

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

INMEDIATEZ¹

La inmediatez es tal vez uno de los principios procesales más importantes y representa el contacto entre el juez y las partes. No obstante ello, la creación de una estructura cada vez más grande y compleja alrededor de los jueces, ha sido utilizada como remedio frente al incremento excesivo de trabajo que éstos han debido afrontar.

Así, se ha producido un alejamiento entre el juez y los justiciables que debe revertirse en pos de lograr un servicio más efectivo, y es por eso necesario efectuar un replanteamiento respecto del tipo de justicia querida.

La Corte Suprema de Justicia ha señalado que la intermediación es un destacado principio procesal, y que es una relación personal e intransferible de cada uno de los jueces con la controversia (fallos: 312:1516).

En definitiva, más allá de las normas procesales y ateniéndonos al límite constitucional el problema reside en la posibilidad de que la ausencia de inmediatez aumente la cantidad de errores en los fallos judiciales. Esto se constituye en uno de los principales costos del sistema², pues si no es el juez quien toma contacto directo con el problema y las partes por exceso de trabajo, la información que llega a éste lo hace tamizada por la impresión de sus colaboradores. En consecuencia aumenta la posibilidad de que existan fallas o bien información incompleta que puede redundar en error al resolver.

De este modo, planteado el problema teórico de la inmediatez, ésta guarda estrecha relación con la celeridad. Pareciera ser que a mayor inmediatez, menor celeridad, y eso aparece justificado en razón de que el juez no podría estar en más de un lugar al mismo tiempo.

La celeridad, o su contracara, la dilación, parece entonces ser la consecuencia irremediable del grado de inmediatez con que cuenta el sistema.

La excesiva dilación en la tramitación de expedientes judiciales resulta, como lo señala la literatura internacional³, uno de los mayores inconvenientes que enfrenta la justicia, y más allá de la frase que reza "justicia tarde no es justicia", creo conveniente transcribir un párrafo del prólogo de Víctor Moreno Catena a la Ley Orgánica del Poder Judicial de España⁴:

1 Capítulo desarrollado en base al esquema de GARAVANO, GERMAN "Justicia Argentina. Crisis y Soluciones". UC3M/FORES/1997

2 PASTOR, S. Ah de la justicia Política Judicial y Economía, Ed. Civitas, Madrid, 1993, pto. 2.2. pág. 46/52 trata en profundidad los costos de los errores judiciales, sus consecuencias en relación a la sociedad y su relación con los costos directos del sistema.

3 PASTOR, S "Ah de la justicia..." op. cit. Cap. V pág. 231/266 puede verse un completo análisis del exceso de demanda y la dilación en general, y un desarrollo particular del caso de la justicia española fuera por fuera.

4 MORENO CATENA, V. Ley Orgánica del Poder Judicial y Estatutos orgánicos, Ed. Tecnos -Décima edición- Madrid, 1995, pág 14.

"La lentitud de los procesos es sin duda la más acusada deficiencia de la actividad jurisdiccional. En el procedimiento, escribía Couture, el tiempo es algo más que oro: es justicia, quien dispone de él tiene en su mano las cartas del triunfo, quien no puede esperar, se sabe de antemano derrotado. En efecto, no puede perderse de vista la fundamental modificación que se ha operado en los objetos litigiosos: desde los conflictos sucesorios o sobre propiedad del siglo XIX, que admitían largas tramitaciones sin que por ello padecieran los derechos de los litigantes, se pasa en la actualidad a procesos sobre custodia o visitas de los hijos, alimentos, indemnizaciones por accidentes u otros de parecida índole que requieren una solución inmediata para no burlar los derechos con una decisión tardía, como señalaba Perrot."

La dilación, que es uno de los mayores inconvenientes que enfrenta la justicia pareciera estar constituida por una falla en la estructura del sistema para hacer frente a la demanda, y/o por un exceso excepcional de esta que produce una congestión en los órganos encargados de brindar la tutela jurisdiccional.

La justicia argentina -en sus distintas jurisdicciones, tanto nacional como provincial- enfrenta un problema de dilación producido por ambos factores⁵. Este problema es fundamentalmente propio de los juzgados de primera instancia del ámbito civil en todo el país⁶, e incluso aparece en algunos juzgados penales y tribunales orales; como por ejemplo, a nivel nacional en los de menores donde el cincuenta por ciento de las causas en trámite tienen más de seis meses⁷.

Lamentablemente, en casi ninguna de las jurisdicciones se ha podido avanzar en la medición de demoras. En general, ninguno de los anuarios estadísticos recopilados hasta el momento, incluyen indicadores del tiempo de tramitación que llevan los expedientes. Pero en aquellos donde sí se incorporan los expedientes salidos del sistema (resueltos), la "ratio" de resolución/asuntos ingresados que se verifica y el aumento de los expedientes pendientes de resolución nos permite afirmar que deben verificarse cuotas de congestión y dilación.

Así, frente a esta carencia generalizada de datos, especialmente en los fueros civiles, FIEL⁸ realizó una encuesta privada relativa a la duración máxima y mínima de los juicios en los fueros Comercial, Civil, Laboral y Contencioso Administrativo de la Nación. En ella se

⁵ Ver: Los proyectos de Reforma Judicial propiciados por las Administraciones Judiciales de las Provincias de Tucumán (BIRF 3877-AR 24/207) y Chaco (BIRF 2877-AR 03/202), entre otros, donde se hace especial hincapié a la "justicia tardía y al excesivo tiempo de demora" -Proyectos presentados al Banco Mundial para obtener el financiamiento de tales programas de reformas.

⁶ Ibid nota anterior. En el programa de Tucumán se hace directa alusión a la existencia de alta congestión en los Juzgados de Familia y Sucesiones.

⁷ C.S.J.N. "Estadística 1995" pág. 37 cuadro 3.III.

⁸ Fuente: FIEL La reforma del Poder Judicial en la Argentina, julio 1996, gráfico 4, pág. 49.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

puede ver que la demora mínima en la tramitación de un juicio oscila entre el año y medio y los dos años y medio, y la máxima, entre los cuatro años y los cinco y medio⁹.

Este retraso en la tramitación de los expedientes, como lo señala la literatura del análisis económico y más específicamente de la economía judicial¹⁰, técnicamente importa un costo. Pero más grave aún que ello, es que puede provocar una mayor cantidad de errores en el fallo judicial¹¹ con su costo extra¹², produciendo también un desfasaje en el rol distributivo de la justicia, pues el perjudicado será aquel que cuente con menos tiempo, es decir, generalmente el más necesitado.

El costo incluso puede ser tan elevado cómo para desalentar al demandante, quien en definitiva buscará una forma alternativa a la justicia o no hará la transacción, o bien, tomará la mayor cantidad de recaudos posibles para evitar recurrir a la justicia, lo que aumentaría sobremanera los costos de la misma¹³.

Véase por ejemplo, una persona que quiere alquilar un inmueble pero como sabe que un juicio de desalojo le demandaría años, tomaría la mayor cantidad de recaudos posibles para celebrar el contrato de locación lo que aumentaría el costo de transacción para ambas partes¹⁴. Contratar un abogado o empresa inmobiliaria para que lo celebre, requerir un fuerte depósito, garantías bancarias, personas que actúen como fiadores, etc.

En otro caso, por ejemplo una persona que procura realizar un préstamo de uso -comodato- por un importe pequeño, que sabe que un juicio le demandaría años, directamente optaría por no realizar la transacción.

Sobre este punto sólo resta agregar que una baja en la dilación inevitablemente va traer aparejado un aumento de la demanda judicial. Ello porque la gente que hoy en algunos casos no formula reclamos o bien los canaliza a través de alguna solución alternativa de disputas¹⁵, al advertir el buen funcionamiento de la justicia opte por acceder a tal vía¹⁶. Si

9 Similares guarismos pueden encontrarse en el trabajo del BID La economía política de la reforma judicial, 1997 específicamente en la presentación de MARTINEZ, N.H. "Estado de derecho y eficiencia económica" pág. 24/25 - cuadro 1.3 y cuadro 1.4-.

10 PASTOR, S. "Ah de la justicia" op. cit. nota 15, Cap. IX pág. 237/238.

11 PASTOR, S. -*Ibíd. nota anterior*- BIELSA, R. -Fundejus- por su parte transcribe un fallo de la Corte Suprema de los EEUU "Southern Pacific Transportation Co. Vs. Stoot -530 S.W. 2º 930; 1975-" en el que sostuvo: "...las posibilidades de error se multiplican rápidamente a medida que transcurre el tiempo entre el hecho original y su determinación judicial."

12 PASTOR, S. *ibíd* nota 57, Cap. IX pto. 3, pág. 227/232 figura 9/3 y 9/4 quien puntualiza: "Pero además de los costes que la congestión y la dilación importan en si mismos como costes directos, su presencia induce otra serie de costes".

13 A este respecto, podemos encontrar un desarrollo teórico de las actividades que se restringen frente a un deficiente sistema de aplicación de la ley en SHERWOOD, R, SHEPHERD, G y de SOUZA, C. M. "Judicial Systems and Economic Performance" (mimeo), febrero de 1994.

14 MARTINEZ, H. N "Estado de derecho y eficiencia económica" en La economía política de la reforma judicial BID 1997 pág. 19 donde realiza un breve pero interesante desarrollo sobre el aumento de los costos de transacción a raíz de la ineficiencia en el sistema judicial, señalando algunos ejemplos similares a los aquí brindados.

15 Ministerio de Justicia "INFORME ESTADÍSTICO sobre mediación 1996" (mimeo) op. cit. determina que los juicios por montos inferiores a \$1.500 no son habituales, pese a lo cual constituyen un 10% de los que son sometidos a mediación y eso que esta tiene un costo mínimo de \$ 300.

16 PASTOR, S op. cit y "Sistema Jurídico y Economía. Una introducción al análisis económico del derecho. ", Tecnos, Madrid 1989.

bien esta situación no es suficiente para alterar en nada lo expuesto, y los efectos perniciosos de la dilación, es un elemento a tener cuenta al momento de estructurar el nuevo modelo y tratar de establecer los posibles aumentos de demanda de tutela judicial y las formas de canalizarlos para que no congestionen nuevamente el sistema.

Como se vio, ambos principios guardan estrecha vinculación entre sí, al punto tal que si hoy nos interesaría sólo privilegiar la inmediatez, por ejemplo con una prohibición efectiva de que los empleados y funcionarios intervengan en forma decisiva en los procesos, ello podría provocar retrasos mucho mayores de los que hoy se padecen.

Por otra parte privilegiar la celeridad nos llevó a la situación antes descrita, que si bien es tolerada en la práctica por el cúmulo de trabajo, es ajena al ordenamiento procesal y hasta constitucional de la República Argentina.

La solución de este desarrollo sin duda parece hoy más cerca que hace unos años. En efecto, el impacto de las Tecnologías de la Información (TI), como se verá en el capítulo específico, sobre la administración de justicia y la gestión del proceso, junto con el rediseño de la oficina judicial, parecen terminar por quebrar la dicotomía planteada.

El juez mediante su firma digital¹⁷ –código de identificación personal que solo él conocerá– será el único que podrá autenticar sus fallos y resoluciones en el momento de su pronunciamiento. Las estructuras de apoyo deberían ser cada vez menores y sus funciones en el marco del proceso estarían perfectamente definidas. El juez estaría sólo a cargo de su función propia, es decir la jurisdiccional. Las tecnologías de la información le permitirán en tiempo real, pronunciarse en cada uno de sus expedientes sin necesidad de mayores colaboradores.

Esta nueva línea conceptual, esta forma de trabajo distinta a la que conocemos en la justicia pero que se asemeja a la de cualquier gerente de empresa que lidia con mercados competitivos, nos acerca al segundo de los objetivos que debe direccionar cualquier reforma judicial que se precie de tal. Esta solución, que hoy acercan la gestión y la informática, viene de la mano de otros de los objetivos del programa, la eficiencia. Esta permitirá determinar cual es el punto óptimo en la organización.

¹⁷ Punto que por su trascendencia tendrá su desarrollo específico en el apartado de soporte informático.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

EFICIENCIA¹⁸

La eficiencia se ha convertido en estos últimos años en un legitimante de la actuación de la administración pública aunque, claro está, no es el único. Así, hay quienes desde el ámbito económico pretenden erigir a la eficiencia en el criterio por excelencia, para disponer todo aquello tendiente al bienestar, y ello se explica pues dicho concepto importa uno de los valores máspreciados¹⁹ de esa ciencia y una herramienta básica para cualquier desarrollo posterior. Desde la generalmente aceptada formulación de Pareto²⁰ hasta las más controvertidas de Kaldor-Hicks y, en relación a la justicia, con similar criterio Posner²¹, nos permiten tener una base para el análisis. En definitiva toda decisión eficiente será aquella que consigue un objetivo determinado al mínimo costo²².

Si bien la naturaleza de este trabajo no permite ahondar en la cuestión, se considera necesario diferenciar el concepto de eficiencia del de eficacia por una parte, entendida como el respeto de lo dispuesto, y del de efectividad por otra, considerada esta como el cumplimiento del objetivo buscado²³. No obstante tratarse de conceptos diferentes, creo que la eficiencia comprende o al menos presupone la eficacia y la efectividad. No podemos hablar de una ley eficiente si esta no es respetada y no cumple su objetivo. Este condicionamiento resulta fundamental para poder medir la eficiencia en relación al subsistema judicial por las peculiaridades de éste.

¹⁸ Capítulo desarrollado en base al esquema de GARAVANO, GERMAN "Justicia Argentina. Crisis y Soluciones". UC3M/FORES/1997

¹⁹ CALSAMIGLIA, A. "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación" en Documentación Administrativa DA 218-219, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1989.

²⁰ Afirma que para que una decisión sea eficiente debe ser unánime, es decir aceptada por todos, en términos económicos implica que una situación va ser más eficiente que otra cuando ninguno de los sujetos empeoro su situación y al menos uno la mejoró. Ver: PARETO, Vilfredo Manual de Economía Política, Atalaya, Bs. As., 1945.

²¹ En términos sencillos y siguiendo los lineamientos de PARETO estos autores, señalan que la eficiencia la determina la mejora global, en términos económicos sería que aquellos individuos que mejoren su situación puedan compensar a aquellos que empeoran (POSNER, R The Economics of Justice, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England 1981, 1983, pag. 88/91). En ambos caso es importante señalar que la economía se ocupa de acrecentar los medios de producción o producir más (POLINSKY, M. A. Introducción al análisis económico del derecho, Ariel Derecho, Barcelona 1985, pág. 19), pues sabemos que la compensación enunciada difícilmente se cumpla en la realidad y que dadas las desigualdades sociales existentes difícilmente se pueda generar un proceso distributivo por si sólo que permita compatibilizar ambos sistemas con funciones distributivas.

²² Numerosos han sido los estudios que se han ocupado de la eficiencia en relación al sistema jurídico general, algunos de ellos han tenido en cuenta aspectos judiciales y otros legislativos. A título de ejemplo pueden verse las obras citadas de POSNER R., PASTOR S., POLINSKY M. A., CALSAMIGLIA A. y otras de CALSAMIGLIA, X. "Racionalidad individual y colectiva: Mecanismos económicos y jurídicos de articulación" y HERRERO, C. "Racionalidad individual-Irracionalidad social: El conflicto justicia-eficiencia" ambos en Doxa 13 (1993), BARBERA, S. "Justicia, Equidad y Eficiencia" Hacienda Pública 1978 y DURÁN y LALAGUNA, P. Una aproximación al análisis económico del derecho, Comares, Granada 1992, cap. VII, pág. 137/151.

²³ CALSAMIGLIA, A op. cit. Señala las diferencias en relación a la ley, aquella eficaz es la que es cumplida, pero ello no determina que se cumplan los objetivos -efectiva-, ni muchos menos que sea al mínimo costo posible -eficiencia-

En definitiva, los alcances de la eficiencia deben quedar restringidos o acotados a su ámbito propio, en este caso a constituirse en un principio más. No es el único ni el más importante, pero tal vez si el que por sus características pueda más fácil y objetivamente ser medido, de modo de convertirse en un indicador clave del desempeño del sistema.

Limitada por la existencia de bienes escasos, la administración pública y específicamente la justicia, debe procurar satisfacer el bien común con los recursos estrictamente necesarios para ello. El gasto exagerado o la mala asignación de recursos implica que la sociedad esté destinando a la justicia²⁴ fondos que podrían ser utilizados en otra área.

De este modo la eficiencia se relaciona directamente con el bienestar social²⁵, pues permite que los recursos de un estado se asignen correctamente y en consecuencia, se ve constreñida por los valores impuestos por la sociedad²⁶ y en definitiva por el *bien común*.

EFICIENCIA Y SISTEMA JURÍDICO

El sistema jurídico no comprende solamente al Poder Judicial, sino que existen otras condiciones y mecanismos que pueden solucionar conflictos, tales como el mercado y los medios alternativos para la solución de disputas (generalmente en forma menos costosa). Elementos éstos que están fuera del aparato judicial pero que integran el sistema jurídico de un país y que van a ser el marco de referencia en el que va a actuar el aparato jurisdiccional.

Esto puede verse por ejemplo, en una economía regulada y carente de alternativas a la vía judicial donde todos los conflictos se dirimen en el subsistema judicial. En el caso opuesto, la existencia de reglas de mercado con actuación de organismos de defensa del consumidor y de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, permite que lleguen al juez aquellas situaciones cuya solución sólo puede ser dada por éste.

A este nivel cobra relevancia el efectivo acceso a la justicia²⁷, dado entre otras cosas por el nivel de actividad del sistema de asesoramiento jurídico gratuito que existe y el nivel de satisfacción de sus potenciales usuarios, y por aquellos que interactúan con el sistema judicial, como ser los abogados y su desempeño²⁸, máxime si tenemos en cuenta que éste va ser un factor decisivo para que el juez dicte su fallo en tiempo y forma.

24 PASTOR, S. Ah de la justicia... op. cit. pag. 41 detalla con cita de CAPPELETTI & GARTH (1978, Vol. I) como no hay que limitarse al subsistema judicial sino que hay que contemplar al sistema jurídico en general.

25 PASTOR, S. Sistema Jurídico . Op. Cit. pag. 39/41 y el discutido desarrollo de POSNER R. The Economics op. cit. Cap. 1 pag. 13/119.

26 PASTOR, S. Ah de la justicia... op. Cit.

27 PASTOR, S. Ibídem Cap. VI.

28 FIEL op. cit. y PASTOR, S. Ah de la justicia... op. cit. pag. 45 in fine y Cap. VI.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

Otro factor a considerar es el mensaje que dicho sistema trasmite a los usuarios. Con esto se quiere significar que una justicia penal que se reconozca efectiva, probablemente persuada a un número mayor de personas a no delinquir²⁹.

De igual modo en el ámbito civil, esa efectividad podrá determinar a las partes para que cumplan sus contratos e incluso solucionen sus diferencias en otro ámbito, lo cual también permitirá desalentar a los demandantes temerarios.

Este elemento sólo puede medirse a la luz de encuestas de imagen u opinión y muestras³⁰, aunque debe repararse que de igual modo que una justicia ineficiente impide o dificulta el acceso de numerosas personas que se resignan a no buscar la tutela jurisdiccional consientes de la ineptitud de ella³¹, ambos extremos podrían neutralizarse³². Por eso, al momento de actuar sobre una reforma del sistema judicial, primero debe analizarse el entorno o marco (conceptualizado aquí como sistema jurídico) y ver las modificaciones que deben efectuarse a ese nivel y recién después o al menos simultáneamente, pasar al sistema judicial propiamente dicho.

EFICIENCIA Y SISTEMA JUDICIAL

En este marco, Pastor³³ afirma que la eficiencia de la administración de justicia se da ***“en aquellas situaciones en que no es posible aumentar la tutela judicial de los derechos y demás productos de esta organización con los medios de que dispone o, alternativamente, aquella situación en que no es posible reducir el coste de la justicia sin afectar al nivel de tutela disponible”***³⁴ y que el objetivo de la política judicial consistirá en ***“la maximización del acceso a la justicia, dados unos recursos, o en la minimización de los costes sociales del proceso (los derivados de los errores judiciales y los costes directos), dado un nivel de tutela judicial”***³⁵. Esta conceptualización como lo afirma el mismo autor

29 RUBIO, M “Normas, Justicia y economía en Colombia” en La economía política de la reforma judicial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. 1997, pág. 379 y ss.

30 PASTOR, S “Delitos, penas y prisiones abiertas” EL PAIS, 2/9/1994, pág. 18. da un ejemplo de la forma de medir la eficacia del sistema penal y penitenciario, y los incentivos que este funcionamiento produce. Otra construcción similar la realiza RUBIO, M. op. cit. nota anterior.

31 CASTELAR PINHEIRO “Judicial System Performance and Economic Development” (First Draft), UFRJ, october, 1996 pág. 7. y BUSCAGLIA, E “Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina” en La economía política de la reforma judicial, BID 1997, entre otros.

32 Si X es un sistema judicial eficiente, G gente que recurre al sistema, D gente que viola la ley civil y penal y Z es un sistema judicial ineficiente. Dado X: G aumenta y D disminuye. Dado Z: G disminuye y D aumenta (Esta construcción obviamente esta limitada al análisis de conjunto, puesto que si bien podría mantenerse una X cantidad de demanda estable, la composición de esta, sería completamente distinta en cada uno de los supuestos. Obviamente el primero de los supuestos es el que debe buscarse, para tener una organización judicial con mayor acceso por parte de los ciudadanos).

33 PASTOR, S. Ah de la justicia... op. cit. pág. 42

34 Si X es la cantidad de tutela y P es el presupuesto No puedo aumentar X sin aumentar P o bien no puedo reducir P sin reducir o afectar a X.

35 PASTOR S, Ah de la justicia... op. cit. pag. 42.

es más amplia que la de otros autores, como Posner³⁶, pues incorpora el acceso a la justicia como objetivo, y debe entenderse en forma más general.

Finalmente el autor señala determinadas condiciones objetivas de ineficiencia³⁷, y los dos ejes por los que gira la evaluación de la eficiencia en un organismo de la administración pública. Ellos están constituidos por la relación entre el producto obtenido por unidad del factor de producción, y el coste en que se ha incurrido por unidad de producción. Estos parámetros, entre otros, fueron los utilizados en el estudio de FIEL³⁸ para medir el desempeño del sistema judicial argentino en base a las sentencias dictadas, el coste de cada unidad (juez/juzgado) y del sistema. En definitiva, ese estudio, obtuvo el coste de cada proceso iniciado y el de cada sentencia dictada, en relación al sistema judicial en general. Finalmente se cotejó el desempeño del sistema judicial argentino con el español y el estadounidense³⁹. En esta misma línea conceptual, Sherwood, Sheperd y De Souza, señalan que la eficiencia del sistema judicial debe pasar por el acceso asegurado de la mayor cantidad de personas a ella, un razonable período de tiempo para llegar a la solución del conflicto y que ésta sea adecuada. Esto nos coloca en el objetivo que sigue, es decir la calidad de la justicia.

36 POSNER, R "An economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration", II Journal of Legal Studies, p. 399, 1973 (citado en PASTOR, S. Ibid).

37 PASTOR, S Ah de la justicia... op. cit. pag. 43/44 y 213/222 señala que: "Aún cuando lo frecuente es carecer de información apropiada sobre la actuación de las organizaciones judiciales y sus niveles de (ine)eficiencia, no es difícil detectar multitud de situaciones caracterizables de altamente ineficientes. Entre las principales causas de ineficiencia podemos destacar las siguientes: ineficiencia derivada del carácter <racional> de los sujetos involucrados en la prestación del servicio y de la rigidez del sistema de riesgos y recompensas; ineficiencia debida a fallas de información; ineficiencias derivadas de la propia naturaleza monopolística del servicio; ineficiencias derivadas del carácter de <bien público> del buen funcionamiento de los servicios; ineficiencias debidas a la impune dejación de responsabilidades; ineficiencias derivadas de la falta de profesionales de la gestión; ineficiencias debidas a la especial rigidez impuesta a la gestión; ineficiencias derivadas de la no fijación de objetivos precisos".

38 FIEL op. cit.

39 FIEL op. cit. pag. 37/43.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

CALIDAD

Así planteado el tema, la primer crítica que se ha hecho a estas mediciones y al principio de eficiencia, es que con ello no basta para medir el desempeño de la justicia. En efecto un juzgado que dicta resoluciones en forma mecanizada, las cuales resultan revocadas en forma continua por el superior y que en definitiva no satisfacen ni mínimamente a las partes no podría ser considerado eficiente.

Lo delicado de la función jurisdiccional, importa la necesidad de que sus resoluciones sean ley para las partes. Incluso no se puede dejar de mencionar la externalidad positiva que produce una sentencia o fallo sobre determinada cuestión. Dicho pronunciamiento al ser público, es receptado por la ciudadanía o por los profesionales, y marcará una norma a la que, en principio, convendrá atenerse. Cuanto mayor sea la jerarquía del tribunal que emitió el fallo, mayor será la repercusión del mismo.

Establecido ello, si bien las mediciones antes citadas, se constituyen en un indicador importante a la hora de evaluar el desempeño, las características del producto judicial y del sistema en que se dicta, imponen restricciones.

La calidad puede ser abordada desde dos aspectos de la actividad jurisdiccional, por un lado respecto del producto judicial y por otro, del proceso.

El producto judicial constituye todo aquello producido por el sistema judicial (Poder Judicial) en su función específica -jurisdiccional- o bien por cada una de las unidades que lo componen. Las unidades que componen el Poder Judicial son los Juzgados, Cámaras, Tribunales Orales y Corte Suprema o Tribunal Superior de Justicia. Las cámaras se componen a su vez de salas, y los juzgados de secretarías, tanto las secretarías, como las salas pueden constituirse en unidades de análisis en sí mismas y darnos muestras del desempeño de un juzgado o una cámara en particular.

Descrito el producto genérico del sistema y las unidades de producción, no debemos olvidar que las distintas unidades producen cosas diferentes, no es lo mismo una sentencia, que un sobreseimiento o que una elevación a juicio y todas importan sin embargo el final de la actuación del órgano (unidad) que la dictó. Por otra parte, dentro de cada especie pueden existir errores que importen la anulación del acto por el superior, por lo que estos no deberían ser contabilizados, al igual que las revocaciones, pues tales fallos van contra la eficiencia del sistema. De igual modo debe ser tenida en cuenta la complejidad del producto pues de otra forma la medición contendría distorsiones severas y determinaría iniquidades a la hora de señalar que unidades son eficientes y cuales no.

Así es que al hablar de eficiencia resulta indispensable incluir el concepto de calidad, y en definitiva debemos aceptar que el criterio se vuelve más general⁴⁰ o amplio. De este modo el concepto de eficiencia y sus indicadores, en el caso judicial, son complementados con

40 PASTOR, S "Ah de la justicia..." op. cit. pág. 42 nota 10.

otros que nos indican las características del producto judicial. Algunos ejemplos de estos indicadores podrían ser la tasa de revocabilidad/nulidad de las sentencias, la clasificación de los pronunciamientos emitidos en función del conflicto⁴¹, la cantidad de partes o la personalidad jurídica de éstas, el monto de la demanda y el volumen del legajo⁴².

En este sentido el trabajo del FORES⁴³ sobre revocabilidad de las sentencias marca un rumbo. El camino trazado podrá ser cuestionado en términos técnicos, pero necesariamente cualquier evaluación que se pretenda realizar sobre la eficiencia del subsistema judicial o de algunas de sus unidades debe contemplar parámetros de calidad. Se podrá argumentar que incluirlos en la noción de eficiencia implica desnaturalizarla pero aún como condicionamientos externos deben ser tenidos en cuenta⁴⁴.

Trazadas algunas líneas sobre el producto judicial y su calidad como complemento necesario de cualquier medición sobre eficiencia, debemos adentrarnos al menos brevemente en el aspecto más significativo y complejo de la calidad, es decir la calidad del proceso.

Más allá de las connotaciones procesales y de la teoría del proceso en su abordaje dogmático, aquí trataremos de abordar a este –despojando de las connotaciones mencionadas– como el conjunto de actos coordinados de acuerdo a reglas, que conduce a la impartición de justicia⁴⁵.

Así descripto, la semejanza que pueda guardar con cualquier otra actividad de producción es al menos para tener en cuenta, por lo que Bielsa y Perazolo señalan con acierto la posibilidad de equipar o entender al juicio como proceso, a la sentencia como producto y al litigante como cliente. Así la búsqueda de la calidad judicial pasará fundamentalmente por obtener la satisfacción de los usuarios del sistema, tanto los internos -otros funcionarios o magistrados que reciben actuaciones de sus pares- como externos -litigantes, demandados, imputados, letrados, terceros y público en general-.

La técnica de la gestión se convierte de este modo en una pieza clave de la administración de justicia, no solo en su faz administrativa como se verá en el desarrollo del componente presupuestario y estadístico, sino también en la faz jurisdiccional, lo cual se receptorá al

41 Reparase que en el caso de la justicia penal, sólo entre un 2 y un 6 % (cfr. C.S.J.N. Estadísticas ... op. cit.) de las causas pasan a la etapa de juicio de Oral con lo cual los juzgados de instrucción quedarían -como de hecho quedaron en el caso de FIEL- fuera de cualquier medición que se pretenda realizar en orden al producto final del sistema.

42 No es lo mismo sustanciar el concurso de una pequeña empresa que el del "HOGAR OBRERO", tampoco lo es un juicio por daños y perjuicios sencillo frente a uno con varios demandados y damnificados, y así los ejemplos son innumerables. No pueden considerarse tampoco de igual modo un legajo que se compone de un cuerpo que otro que pueda tener 10 o 15(200 folios cada cuerpo según el Reglamento para la Justicia Nacional -R.J.N.-).

43 FORES "Radiografía de la Justicia Argentina", mimeo, Bs. As (ver: www.foresjusticia.org.ar).

44 En este sentido, quienes se identifiquen con esta última postura podrán realizar las mediciones sólo en base a la relación costo/producto, pero en ese caso el producto deberá ser previamente homogeneizado mediante los indicadores antes señalados a título de ejemplo u otros. De otra forma los resultados que se obtengan seguramente contendrán distorsiones que al menos parcialmente los invalidarán.

45 Este desarrollo ha sido enriquecido con la ponencia realizada en INFOCOM 95 (Bs. As. 5/9 de junio 1995) por los Dres. R. Bielsa y M. Perazolo, titulada "Es aplicable el concepto de calidad al servicio de Justicia " Respecto de este acercamiento al proceso despojando de connotaciones procesales ver pág. 464 de ese trabajo.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

abordar la problemática de la oficina judicial. En este marco, será un desafío del sistema poder proporcionar al ciudadano un servicio de calidad⁴⁶.

Como veremos más adelante, la implantación de un control de gestión casi permanente y de funcionamiento en tiempo real será un paso más, de sencilla aplicación en el marco de un proceso de informatización total como el que se prevé. Solo resta decir que esto va de la mano de mecanismos de seguimiento y evaluación idóneos y de una política de educación, capacitación y participación de los recursos humanos en el sistema que permitan brindar un servicio de calidad total, de modo de no trabajar sobre productos defectuosos sino directamente sobre el sistema y sus cadenas de producción para obtener un desempeño óptimo.

MEDICIONES SOBRE CALIDAD Y EFICIENCIA

En definitiva no se pretende dar solución al tema aunque, siguiendo la línea de trabajos anteriores⁴⁷, la alternativa práctica que más nos aproxima a una medición del desempeño del subsistema judicial y específicamente de las unidades de producción, debe pasar necesariamente por una combinación de factores, a saber:

- a.** Mediciones de índole económica tendientes a comparar la producción y el costo de la unidad y del sistema;
- b.** Mediciones tendientes a determinar la calidad de respuesta;
- c.** Mediciones tendientes a determinar el tiempo de respuesta;
- d.** Verificación de la existencia o no de causas de ineficiencia objetivas; y
- e.** Sometimiento a controles de calidad total.

De este modo, siguiendo también, el desarrollo realizado por Pastor⁴⁸ respecto de las causas objetivas de ineficiencia y sus posibles soluciones, resulta propicio señalar algunas situaciones que en el caso de no verificarse permitirían afirmar la existencia de ineficiencia en el sistema:

- 1. Sistema de sanciones y recompensas (premios y castigos);
- 2. Flexibilidad del sistema para brindar respuestas adecuadas a cada situación tanto externa (proceso - régimen procesal) como interna (relación administrativa - régimen orgánico);
- 3. Recepción y substanciación de las quejas de los usuarios del sistema;
- 4. Intercambio de información constante entre las distintas unidades del sistema (por ejemplo a través de sistemas informáticos de consulta e interconsulta);

⁴⁶ En este contexto no parece descabellado pensar en la adopción de estándares de calidad, tales como el previsto en la norma internacional ISO 9002 relativa a la prestación de servicios.

⁴⁷ GARAVANO, G. C. "Justicia Argentina..." Op. cit.

⁴⁸ PASTOR, S. Ah de la justicia... op. cit. pág. 43, 213 y ss.

5. Competencia de las unidades entre sí y del sistema frente a otras alternativas (ADR49);
6. Aplicación efectiva de sanciones por incumplimiento de responsabilidades, tanto a los infractores como a aquellos obligados a advertir o verificar el cumplimiento de la función y que no lo hacen;
7. Actuación de profesionales de la gestión y capacitación al personal ocupado de la parte administrativa;
8. Existencia de objetivos precisos en cada unidad y fijación de programas que contemplen los medios necesarios para su cumplimiento;
9. Presupuesto de medios y control adecuado de su ejecución;
10. Verificación de un sistema adecuado de asistencia jurídica gratuita en todos los ordenes y de acceso sin costo a la justicia para la gente de bajos recursos; y
11. Existencia de un sistema de información, que incluya indicadores de eficiencia y calidad adecuados para la evaluación de los resultados.

En ese contexto la medición de la actuación de las unidades debe limitarse a la confrontación de los resultados de aquellas que cumplen similar función. La verificación del sistema judicial debe pasar necesariamente por una medición del conjunto de unidades de producción de cada rama o asimilables, y por la verificación de las pautas objetivas de ineficiencia antes señaladas⁵⁰. Su cotejo con sistemas judiciales de otros países siempre debe limitarse a cuestiones efectivamente comparables o sólo servirá como un indicativo más. Sin embargo a nivel provincial, la existencia de al menos veintitrés jurisdicciones permite una fuente de cotejo inigualable.

Asimismo la utilización de indicadores homogeneizados, como se postula, permitiría ya no solo la comparación entre jurisdicciones de similar entidad, sino también la perfecta simulación de mecanismos de competencia, lo que llevaría a una rápida mejora en el desempeño del sistema. Ya en 1988 John Greacen señaló "*Two themes run through this discussion –the search for standards by which to measure the performance of courts and the*

49 Alternative Dispute Resolution -Solución Alternativa de Disputas *O Resolucò òn Alternativa de disputas o Conflictos, con sus siglas "RAC o RAD"*-

50 PASTOR, S Ah de la justicia... op. cit. pág. 44 sostuvo que: "las mejoras de la eficiencia en la administración de justicia pueden conseguirse a través de diversas medidas que, actuando sobre el entorno de incentivos que subyace en las mencionadas causas de ineficiencia, consigan aumentar la cantidad o calidad de la oferta por unidad de input (personal) o disminuir los costes por unidad de output (asuntos resueltos o sentencias). A título ilustrativo mencionamos aquí la reforma de la oficina judicial, la adopción de sistemas retributivos, de condiciones de trabajo y promoción más flexibles, un mayor eco e importancia a los canales de queja social, la potenciación de mecanismos alternativos (que suponen competencia para la adjudicación judicial), la acogida de las acciones de grupo y colectivas, la aplicación efectiva del sistema sancionador, la incorporación de profesionales de la gestión (administradores judiciales y otros), la adopción de marcos de gestión más flexibles, con un mayor peso relativo del control sobre el resultado y menor formalismo previo, la fijación de objetivos precisos de cada organización, y el estricto cumplimiento de la obligada dación de cuentas a la sociedad, lo cual requiere disponer de un adecuado sistema de información y de unos indicadores de actuación apropiados para realizar la evaluación de los resultados".

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

search for ways to improve the courts public image. It may be that an answer to the first theme provides at least a partial answer to the second"⁵¹.

⁵¹ Judicature Volume 72, Number 1, June-July 1988 –John M. Greacen is clerk for the United States Court of Appeals for the Fourth Circuit-

ACCESO A LA JUSTICIA

No se pretende aquí hacer un desarrollo conceptual que ya ha sido realizado en innumerables estudios, especialmente en el trabajo de Lord Woolf “Access to Justice” para el caso de la justicia inglesa⁵², ni avanzar sobre soluciones puntuales que se trataron en el apartado relativo al mejoramiento del acceso a la justicia, la mediación comunitaria y la asistencia jurídica gratuita, sino simplemente señalar algunos lineamientos referidos a este principio básico de la administración de justicia.

En definitiva los diagnósticos más profundos realizados sobre la situación del servicio de justicia ponen sin lugar a dudas de relieve que la falta de acceso a la justicia, es uno de los mayores inconvenientes del sistema, sino el mas grave.

Lynch con gran acierto señala que debe entenderse el acceso a la justicia como “un acceso de todos a los beneficios de la justicia y del asesoramiento legal y judicial, en forma adecuada a la importancia de cada tema o asunto, sin costos o con costos accesibles por parte de todas las personas físicas y jurídicas, sin discriminación alguna por sexo, raza, religión o nacionalidad”⁵³.

Tal vez haya que analizar primigeniamente las barreras que existen para que la gente, los ciudadanos en general puedan acceder a la justicia. En un informe de María Dakolias para el Banco Mundial sobre el sector judicial en América Latina y el Caribe, se detalla que “un sistema judicial puede presentar barreras económicas, psicológicas, informativas y físicas a aquellas personas que requieran sus servicios”⁵⁴.

BARRERAS ECONÓMICAS

Hoy la realidad de la justicia argentina, nos indica que el mayor costo que enfrenta una persona al litigar es aquel proveniente de su representación legal. Ni aquellos propios del proceso -tasa de justicia- ni los impropios -traslados, pérdida de tiempo de trabajo- se constituyen en impedimentos reales (sí lo podría ser la dilación y la necesidad de traslados constantes a los tribunales con la consiguiente pérdida de días laborables).

En consecuencia, la mayor barrera económica es sin duda el costo de asistencia profesional. La existencia de centros de asistencia jurídica gratuita de desempeño eficiente y fácil acceso

52 Ver Banco Mundial, Fores, ADEBA, y especialmente “Access to Justice-Final Report” de Lord Woolf, Julio 1996.

53 Lynch, Horacio M. “Acceso a la Justicia y Profesión Legal” ponencia ante la Conferencia Regional de la International Bar Association. 13 abril de 1997.

54 DAKOLIAS, MARIA “El sector judicial en América Latina y el Caribe”. Elementos de Reforma. Documentos del Banco Mundial Número 319s, p. 42.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

(tales como los que aquí se propondrán ubicados en los "hall" de entrada de los edificios judiciales y dotados de los medios necesarios para recibir al ciudadano y darle el respaldo técnico a su problema -mediante la interacción coordinada de universidades y colegios profesionales-) permite rápidamente desechar el excesivo costo que importa hoy la contratación de un letrado. En ese sentido y tal como fuera puntualizado por el FORES muchos años atrás, la coordinación de actividades entre organismos públicos y privados resulta decisiva a la hora de brindar un servicio satisfactorio al ciudadano. El rol de las autoridades judiciales, especialmente de las defensorías oficiales, el de los colegios profesionales y el de las universidades son la base de cualquier sistema que se quiera adoptar. Al respecto ya en aquel relevamiento se mencionaban tres grandes alternativas adoptadas a nivel internacional para hacer frente a este problema:

- a. *SISTEMA DE PRIMERA CONSULTA*: se trata de un mecanismo por el cual la primer consulta de asesoramiento tiene un arancel reducido o bonificado para que el ciudadano tenga una primer visión del problema.
- b. *SERVICIOS LEGALES PREPAGOS*: esta clase de sistema ya ha tenido su desarrollo incluso en el país, pero no ha solucionado los problemas de la gente carenciada, salvo en aquellos casos donde fue subsidiado por el estado. Ver "Legal AID" del Reino Unido.
- c. *VOLUNTARIADO*: tal vez el sistema de mayor recepción en el país aunque carente hasta hoy de una coordinación institucional que permita brindar un servicio eficaz. Debería ser el esquema a profundizar y eficientizar en cuanto a la prestación del servicio. En este marco aunque con modificaciones sustanciales, podría imponerse un sistema de turno de oficio voluntario⁵⁵ o como carga pública o profesional⁵⁶.

Al momento de tratar la asistencia jurídica gratuita y la mediación comunitaria se desarrollará el relevamiento realizado y algunas otras propuestas al respecto. Tratada la cuestión de la representación legal, el costo de la dilación, debe ser abordado desde el supuesto del funcionamiento del sistema de justicia en general como se hizo al tratar el apartado relativo a la inmediatez.

Las propuestas orientadas a la eficiencia en el desempeño judicial, como la simplificación de la distribución del trabajo, la implementación de oficinas de atención al público, los números de las mesas de entradas en planta baja y comunes a los fueros, la mayor información sobre el particular (ver entre otras las páginas Web nacionales de los tribunales de Río Negro www.rionet.com.ar/redjudicial o las de los tribunales superiores del sur www.sup-trib-delsur.gov.ar/sup-trib-delsur/ayuciuda.htm, o entre muchas otras en el extranjero, la página de la justicia italiana www.giustizia.it y la de la Bar Association sobre las cortes de menor cuantía de Missouri www.mobar.org/brochure/smlclam.htm) y los manuales o boletines de cómo proceder, sumados a juzgados divididos por funciones permitirán una mayor confianza de la ciudadanía al ver una justicia profesionalizada y desempeñándose eficientemente.

⁵⁵ Rige en España con particular éxito. Los abogados se postulan voluntariamente en su colegio profesional y se les asigna días de turno en el que asumen las defensas tanto civiles como penales y luego son remunerados por su colegio profesional a través de aportes dados por el Ministerio de Justicia.

⁵⁶ Ver Bco. Mundial "La Justicia Argentina" 1994.

En este contexto resulta clave el funcionamiento de los tribunales de menor cuantía, respecto de ellos se incluirá una propuesta basada en la participación ciudadana activa, en la simpleza e informalidad del procedimiento, en la gratuidad del servicio y en la disminución de la demanda de la actuación profesional. Todo ello rodeado de un marco en el que la solución alternativa de conflictos sea la norma.

Es decir que junto a estos tribunales deberán funcionar centros de mediación comunitaria y judicial, que tomarían primera intervención en el asunto para luego proceder a su inmediata derivación a la unidad jurisdiccional, que una vez oídas las partes ponga fin al conflicto.

Los grupos profesionales que originaron el funcionamiento de la justicia de menor cuantía de "Río Grande do Sul" en Brasil y aquellos que abordaron la problemática de la mediación familiar en Córdoba, Mendoza, y Rosario, provincia de Santa Fe, deben ser ejemplos a igualar y llevar adelante, no ya desde el esfuerzo individual o grupal, sino desde el propio seno del Poder Judicial.

Otra cuestión que favorece el acceso a la justicia es la tendencia a otorgar el beneficio de litigar sin gastos a todas aquellas personas físicas o jurídicas que demuestran la impotencia para hacer frente a los costos judiciales más allá de su ingreso mensual y la posesión o no de vivienda propia.

Finalmente, resulta necesario señalar la importancia de la previsión legal para la representación de intereses difusos -conocida como "class action"- que permite la defensa de intereses comunitarios que de otra forma no tendrían protección. Al respecto, entre los modernos ordenamientos procesales nacionales, el proyecto de reforma al Código Procesal Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires, ya prevé en su artículo 61 la tutela de intereses difusos: "Cuando el litigio verse sobre los denominados intereses o derechos difusos, tales como la defensa del medio ambiente, de la calidad de vida, de valores culturales, en favor de la ética colectiva y en general los que pertenezcan a un grupo o categoría indeterminada de personas, estarán legitimados para promover la acción pertinente el Defensor del Pueblo, el Ministerio Público, y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido..."⁵⁷.

BARRERAS PSICOLÓGICAS E INFORMATIVAS

Por otro lado, aquellos obstáculos producto de la ausencia de información como los que residen en causas psicológicas, deben ser enfrentados con herramientas simples, tales como la existencia de eficientes centros de atención jurídica gratuita y de asistencia a la víctima.

Así también deben incorporarse, oficinas de información al público en los distintos edificios judiciales. En esta tarea, el abogado ocupa un rol trascendental como actor en el proceso de

⁵⁷ Morello Augusto M., Arazi Roland, Kaminker Mario E.. "Orientaciones para la lectura del Proyecto de Reforma al Código Procesal Civil y Comercial de la Pcia. de Buenos Aires. Fundación JUS. La Plata. Rca. Argentina 1998.

Ministerio de Justicia de la Nación
"Plan Nacional de Reforma Judicial"

transponer las barreras que para acceder a la justicia tiene el ciudadano común. En este sentido, Rodríguez Estévez señala que las barreras para esa comprensión abarcan: a) la dificultad de acceso a la información legal, b) la complejidad de la ley, su vocabulario, su forma de proceder e instituciones⁵⁸, y c) las barreras de comunicación entre los usuarios del sistema y sus operadores, ya fuere por cuestiones lingüísticas o culturales.

En concreto, lograr un mayor acceso a la justicia obviamente con las restricciones válidas frente a cuestiones no justiciables, debe ser el principal objetivo del Programa. Esto solo podrá ser cumplimentado con soluciones que ataquen de raíz el problema y fundamentalmente con la vigencia sin limitaciones de los restantes objetivos, pues en tanto y en cuanto no exista una justicia inmediata, eficiente y con un desempeño aceptable en términos cualitativos, no podremos lograr el acceso de la ciudadanía, ya que en definitiva ella no recurrirá al Poder Judicial.

⁵⁸ Juan M. Rodríguez Estévez, "Ética del Abogado y Crisis del Sistema Judicial". FORES, octubre 1998 (en prensa).