

### **Autoridades de la Universidad**

Dr. Marcelo José Villar  
Rector

Dra. Claudia Vanney  
Secretaria Académica

Prof. Cristina Fernández Cronenbold  
Directora de Estudios

Cdor. Fernando Macario  
Administrador

Mag. Jorge Albertsen  
Consejero

### **Autoridades de la Facultad de Derecho**

Dr. Juan Cianciardo  
Decano

Abog. Carlos González Guerra  
Secretario Académico

Mag. Roberto Proietti  
Administrador

### **Departamento de Derecho Judicial**

Dr. Rodolfo Vigo  
Director del Departamento de Derecho Judicial

Mag. María Gattinoni de Mujía  
Directora Ejecutiva de la Maestría en Derecho y Magistratura Judicial

### **Miembros del Consejo Académico y Consejo Editorial de la Colección Cuadernos de Derecho Judicial**

Dr. Julio Barberis  
Dr. José O. Casás  
Dr. Enrique V. Del Carril  
Dr. Juan Pablo González González  
Dr. Julio César Otaegui  
Dra. Silvana Stanga

Coordinadores: Mag. Enrique H. Del Carril, Mag. Jorge Echeverría y  
Mag. Santiago Finn

## MAESTRIA EN DERECHO Y MAGISTRATURA JUDICIAL

**María Teresa Zoppi de Caballero**

Dirección: Silvana Stanga

### LA EFICACIA COMO RESPONSABILIDAD DEL PODER JUDICIAL

#### Propuesta para una estrategia continua

La responsabilidad del Poder Judicial -y de cada uno de los órganos que lo integran- respecto de su eficacia · La organización judicial posible · Las facultades reglamentarias de los órganos jurisdiccionales · Propuesta de una estrategia continua para aumentar la eficacia · Planeamiento estratégico · Determinación de pautas o standards de buen desempeño (con reseña de los Trial Court Performance Standards para la justicia estatal estadounidense) · Objetivos de Productividad · Posibilidad de mediciones · Comunicación interna apropiada · Reglamentación pormenorizada y sistemática de procedimientos · Manuales para la gestión del trámite y la reducción de costos y demoras · Formularios informáticos · Motivación y capacitación del personal · Capacitación continua de jueces y funcionarios · Determinación de pautas éticas · Comunicación externa.

## PRESENTACIÓN

Esta presentación tiene una doble finalidad: por un lado, prologar el trabajo de la Magíster en Derecho y Magistratura Judicial María Teresa Zoppi de Caballero titulado “La eficacia como responsabilidad del Poder Judicial (propuesta para una estrategia continua)” y, por el otro, dar inicio a la colección “Cuadernos de Derecho Judicial” que el Departamento de Derecho Judicial de la Universidad Austral comienza a editar con “La Ley”.

En cuanto al primer objetivo, corresponde señalar que la obra coincide básicamente con la tesina que la jueza nacional laboral Zoppi de Caballero redactara -con la Dirección de la Dra. Silvana Stanga- en el 2001 y defendiera en julio de 2002 como trabajo final para culminar sus estudios de la Maestría en Derecho y Magistratura Judicial de la Universidad Austral. En ella la preocupación central es la responsabilidad que por mandato constitucional pesa sobre el Poder Judicial y la totalidad de sus integrantes por la eficiencia y eficacia de sus estructuras y de la prestación del servicio que tienen asumido. No obstante la coincidencia del diseño constitucional entre Argentina y Estados Unidos se constata fácilmente -a juicio de la autora- una notable diferencia de cultura interna organizacional, que en el caso de nuestro país conllevó a una muy débil o inexistente conciencia de que constituía uno de los tres Poderes del Estado y que debía definir sus propias estrategias para cumplir el mandato constitucional de la mejor manera. La autora luego de analizar el marco constitucional como ha quedado definido después de la reforma de 1994, insiste en las posibilidades que mantienen las Cámaras como un ámbito propicio para disponer medidas orientadas a mejorar la eficacia del servicio.

Centralmente la propuesta de la Magíster se desgrena en diez ideas que son posibles de adoptar sin cambios legislativos ni incremento del presupuesto como una estrategia continua para aumentar la eficacia: 1. planeamiento estratégico, de manera que el proceso de mejora en el punto en cuestión, evite dispersiones, contradicciones o superposiciones; 2. determinación de pautas de buen desempeño y objetivos de productividad, con mediciones sencillas de indicadores de desempeño; 3. instituir un sistema de comunicación interna apropiada dentro del Poder Judicial; 4. establecer una reglamentación pormenorizada y sistemática de procedimientos manuales para la gestión del trámite con reducción de costos y demoras; 5. promoción del uso de formularios informáticos; 6. motivación y capacitación del per-

sonal; 7. capacitación continua de jueces y funcionarios; 8. determinación de pautas éticas; 9. promover la unificación y reorganización de normas; y 10. diseñar pautas y mecanismos para la comunicación externa. Entre esas sugerencias nos parece especialmente destacable el análisis provechoso y detallado que concreta respecto a la segunda de ellas sobre los Trial Court Performance Standards norteamericanos en tanto representa “la primera experiencia en el mundo para orientar y medir la eficacia y la eficiencia en la actividad judicial, cuya utilidad se ha comprobado en distritos y tribunales enteramente disímiles”. En definitiva, el lector encontrará no sólo desarrollos teóricos muy oportunos en materia constitucional y legislativa acerca del tema bajo análisis, sino también sugerencias concretas y factibles avaladas desde la propia trayectoria judicial de Zoppi de Caballero que pueden resultar muy aprovechables por parte de aquellos que tienen la responsabilidad política-constitucional de ejercer el Poder Judicial y mejorar su funcionamiento.

Pasando a la segunda finalidad de la Presentación, consignemos que estamos con este ejemplar iniciando -gracias a la Editorial La Ley- la colección “Cuadernos de Derecho Judicial” en la que se irán publicando -a razón de tres obras por año- las mejores tesinas de los alumnos que han egresado de la Maestría aludida. Por supuesto que mucha ilusión nos genera la iniciativa, dado que estamos convencidos que en muy poco tiempo constituirán una referencia obligada para todo aquel a quien le interesen los temas propios del “derecho judicial”. Debemos señalar que luego del camino recorrido por la Maestría, con ocho promociones y más de 150 egresados, entre los que hay Ministros de Cortes Supremas provinciales, Camaristas, Jueces de Primera Instancia, funcionarios judiciales y empleados provenientes de diferentes poderes judiciales de nuestro país y de otros países latinoamericanos, estamos en condiciones de comenzar este trabajo de difusión doctrinaria en torno al “derecho judicial” aportado por los graduados. Hoy claramente vislumbramos una notable riqueza temática y de propuestas que tiene por eje al servicio de justicia, y es indudable que no abundan trabajos doctrinarios en Latinoamérica referidos al mismo. Ello a pesar que el Poder Judicial ha ido configurando -al hilo de los Estados de Derecho Constitucional- un protagonismo de enormes proyecciones que desborda ampliamente los aspectos meramente jurídicos. Se torna por ello imprescindible superar la inercia predominante en nuestros ámbitos jurídicos que poco o ningún interés específico vuelca sobre las regulaciones y las prácticas que tiene por objeto al Poder Judicial, como también de todo aquello que el mismo aporta al derecho y a su mismo funcionamiento.

Es que una cultura jurídica de la “ley” heredera del modelo de teoría jurídica decimonónico europeo, no ha sido la mejor matriz para el estudio del Poder Judicial y para advertir las implicancias y requerimientos de sus funciones. Se torna imprescindible generar una atención rigurosa y sistemática sobre la función judicial, que más allá que la misma se nutrirá de muchas otras disciplinas, éstas asumirán particularidades al hilo del sujeto

que estudiarán. La currícula del Plan de Estudios de la Maestría muestra en buena medida la riqueza , complejidad , actualidad y alcances de esa especificidad que es propia del “derecho judicial”. Es que la Maestría no intenta brindar mayores conocimientos sobre el derecho positivo sustantivo o adjetivo, sino que ella procura prioritariamente dotar o potenciar a sus alumnos de los valores, actitudes, habilidades, prácticas, conceptos o visiones que son propias de la actividad judicial. No hay entonces en la Maestría un propósito meramente teórico o cognoscitivo, pues está claro que no buscamos formar nuevos docentes, sino lo que se pretende es el mejoramiento en el servicio de justicia; dicho de otra manera, que al término del cursado de la misma estén en condiciones de ser mejores jueces o auxiliares de la justicia. Pero precisamente al hilo de ese norte las tesinas han volcado una importante y creativa doctrina judicial en torno a los medios y problemas que se constatan en el servicio de justicia. Es muy probable que los mismos Poderes Judiciales y otros ámbitos académicos sigan haciéndose eco de manera creciente de la necesidad de mirar, reflexionar y aportar a la excelencia de la función judicial, y para alimentar esa inquietud seguramente los “Cuadernos de Derecho Judicial” serán un aporte útil y generoso.

No podemos dejar esta presentación sin agradecer explícitamente la colaboración que este Departamento ha recibido permanentemente de la Editorial “La Ley” en orden a la concreción de la iniciativa, aunque ese apoyo haya sido mucho más rico y variado que el vinculado a “Cuadernos de Derecho Judicial”. Vaya entonces en la persona del incansable y siempre disponible Enrique Rodríguez Quiroga nuestro más claro reconocimiento a dicha Editorial.

También a la hora del reconocimiento consideramos que corresponde recordar a los que estuvieron con la Maestría respaldándola y contribuyendo -directa o indirectamente- de muy diversas maneras a su creación y consolidación. En ese terreno hay varios nombres inevitables : Humberto Podetti (Primer Director de la Maestría); Russell Wheeler (Director Honorario de la Maestría desde su creación hasta el 2007); los miembros del anterior Consejo Académico: Julio Cueto Rúa, Pedro Frías, José Domingo Ray y Antonio Vázquez Vialard. Una mención especial merece la Dra. Silvana Stanga que estuvo desde los comienzos de los Programas Anuales de Especialización en Magistratura y que luego fue una pieza clave como Directora Ejecutiva tanto en la formulación del contenido de la Maestría como en su organización y ejecución.

**DR. RODOLFO LUIS VIGO**

**DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO JUDICIAL**

## I. INTRODUCCION

Estas ideas se gestaron durante 2001, cuando el país desembocaba en una situación de extrema gravedad. En el marco del terrible contexto socioeconómico, y de la muy baja confianza en las instituciones, era indiscutible que además la opinión pública coincidía en evaluar como lento e ineficaz al Poder Judicial. También, era público y notorio que se había instalado una imagen de escasa independencia respecto de los gobernantes. Aunque esa imagen se había ido formando ante todo en función de los casos de mayor difusión -en los que casi exclusivamente actuaron los tribunales federales en materia penal, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con su integración de entonces-, se extendía sobre todo el Poder Judicial.

No parece necesario explicar lo obvio: en esas circunstancias, cualquier intento de mejorarlas resultaba una reacción natural, y se justificaba por sí mismo. No obstante, no parecían surgir muchas iniciativas entre los integrantes del Poder Judicial, y menos aún iniciativas integrales, de conjunto.

Esto despertó el interés por descubrir por qué, por indagar en la cultura de la organización judicial, que hace difícil percibir un mandato constitucional fundamental: como consecuencia de la independencia, cada Poder del Estado tiene la responsabilidad de encontrar la mejor forma de cumplir con el objetivo que le asigna la Constitución.

Es decir: el Poder Judicial tiene responsabilidad por su propia eficiencia y por la eficacia de sus estructuras, de modo que debe asumir la iniciativa al respecto, con el protagonismo de todos sus integrantes. No parece razonable considerar que esta responsabilidad se circunscriba a la cabeza del Poder Judicial. Por el contrario, parece más razonable considerar que alcanza a cada organismo dentro de la actuación que le ha sido encomendada.

Desde esa perspectiva, resulta natural concluir que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los tribunales inferiores -cada uno en su ámbito- y el Consejo de la Magistratura deben coordinar su actuación a fin de obtener mejores resultados.

En el marco de la opción que formuló el Congreso al establecer tribunales con competencias determinadas por territorio y por materia, estructurados de modo tal que las cámaras ejercen la superintendencia sobre los juzgados, es asimismo natural concluir que cada cámara -en ejercicio del Poder Judicial en su área- debe establecer y sostener un liderazgo efectivo

para actuar eficazmente dentro del sistema, desarrollar sus planes de acción, requerir los recursos necesarios para implementarlos, medir con exactitud su desempeño y responder por ese desempeño, públicamente.

Como intento de corroborar esas premisas, se proponen cursos de acción y medidas prácticas tendientes a que -aun cuando no se logren incrementos presupuestarios ni se produzcan cambios legislativos- el Poder Judicial genere una estrategia continua para cumplir del modo más eficiente y eficaz posible la función que le asigna la Constitución de la Nación Argentina.

Esto no significa, claro está, desconocer la conveniencia de una reforma estructural integral de mayor envergadura, sino un intento de demostrar que mientras tanto la apatía no parece la mejor actitud, porque no cumple el mandato constitucional que deriva de la independencia.

Con esas bases, se abordaron los siguientes **objetivos**:

a) Reseñar brevemente los orígenes de la cultura que mayoritariamente imperó en el sistema judicial -y que todavía lo afecta- con una finalidad exclusiva: que la identificación de las principales causas colabore a contrarrestar el *statu quo*, tendencia que se genera de modo inevitable una vez establecida la cultura interna de toda organización.

b) Comparar sucintamente la trayectoria institucional del Poder Judicial en la República Argentina con la que siguió idéntico Poder en el país -Estados Unidos de América- cuyo diseño constitucional se tomó como modelo del nuestro, con la exclusiva finalidad de aprovechar -en atención la coincidencia del marco constitucional- los aspectos de su desarrollo que puedan ser de utilidad para superar la ineficiencia y la ineficacia.

c) Con relación al punto anterior, dedicar especial atención a los *Trial Court Performance Standards* para las jurisdicciones estatales -no federales- de los Estados Unidos de América, ya que se trata de la primera experiencia en el mundo para orientar y medir la eficacia y la eficiencia en la actividad judicial, cuya utilidad se ha comprobado, en distritos y tribunales enteramente disímiles.

d) Destacar que, no obstante la reforma constitucional de 1994 y el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, no se han modificado las responsabilidades de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los Tribunales inferiores con respecto a su propia eficiencia y eficacia. El tema no genera ya el grado de controversia que tenía en 2001, pero por cierto no dejó de tener importancia, y da oportunidad para hacer hincapié en la responsabilidad de los organismos jurisdiccionales.

e) Analizar sucintamente los mandatos constitucionales y las competencias de los organismos que integran el Poder Judicial, con la finalidad de buscar la forma de coordinar su actuación para obtener resultados.

f) Explorar -con la misma finalidad- la posibilidad de ciertas delegaciones entre los organismos integrantes del Poder Judicial, a fin de obtener herramientas para mejorar la eficiencia de los jurisdiccionales.

g) Con la exclusiva finalidad de dar ejemplos de posibilidades, reseñar muy brevemente el marco normativo infraconstitucional para la actuación de los tribunales inferiores nacionales, en lo relativo a las disposiciones referidas a superintendencia, y las que facultan al dictado de reglamentos, ya que son las que -en especial por vía de unificación de criterios, adecuación de las interpretaciones a las necesidades cambiantes, y control de resultados- posibilitan actuar a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia, en forma integral.

h) Proponer a modo de ejemplos, dentro del marco normativo vigente para los tribunales nacionales, medidas concretas que puedan adoptarse sin necesidad de incremento presupuestario.

i) Formular propuestas que partan de tomar en cuenta las normas constitucionales, la tutela judicial efectiva, así como la garantía de igualdad ante la ley, y también que la seguridad jurídica y la previsibilidad son requisitos de lo que se ha dado en llamar Estado de Derecho; de modo que ha de buscarse en lo posible uniformidad de criterios, en especial respecto de los trámites; por consiguiente, en cada jurisdicción territorial las propuestas deben centrarse en el área de competencia por materia, es decir en cada fuero como un todo, no en cada juzgado o sala como unidades aisladas, para disminuir el riesgo de multiplicidad de criterios, y brindar una respuesta integral que auténticamente mejore la actividad judicial en su conjunto.

j) La formulación de las propuestas parte de tomar esencialmente en cuenta las necesidades usuales y las características de la actividad en los tribunales ante los que se ventilan mayoritariamente reclamos con contenido patrimonial. Los tribunales penales, al igual que los que tienen competencia en temas de familia y de menores de edad, requerirían tratamiento adicional y diferenciado en varios aspectos.

En la República Argentina no parece haber aún auténtico acuerdo acerca de cuál es la integración del Poder Judicial. Tampoco acerca de la naturaleza y alcances de las funciones que la Constitución Nacional asigna en ese ámbito. Esto requiere definir una posición en cuanto a la integración del Poder Judicial, y detallar el marco constitucional e infraconstitucional al que cada órgano debe ceñir su actuación, para intentar la formulación de propuestas ejecutables. De otro modo las propuestas serían incompletas -al no individualizarse el órgano con competencia para adoptar cada iniciativa y/o ejecutarla- o bien sería imposible comprobar su compatibilidad con el sistema constitucional y legal. Desde esta perspectiva a modo de ejemplo se describe la situación con respecto a la Justicia Nacional.

Precisión importante: Claro está, destacar la eficacia como responsabilidad del Poder Judicial parte de tomar en cuenta la específica función ju-

risdiccional de este Poder del Estado, y su independencia, de acuerdo con la Constitución Nacional. Precisamente por eso, no implica sostener que la función de los jueces consista en "gerenciar", ni que esta deba ser su función primordial o preponderante. Por el contrario, implica señalar que la importantísima función jurisdiccional constitucionalmente asignada a este Poder independiente no puede ser eficazmente cumplida si se carece de conciencia de la propia responsabilidad por la eficacia, y no se siguen los cursos de acción adecuados para lograrla.

## II. LA INTEGRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

¿Quién no sabe que el Poder Legislativo está integrado por dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados?

No está tan extendida, en cambio, la conciencia de que el Judicial es un poder complejo en el diseño constitucional argentino: también está integrado por diferentes órganos, en número mayor.

Según el actual art. 108 CN,

*El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación.*

Los términos de esa afirmación –como destaca María Angélica Gelli (2001:659)- implican una estructura jerárquica, ya que se califica como *Suprema* a la Corte e *inferiores* a los demás tribunales.

Pero, con independencia del orden jerárquico, afirman positivamente que los tribunales inferiores establecidos por el Congreso también ejercen en sus respectivos ámbitos el Poder propio de la función judicial.

El mandato constitucional es inequívoco. Entonces, del mismo modo que corresponde reconocer a la Corte Suprema las facultades necesarias para cumplir su misión, implícitas en la Constitución Nacional (Fallos, 300:1282), corresponde reconocer a los tribunales inferiores facultades equivalentes en sus respectivos ámbitos.

Si bien no es usual que esta conclusión aparezca formulada explícitamente con relación a los Tribunales inferiores, se admite como principio general que, como señaló Comadira (1999:176),

*...en la órbita pública la competencia no sólo comprende los poderes que resulten de la literalidad expresa de la norma, sino que incluye las facultades que, de modo razonablemente implícito, se deriven de aquéllos y también los poderes que puedan considerarse inherentes.*

Hay coincidencia general en cuanto a que, como garantía del equilibrio del sistema, es imprescindible que el Poder Judicial sea independiente. Y

la independencia no puede concebirse sin reconocimiento de la atribución de adoptar las medidas adecuadas para cumplir de modo apropiado su función.

Como consecuencia de la independencia y de esa atribución, es inevitable concluir que el Poder Judicial resulta políticamente responsable si no la ejerce.

Con esas premisas, en el marco de la opción que formuló el Congreso al establecer tribunales con competencias determinadas por territorio y por materia, estructurados de modo tal que las cámaras ejercen la superintendencia sobre los juzgados, cada cámara –en ejercicio del Poder Judicial en su área- debe establecer y sostener un liderazgo efectivo para actuar eficazmente dentro del sistema, desarrollar sus planes de acción, requerir los recursos necesarios para implementarlos, medir con exactitud su desempeño y responder por ese desempeño, públicamente.

Sin modificación del contexto constitucional reseñado –ya que el actual artículo 108 es el antiguo artículo 94 y el texto se mantiene invariable desde 1860- en 1994 se incorporó el Consejo de la Magistratura al capítulo de la Constitución correspondiente a la naturaleza y duración del Poder Judicial.

Según la ley 24.937 –modificada por las leyes 24.939, 25.669, 25.876 y 26.080- se trata de un

*... órgano permanente del Poder Judicial, que ejercerá la competencia prevista en el art.114 de la Constitución Nacional.*

Es decir: seleccionar en ternas vinculantes a los postulantes a los tribunales inferiores; administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia; ejercer facultades disciplinarias sobre los magistrados; decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados (en su caso, ordenar la suspensión y formular acusación); y

*Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.*

La ley 24.937, de creación y organización del Consejo de la Magistratura, actualmente modificada en muchos aspectos, establecía en el inciso 2) de su artículo 7°:

*Dictar los reglamentos referidos a la organización judicial y los reglamentos complementarios de las leyes procesales, así como las disposiciones necesarias para la debida ejecución de esas leyes y toda normativa que asegure la independencia de los jueces y la eficaz prestación de la administración de justicia.*

Entre otras, la transcripta fue una de las disposiciones que llevaron a que repetidamente se haya considerado que algunas de las atribuciones del Consejo de la Magistratura conllevaban un cercenamiento de faculta-

des a los órganos que tienen a su cargo el ejercicio del Poder Judicial (Gelli, 2001:686; Sagüés, 1999:33; Quiroga Lavié, 1999:665).

Actualmente esa disposición ha sido modificada, y en el inciso 2. del art. 7° de la ley 24.937 -sustituido por la ley 26.080- se enuncia entre las atribuciones del Plenario del Consejo de la Magistratura la de

*Dictar los reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye la Constitución Nacional y esta ley a fin de garantizar una eficaz prestación de la administración de justicia.*

En ese inciso no se alude al reglamento general del Consejo, ni al procedimiento de remoción de magistrados, tampoco a las reglas de funcionamiento de la Secretaría General, o de la Oficina de Administración y Financiera, ni del Cuerpo de Auditores del Poder Judicial, ni de los demás organismos auxiliares cuya creación disponga el Consejo, o a los concursos públicos para cubrir cargos, ni a la Escuela Judicial, ni al funcionamiento de las Comisiones del Consejo, porque todos estos temas están contemplados en otras normas. De modo que están contempladas más facultades reglamentarias.

¿No sería conveniente buscar una interpretación que coordine las atribuciones y responsabilidades de los órganos jurisdiccionales a cargo del ejercicio del Poder Judicial, con lo encomendado al Consejo de la Magistratura, para que se potencien los resultados y se logre la eficaz prestación de los servicios de justicia? La búsqueda debe hacerse a partir de la Constitución Nacional, con particular consideración de lo estatuido en los Arts. 108 y 114.

## **ANTECEDENTES Y CUADRO DE SITUACIÓN**

### **La Constitución estadounidense y su influencia en el diseño del Poder Judicial en la República Argentina**

En su diseño de la distribución de poderes -en particular en lo referido al Poder Judicial- e incluso en la redacción del preámbulo y varios artículos, el texto establecido en 1853 como Constitución de la Nación Argentina revela un indisimulable parecido con la Constitución de los Estados Unidos de América.

Es llamativo ese grado de influencia porque, durante el tiempo hasta entonces transcurrido del siglo XIX, los episodios de la historia estadounidense y los textos de ese origen tenían en el Río de la Plata una difusión muy inferior a los europeos.

Los traslados y las comunicaciones eran dificultosos, no estaba generalizado el estudio de inglés como segunda lengua, en esos años en que era infrecuente la publicación de obras traducidas, y el intercambio desde el puer-

to rioplantense se daba en mayor medida con Europa (al punto que quienes viajaban desde o hacia América del Norte en general tenían que hacer una escala intermedia en Europa, como ocurrió por ejemplo con maestros contratados por Sarmiento).

De modo que, mientras las ideas de los pensadores europeos -en especial las de los franceses- eran conocidas con bastante detalle por una minoría intelectual de gran participación en la política local (Romero, 1956:73,88), menor divulgación tenían los textos de origen estadounidense.

Claro está que circularon obras europeas que recogían los sucesos estadounidenses, pero esta circunstancia no altera el que en definitiva hayan sido textos de origen europeo los que alcanzaron mayor difusión. En su tesis doctoral Vanossi (1970:27) alude a un único ejemplar de *El federalista* que circuló en Santa Fe durante las sesiones preparatorias del Congreso y desapareció después, anécdota que da cuenta de lo escasos que eran los libros de ese origen.

Fueron en especial Sarmiento y Alberdi (1852:155) quienes dieron mayor impulso a la divulgación del modelo de organización estadounidense, aunque en realidad en las famosas *Bases* se seguía ante todo la obra de Pellegrino Rossi en torno a la Constitución de Suiza (Vanossi, 1970:30).

Quizás debido a la necesidad de componer una constitución federal -de la que constituía el primer modelo en el mundo- y al protagonismo de Juan María Gutiérrez y, especialmente, de José Benjamín Gorostiaga (Romero, 1956:153; Vanossi, 1970), no obstante la mayor propagación de otras posibles fuentes, la Constitución estadounidense resultó una de las principales guías para la redacción del texto aprobado por los constituyentes de 1853 (a tal punto que el preámbulo y varios artículos fueron concebidos a partir de una traducción literal).

Así, el diseño constitucional estadounidense, con su división tripartita del Estado, fue adoptado sin cambios en lo referido al Poder Judicial (Spota, 2000:25), por una Nación cuyos habitantes no tenían conciencia arraigada de la función judicial como un Poder independiente en igualdad de jerarquía con el Legislativo y el Ejecutivo.

### **Antecedentes virreynales e ideas políticas de mayor difusión en el siglo XIX**

Otra era la tradición legada por España. La organización política del Virreinato del Río de la Plata era similar a la del resto del imperio español: existía un cierto estado de confusión entre las funciones de gobierno, que -como ha señalado Félix Luna (1993:29)- tenía por finalidad que la Corona pudiera en última instancia controlar el conjunto.

Para la preservación de los intereses de la monarquía, la estructura del poder en las colonias carecía de delimitaciones claras, de modo que ante un

exceso de independencia -también ante un desafuero o un simple abuso- otro organismo pudiera reencauzar la situación (Luna, 1993:29).

Así, los virreyes tuvieron a su cargo lo que podría llamarse Poder Ejecutivo, pero no estaban totalmente al margen de la función judicial, porque eran presidentes de la Audiencia, una suerte de cámara de justicia o de Suprema Corte que se ocupaba en última instancia de los asuntos judiciales. Los miembros de la Audiencia no tenían exclusivamente funciones judiciales -aunque eran las preponderantes- porque ejercían además una función de planeamiento, carecían de independencia ya que tenían la obligación de expresarle al rey todas sus inquietudes, pero en lo inmediato podían tomar medidas políticas; incluso podían reemplazar al virrey, como ocurrió en Buenos Aires en 1806. Los cabildos debían cumplir funciones municipales; pero, en la práctica, ante el aislamiento que imponían las distancias, cumplían en el interior todas las funciones de gobierno.

En cuanto a la concepción de función judicial transmitida por los pensadores europeos de mayor difusión (Romero, 1956:135), en general partía de las ideas de Rousseau -que consideraba a la legislatura como la verdadera recipiendaria de la voluntad popular- y coincidía con las expresiones de Montesquieu, que había propuesto como modelo un papel autónomo pero bien ceñido a los mandatos del legislador, como forma de asegurar la efectiva vigencia de las normas que se dictasen para establecer un nuevo orden social (Montesquieu, 17:39).

En esos términos, la función judicial no era en realidad concebida como un verdadero Poder del Estado, en pie de igualdad con el Ejecutivo y el Legislativo (Vanossi, 1975:II-76). De allí parte la trayectoria que siguió en Francia la institución judicial (Vanossi, 1975:II-77).

Todo el pensamiento continental europeo de raíz iluminista, de notoria influencia en la época en que se redactó el texto constitucional original (Sampay, 1944: 7,8), se caracterizaba por reconocer -en mayor o menor medida- primacía al Poder Legislativo (Spota, 2000:30; Ventura, 1998:190).

Aquí, en realidad, la concepción política general de aquellos que tenían mayor oportunidad de influir era la que expresó Alberdi en *Bases* (Romero, 1956:153; Luna, 1993:109). En particular, se destacaba la preferencia por un Poder Ejecutivo "fuerte" (Romero, 1956:154). También, la prevención respecto de que estuviesen dadas las condiciones para una república perfecta, y la de que, hasta que esas condiciones se creasen, resultaba conveniente acotar las libertades políticas (Romero, 1956:145,147; Luna, 1993:110; la expresión directa más explícita puede hallarse en la obra de Echeverría *Dogma Socialista*, de 1846, que muy poca relación tiene con lo que hoy imaginaríamos a partir de ese título).

De modo que fue escaso el debate que suscitó la actividad judicial en el momento de sancionarse la constitución (Romero, 1956:153). En ese momento, el papel del Poder Judicial no despertaba inquietudes especiales.

Es decir que, bien se considere la tradición colonial -de mayor influencia en la población en general-, o la cultura de raíz europea e iluminista más difundida entre los intelectuales, o el ideario de Alberdi como expresión de la verdadera conciencia política del momento, no hay elementos que indiquen que existiera en la sociedad una efectiva y arraigada conciencia de la función judicial como auténtico Poder del Estado, en pie de igualdad con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y con la atribución de decidir en última instancia en caso de conflicto entre los tres.

### **Perfil institucional del Poder Judicial en Estados Unidos de América-La Supreme Court**

Del *common law* provenía una tradición diferente a la colonial rioplatense, con algunos antecedentes de decisiones judiciales que habían restado eficacia a leyes contrarias a una norma considerada superior (Ventura, 1998:125).

Además Hamilton(1788:626) -bien difundido en su tierra- ya había delineado someramente en el parágrafo 78º de *El Federalista* la función clave del Poder Judicial.

Pero, en rigor de verdad, quizás ni siquiera en los Estados Unidos de América existiese una conciencia generalizada y explícita en ese sentido en el momento en que se adoptó la constitución (Vanossi, 1975:II-79). De lo contrario, no hubiesen generado impacto la decisión en *Marbury vs. Madison* y otros escritos que redactó Marshall años después, que tuvieron una trascendencia fundamental para delinear el papel que en lo sucesivo desarrolló la Suprema Corte de los Estados Unidos de América (Vanossi, 1975:II-82).

En ese país la cabeza del Poder Judicial adoptó un modelo institucional que condujo a que la opinión pública perciba su protagonismo como un auténtico órgano de gobierno, antes que como una tercera instancia judicial (Cueto Rúa, 1987:863; Santiago (h), 1998:119; Vanossi, 1975:II-75,83,180; Warren, 1928:1).

Al expresar en 1803 -en *Marbury vs. Madison*- que tenía a su cargo el control de constitucionalidad, el Tribunal estadounidense despejó toda posible duda acerca de la importancia de su papel político en el marco de la Constitución.

Se compartan o no sus conclusiones, ya sea que se las califique como errores o como aciertos, las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos han sido decisivas en la historia de ese país (Santiago (h), 1998:119; Vanossi, 1975:II-95; Warren, 1928:I-1).

Por ejemplo, acaso no dejó otra alternativa que la guerra de secesión la sentencia que se dictó en *Dred Scott vs. Stanford*, favorable al dueño de un esclavo que pretendió recuperarlo cuando logró ingresar a un estado abolicionista.

Proviene de una decisión judicial que se considere obligación recordar sus derechos constitucionales a quien es detenido (*Miranda*). También, la obligación estatal de suministrar asistencia legal a quien no pueda costearla.

En *Plessy vs. Ferguson* la Suprema Corte de los Estados Unidos sostuvo el principio de educación igual pero separada entre las distintas razas. Muchos años después, en *Brown vs. Board of Education*, cambió su enfoque y sentó como principio la integración en lo relativo a la educación.

La actuación del Poder Judicial fue definitoria en la caída del Presidente Nixon y en el ascenso al poder del segundo Presidente Bush.

Como consecuencia del desarrollo de un papel de tal envergadura, con gran exposición pública del impacto general de las sentencias, los integrantes de ese Tribunal tienen clara conciencia de que conducen un órgano de gobierno. Al punto de no limitar sus decisiones a la existencia de un caso concreto que requiera ser dirimido; por ejemplo al legitimar en determinadas condiciones el aborto, en *Roe vs. Wade*, mucho después del nacimiento de la hija de la demandante.

Se considere o no acertado ese tipo de iniciativa, es inequívoco que la Suprema Corte de los Estados Unidos de América ha tenido un grado acorde de activismo para adecuar las estructuras del Poder Judicial según el paso del tiempo.

Sus miembros han advertido que todo órgano de gobierno tiene responsabilidad por su propia eficiencia, por la eficacia de sus estructuras y por la búsqueda de la mejor forma de cumplir con el objetivo que le asigna la Constitución (Schultz y otros, 1993:vii; Ventura, 1998:141).

Con conciencia de esa responsabilidad, la Suprema Corte advirtió el riesgo de que la afluencia de causas sin trascendencia institucional terminara por convertirla en un tribunal de tercera instancia.

Para evitarlo, durante la presidencia del Juez Taft se adoptó la iniciativa que llevó a la redacción de lo que se dio en llamar *The Judge Bill*; todos los miembros de la Corte y especialmente su presidente llevaron a cabo una intensa campaña de explicación y defensa del proyecto, que logró la aprobación del Congreso en 1925 (Vanossi, 1975:II-147).

A partir de entonces, en la mayor parte de los casos únicamente puede solicitarse la avocación de la Suprema Corte, que el Tribunal acepta o rechaza a discreción.

Esa iniciativa ha tenido una importancia fundamental en el fortalecimiento de todo el Poder Judicial: la Suprema Corte puede servir mejor al país, como órgano de gobierno, al contar con el tiempo necesario para decidir los casos que involucran temas de trascendencia general, relevantes para la comunidad en su conjunto, mientras que la inmensa mayoría de los

casos queda definitivamente resuelta en los tribunales inferiores, con lo que éstos también han ganado poder.

En ese contexto, el Poder Judicial ha desarrollado un sistema de administración descentralizado pero en su órbita de control (Ventura, 1998:143).

Tampoco ha sido ajena a su iniciativa la creación de las condiciones necesarias para la capacitación continua, e incluso las tareas de investigación de lo atinente a la magistratura. Esas iniciativas llevaron a la creación del *Federal Judicial Center* y el *National Center for State Courts*, en los ámbitos federal y estatal, respectivamente (Ventura; 1998;151,163).

Con la intervención del *National Center for State Courts* se desarrolló un sistema para orientar la actuación judicial hacia la calidad y medir los resultados: los *Trial Court Performance Standards*. Al ser puestos en práctica, en tribunales completamente disímiles, en ámbitos estatales que no sólo difieren en cuanto a lo organizativo y procesal sino incluso en cuanto al derecho sustancial, han demostrado ser una herramienta útil para mejorar y medir la eficacia del servicio de justicia (este tema se desarrollará por separado más adelante).

Las más recientes mediciones del sistema de estándares revelan que en términos generales la actuación de las cortes estatales cuenta con un importante grado de aprobación entre quienes han pasado por el sistema judicial; en muchos aspectos el grado de aprobación supera el 50%. Las mediciones regulares -y su difusión- tienen por objeto superar las proporciones en todas las áreas.

Además, desde 1991 se ha incorporado un comité especial para el planeamiento estratégico de largo alcance (Ventura, 1998:162).

Según estadísticas consultadas en septiembre de 2001 en el *Federal Judicial Center*, la imagen positiva de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América superaba el 80% entre los ciudadanos de ese país, en todas las áreas auditadas.

Con independencia de los cambios en la integración de la *Supreme Court*, continúan las iniciativas tendientes a adecuar las estructuras judiciales a las nuevas circunstancias. Por ejemplo, en 2007 se ha adoptado un nuevo reglamento, integral y pormenorizado, que contempla prácticamente todas las posibilidades de actuación en el ámbito de la *Supreme Court*, con la consiguiente ganancia en previsibilidad y transparencia.

### **Perfil institucional del Poder Judicial de la Nación-La Corte Suprema de Justicia de la Nación**

En su discurso como miembro informante de la Comisión redactora de 1853, Gorostiaga dijo con respecto a nuestra Constitución: "*su proyecto está vaciado en el molde de la Constitución de Estados Unidos*" (Vanossi, 1970:31).

Pero, no obstante la similitud entre los textos constitucionales y una actuación inicial que revela cierta conciencia de la función política (Vanossi, 1975:II-84,85,86,87), en especial a lo largo del siglo XX la Corte Suprema de Justicia de la Nación siguió un camino diferente, caracterizado por un menor protagonismo institucional (Vanossi, 1975:II-75).

Como ha destacado Félix Luna (1993:115), *“las comunidades no se hacen a saltos... son muy escasas las ocasiones donde se producen cambios o rupturas definitivas”*.

Es que si bien la Constitución establece el modelo norteamericano, la tradición sociocultural era otra. Además, el sistema infraconstitucional argentino -en especial, por vía de la codificación- está fuertemente influenciado por el modelo europeo continental, francamente opuesto.

Basta con señalar que dentro del primero se ha desarrollado una línea jurisprudencial según la cual prácticamente ningún acto del legislador escapa al eventual control de los jueces, mientras que en Francia incurría en delito tipificado en el código penal el juez que invalidara un Decreto o una ley (Vanossi, 1975:II-89).

En el punto de confluencia de ambos sistemas, durante muchos años no se logró combinar lo mejor de cada uno (en realidad, no parece que se haya logrado aún la mejor combinación posible).

Así, aunque en 1888 -en el caso de la viuda de Elortondo (Fallos 33:162)- la Corte Suprema hizo una inequívoca manifestación acerca de cuál era el modelo institucional que debía seguir conforme la Constitución, su perfil se fue diluyendo -especialmente con las sucesivas integraciones- hacia el propio de una tercera instancia judicial, mucho más cercano al modelo francés que al norteamericano en la forma en que ha aplicado la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables (Fallos 53:435).

En esa trayectoria tiene que haber influido, necesariamente, el cambio total o sustancial en la integración de la Corte casi cada una de las veces en que -desde 1947- el Poder Ejecutivo cambió de signo político. Como es evidente, esto minó la confianza pública en la independencia de la institución.

Durante muchos años, en la República Argentina la opinión pública mayoritaria pareció no tener conciencia de que existiera un verdadero tercer Poder en el Estado, hasta que a propósito de la crítica situación que hizo eclosión a fines de 2001 hizo públicos airados reclamos, que pusieron en evidencia la necesidad de revisar el funcionamiento del sistema judicial en su conjunto.

En Argentina quizás recién ahora la sociedad esté advirtiéndolo que el Poder Judicial tiene una verdadera cuota de poder y, por lo tanto, la consiguiente responsabilidad por acción o por omisión.

Hayan sido o no conscientes, los propios integrantes del Poder Judicial parecen haberse comportado como un fiel reflejo de la conciencia social de aquel tiempo anterior, sin poder sustraerse a la tendencia general, y a considerar que la función judicial se agotaría -poco más o menos- en dictar sentencia en las concretas controversias que se someten a consideración de los jueces, con apego a las leyes dictadas por el legislador.

Tan fuerte es el arraigo de la idea limitada de la función judicial, que durante muchísimos años incluso ha impedido advertir que, como Poder del Estado, el Judicial debería definir sus propias estrategias para el logro de la función que le encomienda la Constitución Nacional.

Una conciencia de esa naturaleza está todavía muy poco desarrollada entre los jueces: en general se tiende a esperar soluciones desde los otros Poderes, ya sea en forma de incrementos de asignaciones presupuestarias o modificaciones legislativas en cuanto a la competencia, las disposiciones procesales, etc. Durante muchos años no parece haberse explorado, por ejemplo, la posibilidad de mejorar el rendimiento del presupuesto aunque no fuese incrementado, o de buscar la forma de abreviar el tiempo de duración de los procesos en el marco de las leyes procesales vigentes, etc.

Hay otro aspecto en el que también es escasa la conciencia de la cuota de responsabilidad del Poder Judicial por el gobierno de la Nación: la función política que se desarrolla por medio de la creación pretoriana del derecho.

Cuando en un caso concreto el Poder Judicial ha de asumir el control respecto de actos de los otros dos Poderes, en particular por medio del control de constitucionalidad, resulta en general claro que desarrolla una función de control político.

Pero también se ejerce una función política trascendental para la conducción general del país cuando, por medio de la jurisprudencia mayoritaria, queda delineado el ámbito de legalidad dentro del que la sociedad debe actuar.

En este sentido, con agudeza ha señalado Julio Cueto Rúa que, cuando un tribunal dicta una sentencia, no sólo pone fin a un litigio concreto: además comunica a la comunidad cuál es el criterio vigente para dirimir conflictos de ese tipo.

Como enumera Alfonso Santiago(h) (1998:119), por medio de las decisiones judiciales se sientan principios, se promueven valores, se delimitan orientaciones y se establecen límites, que intervienen en la configuración de una sociedad y de un Estado.

Es por eso que, para los jueces anglosajones, habituados a tener conciencia de la posibilidad de crear derecho a través de sus decisiones, es impensable establecer una conclusión sin tomar en cuenta el impacto y las consecuencias que una línea jurisprudencial pueda tener sobre la sociedad en su conjunto, más allá del caso concreto de que se trate (es paradigmática

en este sentido la decisión de la Suprema Corte de Minnesota en *Naftalin vs. King*, donde se resolvió no declarar la inconstitucionalidad de una norma ante la evidencia de que, al margen del caso concreto, la declaración generaría un daño inconmensurable para la comunidad).

En Argentina, en cambio, como ha destacado Bianchi (1992:115), los abogados en general han sido formados casi exclusivamente en función de una tradición iluminista que tiene por máximo exponente a Montesquieu, quien proponía como ideal de juez a aquel que se limitara a ser *la bouche de la loi* (17:39). Es decir, un autómatas que adecuara a un caso concreto lo previsto con carácter general por el legislador.

Con esa formación, todavía muchos jueces argentinos se sienten "ajenos" al eventual impacto de las decisiones judiciales fuera del caso concreto: en Argentina es excepcional encontrar en las sentencias indagaciones acerca de las consecuencias que en la sociedad en su conjunto podría tener una determinada interpretación del texto legal en lugar de otra. En los contados casos en que se formulan consideraciones de este tipo, suele ocurrir que sean mal vistas por muchos doctrinarios, como impropia justificación de una decisión política -en la acepción partidista del término- que soslaya lo estrictamente "jurídico" (es decir, la literalidad del texto legal o alguna otra pauta dogmática).

Como derivación de la formación de base iluminista, en general se otorga al conocimiento de las leyes por parte de los jueces un valor excesivo. Pareciera considerarse que el conocimiento pormenorizado de la legislación daría por sí mismo una suerte de garantía de buen desempeño, con prescindencia de los principios y valores sociales. Además, se atenúa así la exigencia de una sólida formación integral, herramienta imprescindible para cumplir la función judicial que, con contenido político -en su más alta acepción-, se proyecta inevitablemente más allá de los casos concretos.

Otra derivación de ese tipo de formación de raíz iluminista es la desmedida confianza en que la especialización de los jueces redundará en un mejor conocimiento de las leyes aplicables en cada ámbito y, por esa vía, en un mejor servicio de justicia. Se soslaya que la excesiva especialización puede encubrir a veces una pobre formación integral, que dificulta adquirir una adecuada visión de conjunto de todo el ordenamiento jurídico. También, conspira contra la posibilidad de dar similar preponderancia a todas las aristas que pueda presentar un caso, ya que de modo ineludible se tenderá a considerarlo desde la óptica de la especialización. Por otra parte, la excesiva especialización da origen a evitables conflictos de competencia. Además, no permite una respuesta rápida y adecuada del sistema cuando ante ciertas coyunturas se producen incrementos de causas en materias determinadas, mientras en otras hay capacidad ociosa.

Ahora bien, en la República Argentina las estructuras del Poder Judicial han tenido muy escasas variaciones desde fines del siglo XIX. Incluso la in-

corporación de la informática implicó en muchos casos la adecuación de este recurso a la estructura existente, sin que se hayan explorado desde la institución las posibilidades de un cambio integral que pudiera favorecerla.

En general, sólo muy recientemente se han formulado desde el propio Poder Judicial iniciativas para una modernización sustancial.

Acaso haya influido en esto la formación -escasamente proclive a los cambios- de los abogados en este país. También, el que durante muchos años buena parte de los jueces provino de lo que se ha dado en llamar "carrera judicial": desde estudiantes trabajaron como empleados, secretarios, etc., en el propio Poder Judicial. De allí que, si bien los jueces provenientes de una carrera como empleados judiciales muchas veces son excelentes conocedores de los textos legales, también son el resultado de la cultura interna de la organización judicial: han recibido una formación burocrática, que genera tendencias al mantenimiento de las características de la propia organización, así como la resistencia a los cambios.

Pero no se advierte una tendencia diferente entre los jueces que antes de ser designados ejercieron como abogados. En realidad, los sistemas de designación no parecen haber siquiera ponderado el interés de los candidatos por las mejoras organizativas, o la modernización en los métodos.

Otro fenómeno igualmente negativo es el de jueces con escasa prudencia y preparación que -a veces con loables intenciones, otras ante todo con afán de diferenciarse demagógicamente- adoptan en forma desmesurada actitudes aparentemente expeditivas pero al margen de las normas vigentes, que en muchas ocasiones implican violentar derechos constitucionales. Como es obvio, a pesar de que muchas de estas actitudes sean celebradas por algunos medios, y puedan generar simpatía en el sector que se considere beneficiado, en nada colaboran a la vigencia del Estado de Derecho. Además, alientan las prevenciones contra los cambios y contra los métodos de modernización de la actividad.

Este cuadro de situación estaría incompleto si no se menciona un mal que aqueja a la Argentina en su conjunto y, por consiguiente, también al Poder Judicial: el abandono de la aspiración a la excelencia, la inexistencia de una propuesta que motive a la sociedad como totalidad a esforzarse para lograr una superior calidad en toda acción (Tomás Eloy Martínez, 2002; Ernesto Schoo, 2002).

Es indudable que quienes tuvieron papeles destacados en la época de la organización constitucional del país creían en la excelencia como motor de la sociedad, coincidamos o no con su ideario, y más allá de los errores en que puedan haber incurrido. Esto puede comprobarse de diversas formas, pero la más clara es la trascendencia que hombres como Sarmiento daban a la educación.

No es casual entonces que, como art. 5º de la Constitución Nacional, se haya establecido, entre las condiciones que el gobierno federal exige para ga-

rantizar a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones, que las constituciones provinciales aseguren la educación primaria (aunque ahora pueda parecer escasa, en esa época la exigencia era inusualmente progresista).

En 1910 la Argentina llegó a distinguirse de las otras naciones de América del Sur por -entre otros logros- la existencia de una clase media, con un considerable número de integrantes, en cuyo desarrollo tuvo un papel primordial el sistema educativo, admirable para su tiempo (Luna, 1993:137,144).

Como insiste Félix Luna, el progreso de la Argentina hacia 1910 "no ocurrió por azar, sino que fue promovido acertadamente por un lúcido núcleo de dirigentes..."(1993:152).

Ese sistema educativo difundió un criterio de excelencia que marcó el camino por muchos años. Pero poco a poco la educación pública fue degradándose, porque en los años sucesivos se fue perdiendo la conciencia de su importancia. En forma paralela a su progresiva declinación, la aspiración a la excelencia se fue atenuando.

El pasado de grandeza no se olvida fácilmente: entre 1910 y 1926 este país parecía uno de los más promisorios del mundo. Sin embargo, no se mantiene la cultura de la excelencia, uno de los elementos determinantes para que se lograra esa situación (Tomás Eloy Martínez, 2002; Ernesto Schoo, 2002).

Desde hace años es inevitable percibir que muchos estudiantes de Abogacía no tienen otra apetencia que obtener las notas de aprobación indispensables para contar con el título. La actitud en la etapa universitaria es indicativa del escaso grado de interés por desempeñarse con excelencia en la actividad que eligieron.

El Poder Judicial no está al margen de esa actitud general. La degradación de la educación universitaria ha impactado especialmente en la formación de sus integrantes (Ventura, 1998:XVIII)

No es casual entonces que, no obstante la extrema similitud de las respectivas Constituciones en lo relativo al Poder Judicial, mientras en Estados Unidos de América la mayor parte de las propuestas de cambio de la organización interna surgieron del propio Poder Judicial, en la República Argentina durante muchos años han sido mínimas las iniciativas en ese sentido, y en el ámbito nacional y federal casi exclusivamente dirigidas a aumentar la cantidad de tribunales, a pesar de la existencia de un marco normativo propicio y explícito, que en lo sustancial no cambió con la aparición en escena del Consejo de la Magistratura.

La mejor prueba del peso del componente cultural en la estática organización judicial la constituyen los cambios que en forma aislada se han ido desarrollando en algunas dependencias judiciales, para abreviar tiempos y mejorar la atención, así como -especialmente- los que se están gestando en los dos últimos años con alcance general, a partir de iniciativas de nuevos integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Esto último tiene máxima trascendencia: sin alteración del contexto constitucional y legislativo, ni modificaciones presupuestarias sustanciales, una nueva integración de la Corte Suprema ha iniciado actividades tendientes a mejorar integralmente la calidad y la eficacia en el sistema judicial, así como el acceso a la justicia. Es obvio, entonces, que ninguna disposición legal o constitucional lo impedía hasta ahora, y que la inexistencia de iniciativas anteriores obedeció esencialmente a una cuestión cultural.

## **2. LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL POSIBLE EN EL MARCO CONSTITUCIONAL ANTERIOR A LA REFORMA DE 1994**

En el texto constitucional original se establecía específicamente el número de integrantes de la Corte Suprema. Una de las modificaciones introducidas con la primera reforma, en 1860, consistió en dejar librado ese número a la decisión del Congreso. Desde entonces el texto correspondiente a la composición del Poder Judicial -numerado como artículo 94, actualmente como artículo 108- es:

*El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación.*

La caracterización como Poder de Estado del Judicial conlleva al reconocimiento de todas las facultades necesarias para el cumplimiento de su función, implícitas en la Constitución respecto de cada uno de los integrantes con relación a su ámbito de actuación.

Las normas dictadas por el Congreso en general las han hecho explícitas, sin retacearlas. Desde hace décadas se encuentran en vigencia normas que enuncian facultades que -en particular por medio del ejercicio de superintendencia y de reglamentaciones que el propio Poder Judicial tiene atribución de dictar- podrían ser desarrolladas con gran amplitud para lograr eficiencia y eficacia, por vía de unificación de criterios y de una adecuación permanente a necesidades cambiantes, con control de resultados.

En la práctica, han sido escasamente empleadas.

### **Ley 48**

Casi contemporánea con la primera instalación de la Corte, esta ley de 1863, aún vigente en muchas de sus disposiciones originales, define la jurisdicción y competencia de tribunales nacionales. En lo que aquí interesa, cabe destacar que establece la posibilidad de acudir ante la Corte Suprema por inhibitoria o retardo de cualquier juez, también en el caso de que alguno rehúse inhibirse cuando así corresponda (art.6), e instaura la obligación de auxilio del Ejecutivo al Judicial para la ejecución de sentencias, así como de los jueces y autoridades provinciales (art. 13).

Especialmente debe destacarse el artículo

*18.- La Corte Suprema podrá establecer los reglamentos necesarios para la ordenada tramitación de los pleitos, con tal que no sean repugnantes a las prescripciones de la ley de procedimientos.*

(La vigencia de este artículo -tema controvertido en doctrina a partir de 1994- se tratará bajo el título "Supervivencia de las facultades reglamentarias de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial").

### Ley 1893

Desde 1887 el artículo 102 de la ley 1893 establece, con relación a la organización de los tribunales de la Capital Federal:

*Cada cámara ejercerá superintendencia sobre los tribunales y funcionarios inferiores de su ramo y dictará los reglamentos convenientes para la mejor administración.*

En el marco de la dificultad para establecer los alcances de posibles derogaciones implícitas, Eduardo Martínez Álvarez consideró que el artículo transcrito habría sido derogado por el Decreto ley 1285/58. De modo que así consta en la edición del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que tuvo a su cuidado (Buenos Aires, Zavalía, 1996).

Miguel Danielián y Claudio Ramos Feijóo, a cargo de la supervisión de la edición que del mismo Código efectuó más o menos contemporáneamente Abeledo-Perrot (Buenos Aires, 1997), han advertido que no es así. El criterio se mantiene en la edición que incluye la reforma introducida por la ley 25.488. (LexisNexis Abeledo-Perrot, 2002).

La ley 1893 ha sido objeto de múltiples modificaciones y algunas de sus disposiciones han sido derogadas implícitamente por el mencionado Decreto ley 1285/58, en particular a partir de las modificaciones introducidas en este último por normas posteriores, como la ley 24.289.

Pero no hay disposición concreta alguna que derogue expresamente el transcrito artículo 2º de la ley 1893, ni razones que autoricen a considerarlo implícitamente derogado por el Decreto ley denominado de organización de la justicia nacional, cuando en éste no se asigna la superintendencia respecto de los juzgados en una forma distinta de la prevista en la ley 1893, ni se atribuye facultad reglamentaria a otros organismos.

Para corroborarlo se ha consultado, en el Departamento de Ordenamiento Legislativo de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación, el texto vigente de la ley 1893.

Según esta ley 1893, la superintendencia de las cámaras comprende: 1) velar por el orden y disciplina de los tribunales, oficinas y funciones de su dependencia; 2) adoptar o proponer -según el caso- las medidas necesarias para que los registros y archivos de las oficinas públicas de la administración

se conserven en buen estado y con toda seguridad; 3) controlar el movimiento de los respectivos juzgados; en el supuesto de retardo o negligencia, conminar al juez de que se trate al cumplimiento de su deber y, en la hipótesis de faltas reiteradas, informar para posibilitar que se evalúe dar inicio al mecanismo de destitución (la ley prevé el deber de informar al Poder Ejecutivo para que éste a su vez informe a la Cámara de Diputados; esta previsión debe entenderse sustituida en lo pertinente de acuerdo con el actual sistema).

También se establece en el art. 109 de la ley 1893 la obligación de cada cámara de informar al Ministerio de Justicia, anualmente, acerca del movimiento de la administración de justicia en su ámbito,

*... observando los abusos e inconvenientes que hubiese notado en su marcha o en la aplicación de las leyes, y proponiendo todas aquellas medidas tendientes a su mejoramiento y a la más pronta y expedita marcha de la justicia (art.109).*

No es casual que estas disposiciones hayan sido dictadas en 1887, cuando había un proyecto de país que –más allá de desaciertos- perseguía la excelencia.

Con esa finalidad se tuvo en cuenta que, al haberse adoptado una asignación de jurisdicción por especialización en materias, sería cada organismo de alzada el que estaría en mejores condiciones de advertir la eficacia de la legislación, su efectiva adecuación para el logro de los fines perseguidos.

Con esa premisa, se encomendó a los tribunales de segunda instancia un seguimiento periódico de los resultados concretos de la aplicación de las leyes en cada ámbito.

Esta disposición sugiere la intención de corregir los eventuales desaciertos y adecuar permanentemente la legislación a las necesidades que se presenten, ya que de otro modo no tendría motivo.

La posibilidad no ha sido verdaderamente aprovechada.

Si bien las distintas cámaras han cumplido puntualmente con la obligación de remitir estadísticas, es difícil encontrar comunicaciones escritas con la finalidad prevista en el transcripto art. 109 de la ley 1893.

En ocasiones en que se produjeron incrementos importantísimos en el número de causas, algunas de las Cámaras afectadas formularon pedidos para la ampliación de dotaciones o directamente la creación de más juzgados o salas. En general, se trata de solicitudes de “más de lo mismo”: no hay propuestas novedosas. No se advierte que se haya evaluado la necesidad o la posibilidad de mejorar o adecuar ante el transcurso del tiempo la estructura orgánica del Poder Judicial.

Por el contrario de lo que ocurrió, el legislador de 1887 no parecía tener en miras una estructura estática, que se mantuviese en lo sustancial idéntica a sí misma por años y años.

Al parecer, intentó promover una suerte de adecuación permanente a la realidad y las necesidades que fueran advirtiéndose, tanto de la legislación de cada rama como de la organización interna de cada fuero, al requerir a cada cámara un informe anual sobre esos temas así como propuestas tendientes a la superación.

En cuanto al control para evitar eventuales demoras en el servicio de justicia, la iniciativa para mejorarlo y la potestad para dictar reglamentos, deberían considerarse como obligaciones propias del Poder Judicial, implícitas de modo inequívoco en el texto constitucional original.

No deriva de las normas constitucionales sólo lo consignado de modo expreso: deben considerarse implícitamente incluidas todas las obligaciones y facultades necesarias para el adecuado desarrollo de la función que resulta de la división de poderes establecida en la Constitución Nacional (Fallos, 300:1282).

Sería irrazonable no reconocer a cada Poder del Estado todas las obligaciones inherentes y facultades necesarias para la consumación de su función constitucional (Comadira, 1999:176). Lo contrario implicaría en los hechos desconocer su independencia.

Por derivación de lo estatuido en el artículo 108 CN con relación a los tribunales inferiores establecidos por el Congreso, al haber optado el legislador por la asignación de jurisdicción por especialización, ese reconocimiento debe efectuarse respecto de la cabeza de cada una de las jurisdicciones especializadas -cada cámara- con relación a todas las obligaciones concernientes y facultades necesarias para que la función judicial se cumpla con eficiencia y eficacia en su ámbito.

Ya que se ha adoptado la especialización por materias, los tribunales de alzada -a cargo de la revisión de las sentencias y al mismo tiempo del control del movimiento de los respectivos juzgados- son los organismos en mejores condiciones para advertir las necesidades, las tendencias, los problemas y sus posibles soluciones. Así lo ha reconocido expresamente el Congreso en la ley 1893.

En cuanto a la posibilidad de dictar reglamentos (expresamente prevista en el art.102 de esa norma), en general no ha sido exhaustivamente aprovechada (aunque recientemente se advierte un nuevo y diferente impulso). Si bien casi todas las cámaras dictaron algún tipo de reglamentación respecto del personal y otras acerca de cuestiones puntuales, las disposiciones son en general inorgánicas -por lo que no es sencillo reunir toda la reglamentación vigente- y escasamente vinculadas a los aspectos que podrían redundar en mayor agilidad en el trámite judicial.

Una excepción es el Reglamento para la Justicia Nacional en lo Civil, al que se aludirá más adelante, bajo el título "Supervivencia de las facultades reglamentarias de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial".

## **Ley 4055**

Si bien en otros aspectos ha sido modificada, desde 1902 la ley 4055 establece:

*Artículo 10: La Suprema Corte ejercerá superintendencia sobre las Cámaras Federales, jueces de sección y demás funcionarios de la justicia federal, debiendo dictar los reglamentos convenientes para procurar la mejor administración de justicia.*

*Artículo 11: La superintendencia de la Suprema Corte comprende:*

*velar por el cumplimiento de esos reglamentos e imponer las penas disciplinarias que ellos fijan para los casos de infracción; ...*

*Artículo 22: Las cámaras federales dictarán un reglamento interno y lo someterán a la aprobación de la Suprema Corte.*

## **Decreto ley 1285/58, ratificado por ley 14.467, con sucesivas modificaciones**

Contempla la organización de la justicia nacional, y varios de los aspectos relativos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, inclusive el número de sus miembros, modificado por la ley 26.183. Entre muchos otros temas, en el art.16 de este Decreto ley -con la modificación introducida por la ley 24.289- están detalladas las sanciones aplicables a magistrados, funcionarios, empleados y auxiliares de la Justicia de la Nación.

## **Ley 17.928**

Desde 1968 la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuenta con autorización legislativa permanente para proceder a la redistribución o traslado de secretarios, agentes y personal auxiliar que se desempeñan en cualquiera de los fueros y circunscripciones de la Justicia Nacional. Según ley 17.928:

*Artículo 23: Autorízase a la Corte Suprema de Justicia para cubrir los cargos de secretarios y de personal auxiliar de los tribunales nacionales mediante la redistribución o traslado de los agentes que se desempeñan en cualquiera de los fueros y circunscripciones de la Justicia nacional.*

*Esta atribución tendrá carácter permanente.*

## **El Código Procesal Civil y Comercial de la Nación-Ley 17.454 y sus modificatorias**

En el ámbito federal y nacional, los deberes y facultades de los jueces en el proceso han sido esencialmente estatuidos en los Arts. 34, 35, 36 y 37 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (sin perjuicio de los que resultan de otras disposiciones, como los Arts. 204, 533, 535, etc.).

Corresponde destacar especialmente que es deber del juez dirigir el proceso, con la responsabilidad de mantener la igualdad de las partes y vigilar para que la tramitación se complete con la mayor economía de tiempo y dinero. Con esa directriz debe concentrar en un mismo acto todas las diligencias posibles; señalar los defectos u omisiones para que sean subsanados en el plazo que fije; y disponer de oficio lo que sea necesario para evitar nulidades.

A partir de la vigencia de la modificación introducida por la ley 25.488 (el 22/5/2002), se sumó la obligación de disponer de oficio las medidas necesarias para sanear nulidades, y se enunciaron como deberes lo que hasta entonces estaba previsto como facultades disciplinarias, ordenatorias e instructorias. De modo que resulta imperativo ordenar el testado de toda frase injuriosa, indecorosa u ofensiva, excluir de las audiencias a quienes perturben su curso, aplicar correcciones disciplinarias y emplear todas las facultades ordenatorias e instructorias enunciadas en el nuevo texto del art. 36 (que en realidad no se diferencia en mucho del anterior, salvo en calificar como deber lo que antes se enunciaba como posibilidad).

El juez debe tomar las medidas necesarias para evitar la paralización del proceso; intentar y proponer conciliaciones; citar personalmente a las partes y a testigos; proponer fórmulas para simplificar o disminuir las cuestiones litigiosas o la actividad probatoria; ordenar medidas tendientes a esclarecer los hechos; corregir errores o suplir omisiones. Debe impulsar de oficio las causas en las que existan fondos de menores o incapaces.

También cuenta con la posibilidad de imponer sanciones pecuniarias con finalidad conminatoria.

En síntesis, en el ámbito de aplicación del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación el juez cuenta en forma explícita con facultades adecuadas para conducir el proceso.

Este Código prevé respecto de la IIa. Instancia, además de la función propia como instancia revisora, otra de unificación de jurisprudencia, de aplicación obligatoria para la misma cámara y los jueces de primera instancia del ámbito. La determinación de doctrina uniforme y obligatoria puede ser instada por los litigantes por medio del recurso de inaplicabilidad de ley (arts. 288 y cc.); también puede fijarse a iniciativa de cualquiera de las salas que integran la cámara, si la mayoría absoluta de sus integrantes coinciden en la conveniencia de unificar la jurisprudencia en el tema de que se trate (art.302).

Es evidente que el Código Procesal establece como pauta general el seguimiento de los principios de concentración y de economía procesal, que en la práctica implican la obligación de dirigir el proceso judicial de modo que todos los pasos necesarios se cumplan en el menor número posible de actos procesales, y en el menor tiempo posible. Estos principios procesales tienen total correlación con principios que aparecen también en los diferen-

tes modelos de gestión para la calidad: la gestión racional de los procesos, su orientación hacia los resultados, y la mejora continua (Giménez, 2007:2). No obstante, no es habitual en la práctica que los jueces exploren estas posibilidades.

### **Ley 18.345 -y sus modificatorias- de Organización y Procedimiento de la Justicia Nacional del Trabajo**

Desde 1969 la ley 18.345 -con sus reformas- establece modificaciones al sistema del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para el trámite procesal de los conflictos de orden laboral y los demás de competencia de la Justicia Nacional del Trabajo.

Importa recalcar que no se trata de un régimen procesal completo y autónomo: sobre la base del originalmente denominado procedimiento sumario del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, se establecieron en algunos tramos otras previsiones, con la finalidad de hacer del laboral un procedimiento más ágil y simplificado.

Así, en el art. 155 de la ley 18.345 se enumeran los artículos aplicables del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y se establece que los no enumerados serán supletoriamente aplicables "*en la medida que resulten compatibles con el procedimiento reglado en esta ley*".

Como es obvio, si la intención era agilizar y facilitar, la técnica legislativa no resultó la más apropiada: constantemente es necesario alternar la lectura entre el Código y la ley Orgánica, corroborar si un artículo del primero es compatible o no con la segunda, etc.

En la época en que se concibió el proyecto, la ventaja en agilidad y simplicidad del trámite laboral quizás fuese significativa. En especial, porque durante la etapa de conocimiento del pleito el impulso siempre fue de oficio en la Justicia del Trabajo.

En la actualidad, la ventaja es relativa, porque el procedimiento civil y comercial ha sido remozado con importantes modificaciones de las que el laboral ha quedado al margen (por ejemplo, de la gestada a partir de la introducción del actual art. 360 CPCC). También porque, en la práctica, en términos generales, el procedimiento laboral se ha transformado en uno exclusivamente escrito, con escasa intermediación.

En cuanto a deberes y facultades, con independencia de lo señalado respecto del impulso de oficio en la etapa de conocimiento, los jueces laborales tienen en lo sustancial los mismos que los jueces nacionales y federales civiles y comerciales, ya que son expresamente aplicables los Arts. 34, 35, 36 y 37 CPCC (los demás establecidos en normas específicas se encuentran implícitamente comprendidos en esos artículos).

A estos se adiciona un deber de importancia, en el último párrafo del art. 80 LO, que es el que establece las pautas para dictar la providencia de

pruebas. A continuación de la enunciación de las pautas para disponer medidas de prueba, consta:

*Asimismo el juez proveerá la liquidación e intimará el pago de las sumas y créditos derivados de la relación de trabajo que hayan sido consentidos en forma expresa o tácita por las partes en cualquier etapa procesal.*

En tal caso, si el demandado no paga voluntariamente, puede habilitarse el procedimiento de ejecución parcial previsto en el art. 138 LO. Debe formarse así un incidente con esa finalidad, mientras tramita la prueba respecto de los reclamos controvertidos.

En los hechos, esta medida escasamente se adopta y, en los casos en que un juez la dispone, son contadas las oportunidades en que la intervención letrada por el trabajador impulsa la ejecución parcial (recuérdese que únicamente la etapa de conocimiento del pleito tiene impulso de oficio).

Según el art. 6 de la ley 18.345 incumbe a la Cámara la superintendencia sobre los juzgados. Como no hay previsiones específicas, ha de entenderse que sus alcances son los de la ley 1893 y demás normas que la regulan en forma general.

En el art. 23 de la ley 18.345, entre las cuestiones de competencia exclusiva de la Cámara de Apelaciones del Trabajo, se enuncia como último párrafo:

*Además, podrá reunirse en pleno, por iniciativa de cualquiera de sus miembros o del Procurador General (hoy Fiscal General del Trabajo), para uniformar, mediante acordadas reglamentarias, la interpretación de esta ley.*

Hasta ahora esta facultad ha sido empleada únicamente de modo puntual por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en muchas oportunidades. Por ejemplo, para reglamentar la forma en que debe confeccionarse el acta de poder especial prevista en el art. 36, la implementación de la liquidación de créditos e intimación al pago previstas en el art. 132, las pautas para considerar consentido el libramiento de un giro (medida que en rigor de verdad no se vincula a esta ley sino a la ley 9667, régimen de fondos judiciales), etc.

En general, las reglamentaciones fueron la consecuencia de circunstancias coyunturales que habían generado situaciones en extremo conflictivas. Por ejemplo, la reglamentación de la forma en que debía aprobarse la liquidación se adoptó en una época de alta inflación, cuando diversas organizaciones de abogados formulaban quejas por la disparidad de criterios entre los juzgados, ya que -debido a la velocidad de la depreciación monetaria- la diversidad generaba en los hechos consecuencias económicas de significativa desigualdad. La reglamentación referida a las pautas para considerar consentido un libramiento de giro se dictó ante las quejas de abogados al

generalizarse esa exigencia -con criterios diversos- luego de que se impusiera una sanción a una secretaria con motivo de la sustracción de un giro confeccionado cuando el auto de libramiento no estaba firme.

Durante muchísimos años no parece haberse advertido la conveniencia de una reglamentación general y orgánica, periódicamente revisable, con la finalidad de unificar criterios entre los juzgados -hoy ochenta-, establecer las interpretaciones que promuevan la celeridad en los trámites con respeto del debido proceso y la seguridad jurídica, además de posibilitar una adecuación continua a las necesidades cambiantes.

### **Reglamentaciones dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación-¿Pueden desplazar a una ley?**

Carece de objeto repetir otra vez en este punto lo ya señalado en cuanto a las facultades implícitas de los órganos integrantes del Poder Judicial para dictar los reglamentos necesarios para cumplir su función.

Corresponde en cambio resaltar hechos significativos que parecen indicar el reconocimiento por el Congreso de la Nación de la existencia de esas facultades, con alcance incluso para desplazar a una ley en lo atinente a la organización interna del propio Poder Judicial.

Por ejemplo, un dato registrado en el Departamento de Ordenamiento Legislativo de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación. Como puede allí corroborarse, en el texto oficial y actualizado de la ley 1983 se da por sustituido el art.104 por el art. 86 del Reglamento para la Justicia Nacional.

La circunstancia de que en el texto oficial de una ley, en la dependencia del Congreso encargada específicamente de ese tema, un artículo haya sido directamente suprimido con la referencia "*(Véase R.J.N., art.86)*", no parece admitir otra conclusión. Esto es, que la vigencia del original art.104 se considera anulada a partir de que la Corte Suprema de Justicia reglamentó en otros términos ese punto (relativo a la intendencia y el área de servicios).

Otro ejemplo es el de la ley 24.675, sancionada el 14 de agosto de 1996 y promulgada el 13 de septiembre del mismo año (BO 17-IX-1996).

La norma establecía la inscripción de peritos en un registro a cargo del Ministerio de Justicia de la Nación. No obstante su vigencia formal esta ley nunca se aplicó, debido a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró que carecía de validez -en la Acordada 60/96 del 15 de octubre de 1996- y en los hechos los otros Poderes respetaron la decisión (en particular el Ejecutivo, ya que ese registro no se habilitó).

Esa actuación de la Corte en resguardo de la independencia del Poder Judicial excede las previsiones del art. 2 de la ley 27, del art. 18 de la ley 48 y de todas las disposiciones legales dictadas por el Congreso. Como es obvio, la aceptación por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo no admite

otra explicación que el reconocimiento de las facultades implícita pero inequívocamente comprendidas en la caracterización como Poder de Estado del Judicial, según lo establecido en la Constitución.

Ahora bien, el Reglamento para la Justicia Nacional (RJN) vigente fue dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 17 de diciembre de 1952; si bien se dictaron numerosas disposiciones modificatorias y complementarias, hasta ahora no se formuló una revisión orgánica ni integral.

Actualmente no es simple encontrar la previsión correspondiente a un tema determinado, tampoco definir fácil y rápidamente si existe o no regulación de un tema en concreto.

El cuerpo reglamentario original seguía cierto orden lógico, pero se han sumado muchísimas disposiciones complementarias sólo identificables por el número de orden anual en que fueron dictadas, o bien por su ubicación en la colección de Fallos. Algunos editores publican junto a la disposición original las normas complementarias que consideran vinculables; de modo que en definitiva la difusión generalizada depende de criterios editoriales, no siempre uniformes ni acertados.

El Reglamento y sus disposiciones complementarias regulan los días hábiles del año, las ferias, el horario de funcionamiento de los tribunales, el de atención al público, el de atención exclusiva a profesionales, etc.

También incluyen pautas con respecto a los registros; obligaciones de jueces, secretarios y empleados; pautas para la designación de estos últimos; normas internas específicas de la Corte; reglamentaciones relativas a las cámaras de apelaciones -como la obligación de corroborar los criterios de otras salas y convocar plenario antes de dictar sentencias contradictorias- y a los juzgados de primera instancia; reglamentación de la tinta y títulos de los escritos; de los desgloses; de la reserva de documentos; plazo de obligatoriedad de guarda de copias; orden de preferencia para resolver las causas; etc.

En 1967 la Corte dictó una reglamentación específica de algunas disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial (Fallos 269:357).

En 1987, en el marco de la ley 22.192, se dictó la Acordada 37/87 de matriculación de abogados para ejercicio ante la Corte y la jurisdicción federal en el interior del país.

Son numerosas las acordadas vinculadas a la tasa de justicia.

Es obvio, sin embargo, que no se ha advertido la conveniencia de centralizar de modo orgánico las reglamentaciones, para que sea fácil corroborar cuál es la vigente, realizar búsquedas por temas, etc. La dispersión de disposiciones dificulta la difusión y conspira contra su efectivo cumplimiento.

A través de los años es notoria la reiteración de acordadas que recuerdan la vigencia de lo reglamentado en alguna anterior. De existir un sistema

*interpretarse a la luz de las disposiciones de todas las demás*" (Fallos 167:121; 190:571; 194:371; 240:311). No hay otro modo de "*respetar la unidad sistémica de la Carta Fundamental*" (Fallos 312:1:497).

Además, corresponde buscar una interpretación útil, "*apta para dar respuestas sensatas y provechosas para la sociedad y para el sistema político*" (Sagüés, 1998:35)

Puesto que la Constitución es un sistema y debe presumirse como una totalidad ordenada que sigue un plan, otra de las pautas a considerar es la de atribuir o desechar significados a los enunciados constitucionales según su localización topográfica en el texto (Vigo, 1993:116).

### **Naturaleza y funciones del Consejo de la Magistratura**

A partir de esas premisas, entonces, corresponde interpretar el actual

*art.114.- El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.*

*El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley.*

*Serán sus atribuciones:*

- 1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.*
- 2. Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.*
- 3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.*
- 4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.*
- 5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.*
- 6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.*

Ya que la Constitución debe presumirse como una totalidad ordenada que sigue un plan, no es posible prescindir en la interpretación de la ubicación del art. 114, en la *Sección Tercera -Del Poder Judicial-*, Capítulo Primero *-De su naturaleza y duración-*.

Como es obvio, la ubicación lleva a inferir que el Consejo de la Magistratura integra el Poder Judicial. Sobre esta base se asienta la doctrina mayoritaria (Badeni, 1994:422; Bianchi, 1995:280; Bidart Campos, 1995:VI-501; Comadira, 1999:174; Garrote, 1999:48; Gelli, 2001:685; Quiroga Lavié, 1996:657).

En sentido coincidente, la ley de creación del Consejo lo declara órgano permanente del Poder Judicial. Así parece considerarlo el propio Consejo -según resulta de su Memoria Anual 1999- y también lo declaró expresamente la Corte Suprema en la Acordada 4/2000.

A esta opinión francamente mayoritaria se suele oponer la que caracteriza al Consejo de la Magistratura como órgano extrapoder, ya sea por tomar en cuenta esencialmente su integración, o bien que sus funciones serían exclusivamente de control del Poder Judicial, (Gentile, 1994:E-1151; Ventura, 1998:189).

En cuanto a la integración prevista en el art. 114 de la Constitución, vale tomar en cuenta lo expresado por uno de los convencionales constituyentes, Luis Giacosa (citado por May Zubiría, 1999:59):

*... de dónde se colectan los miembros de este ente no obsta a que una vez designados sean adquiridos por el Cuerpo con la misma propiedad con que lo hace un juez de la Corte Suprema de Justicia. Entran a formar parte del ente con absoluta independencia de los poderes, de los colegios o del sector social de donde han sido colectados, se integran a un Cuerpo cuyas funciones devienen de la Constitución y de la ley y pertenecen a él, vale decir no son representantes del Poder Ejecutivo en el ente nuevo, con lo cual no veo que este mecanismo afecte, de ninguna manera, la independencia del Poder Judicial al que de algún modo la entidad pertenece.*

Claro está, otra cosa es que la ley 24.937 -con las modificaciones introducidas por las leyes 24.939, 25.669, 25.876 y 26.080- traduzca o no fielmente el mandato constitucional, así interpretado (por ejemplo, según el art. 5º de la ley, únicamente algunos de los miembros del Consejo quedan sujetos a las mismas incompatibilidades que rigen para los jueces; para la adecuada inserción en el Poder Judicial esas incompatibilidades quizás debieran alcanzarlos a todos; "la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular" podría limitarse a una representación, en lugar de la integración por legisladores que continúan en el ejercicio de sus cargos; el equilibrio también podría merecer una revisión ).

En cuanto a la caracterización a partir de considerar que el Consejo de la Magistratura tendría funciones de control del Poder Judicial, cabe

ante todo recordar que, según la Real Academia Española, control significa "*Comprobación, inspección, fiscalización, intervención.// Dominio, mando, preponderancia.// Oficina, despacho, dependencia, etc., donde se controla*".

Con independencia de que la elección del vocablo no sea quizás la más apropiada, debe presumirse que quienes sustentan esta teoría habrán descartado en la primera acepción la asimilación de "control" con "intervención", y en forma íntegra la segunda acepción de la palabra "control", porque de otro modo la conclusión sería enteramente contraria a los principios republicanos e incompatible con la Constitución como sistema (es obvio que la tercera acepción carece de relación con el tema).

Pero aun así, no parece apropiado concluir en que según la cláusula constitucional las atribuciones del Consejo de la Magistratura sean esencialmente de control-fiscalización del Poder Judicial por parte de un órgano extraño al propio Poder Judicial.

Una interpretación de ese tenor no parece cumplir con todas las pautas más arriba enunciadas. En particular, no parece armónico interpretar por ejemplo el inciso 6º (el referido a los reglamentos) como una forma de controlar la actividad judicial desde otros Poderes.

Parece obvio que tampoco resulta la interpretación más "*apta para dar respuestas sensatas y provechosas para la sociedad y para el sistema político*" (Sagüés, 1998:35).

Por otra parte, pareciera que esa teoría no da adecuada trascendencia a la finalidad del art. 114 que, según puede extraerse de lo expremamente consignado en su texto, es la de asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia (García Lema, 1999:69; aunque es obvio que la eficacia no sería, como él sostiene, un nuevo valor constitucional: ya estaba implícito en el texto original, sería irrazonable considerar que en 1853 se haya creado un Poder del Estado ineficaz).

A decir verdad, parece más útil interpretar el art.114 de modo que se fortalezca el Poder Judicial, no en un sentido en que resulte debilitado (García Lema,1995:1929; Garrote, 1999:48; Gelli enuncia ambas posibilidades -2001:685,686; Sagüés se ha pronunciado de modo inequívoco por el debilitamiento de la Corte a partir del nuevo sistema -1999:33-).

Como resulta de expresiones del convencional Enrique Paixao y del miembro informante de la mayoría César Arias -dos de las personas con mayor protagonismo respecto del diseño de la institución (May Zubiría, 1999:58)- así como de la finalidad que expresamente consta en el texto (García Lema, 1995:1929), desde el espíritu de la división de poderes de la Constitución, el Consejo de la Magistratura debe ser considerado un órgano auxiliar, no jurisdiccional, que integra el Poder Judicial.

Desde esa perspectiva, parece acertada la opinión de Comadira (1999:174), al sostener que se trata de

*un órgano administrativo del Poder Judicial, dotado de competencias desconcentradas, con la significación que cabe atribuir a la desconcentración que proviene de una norma de rango constitucional.*

En cuanto a la “desconcentración”, explica:

*...es una técnica de organización administrativa, por la cual se transfieren parte de las competencias decisoras propias de la organización a órganos inferiores de ésta. Su principio inverso es la concentración, en tanto ella implica que aquellas competencias se nucleen en el órgano jerarca... Ambas se dan en el ámbito de una misma persona jurídica pública estatal...*

### **Atribuciones del Consejo de la Magistratura**

¿Son atribuciones exclusivas del Consejo de la Magistratura todas las que se enuncian en el art. 114 de la Constitución Nacional?

Ni siquiera la interpretación literal autoriza a considerar que todas las atribuciones del Consejo sean exclusivas y excluyentes: no hay ninguna mención en ese sentido.

Tampoco sería razonable derivar una interpretación de ese tipo por otra vía, ya que -sobre todo según cual sea el alcance que se asigne a algunas de ellas- equivaldría a desconocer a los órganos jurisdiccionales potestades imprescindibles para el ejercicio de la función.

Así lo ha interpretado el Congreso.

Según resulta de los Antecedentes Parlamentarios, en el proyecto de ley de creación y organización del Consejo, constaba que éste ejercería de modo “*exclusivo y excluyente la competencia prevista en el artículo 114 de la Constitución Nacional*”. Como resulta del texto sancionado, las palabras “*exclusivo y excluyente*” fueron suprimidas. Según los antecedentes, la supresión obedeció a que se entendió que de otro modo no se preservaba “*...la función jurisdiccional de la Corte misma como cabeza del Poder Judicial de la Nación... de ninguna manera el constituyente quiso cambiar esa realidad de derecho*” (Yoma, 1998:444).

También se señaló en el debate que el Consejo de la Magistratura es un órgano auxiliar que tiene algunas facultades que no son excluyentes ni exclusivas, como por ejemplo las disciplinarias (Villarroel, 1998:469).

Es evidente, sin embargo, que otras sí lo son.

#### *a. Exclusivas*

No todas las competencias de este organismo administrativo provienen de la desconcentración.

La Constitución le ha otorgado con carácter exclusivo las atribuciones de seleccionar postulantes y formular ternas vinculantes, de los apartados 1 y 2, así como la de decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados y, en su caso, ordenar la suspensión y formular acusación, del apartado 5.

No se encontraban entre las que hasta 1994 tenía el Poder Judicial, en forma explícita o implícita, y en general no se considera imprescindible contar con ellas para ejercer en plenitud esa función constitucional.

Ya que la Constitución establece el equilibrio para la integración en la forma prevista en el segundo párrafo del art. 114, e inserta el Consejo en el Poder Judicial, constitucionalmente éste ganó injerencia en los mecanismos de selección y destitución (otra cosa es que la ley posterior haya acertado o no en un diseño compatible con la norma constitucional; Gelli -2001:690- y Ventura -1998:207- se han pronunciado por la negativa en algunos aspectos; mayores críticas se han suscitado a partir de la modificación introducida por la ley 26.080).

Aunque todos los actos del Consejo pueden resultar judicialmente revisables -a pesar de lo que literalmente establecía el texto original del art. 13 de la ley que lo rige (Fallos 301:489; Comadira, 1999:178)- en lo atinente a las facultades exclusivas el control judicial debería limitarse a la anulación de lo resuelto en caso de irrazonabilidad, y no cabría la avocación (Comadira, 1999:180, 177).

### *b. Desconcentradas*

La administración de recursos y ejecución del presupuesto, el ejercicio de facultades disciplinarias y el dictado de reglamentaciones son atribuciones que el Poder Judicial ya ejercía antes de 1994. Cuando menos esta última es estrictamente inherente a la función constitucional asignada y a la caracterización como Poder de Estado; la administración de recursos y la ejecución del presupuesto son vitales para la independencia, están a cargo del Poder Judicial desde la vigencia de la ley de Autarquía, es decir desde 1985.

La mayoría de los doctrinarios incluye al Consejo de la Magistratura como órgano no jurisdiccional dentro del Poder Judicial, otros lo consideran al margen. Pero existe unanimidad en cuanto a que, luego de la reforma de 1994, el Poder Judicial continúa siendo una estructura compleja, integrada al menos por tribunales inferiores y la Corte como jerarquía máxima.

A partir de ese consenso, interpretar que constitucionalmente se han desconcentrado ciertas funciones otorgando competencia a un órgano administrativo dentro del mismo Poder resulta un modo de armonizar los Arts. 108 y 114, apto para potenciar la función política de los órganos jurisdiccionales, y en particular de la Corte.

La interpretación de una institución constitucionalmente delineada debe intentarse sin perder de vista su trascendencia para el país, con inde-

pendencia de quiénes sean los individuos que en un determinado momento la integren. Esto no todos lo veían claro en 2001 (ante el evidente desprestigio de lo que se dio en llamar “la mayoría automática” en la Corte).

Actualmente se encuentra recompuesta la eficacia institucional de la cabeza del Poder Judicial, y su credibilidad. Pero, en cualquiera de los escenarios, interpretar que constitucionalmente se han desconcentrado ciertas funciones, otorgando competencia al efecto a un órgano administrativo, dentro del mismo Poder Judicial, constituye una respuesta más sensata y provechosa para la sociedad y para el sistema político, que las que insisten en presentar una imagen debilitada del Tribunal con competencia para dirimir los conflictos de máxima importancia, teorías que además formulan conclusiones disfuncionales y en algunos casos parecen alentar enfrentamientos, o bien impedir la posible coordinación de funciones entre los organismos.

Interpretar que constitucionalmente se han desconcentrado ciertas funciones, dentro del mismo Poder Judicial, otorgándose competencia al efecto a un órgano administrativo que también tiene otras funciones exclusivas -atinentes a la preselección de candidatos a integrar el Poder o bien a ser excluidos- resguarda la independencia del Poder Judicial, sin afectar las facultades implícitas imprescindibles para el ejercicio de la función de los órganos jurisdiccionales.

Por el contrario, la independencia y la eficacia resultan fortalecidas: de la interpretación que se propone deriva que, en las materias en que se ha producido la desconcentración, las atribuciones del órgano auxiliar administrativo no serían excluyentes (Comadira -1999:177- señala que solo algunas de las atribuciones del Consejo son exclusivas, si bien no define cuáles).

Interpretar al Consejo como un órgano auxiliar con competencia desconcentrada, que libera a los órganos jurisdiccionales de ciertas funciones administrativas sin perjuicio de la eventual posibilidad de avocación -ya que sería incongruente con el art. 108 considerar que carecen de las facultades que en este punto se analizan- aumenta la posibilidad de eficaz prestación de los servicios de justicia. Porque los libera de la carga administrativa, sin desconocerles la posibilidad de actuar de ser necesario.

De modo que esta interpretación respeta la finalidad declarada en el art. 114, y las consecuencias que de ella derivarían son funcionales a esa finalidad.

Es evidente, en cualquier caso, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ejercido de modo concurrente facultades en estas áreas.

El Consejo de la Magistratura presumiblemente tiene una opinión coincidente, puesto que en definitiva no ha adoptado medidas tendientes a restarles eficacia, sin que sea posible considerar que sus integrantes no las hayan advertido, en vista del grado de difusión que muchas han tenido.

Por ejemplo, las adoptadas durante los primeros meses de 2002 para reasignar recursos a favor de los jueces con competencia respecto de los amparos presentados masivamente. La Corte dispuso inhabilitar días de nota, habilitar todas las mesas de entradas para las presentaciones, reasignar secretarías y personal... Es decir, medidas que inequívocamente ratifican su ubicación en el orden jerárquico, implican reasignación y administración de los recursos del Poder Judicial, además de ejercicio de facultades reglamentarias.

Todo esto ha sido profusamente comentado por los medios, sin que el Consejo de la Magistratura haya formulado objeciones, ni adoptado otras iniciativas propias ante la emergencia.

### **Supervivencia de las facultades reglamentarias de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial**

Al comentar el apartado 6 del art. 114, Quiroga Lavié (1996:665) sostuvo -con elogio a una opinión coincidente que atribuyó a Bielsa- que habría quedado derogado por la reforma constitucional el art. 18 de la ley 48, aquel que declara la facultad de la Corte de establecer "*los reglamentos necesarios para la ordenada tramitación de los pleitos, con tal que no sean repugnantes a las prescripciones de la ley de Procedimientos*". En síntesis, sostuvo que desde la reforma únicamente el Consejo podría dictar reglamentos. María Angélica Gelli ha seguido esta opinión (2001:687), aunque la matizó después (2006:921).

Sin embargo, Bielsa ha sostenido de modo inequívoco la vigencia del art. 18 de la ley 48 y también de otra norma similar, el art.10 de la ley 4055, y se ha pronunciado por la conveniencia de que la Corte y las Cámaras continúen ejerciendo facultades reglamentarias (1999:101,102,103). En sentido similar en cuanto a la conveniencia opina Ventura (1998:234).

De considerarse que -según la famosa frase de Hughes- "*el derecho es lo que los jueces dicen que es*", la tesis referida a la supervivencia resulta la acertada, en vista de las importantes reglamentaciones dictadas por organismos jurisdiccionales con posterioridad a la integración del Consejo de la Magistratura, sin que éste haya hecho públicas medidas tendientes a restarles eficacia.

A modo de primer ejemplo, basta recordar el Reglamento para la Justicia Nacional en lo Civil -integral y pormenorizado, cuenta con 272 artículos- que adoptó la Cámara Civil en pleno por Acordada 980/99 del 21-XII-1999, con vigencia a partir del 1-1-2000 (el Consejo de la Magistratura está en funciones desde el 17-11-98).

Además de pormenorizadas disposiciones respecto de los jueces, secretarios y el personal, incluye varias reglas para unificar los criterios que las distintas dependencias y juzgados pudieran emplear respecto de determinados tipos de presentaciones de los litigantes (como por ejemplo, los re-

quisitos de las minutas para cada clase de inscripción registral; pautas de control de cédulas, mandamientos, oficios, etc.). Establece también reglas concretas tendientes a facilitar la lectura de los expedientes (por ejemplo, al prever cómo deben destacarse en las actas los nombres del declarante o absolvente, e identificarse las preguntas de los pliegos), entre muchas previsiones útiles.

Merece destacarse por lo acertado -y lamentablemente inusual- el criterio de organizar todas las disposiciones en un Reglamento único, que sigue una planificación determinada, donde se dispone expresamente la derogación de todas las acordadas y resoluciones hasta entonces vigentes con alcance normativo, dictadas por la Cámara, y que en lo sucesivo todas las acordadas y resoluciones con ese alcance "*deberán ser incorporadas en forma sistemática a este reglamento*" (art.271).

Fuera de la publicidad general que se le acordó, la Cámara Civil no consideró necesario comunicar especialmente el nuevo Reglamento sino a la Corte Suprema. No se dio intervención al Consejo de la Magistratura, no obstante ser obvio que el reglamento incursionó en aspectos comprendidos en el texto entonces vigente del inciso 2º del art. 7º de la ley 24.937, del Consejo de la Magistratura.

Según resulta de la primera Memoria publicada, el Consejo de la Magistratura está en funciones desde el 17 de noviembre de 1998, y no es posible considerar que pueda haber pasado inadvertido a sus integrantes este Reglamento para la Justicia Nacional en lo Civil, que está incluido en las ediciones del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación como norma complementaria. No se ha hecho pública medida alguna tendiente a restarle eficacia.

Todo esto ratifica la conclusión relativa a que la atribución de facultades reglamentarias a este organismo administrativo -que integra el Poder Judicial- en el inciso 6 del art. 114 de la Constitución Nacional debe interpretarse como una desconcentración hacia un órgano auxiliar, que no excluye las facultades propias de los órganos jurisdiccionales a cargo del ejercicio de ese Poder.

Ya que no se trata de atribuciones excluyentes, sino concurrentes y provenientes de la desconcentración, nada impide la avocación de los órganos jurisdiccionales cuando así lo consideren necesario.

Claro está, los órganos jurisdiccionales podrían también establecer las pautas específicas apropiadas y encomendar en función de ellas la redacción de una reglamentación pormenorizada al Consejo de la Magistratura, sujeta a aprobación.

Esta coordinación entre los órganos jurisdiccionales y el Consejo potenciaría los resultados, en armonía con la finalidad de la reforma constitucional de 1994 en lo relativo al Poder Judicial, al preservar la independencia de

los órganos que lo ejercen, y liberarlos de funciones que pueden ser cumplidas por un órgano administrativo auxiliar, que ha sido dotado de los medios para cumplir esas funciones.

### III. PROPUESTAS

Esta búsqueda de propuestas se circunscribe a las que con mucha sencillez y sin gastos adicionales pueden ser llevadas a la práctica. De otro modo, difícilmente podrán ser aplicadas de inmediato. Las estructuras organizativas de la Justicia Nacional se mantienen prácticamente inalterables desde su creación, con un modelo decimonónico, porque en lo sustancial se replicaron sucesivamente modelos anteriores, que no han tenido cambios realmente significativos desde la instalación de los primeros juzgados nacionales.

En este contexto, parece tener mejor oportunidad de éxito un cambio que se geste con participación de todos los integrantes, y que se lleve a la práctica con medidas sencillas.

Con tales premisas, ante todo corresponde encontrar la forma de generar una estrategia permanente, que promueva conciencia de la importancia de contribuir a la superación de los problemas de la organización, en todos los que cumplen funciones en el servicio de justicia, y que genere un espacio para hacerlo.

Como estas ideas se redactaron con una limitación específica en cuanto a la extensión, diez fueron las propuestas enunciadas. Pero son muchísimas más las que podrían hacerse. Afortunadamente el paso del tiempo demostró la viabilidad de las expresadas, ya que se encuentran en curso o se han concretados iniciativas similares, en todo o en parte.

### I. PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

#### ¿Por qué?

Es indiscutible que todavía la opinión pública coincide en evaluar como lento e ineficaz el sistema de administración de justicia. Y es inevitable reconocer que, efectivamente, podría ser mucho más rápido y eficaz.

También lo es que no se ha logrado aún eliminar del todo la imagen de escasa independencia respecto de los gobernantes, que si bien se ha ido formando ante todo en función de los casos que reciben mayor difusión –en los que casi exclusivamente actúan los tribunales federales en materia penal– se extiende sobre todo el Poder Judicial.

En ese contexto, la superación de la situación en que se encuentra el Poder Judicial debe lograrse a iniciativa y con el protagonismo de sus integran-

Poder Judicial en su área- incumbe el planeamiento estratégico para ese ámbito.

La responsabilidad final de esos órganos jurisdiccionales en este tema es indelegable, puesto que son los que ejercen el Poder Judicial según el art. 108 de la Constitución.

Pero, en concordancia con la desconcentración prevista en el art. 114 y en la ley de organización del Consejo, nada obstaría a que -a partir de pautas específicas y bien delimitadas, con sujeción a aprobación- encomienden a ese órgano auxiliar aspectos materiales de la planificación, en especial las investigaciones previas en los casos en que pueda ser necesaria, con la finalidad de no distraer sino el tiempo imprescindible de las funciones jurisdiccionales.

### **Pautas para la planificación estratégica**

La planificación ha de partir, necesariamente, de un proceso participativo para formular una suerte de *visión* acerca de un futuro mejor y posible (Schultz y otros, 1993:23).

Es una constante, cuando se estudian organizaciones dinámicas y exitosas, el convencimiento de quienes se desempeñan en ellas de estar colaborando para hacer realidad la aspiración de una comunidad, cualquiera sea el tipo de grupo social (Schultz y otros, 1993:23,153,154). Creer en una mañana mejor es un deseo de todos -casi una necesidad- que lleva a producir resultados superiores a quien sabe de qué modo su propia tarea encaja en un proyecto general de progreso.

Con la mira en esa *visión* corresponderá tomar en cuenta las necesidades que la sociedad expresa, sin perder de vista las tendencias que puedan avizorarse hacia el futuro inmediato y mediano.

Como sostiene Gordon Bermant (2001) -quien ha dirigido la División de Planificación y Tecnología del *Federal Judicial Center*, organismo auxiliar de la justicia federal estadounidense- a partir de allí podrán definirse *misiones*: propósitos concretos, con definición clara de los valores que deben respetarse y de cuáles son en ese contexto las funciones críticas.

En el diseño del plan y de sus estrategias, es imprescindible evaluar con realismo la dificultad que implica modificar la cultura organizacional, que tiende al mantenimiento de las condiciones existentes (Piaggi de Vanossi, 2000:276).

Estratégicamente han de establecerse las áreas en las que resulte clave obtener resultados, por orden de prioridades, con un sistema de auditoría que posibilite el relevamiento periódico (Bermant, 2001).

Los responsables de las distintas unidades podrán contar así con objetivos específicos que posibiliten orientar su actuación (Bermant, 2001).

La supervisión de cumplimiento de esos objetivos deberá quedar a cargo de quienes tienen la máxima responsabilidad por los resultados (Bermant, 2001). Es decir, la Corte Suprema con relación a todo el Poder Judicial, y cada cámara en su ámbito.

Los responsables deben comprobar que la planificación contemple un sistema de mediciones y relevamiento de nuevas necesidades y tendencias que permita realimentar todo el proceso (Bermant, 2001).

## II. DETERMINACION DE PAUTAS DE BUEN DESEMPEÑO Y OBJETIVOS DE PRODUCTIVIDAD

### Precisión previa

Esta propuesta se inspira en el resultado que en la justicia estatal -no federal- estadounidense produjeron los *Trial Court Performance Standards*, la primera experiencia en el mundo para orientar y medir la eficacia y la eficiencia en la actividad judicial, cuya utilidad se ha comprobado en distritos y tribunales enteramente disímiles

La palabra “estándar” aparece definida por la Real Academia Española como un sustantivo de género masculino que significa tipo, modelo, patrón, nivel; se señala que se usa también como adjetivo y, con género común, siempre en singular, en aposición con un sustantivo, para indicar que es corriente, normal, de serie.

En el Diccionario de Uso del Español de María Moliner se recoge también el empleo de la palabra inglesa *standard* con similar significado, y se agrega que en el uso en aposición para calificar un artículo de comercio indica que es del tipo corriente; también se recoge el uso -en lugar del correcto “normalizado”- del anglicismo “standardizado,-a”, aplicado a productos u operaciones industriales, para indicar que fueron hechos según ciertos tipos fijos.

El verbo transitivo “Estandarizar” aparece definido por la Real Academia Española como “ajustar a un tipo, modelo o norma”; se indica como sinónimo “tipificar”.

El vocablo “estándar” -que dio origen a “estandarizar” y “estandarización”- es una incorporación a la lengua española que proviene del inglés *standard*.

Sin embargo, el significado y uso que mayoritariamente se le asignan en nuestro país tiene una diferencia importante con el alcance que tiene el original inglés, en especial en Derecho (en español no se le reconoce un significado específico en lo jurídico, tampoco es una palabra especialmente empleada en este ámbito).

Según el *Black's Law Dictionary* -que la Suprema Corte de los Estados Unidos de América ha citado en sus decisiones cuando vino al caso preci-

sar el sentido de una palabra-, *standard* significa ante todo reconocimiento general y conformidad respecto de una práctica establecida (“*stability, general recognition, and conformity to established practice*”). También significa tipo, modelo o combinación de elementos aceptados como correctos o perfectos (“*a type, model, or combination of elements accepted as correct or perfect*”), acepción de la que deriva una tercera, como medida o regla aplicable para evaluar sucesos y conductas, como por ejemplo el grado de prudencia exigible según las circunstancias (“*a measure or rule applicable in legal cases -such as the “standard of care” in tort actions... (...degree of care which a reasonably prudent person should exercise in same or similar circumstances...)*”).

En *The Oxford Companion to Law* se señala la frecuencia del uso del vocablo *standards* en la formulación verbal de derechos y obligaciones, para establecer los criterios con referencia a los cuales la conducta puede ser juzgada, ya se trate de reglas fijas -por ejemplo, no más de X toneladas- o indefinidas pero establecidas de modo que permitan la evaluación en las circunstancias particulares del caso -cuidado razonable, diligencia apropiada- (“*Defined criteria by reference to which individual conduct may be judged. Standards may be either fixed, e.g. not more than x tons ...; or be indefinite, fixed by a formula which permits individual judgement in the circumstances of the particular case, e.g. reasonable care, due diligence,...The statement of principle and rules of law frequently utilizes standards in their verbal formulations of rights and duties... ”*”).

Es decir que -especialmente en el uso jurídico- es un componente esencial del significado del vocablo original *standard* la aceptación general como correcta -o aun perfecta- de la conducta, práctica, elemento o conjunto de elementos de que se trate.

En cambio, el uso más difundido en nuestro país indica que el elemento al que se asocia es del tipo corriente o más común, en general por oposición a los de mayor calidad, o con características especiales (por ejemplo, en una lista de artículos, “*mesa estándar*”, “*mesa lustrada*”).

La diferencia no es menor: mientras en Argentina en general la palabra “*estándar*” es interpretada como un indicador de escasa calidad en un producto, quienes la usan en inglés -en especial, en el habla jurídica- la interpretan como una indicación de la conformidad o aceptación general acerca de lo que es correcto o aun perfecto en una práctica determinada, o en un elemento o conjunto de elementos.

Tener en cuenta esta distinción es esencial para comprender qué son los *Trial Court Performance Standards* desarrollados para la jurisdicción estatal -no federal- en Estados Unidos de América.

En las obras en español se suele hacer referencia a esas normas como estándares, vocablo que en nuestro idioma no permite advertir su contenido ético.

sar el sentido de una palabra-, *standard* significa ante todo reconocimiento general y conformidad respecto de una práctica establecida ("*stability, general recognition, and conformity to stablished practice*"). También significa tipo, modelo o combinación de elementos aceptados como correctos o perfectos ("*a type, model, or combination of elements accepted as correct or perfect*"), acepción de la que deriva una tercera, como medida o regla aplicable para evaluar sucesos y conductas, como por ejemplo el grado de prudencia exigible según las circunstancias ("*a measure or rule aplicable in legal cases -such as the "standard of care" in tort actions... (...degree of care which a reasonably prudent person should exercise in same or similar circumstances...)*").

En *The Oxford Companion to Law* se señala la frecuencia del uso del vocablo *standards* en la formulación verbal de derechos y obligaciones, para establecer los criterios con referencia a los cuales la conducta puede ser juzgada, ya se trate de reglas fijas -por ejemplo, no más de X toneladas- o indefinidas pero establecidas de modo que permitan la evaluación en las circunstancias particulares del caso -cuidado razonable, diligencia apropiada- ("*Defined criteria by reference to which individual conduct may be judged. Standards may be either fixed, e.g. not more than x tons ...; or be indefinite, fixed by a formula which permits individual judgement in the circumstances of the particular case, e.g. reasonable care, due diligence,...The statement of principle and rules of law frecuently utilizes standards in their verbal formulations of rights and duties...* ").

Es decir que -especialmente en el uso jurídico- es un componente esencial del significado del vocablo original *standard* la aceptación general como correcta -o aun perfecta- de la conducta, práctica, elemento o conjunto de elementos de que se trate.

En cambio, el uso más difundido en nuestro país indica que el elemento al que se asocia es del tipo corriente o más común, en general por oposición a los de mayor calidad, o con características especiales (por ejemplo, en una lista de artículos, "mesa estándar", "mesa lustrada").

La diferencia no es menor: mientras en Argentina en general la palabra "estándar" es interpretada como un indicador de escasa calidad en un producto, quienes la usan en inglés -en especial, en el habla jurídica- la interpretan como una indicación de la conformidad o aceptación general acerca de lo que es correcto o aun perfecto en una práctica determinada, o en un elemento o conjunto de elementos.

Tener en cuenta esta distinción es esencial para comprender qué son los *Trial Court Performance Standards* desarrollados para la jurisdicción estatal -no federal- en Estados Unidos de América.

En las obras en español se suele hacer referencia a esas normas como estándares, vocablo que en nuestro idioma no permite advertir su contenido ético.

En atención a la acepción de uso más frecuente del término en nuestro idioma, sería más conveniente emplear los vocablos *criterio* o *patrón*, como propone el *Multilingual Law Dictionary*. O bien *modelo* o *principio*, que en mi opinión sugieren mejor su fuerte contenido ético y, al mismo tiempo, que se trata -como ha definido Alfredo v. Segura (2000:23)- de valores de referencia para la acción: configuran un sistema de valores identificados como apropiados para la organización judicial, que se postulan como orientación para conducirse cada vez que se presentan varias alternativas.

### ***Trial Court Performance Standards* para el sistema judicial estatal estadounidense**

Con la finalidad de evitar repeticiones y de facilitar la comprensión de la propuesta, en este punto se describirá del modo más breve posible en qué consiste la experiencia estadounidense, en función de la investigación desarrollada en septiembre de 2001 en el *National Center for State Courts*, en Williamsburg, Virginia.

La síntesis se intentará a partir de la traducción personal directa de los antecedentes referidos a la gestación del proyecto, y del material que para aplicar los *Trial Court Performance Standards* se suministra a los jueces y administradores de tribunales estatales estadounidenses.

#### ***A) Desarrollo del proyecto***

Como resultado de un proyecto iniciado en 1987 por el *National Center for State Courts* (NCSC) y el *Bureau of Justice Assistance* (BJA) del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, con la intención de buscar una herramienta para alcanzar mayor efectividad, eficiencia y respuesta a las diversas necesidades de los ciudadanos de los diferentes Estados, fueron definidos veintidós principios de referencia para todos los tribunales estatales.

Se establecieron así los criterios que se aceptan como correctos para el servicio de justicia: una suerte de pautas de buen desempeño en la actividad judicial, como método para asumir la responsabilidad por los resultados, por medio de la autoevaluación y la autosuperación.

No se trata de reglas rígidas sino de principios rectores, acompañados por un sistema de medición, que posibilita evaluar el grado de efectiva adecuación de la actividad judicial a esos principios.

El proyecto tuvo por finalidad establecer patrones a ser seguidos por cada tribunal, en cooperación de ser necesario con el organismo encargado del área de justicia en cada Estado, con un sistema para la evaluación interna. No se consideró el cruzamiento de datos o realización de comparaciones, tampoco la medición de la actuación de jueces en lo individual, ya que la comunidad tribunalicia considera inaceptable ese tipo de mediciones o comparaciones.

Se partió de considerar cada jurisdicción como una organización: como un sistema diseñado para servir a las necesidades de los habitantes, en el que se desarrollan procesos y tareas conectadas entre sí, de modo que unas influyen en las siguientes.

Aunque algunas pautas sólo involucran a determinadas categorías de sujetos, se trató de enfatizar el funcionamiento como un todo, no las acciones de individuos en particular. Por lo tanto, se consideró a todos los que realizan alguna actividad en el ámbito judicial, ya sea en el aspecto jurídico, administrativo, o social. O sea: jueces, funcionarios, administradores, empleados administrativos, fiscales, defensores públicos, quienes cumplen servicios sociales..., inclusive los abogados contratados en forma privada por los litigantes.

Al iniciarse el proyecto se estableció como base que el número de principios a establecer debía ser manejable -nunca mayor a veinticinco- y cubrir cinco áreas: acceso a la justicia; allanamiento de dificultades y adecuación temporal; igualdad, honestidad e integridad; independencia y responsabilidad; confianza y seguridad públicas.

También se estableció como objetivo del proyecto desarrollar un sistema de mediciones, sobre la base de indicadores de adecuación de la actividad judicial a los principios, con características que posibilitaran su empleo en todo el país, a partir de técnicas sencillas de registro de datos.

Se tuvo especialmente en cuenta la necesidad de hacer conocido el proyecto y de lograr la aceptación en las organizaciones judiciales de varios estados, como clave para lograr la aceptación general.

Durante el desarrollo del proyecto se hicieron estudios de campo.

Así, luego de dos años de trabajo una versión tentativa -que incluía un videotape demostrativo- fue ampliamente distribuida. Tanto los jueces como cualquier organización interesada tuvieron ocasión de emitir sus opiniones y aportar sugerencias, muchas de las cuales fueron incorporadas.

En 1990, tres años después del comienzo del proyecto, se inició una implementación limitada, en Estados con diferencias marcadas, donde el sistema pudiera ser comprobado en distintas circunstancias.

Al mismo tiempo, se continuó con la puesta a punto del método de medición y se trabajó en lograr la aceptación generalizada de la determinación de principios -con su sistema de mediciones- como una herramienta útil para la actividad judicial.

Luego de las experiencias de comprobación -que por supuesto llevaron a realizar algunos ajustes- se redactó un manual sencillo. Para los interesados en obtener el máximo de beneficios, se confeccionó una guía con información más detallada y planes específicos.

El sistema de mediciones incluido en el proyecto no se considera de ningún modo esencial. La guía para aplicarlo insiste en la conveniencia de mantener como foco el valor positivo de la definición de los principios, sin sobredimensionar el proceso de medición.

El sistema de mediciones fue desarrollado a partir de cuatro interrogantes: 1º)¿Qué criterios deben guiar la evaluación del desempeño de un tribunal?; 2º)¿Qué mediciones e indicadores deben ser aplicados para evaluar el desempeño de un tribunal con relación a los principios establecidos?; 3º)¿Qué métodos y técnicas de registro de datos deben ser empleados para medir el desempeño?; 4º)¿Cómo pueden emplear el sistema de mediciones los tribunales y las áreas de justicia de cada Estado?

El sistema de mediciones es dinámico. Su aplicación requiere el uso de varios métodos de recolección de datos y técnicas de evaluación: observaciones sistemáticas, entrevistas estructuradas, búsquedas en registros de casos, encuestas de grupos de referencia; técnicas de grupo, simulacros y encuestas de opinión pública.

La determinación de las pautas de buen desempeño tiene por finalidad generar un proceso evolutivo continuo. Se sugiere comenzar por una amplia y profunda comprensión de los conceptos involucrados en cada principio. Se sugiere intentar sólo entonces las mediciones. Los propios tribunales y las áreas de justicia de los respectivos Estados deben realizar la evaluación de los indicadores de desempeño. Los resultados que así se obtengan deberían emplearse para realizar los ajustes que se requieran y fijar nuevas metas al reiniciar un nuevo ciclo del proceso.

## **B) *Trial Court Performance standards, por área***

### *1. Acceso a la justicia*

Los cinco principios comprendidos dentro del área de acceso a la justicia establecen que en todo tribunal cualquier actividad debe realizarse abiertamente, con respeto del derecho a la información, de modo accesible para todos, desde todo punto de vista.

#### **1.1. Reconocimiento del derecho a la información**

**Los procesos deben llevarse a cabo en forma pública y debe reconocerse el derecho a la información respecto de todas las actividades, a menos que se justifique una restricción según la ley y, razonablemente, las expectativas generales.**

Cada principio se desarrolla con todas las derivaciones posibles. Por ejemplo, se señala que para observar éste -además de lo que resulta obvio- el tribunal debe asegurarse inclusive de que los procedimientos resulten audibles para todos los que concurren, en especial para los que tengan dificultades.

## **1.2. Seguridad, accesibilidad y adecuación a los propósitos**

**Las instalaciones deben ser seguras, accesibles y apropiadas para su uso.**

En síntesis, atañe a todo lo que pueda considerarse necesario para que la comunidad perciba que el tribunal está a su servicio.

Por ejemplo, con relación a este principio se destaca la necesidad de considerar desde la disponibilidad de transporte público, hasta que exista capacidad adecuada de estacionamiento en la zona, que exista seguridad en el edificio en todos los aspectos, y signos visibles que guíen fácilmente al público, tanto en las situaciones normales como para emergencias.

Se considera también aquí la actitud del personal con relación a la seguridad, el orden, y para facilitar la circulación del público.

Deben preverse además los cursos de acción a seguir para superar en las mejores condiciones situaciones de emergencia, ya se trate de huelgas del personal, desastres naturales o amenazas de bomba.

## **1.3 Participación efectiva**

**Debe posibilitarse una participación efectiva a todo el que comparezca, y evitarse las dificultades irrazonables.**

Este principio tiene especialmente por finalidad que se tome en cuenta la forma de solucionar las dificultades de aquellos con discapacidades, o que no conozcan el idioma.

## **1.4 Cortesía, actitud de respuesta y respeto**

**Los jueces y todo el personal deben ser corteses, respetuosos y con iniciativa para brindar respuestas; también deben preservar el respeto que merecen todos los que comparecen al tribunal.**

Ante todo, se intenta evitar que concurrir a un tribunal resulte intimidante.

Se interpreta por cortesía y respeto de los jueces y el personal no sólo que actúen personalmente de ese modo -tanto en el trato interno como hacia el público- sino que garanticen que ese sea el clima en el ámbito del Poder Judicial. Se hace especial hincapié en evitar las demostraciones de prejuicios, de cualquier tipo, por parte del público.

La iniciativa para producir sin demoras el resultado esperado es un aspecto que se destaca también de modo especial.

## **1.5 Costos, tiempos y trámites razonables para acceder a la justicia**

**Deben ser razonables y accesibles los costos de acceso al proceso y a los registros, ya sea en términos de dinero, tiempo o trámites que deban realizarse.**

Se requiere que se fijen en el mínimo las tasas a integrar para acceder a la justicia, o para requerir constancias de lo que se encuentre registrado.

También, que se adopten todos los recaudos para que el procedimiento se realice del modo más económico posible, en todo sentido.

Particular énfasis se pone en el empleo de medios alternativos para la resolución de disputas y la abreviación del número de trámites, así como en el uso de un lenguaje claro, conciso, y comprensible por todos.

### **1.6 Sistema de mediciones del área**

Con relación al acceso a la justicia, la recolección de datos a partir de observaciones que sigan estructuras preestablecidas se considera el sistema de medición más apropiado, aunque también se indica la realización de entrevistas, encuestas, búsquedas de archivos, y estudios a cargo de profesionales especializados.

Las observaciones deben comprender los procedimientos formales, todos los tipos de actividades que puedan realizarse en el tribunal y también los edificios. La información a recolectar comprende qué puede ver y oír el público; se estructura de modo que permita la evaluación cuantitativa y cualitativa.

Las observaciones pueden ser efectuadas prácticamente por cualquiera. Pero se recomienda que sean realizadas por voluntarios relativamente ajenos al sistema judicial, con la finalidad de que puedan reflejar las experiencias de cualquier ciudadano que de modo infrecuente tenga que comparecer a un tribunal.

Para evaluar el desempeño con relación al reconocimiento del derecho a la información de los ciudadanos, se sugiere comisionar a un observador para que intente obtener información acerca del estado de un determinado procedimiento en el calendario del tribunal u otro dato similar. También, se sugiere que se compruebe si tanto los jueces como otros participantes de un proceso pueden ser oídos por la concurrencia, y corroborar cuál es el acceso a información que se puede obtener por teléfono.

Con relación a las características edilicias, se sugiere: 1) evaluar la seguridad por medio de una auditoría realizada por un consultor especializado; 2) comprobar por medio de los propios encargados de la seguridad si es posible evadir las medidas adoptadas; 3) realizar una encuesta de la sensación de seguridad en aquellos que regularmente concurren al tribunal, incluido el personal; 4) realizar entrevistas a empleados según un patrón preestablecido, para determinar su grado de conocimiento de cómo deben proceder en caso de emergencias; 5) requerir a un observador que simule la necesidad de realizar alguna actividad típica en el tribunal para corroborar el grado de facilidad o dificultad en distintas zonas del edificio; 6) realizar una encuesta entre los abogados, peritos y otras personas que habitualmente concurren al tribunal, para determinar el grado de facilidad o dificultad que encuentran a diario.

Para obtener indicadores de la posibilidad de efectiva participación, se recomienda: 1) el control de la eficacia de la representación que se provee a los menores, por medio de la revisión de registros de casos, encuestas y entrevistas; 2) evaluar el servicio de los intérpretes según su adecuación a las pautas para la profesión; 3) evaluar a los intérpretes acerca de conocimientos legales básicos, de la terminología y conceptos del sistema judicial, y también acerca de sus conocimientos de la otra lengua, en cada caso mediante un test preestablecido; 4) requerir a voluntarios con discapacidades físicas que lleven a cabo algún trámite real o simulado, y que indiquen en qué grado han encontrado dificultades.

En cuanto a la cortesía, actitud de respuesta y respeto, se sugiere preparar cuestionarios, en formularios, para encuestar en forma anónima a quienes concurren regularmente, acerca del trato que reciben. También los empleados deben ser encuestados en este aspecto con relación a lo que observan en el tribunal. Se sugiere además emplear voluntarios que efectúen una observación y contesten luego cuestionarios detallados, tanto respecto de la actitud del personal como de lo que vean y oigan del público en general, para comprobar el clima en que se desarrolla la actividad.

Para establecer la percepción general acerca de los costos del acceso al servicio de justicia y la actitud del tribunal al respecto, se sugiere solicitar a no menos de tres individuos -seleccionados entre diferentes sectores- que cada uno detalle los recursos y/o servicios que el tribunal provee para mejorar las condiciones de acceso o para promover que se establezcan servicios para quienes tengan dificultades financieras; se sugiere incluir entre los entrevistados a algún funcionario judicial. También se sugiere recurrir a observadores que simulen las condiciones de individuos de escasos recursos que necesiten atender algún problema legal de rutina, que realicen luego un registro de sus experiencias para acceder a asistencia legal.

Por último, se sugiere la realización de una encuesta telefónica a miembros del público en general, para establecer cuál es su percepción acerca del acceso a la justicia, en particular en lo referido a los costos y la complejidad de los trámites.

## *2. Iniciativa para evitar demoras, allanar dificultades y actuar oportunamente*

Los tres principios de esta área toman en cuenta que se ha auditado que la demora es la principal causa de disminución de confianza respecto de la actividad judicial.

### **2.1 Procedimiento en los juicios**

**Los plazos procesales deben cumplirse y es necesario mantenerse al corriente de los casos que ingresan, para encaminarlos desde el inicio en la forma más expeditiva posible**

Se espera que un organismo judicial asuma la responsabilidad por el control del tiempo en todas sus actividades.

No sólo se considera el tiempo de resolución de los casos sino especialmente la realización de una suerte de planificación, en función de las características de las causas que vayan ingresando.

Como consecuencia de iniciativas de la American Bar Association y de un organismo formado por los Presidentes de las Cortes de cada Estado, con la colaboración del organismo que nuclea a los Administradores de esas Cortes, se han definido los plazos procesales que se consideran razonables.

### **2.2 Cumplimiento de horarios y actividades según planificación previa**

**Debe ser posible disponer con rapidez de los fondos depositados judicialmente; el suministro de servicios, información, constancias o certificaciones debe organizarse en condiciones que aseguren la satisfacción de quienes los requieran.**

Se pone énfasis en el carácter de servicio público de la actividad judicial.

Con esa premisa, cada organismo judicial ha de tomar en cuenta incluso la forma más eficaz de obtener servicios externos al propio tribunal, como por ejemplo la representación legal de enfermos mentales, los servicios sociales, los de intérpretes para litigantes o testigos, etc.

En cuanto a los fondos, se establece que el allanamiento de las eventuales dificultades debe ser la regla.

También se considera que una vez establecidas las pautas o los horarios, deben ser estrictamente cumplidos.

### **2.3 Pronta puesta en práctica de las modificaciones legislativas y de procedimientos**

**Deben ponerse en práctica rápidamente los cambios en los procedimientos y en las leyes de fondo.**

Se considera que un organismo judicial debe poner en práctica rápida y correctamente los cambios.

Las modificaciones deben ser anticipadas y planearse la forma de reaccionar con prontitud.

Se considera que no sólo deben tomarse recaudos para que el personal se capacite en ese sentido, sino también ha de hacerse lo posible para que los usuarios del servicio de justicia tomen noticia oportuna y efectiva de los cambios.

## 2.4 Sistema de mediciones del área

Las mediciones referidas al tiempo son más previsibles que las vinculadas a otros principios.

Se requiere que el tribunal lleve distintos registros, con recolección de datos para determinar si se cumplen los plazos procesales; también, para establecer si mantiene un adecuado control acerca del tipo de casos que ingresan y su cantidad. Se sugiere emplear en estas mediciones un número importante de casos concluidos, para obtener un panorama suficientemente representativo.

En función de registros anuales y relevamiento de datos, según pautas preestablecidas se obtienen indicadores del grado de eficiencia del tribunal para tomar en cuenta las causas que ingresan y sus características.

También se sugieren mediciones de los casos pendientes, con la finalidad de determinar el porcentaje de casos que pueda implicar sobrecarga de tareas.

Se diseñó además un sistema de control para establecer en qué proporción las audiencias se llevan a cabo según lo programado.

Con relación a la celeridad para liberar fondos, se sugiere llevar un registro específico, que permita controlar el tiempo que se demora en este aspecto según las características de las situaciones que se hayan presentado.

Por medio de observadores que simulen la necesidad de obtener un servicio o determinada información, se mide el tiempo de respuesta.

En función del relevamiento de registros se determina si varios tipos de datos provenientes de otras dependencias fueron registrados en forma exhaustiva y oportuna.

Para determinar si se implementan o no con prontitud los cambios en la legislación de fondo o en los procedimientos, pueden emplearse relevamientos de datos, encuestas o entrevistas, en dos etapas. La primera consiste en identificar un cambio respecto del que el tribunal haya estado obligado a realizar algún tipo de modificación, así como en determinar todos los aspectos que debían cubrirse para que fuera satisfactoria la adecuación a ese cambio. Con esos puntos de partida, debe realizarse una recolección de datos y su posterior evaluación. La búsqueda de datos dependerá del tipo de situación y de la naturaleza de los cambios. Por ejemplo, si el cambio consistió en que a partir de una fecha correspondía exigir que se completara un determinado formulario, deberán revisarse los archivos para establecer si efectivamente se cumplió desde la fecha en cuestión, o bien cuánto demoró el cumplimiento.

### *3. Igualdad, imparcialidad, cumplimiento de las normas, y compromiso con los resultados*

El área -crucial- queda definida en inglés con tres vocablos (*Equality, Fairness and Integrity*), pero no es posible trasladarla al español con igual síntesis, por la falta de equivalentes exactos en la acepción con que en el caso son empleados.

Los principios que aquí se agrupan parten de considerar que la imparcialidad, como garantía de la igualdad, es un mandato constitucional.

También, que todos los procedimientos, decisiones y actividades de un tribunal deben adecuarse a los deberes que establezcan las normas legales, profesionales, administrativas y éticas.

Se entiende que todo lo que un tribunal haga y la forma en que lo haga debe cumplir con las normas aplicables, y lo que ocurra como resultado de las decisiones judiciales debe guardar coherencia con lo decidido.

Se prevé que se tengan especialmente en cuenta las consecuencias de las decisiones judiciales y la necesidad de que éstas se ejecuten ya que, de lo contrario, en los hechos resultan ineficaces.

Se entiende que la autoridad del tribunal y sus decisiones deben guiar las acciones de aquellos bajo su jurisdicción tanto durante como después de que el caso sea resuelto.

#### **3.1 Proceso justo y confiable**

**Deben respetarse fielmente las normas de procedimiento, las leyes de fondo y los precedentes aplicables.**

En resguardo de las garantías constitucionales se considera fundamental que se cuente con la posibilidad de obtener la información necesaria, así como de ser oído y de que todas las etapas del proceso sean previsibles.

Se considera que deben respetarse estrictamente la posibilidad de contar con patrocinio jurídico, el principio de bilateralidad y los demás previstos en resguardo del derecho de defensa.

La adhesión a las normas y precedentes se considera una forma de garantizar que lo que ocurra sea predecible y, por consiguiente, que exista seguridad jurídica.

#### **3.2 Jurados**

**Las listas de jurados deben ser representativas de la jurisdicción de que se trate.**

En el marco del sistema de juicio por jurados, el órgano judicial no puede garantizar que el jurado llegue a decisiones justas y equitativas. Pero puede

efectuar un aporte a ese fin si toma recaudos adecuados para la confección de las listas.

Este aspecto recibe especial atención de las organizaciones de abogados y es uno de los que cuenta con mayor grado de desarrollo, que aquí se omite por no ser de interés actual para el sistema judicial argentino.

### **3.3 Actos del tribunal**

**Debe prestarse atención particular a las circunstancias relevantes de cada caso y deben decidirse con criterios similares los casos similares, sin disparidades que carezcan de fundamento en factores legalmente relevantes.**

Se alude a la igualdad en igualdad de circunstancias, tanto para evitar disparidad por razones indebidas -género, raza, religión, etc.- como para lograr previsibilidad.

En este punto es muy interesante señalar que la similitud de criterios no se considera exigible únicamente respecto de las propias decisiones de cada juez: los jueces deben evitar que el resultado de un caso pueda depender de quien sea el juez que se encuentre a cargo, en resguardo de la igualdad ante la ley.

### **3.4 Claridad y precisión**

**Debe decidirse sin ambigüedades acerca de todas las pretensiones deducidas e indicarse claramente cómo debe cumplirse lo decidido.**

La eliminación de toda ambigüedad se considera requisito esencial de la actividad judicial. También, que la decisión sea completa y tome en cuenta eventuales alternativas de cumplimiento o las consecuencias del incumplimiento.

### **3.5 Responsabilidad por el cumplimiento**

**El órgano judicial debe asumir una apropiada responsabilidad por el cumplimiento de sus órdenes**

Como es obvio, no se pretende que un tribunal asuma como responsabilidad propia el cumplimiento de cada una de sus decisiones, porque esto sería imposible. Especialmente en acciones patrimoniales se considera acertado que el órgano judicial espere a ser requerido con relación a la ejecución. En cambio, se espera que ningún tribunal permanezca impasible ante situaciones que impliquen la ignorancia de sus órdenes en asuntos como cuotas alimentarias o temas penales. En situaciones de ese tipo, la impasibilidad del tribunal se considera una actitud contraria al propósito de creación de un tribunal; se ha comprobado que disminuye la confianza pública en el servicio de justicia.

Esta pauta de asumir la responsabilidad por el cumplimiento de las órdenes judiciales debe seguirse también en los supuestos en que se en-

comienda alguna actividad administrativa tangencial a un proceso o, por ejemplo, se deriva un caso a un sistema de resolución alternativa, para controlar la actuación de aquel al que se derivó el caso.

### **3.6 Confección y conservación de los registros**

#### **Los registros de todas las decisiones y actuaciones relevantes de un tribunal deben ser apropiadamente preservados**

La eficacia de la actividad judicial depende sustancialmente de la confiabilidad y seguridad de sus registros, así como de que resulten accesibles. Para esto son fundamentales el orden y los índices adecuados.

Los datos registrados pueden tener relevancia por muchos años. Por ejemplo, pueden ser necesarios para los hijos o nietos de quienes actuaron ante un tribunal. Por lo tanto, su protección y preservación deben ser garantizadas.

### **3.7 Sistema de mediciones para el área**

El método esencial consiste en revisar y analizar información vinculada a los casos. También se emplean encuestas por correo para establecer las percepciones de grupos de referencia.

Para medir el grado en que el tribunal cumple con el requerimiento de desarrollar procesos justos y confiables, se considera lo más apropiado designar un panel de expertos para que identifiquen de cinco a diez aspectos esenciales con relación a tres áreas legales diferentes, comprendidas en la competencia del tribunal. Otro panel de expertos debe examinar los archivos, casos concluidos y los registros que sean necesarios, para establecer por muestreo en qué grado esos requerimientos fueron efectivamente cumplidos. Estas medidas pueden complementarse con encuestas entre el personal y los abogados, para establecer la percepción del grado de cumplimiento de esos requerimientos por el tribunal.

Por su falta de interés actual respecto de la actividad judicial en el país, se omite todo lo referido a los testigos.

La percepción acerca del grado de respeto a los principios de igualdad y justicia por parte del tribunal puede medirse con encuestas entre abogados y litigantes.

Las mediciones más complejas de todas las diseñadas son las destinadas a establecer si circunstancias tales como raza o género pudieron influir en casos penales. Deben llevarse a cabo por medio del relevamiento de datos en un número muy importante de casos concluidos. También hay un sistema más simple basado en los resultados de apelaciones civiles y criminales.

Se han diseñado pautas específicas y adecuadas a cada situación para determinar con cuanta exactitud un tribunal comunica los términos y con-

diciones de una sentencia penal, y la claridad de las sentencias en el juzgamiento de otro tipo de casos. La claridad también se puede evaluar por medio de encuestas a quienes habitualmente tienen actuación en el cumplimiento de sentencias –por ejemplo, los que deban controlar la *probation*– y también a quienes regularmente deban leer e interpretar decisiones judiciales.

En cuanto a asumir la responsabilidad para que se cumplan las decisiones, ante todo se determina si el tribunal ha implementado un sistema para monitorear ese aspecto. La actitud se mide respecto de distintos tipos de situaciones (*probation*, alimentos para menores, casos civiles, reglas de procedimiento y otras órdenes). En todos los casos se requiere recolectar datos de casos concluidos, analizarlos e interpretarlos.

Las mediciones respecto de la confiabilidad y preservación de los registros parten de estadísticas, en función de las que se realizan promedios y se establecen porcentajes. Se comprueba si el sistema de archivo posibilita recuperar los datos de casos archivados en forma oportuna. También, si el sistema de registro preserva la información de acuerdo con los requerimientos de la ley estatal y los principios exigibles para conservar archivos sonoros.

Se han diseñado mediciones para establecer si el sistema de registro contempla todos los datos exigibles (por ejemplo, nombres de las partes, documentos registrados, un breve sumario histórico de cada caso, etc.). Otro tipo de mediciones tiene por finalidad determinar si los archivos están completos. Se han diseñado asimismo mediciones para establecer con cuánta eficacia un tribunal maneja documentos, desde la presentación hasta el archivo pormenorizado.

Finalmente, se sugiere el empleo de encuestas por correspondencia para determinar la percepción de los abogados acerca de la confiabilidad de los registros de los tribunales.

#### *4. Independencia y responsabilidad*

Se considera que el Poder Judicial debe sostener y mantener su diferenciación como una rama independiente, sin perder por ello una relación institucional, de cortesía y respeto, con los otros poderes que en pie de igualdad están a cargo del gobierno.

Por lo tanto, dentro de la estructura organizacional, se entiende que como rama judicial del gobierno los tribunales deben establecer los límites de su propia organización, monitorear y controlar sus operaciones, y responder públicamente por su desempeño.

La independencia y la responsabilidad se consideran esenciales en el Poder judicial.

La independencia de los jueces es percibida como una protección para los ciudadanos frente a la arbitrariedad en el uso del poder gubernamental,

y como una garantía del Estado de Derecho. Por eso se considera que la independencia debe guiar toda actuación de un juez, y que es lo que legitima que se le deba respeto.

Se considera además que la independencia institucional protege a los jueces de presiones.

También se considera que la independencia no puede lograrse si el tribunal no desea o no puede manejarse por sí mismo. Por esto se entiende que cada tribunal debe establecer y sostener un liderazgo efectivo y actuar eficazmente dentro del sistema judicial, desarrollar sus planes de acción, obtener los recursos necesarios para implementar esos planes, medir con exactitud su desempeño y responder por ellos públicamente.

Los cinco criterios aquí agrupados combinan los principios de separación de poderes e independencia judicial, con la necesidad de una relación cortés y respetuosa con otros organismos gubernamentales, y con la responsabilidad pública de cada tribunal por la eficacia de su actuación.

#### **4.1. Independencia con cortesía**

##### **Los tribunales deben actuar con independencia institucional y resguardar esa independencia en sus relaciones con otros poderes gubernamentales**

Se considera esencial que un tribunal desarrolle y mantenga su *status* diferenciado e independiente. Además, que sea consciente de los límites y obligaciones de su función, tanto en lo legal como en lo administrativo, y que mantenga una actitud vigilante para protegerlos.

Se considera imprescindible que los jueces resistan ser influenciados o “manejados”, y que sean conscientes de los distintos modos en que esto puede ocurrir, incluso por medio de pequeños actos, o debido a omisiones. Por ejemplo, cuando sin conocimiento adecuado un juez se presta a homologar un acuerdo, o firma sin un análisis apropiado decisiones que otros proyectaron.

En esa inteligencia, se entiende que la organización eficaz del tribunal incrementa la posibilidad de que los jueces tomen decisiones en forma independiente.

Pero se considera que la independencia no debe dañar las relaciones que necesariamente han de mantenerse con otros integrantes del mismo poder gubernamental o de los otros. Se considera que la actividad de los tribunales puede verse favorecida por la cooperación de otros componentes del sistema gubernamental, por lo que se considera aceptable promover e institucionalizar vínculos de trabajo efectivo.

#### **4.2 Responsabilidad por los recursos públicos**

##### **Debe asumirse de modo responsable la búsqueda, el uso y la rendición de cuentas de los recursos públicos**

El manejo efectivo de un tribunal requiere que los recursos que se le asignen sean suficientes para hacer justicia y para mantener los costos accesibles para los litigantes.

Con esa premisa, se considera que cada tribunal debe ocuparse de obtener los recursos que necesite para cumplir sus responsabilidades, usarlos con razonabilidad (especialmente si son insuficientes) y rendir cuentas.

Se hace hincapié en que los recursos con que se cuente deben ser empleados sabiamente, para atender los múltiples y complicados requerimientos de la actividad judicial.

Se considera que la distribución adecuada de los recursos debe ser un punto central en el manejo del tribunal. Se entiende que deben establecerse los propósitos y prioridades para la distribución y asignación de recursos; que la implementación debe ser eficaz y evaluada en forma constante.

### **4.3 Política de personal y decisiones**

#### **Deben ser justas las reglas y prácticas relativas al personal.**

Se tiene en cuenta que cada tribunal es un símbolo visible e importante de gobierno.

El tratamiento igualitario ante la ley es esencial para el concepto de justicia, y por lo tanto se considera esencial que cada tribunal lo observe respecto de sus propios empleados.

Se destaca que tanto cuando decide, como en su política de personal, un tribunal debe actuar sin prejuicios de raza, religión, etnia, género, orientación sexual, color, edad, discapacidades o afiliación política.

Se acepta como indiscutible que pautas justas en la selección, compensaciones adecuadas, supervisión y posibilidad de desarrollo del personal contribuyen a lograr una organización competente.

Por lo tanto, se considera que contribuyen a lograr la independencia y actuación responsable del tribunal.

En esa línea se considera que la política de personal del tribunal debe establecer las más altas pautas de integridad y competencia por parte de los empleados.

### **4.4 Educación pública por medio de la información**

#### **El tribunal informa a la comunidad acerca de sus actividades**

Se parte de considerar que en una comunidad es poca la gente que tiene contacto directo con un tribunal: la información acerca de la actividad judicial les llega filtrada por los medios, los abogados, los litigantes, los jurados, los funcionarios y otros empleados de organismos del sistema judicial.

Las encuestas realizadas indican que la opinión pública tiene muy poco conocimiento acerca de los tribunales, y que lo que "saben" muchas veces difiere de la realidad.

Por eso se considera necesario que el Poder Judicial informe y, de ese modo, eduque al público.

Se destaca que la distribución de folletos informativos y reportes anuales contribuye a que el público comprenda y aprecie la administración de justicia. También se sugiere como efectiva la participación de integrantes del tribunal en comisiones atinentes a asuntos públicos.

El objetivo también puede llevarse a cabo incluyendo representantes capacitados de la comunidad en comités consultivos, grupos de estudios y consejos con alguna actuación concerniente a aspectos no jurisdiccionales de la actividad judicial.

#### **4.5 Respuesta al cambio**

**Deben advertirse las nuevas tendencias y adoptarse con anticipación las medidas apropiadas a las condiciones que vayan surgiendo.**

Se considera una condición para la eficacia de un tribunal que esté atento a las tendencias que van apareciendo. Tanto en lo referido a nuevos temas que puedan ser sometidos a decisión como en lo relativo al uso más eficiente de los recursos.

Se interpreta que un tribunal que anticipa las situaciones que puedan presentarse y deliberadamente realiza los ajustes necesarios para brindar adecuada respuesta es una fuerza estabilizadora en la sociedad y actúa de modo consistente con su función de sostener el Estado de Derecho.

En esa línea, se destaca que el Poder Judicial debe ser consciente de que puede promover, tolerar o resistir las presiones sociales que buscan cambios.

También, que debe ser consciente de que en aspectos que no son de responsabilidad directa puede colaborar para identificar problemas y definir soluciones, si informa a quien sea el responsable o a las entidades que puedan ocuparse; en su caso indicando los efectos de esos problemas en la justicia e inclusive proponiendo posibles soluciones.

#### **4.6 Sistema de mediciones para el área**

Se sugieren métodos para que cada tribunal efectúe un diseño propio, en función del aprendizaje a partir de experiencias. Una comisión formada por jueces y administradores debe planear el tipo de datos que, según la jurisdicción, resulten relevantes. Una vez obtenidos los datos, los integrantes de la comisión deben debatir el significado de los resultados, e integrar los hallazgos de modo que posibiliten un panorama general. Se propone el

empleo de técnicas para el trabajo en grupos y el auxilio de un experto en ese tipo de métodos.

También se propone la realización de encuestas de opinión -que incluyan a los propios jueces entre los grupos de referencia- para obtener datos acerca de la percepción general respecto de la independencia y las características de sus relaciones con otros sectores del gobierno.

En lo relativo a la responsabilidad por el adecuado empleo de los fondos públicos se han diseñado tres tipos de mediciones.

En primer lugar, un sistema para calcular la adecuación y utilidad del método estadístico que se emplee para contabilizar los casos en trámite y para realizar mejoras una vez que la medición se realizó.

En segundo lugar, un sistema estructurado para la comprobación de la razonabilidad en la distribución de los recursos, en lo referido al personal. Este sistema toma en cuenta: 1) cómo el tribunal define y conceptualiza los servicios que debe prestar, en particular según el tipo de casos que tiene a su cargo; 2) cómo está organizada la distribución de causas entre los jueces y de tareas entre el personal; 3) cuál es la demanda con relación a cada tipo de tarea.

En tercer lugar, un sistema para comprobar la eficacia de las prácticas de auditoría del tribunal -o eventualmente su ausencia-, que sirve para establecer si tienen debilidades que posibiliten un empleo inadecuado de los fondos públicos.

En cuanto a la política respecto del personal, se sugiere el empleo de encuestas que preserven el anonimato de los empleados. Para determinar si existen prácticas discriminatorias por motivo de raza o género, puede realizarse un estudio que revele si la composición del plantel tiene adecuada relación con la composición demográfica de la comunidad.

Particular interés tienen las medidas que se sugieren con relación al deber de informar a la comunidad.

Se establece ante todo un sistema para determinar cuáles son las pautas, procedimiento y prácticas del tribunal para responder a los requerimientos de los medios.

Además, se sugiere la realización de entrevistas a representantes de los medios para establecer su percepción acerca de las prácticas del tribunal al respecto. También, la realización de encuestas con esta finalidad entre los empleados judiciales.

Por último -respecto de la información- se previó un sistema para examinar la eficacia de programas dirigidos a vincular al tribunal con la comunidad, y la participación individual de jueces en organizaciones comunales.

Para medir la anticipación a los cambios, se sugiere un control retrospectivo de situaciones que se hayan presentado en el pasado, con análisis de la eficacia de las medidas que se adoptaron, a fin de evaluar la conveniencia de repetir esas tácticas o adoptar otras en lo sucesivo

### 5. *Confianza pública*

Se da por sentado que, en cierto grado, el cumplimiento voluntario del sistema legal depende del respeto del público por el Poder Judicial.

Con esa premisa, se considera que idealmente el respeto y confianza del público en los tribunales debería derivar de experiencias directas. La máxima "*La justicia no sólo debe hacerse sino debe verse como se hace*" se tiene por tan cierta hoy como en el pasado, y se señala que, infortunadamente, en la actualidad no hay garantía de que las percepciones del público reflejen el desempeño de los tribunales.

Se señala que la opinión pública se forma a partir de las percepciones de diferentes conjuntos de individuos.

Un conjunto es el conformado por la vasta mayoría de ciudadanos que rara vez experimenten un contacto directo con un tribunal.

Un segundo conjunto es el constituido por los líderes y formadores de opinión de la comunidad (en especial, los periodistas, pero también los representantes de organizaciones con poder o influencia, y cualquier individuo con esas posibilidades).

Un tercer conjunto incluye a aquellos que han tenido contacto directo con el tribunal, como los litigantes, jurados, testigos, etc.

El último conjunto es el que integran los abogados y los empleados judiciales, que pueden tener una perspectiva en cierto modo "interna" acerca de cual es el desempeño de un tribunal.

La confianza de todos esos conjuntos es esencial para el Poder Judicial.

Los tres principios agrupados en esta área tienen por núcleo la promoción de confianza pública en el Poder Judicial por medio del desempeño del tribunal en las otras cuatro áreas (acceso a la justicia; iniciativa para evitar demoras, allanar dificultades y actuar oportunamente; igualdad, imparcialidad, cumplimiento de las normas y compromiso con los resultados; independencia y responsabilidad).

En teoría, un tribunal que cumpla las pautas establecidas en las cuatro primeras áreas debería ser reconocido por el público como un tribunal que cumple con su función. Pero se advierte que, no obstante, la opinión pública puede tener diferentes percepciones.

Por eso se destaca que si el desempeño es bueno, y además la comunicación es eficaz, se logrará la confianza pública.

Se hace hincapié en que, cuando las percepciones del público están distorsionadas y no hay un claro entendimiento, puede necesitarse que el buen desempeño sea acompañado por programas educacionales y una información pública más efectiva.

### **5.1 Promover la percepción de accesibilidad**

**El público debe percibir al tribunal y a la justicia que imparte como accesibles.**

Se considera fundamental eliminar todo obstáculo que interfiera en el acceso a los servicios de un tribunal. Si no se percibe que el servicio de justicia es accesible, la distorsión de las percepciones puede actuar como obstáculo. Por eso se fomenta que el Poder Judicial adopte acciones tendientes a que todos sepan que el servicio de justicia es accesible.

### **5.2. Promover la confianza en la actuación expeditiva, justa y confiable**

**El público debe tener la certeza de que las funciones esenciales de un tribunal se desarrollan en forma expeditiva y justa, también de que sus decisiones son independientes y honestas.**

Se considera que, para cumplir eficazmente la función de afianzar la justicia, el Poder Judicial no sólo debe tener iniciativa para llevar a cabo sus cometidos en el menor tiempo posible, para allanar las dificultades y actuar oportunamente; también debe lograr que la opinión pública perciba que esa es su actitud, y por lo tanto le otorgue su confianza.

### **5.3. Independencia judicial y responsabilidad**

**El público debe percibir al tribunal como independiente, al margen de indebidas influencias de otros integrantes del gobierno, y también como responsable de sus propios actos.**

Se advierte que la interacción de un tribunal con otros organismos gubernamentales puede -según sea la naturaleza de esa interacción- afectar la percepción de la opinión pública acerca de la independencia del tribunal y su diferenciación con otras ramas del gobierno.

Desde esa comprensión se destaca que un tribunal que cumple y respeta su propia función como parte de una rama independiente del gobierno trabaja diligentemente para definir adecuadamente sus relaciones con las otras ramas. De ese modo presenta al público una imagen favorable.

Como es obvio, las opiniones de los líderes de la comunidad y de los representantes de las otras ramas del gobierno se reconocen como importantes para formar la percepción de la independencia e integridad del Poder Judicial. No obstante se señala que la importancia de todos los sectores debe ser tomada en cuenta en lo referido a la formación de la opinión pública acerca de la independencia e integridad de los jueces. Por ejemplo,

no debería dejarse de lado la opinión que puedan formarse los empleados judiciales.

#### 5.4 Sistema de mediciones para el área

Todas las medidas previstas respecto de las otras áreas que involucren opiniones de quienes hayan tenido contacto con el tribunal (litigantes, testigos, abogados, empleados judiciales) también se consideran de utilidad para medir la confianza pública. Se sugiere además la realización de encuestas telefónicas para establecer la percepción del público en general.

Es importante destacar que lo que se mide es la percepción acerca del desempeño del órgano judicial en cuanto a su operatividad y administración, no la conformidad con las sentencias en los casos sometidos a decisión.

#### ¿Por qué?

En agosto de 1998 oí por primera vez hablar del tema, cuando Robert W. Page -quien se desempeñó como administrador en diferentes cortes estatales estadounidenses- expuso en el Programa Anual en Derecho y Magistratura, en la Universidad Austral.

Me produjo gran impresión su descripción del impacto que causaron y los efectos que tuvieron para mejorar los resultados y lograr un *standard* -en el sentido anglosajón- de calidad uniforme entre los tribunales de los diferentes estados, tan disímiles entre sí, inclusive en cuanto a la legislación de fondo.

Pensé entonces que una experiencia similar podría ser intentada aquí, puesto que no implica necesariamente costos importantes. Mi informe final del Programa Anual en Derecho y Magistratura estuvo referido al tema, y lo retomé luego de una investigación en el *National Center for State Courts*, que aumentó mi convencimiento acerca de la utilidad del sistema, y de la posibilidad de intentar una adaptación.

Esta conclusión puede considerarse en algún punto corroborada por las mediciones por indicadores de desempeño realizadas por el Administrador de la Corte de Mendoza (Segura, 2000), y por una experiencia que se desarrolló en la Provincia de Córdoba (Sesin, 2002:3).

En Córdoba, por ejemplo, luego de establecidas pautas de desempeño a partir de lo que en cada área se venía realizando en los juzgados mejor conceptuados, se logró reducir el tiempo promedio de demora para el dictado de la sentencia de más de un año a menos de dos meses (Sesin, 2002:5).

Todos hemos experimentado la conveniencia de contar con una lista previa al preparar una valija: no garantiza que al llegar nos encontremos con todo lo necesario, tampoco que no olvidemos algún objeto listado, pero el resultado suele ser mejor -y más fácil- que el que se obtiene sin la lista.

La determinación de pautas de buen desempeño tiene cuanto menos un efecto similar: constituye un sistema de valores aceptados para la organización judicial, que sirven para orientarse cada vez que se presentan varias alternativas.

Aportan de modo explícito valores de referencia para la acción. Tanto para que los integrantes del Poder Judicial los usen de guía, como para que aquellos que necesitan los servicios de justicia puedan exigir con bases objetivas un desempeño adecuado.

Se trata de una forma de determinar con objetividad qué es lo que se espera de la actividad judicial. En organizaciones tan vastas como el Poder Judicial, la ausencia de pautas explícitas lleva de modo inevitable a la multiplicidad de criterios, y a la dispersión de esfuerzos.

Hacer explícito cuáles son las pautas de buen desempeño despeja eventuales dudas y brinda certeza. Es una de las formas de orientar las conductas en el marco de una planificación estratégica (Schultz y otros, 1993:3).

La determinación de pautas de buen desempeño contribuye en cuatro diferentes aspectos con la gestión estratégica de la organización judicial: 1) contribuye a crear una nueva visión de las responsabilidades fundamentales y de los procesos que debe desarrollar un tribunal; 2) configura una guía para la definición de misiones estratégicas; 3) también contribuye cuando se trata de establecer objetivos concretos de desempeño y 4) en la formulación, implementación, evaluación y corrección de estrategias para alcanzar esos objetivos (Schultz y otros, 1993:3).

En una época tan convulsionada, en la que abundan las quejas generalizadas, muchas veces se deslizan también quejas injustificadas. Contar con pautas objetivas que permitan distinguir las situaciones resulta por lo tanto conveniente e importante también para atenuar el impacto desalentador de las críticas injustas.

La determinación de pautas de buen desempeño configura un método de orientar las conductas hacia la calidad, que permite al mismo tiempo controlar la calidad de los resultados.

Al tratarse de pautas especialmente pensadas para la administración de justicia, tienen ventajas por sobre otros sistemas de control de calidad diseñados para otras actividades.

En primer lugar, porque no podrían ser objeto de la desconfianza -muchas veces injustificada- que despierta la aplicación de los sistemas que en general se asocian con la actividad empresarial. Por ejemplo, es indudable que una desconfianza de ese tipo subyacía en la inicial oposición de la Cámara Nacional en lo Civil a la aplicación de controles de calidad según Norma ISO 9002 en dos juzgados de ese ámbito.

En segundo lugar, porque algunos sistemas de control de calidad, por ejemplo el de las normas ISO, toman como unidad al juzgado (al menos en la forma en que han sido intentados hasta ahora, y por las exigencias de la implementación sería prácticamente imposible consensuar un intento en otras condiciones). Por lo tanto, aun cuando la actuación de muchos juzgados pudiera ser mejorada de este modo, sería probablemente inevitable el incremento de la multiplicidad de criterios, con la consiguiente pérdida de uniformidad y previsibilidad, y el aumento de dificultades prácticas para los abogados y los peritos.

En tercer lugar, porque la certificación según normas ISO tiene un costo de importancia, sin ventajas especiales como contrapartida. La certificación periódica nada especial aporta para la actividad judicial. La transparencia puede lograrse por medio de la publicidad de los datos en Internet.

Con excepción del relativo a las listas de jurados -sistema que escasamente se emplea fuera del derecho anglosajón- los *Trial Court Performance Standards* son algo así como la enunciación de lo deseable en el servicio de justicia, formulada a partir de estudios que tomaron en cuenta todas las clases sociales y las expectativas de ciudadanos con características enteramente divergentes (piénsese en las diferencias entre, por ejemplo, los modernos y desprejuiciados profesionales que configuran la población característica de San Francisco, y los severos agricultores tradicionales de Dakota del Norte).

Ya que se formularon tomando en cuenta la necesidad de que fueran compatibles con sistemas judiciales totalmente diferentes entre sí, incluso en lo relativo a la legislación de fondo, son adaptables a casi cualquier sistema.

En lo sustancial, son particularmente compatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva que, sin perjuicio de la implícita inclusión en el texto original de la Constitución Nacional, está explícitamente incorporado por medio de los tratados internacionales sobre derechos humanos, según lo estatuido en el inciso 22 del art. 75 del texto actual.

Por lo tanto, no hay razones que impidan intentar la adaptación de la experiencia a nuestro sistema judicial, mientras que los resultados obtenidos alientan a hacerlo. Especialmente, porque el sistema puede ser adaptado como para obtener resultados sin necesidad de gastos importantes.

### **Iniciativa y ejecución**

Por derivación de la responsabilidad política que resulta de lo establecido en el art. 108 de la Constitución Nacional, deberían ser los órganos en ejercicio del Poder Judicial los que se autoimpongan pautas de buen desempeño.

Pero nada obsta a que, en razón de la competencia desconcentrada que establece el apartado 6 del art. 114 de la Constitución Nacional, el desarrollo

del proyecto se lleve a cabo bajo la directa supervisión de la Corte en el ámbito del Consejo de la Magistratura, en razón de los medios con que cuenta este organismo, para no comprometer sino en lo imprescindible la actividad del máximo órgano jurisdiccional, y porque así podría ser aprovechado por todo el Poder Judicial, con independencia de que puedan establecerse además pautas específicas para cada fuero, de acuerdo con las particularidades de su competencia.

### **Posible método para un proyecto integral**

No es imaginable contar con medios como los que posibilitaron el desarrollo del proyecto estadounidense, gestado por especialistas que llevaron a cabo estudios de campo y testeos poblacionales.

Sin embargo, podría intentarse de un modo relativamente simple, primitivo, la determinación objetiva de pautas de buen desempeño.

Podría partirse de la integración de una comisión, de la que formen parte al menos un juez retirado y un abogado -ambos de indiscutible formación constitucional y gran prestigio por sus desempeños- con el auxilio de voluntarios para las tareas materiales.

Esta comisión tendría a su cargo redactar un resumen claro y conciso de la experiencia y de sus buenos resultados en jurisdicciones enteramente diferentes: desde el Estado de California hasta la Provincia de Córdoba (hace unos años también jueces croatas comenzaron a estudiar una forma de implementarla, para restablecer la administración de justicia después del conflicto bélico).

Debería aclararse que se trata de pautas más o menos generales, versátiles, especialmente concebidas para orientar adecuadamente la actividad judicial aunque las condiciones preexistentes sean totalmente disímiles y, eventualmente, medir de algún modo la adecuación a esos principios.

También debería elaborar la comisión una lista de principios, redactados del modo más sencillo posible, con cuidado de evitar ambigüedades. Esta lista debería incluirse en un formulario informático que posibilite marcar el principio que se considera apropiado incorporar como pauta de determinación de buen desempeño.

Los textos podrían remitirse por correo electrónico a todas las dependencias judiciales, asociaciones de abogados, de peritos, organizaciones no gubernamentales, universidades, etc., solicitándose que a su vez los retransmitan, o los incluyan en sus boletines de prensa o revistas.

Debería pedirse que se considere el tema, y que en el formulario informático preparado por la comisión se indique cuáles de esas pautas se consideran efectivamente indicativas de buen desempeño en la actividad judicial, y resultaría deseable incorporar. El Departamento de Informática del

Consejo de la Magistratura podría desarrollar un método que compute el número de respuestas positivas por principio.

La información así obtenida debería sistematizarse en forma de artículo, que seguramente sería publicado sin cargo, y en cualquier caso quedaría disponible por Internet.

Luego de un período suficiente para que las opiniones decanten, podría convocarse a todos los sectores de la justicia –jueces, funcionarios, empleados-, a los abogados, a los académicos, a organizaciones no gubernamentales, para que colaboren en la formulación. Cada uno de los sectores convocados podría presentar un sucinto proyecto, que debería quedar igualmente disponible por Internet.

Luego deberían celebrarse algunas reuniones para consensuar una formulación definitiva, que debería ser aprobada por los órganos que ejercen el Poder Judicial, por ejemplo en una de las Conferencias Judiciales a las que anualmente convoca actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La clave debería ser la difusión -especialmente en los colegios y asociaciones de abogados, también en la Asociación de Magistrados y Funcionarios, y en la Unión de Empleados de la Justicia Nacional- de la conveniencia de contar con pautas objetivas de buen desempeño en la actividad judicial.

### **Objetivos de productividad**

Con independencia de la determinación de pautas generales de buen desempeño, cada cámara nacional, en el ejercicio de sus funciones de superintendencia, podría desarrollar un proyecto para mejorar la proporción de causas que se resuelven dentro del año de ingresadas.

Resulta muy simple establecer cuál es la proporción entre el número de causas que ingresan y las que quedan resueltas dentro del año de ingresadas, como promedio general en cada fuero. A partir de esta determinación y de su publicidad, quedaría definido como objetivo de productividad no superar el promedio general. Desde la responsabilidad que genera el ejercicio del Poder Judicial, la difusión de estos datos debería llevar a incrementar la diligencia, para no exceder la pauta de productividad.

Luego, las Salas que ejerzan superintendencia respecto de juzgados por debajo de la media, podrían colaborar con los titulares de esos juzgados, para descubrir el motivo y facilitar soluciones. Como es obvio, una vez que esos juzgados logren el objetivo la media se elevará, y así sucesivamente.

### **Mediciones-Estadísticas**

Ciertas mediciones que pueden intentarse sin costo tienen utilidad para obtener indicadores de desempeño, aun cuando no se adopte en forma integral un sistema del tipo de los *Trial Court Performance Standards*.

Una muy simple está sugerida como método de medición para muchos de los principios estadounidenses: solicitar a varias personas que, en horarios diferentes y con aspectos diferentes, intenten obtener determinada información, simulen realizar un trámite, etc., en varias dependencias judiciales.

Otra, igualmente simple, consiste en colocar un buzón de sugerencias, y revisarlo periódicamente.

La información que se obtenga en cualquiera de los casos debería ser empleada como motivadora en reuniones entre los jueces, en las que se debata acerca de posibles soluciones a los problemas advertidos.

En cuanto a las estadísticas regulares de casos pendientes de resolución, configuran la herramienta fundamental para determinar en el aspecto temporal la eficacia de la actividad judicial.

Actualmente las estadísticas de casos pendientes pueden ser automáticamente obtenidas por los sistemas informáticos, y pueden quedar disponibles por Internet. Si estas "fotografías" de la cantidad de juicios pendientes en cada organismo se hacen regulares, automáticas, y públicas, es muy probable que por sí mismas constituyan un incentivo para la superación.

### **III. ESTABLECER UNA COMUNICACIÓN INTERNA APROPIADA**

#### **¿Por qué?**

Asumida la necesidad de un cambio, así como la de que el cambio se desarrolle en un sentido determinado, es imprescindible comunicarlo eficazmente a todos los niveles de una organización. Es evidente que esta es la primera condición para que todos los que se desempeñan en la organización puedan seguirlo.

Al mismo tiempo, es necesario identificar necesidades y tendencias para orientar el cambio de modo adecuado. También, advertir lo más rápido que sea posible los desajustes que puedan presentarse. En general, por su contacto más directo con los litigantes y porque son los primeros ante los que se ventilan los temas nuevos, los jueces de primera instancia están en mejores condiciones que los de alzada para notar las necesidades, las tendencias y los posibles desajustes.

Tanto para comunicar los objetivos y estrategias de cambio como para que quienes resuelven al respecto estén al tanto de las nuevas tendencias y de los nuevos problemas que se presenten, es necesario instaurar un sistema de comunicación interna eficaz dentro del Poder Judicial. En la actualidad en la Justicia Nacional no hay un sistema permanente que posibilite en todos los fueros la comunicación integral en ambos sentidos.

## **Iniciativa y ejecución**

Como es obvio la Corte Suprema cuenta con la iniciativa a nivel general y, en el marco de las disposiciones de la ley 1893, cada Cámara Nacional de Apelaciones debería organizar un sistema que garantice la comunicación permanente.

### **Pautas para un sistema permanente de comunicación interna**

La forma más sencilla de establecerlo consiste en organizar regularmente reuniones de jueces de primera instancia con jueces de alzada. Para posibilitar un intercambio eficaz las reuniones deberían ser limitadas en cuanto al número de asistentes.

Por ejemplo, todos los meses podrían celebrarse distintas reuniones entre un determinado número de jueces de primera instancia con algunos jueces de la Cámara, de modo que en cada mes se reúnan la mitad del total de jueces de ambas instancias, y cada uno de ellos resulte convocado a estas reuniones cada dos meses. Las reuniones deberían planearse de forma que a lo largo del año se alterne la concurrencia, para que cada dos meses sean siempre distintos jueces los que se reúnen.

Las reuniones podrían tener una duración aproximada no mayor de noventa minutos. El temario debería incluir un espacio para la comunicación de los temas que la Cámara considere apropiados, otro para el comentario de novedades y tendencias que vayan advirtiéndose en la primera instancia; debería coordinar alguno de los jueces de cámara.

Los camaristas deberían encargarse de comunicar a los jueces de primera instancia las noticias provenientes de la alzada, y recogerían de los jueces de primera instancia las novedades y tendencias, para transmitir las a los restantes integrantes de la Cámara en las reuniones de superintendencia.

La Cámara debería establecer un sistema para que haya una participación efectiva y constructiva, tendiente a la superación de todos los problemas que vayan presentándose, y de la que resulten las herramientas fundamentales para corregir el rumbo de la planificación estratégica.

## **IV. REGLAMENTACIÓN PORMENORIZADA Y SISTEMÁTICA DE PROCEDIMIENTOS-MANUALES PARA LA GESTIÓN DEL TRÁMITE CON REDUCCIÓN DE COSTOS Y DEMORAS**

### **¿Por qué?**

¿Cuántos problemas ahorra el que todos los tomacorrientes sean del mismo tipo? ¿Cuántos inconvenientes tendríamos si cada uno empleara sus propias pautas para medir el tiempo? ¿Cuántas veces se quejan los abogados acerca de que cada juzgado parece tener su propio código de procedimiento?

En una investigación acerca de posibilidades de reforma judicial, dirigida por Horacio Spector (2001:147), una de las alternativas que más consenso generó entre los entrevistados fue la de coordinar los criterios de mero trámite de las diferentes secretarías de cada juzgado, y de los diferentes juzgados entre sí.

Una iniciativa de estas características no sólo aportaría previsibilidad y mayor igualdad en la tramitación de las causas, sino también celeridad. Actualmente es significativo el tiempo que el personal de un juzgado dedica a responder cuál es el criterio acerca de... En los juicios también son significativas las demoras derivadas de los rechazos de oficios, mandamientos, cédulas, etc., motivados por diferencias interpretativas.

Por otra parte, la unificación de criterios debería hacerse a favor de los que aporten mayor respeto de las garantías constitucionales, seguridad jurídica, economía y celeridad. Con la consiguiente ganancia en todos esos aspectos para el conjunto del sistema judicial.

Además, mientras en la actualidad en la mayoría de los fueros son tareas arduas relevar cuáles son todas las disposiciones vigentes y averiguar si hay o no reglamentación acerca de determinado tema -con el inevitable resultado de que muchas reglamentaciones se incumplen- una sistematización solucionarían esos problemas y, por consiguiente, contribuiría a la efectiva aplicación de las normas.

Como es obvio, la reglamentación pormenorizada facilitaría la labor de los abogados litigantes, que contarían con pautas unificadas y previsibles para cada fuero.

Para potenciar los efectos de una reglamentación pormenorizada, debería ser acompañada por manuales de gestión de trámites judiciales con reducción de costos y demoras, concebidos exclusivamente para integrantes del Poder Judicial.

Contar con guías prácticas de empleo de la reglamentación y de técnicas para gestionar el procedimiento según la complejidad de los casos es una gran ayuda. Manuales que tomen en cuenta los conflictos concretos que se presentan día a día, que aporten sugerencias detalladas acerca de cómo llevar a cabo cada tarea e incluyan listados de control -*check-lists*- para cada labor, configurarían herramientas invaluable para facilitar el desempeño de todos. Además, contribuyen a la uniformidad de criterios.

En toda organización siempre hay individuos con iniciativas propias, que cumplen con las expectativas con independencia de las condiciones del entorno. Pero la mayoría se desempeña según las normas que impone la organización: en situación de anarquía, o cuando no existen pautas claras y uniformes, tienden -humanamente- al menor esfuerzo. Establecer manuales para la gestión del trámite judicial y la reducción de costos y demoras se-

ría una forma de atenuar esas tendencias. Actualmente están en desarrollo o se han concretado iniciativas de este tipo, en varios fueros.

### **Iniciativa y ejecución**

Como es obvio, la Corte Suprema debe definir las pautas generales, y dentro de ellas cada Cámara debe definir las específicas para el ámbito de su competencia.

Sin embargo, no habría obstáculo para encomendar aspectos del proyecto a la Comisión de Reglamentos del Consejo de la Magistratura, a fin de no distraer sino el tiempo imprescindible de las funciones jurisdiccionales. Claro está, sujetos a la supervisión de los órganos jurisdiccionales.

En cualquier caso, en la comisión que redacte el proyecto para cada instancia deberían necesariamente intervenir jueces y secretarios de ese nivel, porque son los que mayor posibilidad tienen de identificar todas las situaciones que a diario y en la práctica se presentan durante la tramitación de un pleito.

La competencia no varía en cuanto a los manuales. Sería conveniente que ambos proyectos se desarrollaran en forma simultánea.

Todo esto despertaba múltiples resistencias y airadas críticas en 2001. Aún las despierta -aunque en grado mucho menor- pero actualmente varias de estas actividades se encuentran en curso, especialmente debido al impulso que les ha dado en su actual integración la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sobre todo desde fines de 2007.

### **Pautas para la reglamentación -con resolución por anticipado de situaciones previsibles- y para la elaboración de manuales**

Para la reglamentación correspondería partir de un relevamiento de los distintos criterios que actualmente se aplican en los juzgados y en las salas.

La unificación de criterios debería realizarse en función de los que aporten mayor respeto de las garantías constitucionales, seguridad jurídica, economía y celeridad.

La reglamentación debería incluir pautas específicas y detalladas para la resolución por anticipado de todas las situaciones previsibles en cada etapa del proceso judicial (Jiménez, 2007:2). Ya son muchos menos los que resisten el método de dejar resueltas por anticipado todas las alternativas que puedan presentarse, porque resulta inevitable advertir que aporta seguridad y previsibilidad, además de constituir una herramienta excelente para que los trámites judiciales no puedan prolongarse más allá de lo imprescindible, por vía de la eliminación de los llamados "tiempos muertos".

A partir del ejemplo de la Cámara Civil, todas las disposiciones deberían organizarse en un reglamento único, que siga una planificación determi-

nada, y derogue todas las acordadas y resoluciones anteriores con alcance de reglamentación general. Además, en lo sucesivo todas las acordadas y resoluciones con ese alcance deberían incorporarse en forma sistemática al reglamento único.

Una vez establecida la reglamentación, debería acordarse una actuación conjunta con las entidades que agrupan a abogados, y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) con interés en la actuación de la justicia, etc. Los jueces podrían ofrecer el dictado de seminarios o talleres gratuitos, en esas entidades, para difundir la reglamentación.

Los manuales deberían consistir en guías prácticas para la aplicación de la reglamentación, y de técnicas para gestionar el procedimiento según la complejidad de los casos. Deberían enfatizar la conveniencia de tomar en cuenta desde el inicio las características de cada causa y anticipar -para evitarlos- posibles problemas.

En particular, deberían contemplar los conflictos concretos que se presentan día a día, y aportar sugerencias detalladas acerca de cómo llevar a cabo cada tarea.

Sería conveniente que incluyan listados de control -*checklists*- para cada labor, que permitan a los empleados o funcionarios mediante una tilde corroborar que se reúnen los requisitos exigibles.

También sería conveniente que incluyan formas de organizar el seguimiento de las causas, de programar las audiencias y otras actividades, etc.

Los manuales podrían ser documentos informáticos, que se instalen en el sistema de cada juzgado. Cada actualización podría remitirse por correo electrónico, con instrucciones precisas acerca de qué capítulo debe sustituirse. De este modo prácticamente no tendrían costo y, cuando alguien lo considere necesario, podría imprimir las partes de su interés.

## V. PROMOCIÓN DEL USO DE FORMULARIOS INFORMÁTICOS

### ¿Por qué?

Si todas las presentaciones fuesen efectuadas en formularios preestablecidos, se contaría con dos ventajas significativas.

La primera: disminuirían las omisiones debidas a olvidos, inadvertencias, desconocimientos, y otras situaciones similares, con lo que los litigantes resultarían directamente beneficiados. Si un formulario tiene un claro a llenar, hay menor probabilidad de omitir el dato, que en los casos en que la confección del escrito queda enteramente librada a la decisión personal.

La segunda: si se conoce de antemano la estructura y el orden en que aparecerá un texto, es mucho más simple y rápida su lectura, el cotejo, etc.

Por ejemplo, con la popularización de la informática y la posibilidad de editar citas de jurisprudencia y doctrina, se han generalizado las presentaciones extensísimas, en las que los datos y hechos del caso deben ser rastreados entre innumerables transcripciones, que muchas veces ninguna relación tienen con lo que se invoca en concreto. Si se emplease un formulario en el que los hechos del caso tengan que ser relatados en forma separada de las citas jurisprudenciales, se ahorraría tanto el tiempo como las desagradables consecuencias de que eventualmente algún dato importante pase inadvertido entre el farrago.

También ocurre, por ejemplo, que en extensísimas demandas alguna petición o planteo aparezca intercalado en el ofrecimiento de pruebas incluido en el mismo escrito, fuera del lugar donde lógicamente podría haber estado, circunstancia que hace que pase inadvertido en el momento de dictarse la sentencia, y con posterioridad sea necesario dictar una aclaratoria, o bien nadie advierta la omisión hasta que resulte demasiado tarde.

Es también usual que se omita incluir en el título de un escrito todos los temas que se desarrollan, o bien que se omita el petitorio, o que sea incompleto, circunstancias que en la vorágine del despacho diario de un juzgado llevan a que en ocasiones algún punto sea soslayado.

La mayoría de estos inconvenientes podría evitarse por medio de la generalización de los formularios, que -de ser correctamente proyectados- posibilitarían especialmente al que despacha advertir con mucha mayor claridad y rapidez todos y cada uno de los objetivos de cada presentación. Por otra parte, es posible presumir que serían muchos menos los oficios y mandamientos que deban rehacerse.

En general, hay buena predisposición entre los abogados a este tipo de iniciativas. Esto pudo comprobarse especialmente durante los años 2002 y 2003, con motivo de los amparos por el llamado "corralito", cuando los juzgados improvisaban en los pasillos una suerte de carteleras, con modelos de presentaciones, para evitar las consultas y -en especial- la frustración del avance del trámite por motivos esencialmente formales.

Actualmente, el método ha sido adoptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con respecto a los recursos extraordinarios.

## **Iniciativa y ejecución**

El Consejo de la Magistratura parecía considerar -según resulta de su Memoria Anual 2001- que se trataba de un tema que le incumbía de modo excluyente. Sin embargo, se trata de un aspecto obviamente comprendido en las facultades reglamentarias, que los órganos jurisdiccionales conservan y, como ya se señaló, las ejercen sin que el Consejo haya intentado restar eficacia a esas reglamentaciones.

En síntesis, podrían adoptar la iniciativa tanto la Corte en general, como cada Cámara en su ámbito, como el Consejo de la Magistratura, sin perjuicio de que la aprobación definitiva incumbiría a la primera por derivación de lo establecido en el art. 108 de la Constitución Nacional, ya que es un tema que atañe al ejercicio jurisdiccional.

### **Pautas para la formulación y para su difusión**

Es imprescindible que este proyecto sea desarrollado en el marco de una importante difusión de cuáles son sus objetivos y ventajas, para que los abogados se sumen.

En vista de la popularización de las computadoras personales, lo más conveniente sería proyectar los formularios a modo de plantillas informáticas para documentos, preparadas en forma compatible o convertible a todos los procesadores de textos de uso frecuente.

Esto tendría una ventaja adicional: bastaría con descargarlas de la página del Poder Judicial, para que en segundos el abogado pueda emplearlas en su propia computadora, según las instrucciones que también se incluirían.

La formulación debe hacerse con términos muy sencillos y fácilmente comprensibles, sin dejar lugar a ambigüedades.

Deben tomarse especiales recaudos para inducir a que se completen todos los datos importantes, en especial los encabezamientos y los petitorios, porque estas sabias previsiones del Reglamento para la Justicia Nacional son esenciales para que sea posible despachar con celeridad.

Deben ser fácilmente visualizables, con abundantes subdivisiones y títulos destacados.

En el caso de considerarse inapropiado establecerlos como de uso obligatorio -como hizo la Corte con respecto a los recursos extraordinarios-y preferirse una generalización gradual, podría fomentarse su empleo por medio de una prioridad de despacho respecto de las presentaciones efectuadas con formularios reglamentados por los organismos judiciales.

Una vez definidos los formularios, debería acordarse una actuación conjunta con las entidades que agrupan a abogados y a otros profesionales que actúa como peritos, también con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) interesadas en la actividad judicial, etc. Los jueces y secretarios podrían ofrecer seminarios o talleres gratuitos, en esas entidades, acerca del uso de los formularios.

## **VI. MOTIVACION Y CAPACITACION DEL PERSONAL**

### **¿Por qué?**

No es necesario abundar acerca de lo obvio: quien se siente motivado y está adecuadamente capacitado para su trabajo produce mejores resultados.

Cuando se estudian organizaciones dinámicas y exitosas -ya se trate de las sin fines de lucro o de empresas que sí los tengan-, es una constante encontrar a quienes se desempeñan en ellas convencidos de estar colaborando para hacer realidad la aspiración de una comunidad (Schultz y otros, 1993:23,153,154).

Crear en un mañana mejor es un deseo de todos -casi una necesidad- que lleva a producir resultados superiores a quien sabe de qué modo su propia tarea encaja en un proyecto general de progreso.

No es sorprendente que la ausencia de motivación fuera identificada mayoritariamente como uno de los tres problemas laborales más frecuentes, en la encuesta realizada entre el personal del fuero con mayor sobrecarga de tareas al momento en que se tomó la muestra (Piaggi de Vanossi, 2000:36).

Conocer apropiadamente el mejor modo de realizar una tarea, y las razones por las que debe ser realizada de ese modo, posibilita desarrollarla correctamente, con la mayor celeridad.

### **Iniciativa y ejecución**

Es obvio que, como cabeza del Poder Judicial, la iniciativa puede ser adoptada por la Corte Suprema. También, en el marco de la desconcentración que resulta del artículo 114 de la Constitución Nacional y las atribuciones al Consejo de la Magistratura en lo concerniente a la Escuela Judicial -también para empleados- la iniciativa podría partir tanto del Consejo como de las Cámaras, que conservan las facultades de superintendencia.

La Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional tiene una escuela para capacitación del personal, donde se dictan cursos gratuitos fuera del horario de atención al público, cuya capacidad podría ser aprovechada para este proyecto.

La Unión de Empleados de la Justicia Nacional también ha demostrado su interés en el tema, al organizar a iniciativa propia cursos de capacitación; de modo que podría coordinarse una actuación con el sindicato.

### **Pautas para la motivación y capacitación del personal**

Difícilmente pueda intentarse -al menos en lo inmediato- una motivación por vías económicas.

De modo que no cabe sino intentar la concientización del personal acerca de la conveniencia de transformar al Poder Judicial en una organización dinámica, que responda adecuadamente a las necesidades de la sociedad, por la sola ventaja de sentirse útil y valorado, y por la perspectiva de que una conducta laboral pro-activa pueda mejorar su propia carrera.

Lamentablemente, puede constituir una tarea casi insalubre la atención al público en las dependencias judiciales con mayor atraso o con otras deficiencias. Por otra parte, incluso quienes cumplen tareas en las dependencias mejor conceptuadas alguna vez han sufrido las consecuencias de la opinión pública generalizada acerca de la ineficiencia judicial, aunque en sus casos no existan razones objetivas.

La motivación, entonces, tiene que centrarse en mostrar la conveniencia de transformar la organización judicial de modo que cumpla adecuadamente con su función democrática y constitucional, para que como en otros tiempos sea un motivo de orgullo social trabajar en ella.

El primer aspecto de importancia a encarar es la modificación del actual sistema de calificaciones. Es público y notorio que existe una suerte de práctica generalizada que consiste en asignar a todos los empleados el puntaje máximo, invariablemente (Barbieri y otro, 2001:1636). Como suelen repetir algunos jueces, esa práctica obedece a que "es justo calificar así a los mejores empleados y, en cuanto a los demás, de otro modo nadie se los llevará". Como es obvio, este sistema no proporciona motivación razonable para el mejor desempeño.

Sería conveniente comenzar la motivación y concientización de los propios jueces, por ejemplo en las reuniones bimestrales ya propuestas, para que a su vez la trasladen a sus juzgados.

Por otra parte, sería conveniente organizar jornadas semestrales de motivación y capacitación para todo el personal.

Con la finalidad de que las tareas no se interrumpan, las jornadas deberían ser organizadas por categoría laboral y por edificio. Ya que en cada secretaría no hay muchos agentes de la misma categoría, esto no implicaría sino restar esos empleados durante un día concreto de labor por semestre, que debería prefijarse con mucha antelación, para que resulte posible adoptar los recaudos que sean necesarios.

La motivación y capacitación deberían ser asumidas por un juez y un secretario, también por cada edificio.

La motivación debería ser introducida por medio de la capacitación en temas concretos de gran utilidad práctica, desarrollados con la técnica del taller.

Por ejemplo, en el caso de quienes se desempeñan en la Mesa de Entradas, podrían organizarse talleres en los que se trabaje en equipo acerca de distintas hipótesis de errores al asentar o completar un cargo mecánico y la forma correcta de solucionarlos. O bien acerca de distintos tipos de errores en la foliatura de expedientes y la forma correcta de corregirlos. También, acerca de la forma correcta de responder al público que solicita información.

En todos los casos, sin perjuicio de la individualización de las normas que regulen la situación de que se trate, el acento debería ponerse en el saber práctico.

Otro taller a desarrollar debería ser uno tendiente a formar a quienes toman audiencias testimoniales. Es público y notorio que en muchos juzgados las audiencias quedan enteramente a cargo de empleados, que la mayoría de las veces han aprendido el oficio de otros empleados, y no siempre cuentan con pautas correctas al respecto.

Sería también imprescindible desarrollar talleres para capacitar en el uso del lenguaje y la comunicación, que orienten para evitar ambigüedades, para evitar también el empleo de términos no corrientes entre los no especializados en derecho, etc.

Con independencia de esta capacitación semestral en talleres a desarrollar dentro del horario judicial, sería conveniente aprovechar la Escuela de Capacitación para el Personal, de la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación. Esta Escuela desarrolla cursos que en algunos fueros se computan para la elaboración del escalafón para ascensos. En algunas áreas sus programas se mantuvieron inalterables desde hace décadas, y el método de enseñanza es casi exclusivamente teórico. En otras áreas la actualización es notoria, a propuesta de los respectivos jueces. Las Cámaras podrían proponer programas actualizados a la Escuela, y un nuevo enfoque práctico de la enseñanza.

También, la realización de seminarios breves acerca de temas puntuales, en especial con relación a problemas no jurídicos que eventualmente pueden presentarse en el desempeño diario. Por ejemplo, cuál es la forma más conveniente de conducirse ante un periodista que requiera información, o ante alguien que no guarda la compostura esperable, o frente a una persona que solicite algo indebido, etc.

Para promover la asistencia a estos cursos y seminarios de la Escuela para el Personal de la Asociación de Magistrados y Funcionarios, podría establecerse que en la calificación anual al menos la mitad del puntaje correspondiente a la aptitud para el ascenso provenga de la nota que se obtenga en estos cursos.

Los talleres semestrales que se proponen dentro del horario judicial deberían ser obligatorios, y quedar sujetos al régimen general de asistencia.

La Unión de Empleados de la Justicia Nacional también ha demostrado su interés, al realizar a iniciativa propia algunos cursos de capacitación, en los que generalmente solicita la participación de jueces como instructores. Cada cámara podría coordinar una actuación conjunta en este tema.

## VII. CAPACITACION CONTINUA DE JUECES Y FUNCIONARIOS

### ¿Por qué?

Tampoco en este punto es necesario abundar acerca de lo obvio: al ritmo de evolución del conocimiento, ningún profesional puede continuar ejerciendo adecuadamente su profesión por años y años sin otra capacitación que la previa a la obtención de su título habilitante.

No es razonable dejar la capacitación posterior enteramente librada a la iniciativa personal. La situación actual demuestra por sí misma que no todos se ocupan de mantenerse al día en los conocimientos necesarios para cumplir su función.

### Iniciativa y ejecución

Como es obvio, como cabeza del Poder Judicial la Corte Suprema cuenta con la posibilidad de adoptar la iniciativa. De hecho lo hizo, en 2006, al proponer el tema como uno de los que se trataron durante la Conferencia Judicial que se llevó a cabo en Santa Fe.

En la ley de organización del Consejo de la Magistratura se le han asignado funciones con relación a este tema, y de hecho organiza cursos. Pero ya que las Cámaras conservan la superintendencia en sus respectivos fueros, nada obsta a que también adopten iniciativas al respecto.

En principio, la capacitación sólo podría establecerse de modo obligatorio para los jueces de ambas instancias por ley del Congreso. Por derivación de lo estatuido en el art. 108 de la Constitución Nacional, es el Congreso el organismo que tiene las facultades para establecer los tribunales inferiores y, en el marco de esas facultades, podría fijar pautas de capacitación continua obligatoria para sus titulares.

En la ley de creación y organización del Consejo de la Magistratura, donde se contempla la creación de una Escuela Judicial, se prevé expresamente que la asistencia no es obligatoria. No habría obstáculo, en cambio, a que por vía reglamentaria se estableciera la obligatoriedad para funcionarios.

La Asociación de Magistrados tiene una Escuela, donde se dictan cursos gratuitos para los asociados, y con aranceles mínimos para los jueces y funcionarios que no lo son, cuya capacidad podría ser aprovechada para este proyecto.

### Pautas para la capacitación continua de jueces y funcionarios

Podría incentivarse a los jueces, por ejemplo, dando a publicidad la capacitación que cada uno realice. La publicidad podría hacerse por medio de Internet, en la página del Poder Judicial.

Sería conveniente publicitar asimismo todas las actividades que realizan los jueces al margen del cumplimiento de su función específica. Existen suspicacias acerca del desempeño de la docencia universitaria y otras actividades académicas; algunos piensan que el número de actividades académicas o como conferencistas de algunos jueces sería por sí mismo demostrativo de un grado inaceptable de delegación en los tribunales a su cargo. Para despejarlas, sería conveniente que este aspecto también tuviese una difusión similar.

Las reuniones bimestrales ya propuestas tendrían también un efecto positivo en cuanto a la capacitación. Es de presumir que bastará que se comenten entre jueces las nuevas situaciones que se vayan suscitando, diferentes alternativas y publicaciones al respecto, para que la mayor parte opte por implementar en su juzgado las propuestas que del debate surjan como más efectivas. Además del resultado práctico inmediato, por esa vía algunos se verían beneficiados por conocimientos que en aislamiento quizás no hubiesen buscado.

Con independencia de la posibilidad de los jueces de concurrir a los cursos o seminarios que realicen universidades u otras asociaciones jurídicas, cada vez que surja una modificación legislativa o un tema nuevo se genere, la cámara respectiva podría solicitar a la Asociación de Magistrados y Funcionarios la organización de un curso o seminario al respecto.

Sería conveniente que al proyectarse cursos específicamente destinados a jueces se tome especialmente en cuenta la función política que se desarrolla por medio de la creación pretoriana del derecho. Se ejerce una función política trascendental para la conducción general del país cuando, por medio de la jurisprudencia uniforme, queda delineado el ámbito de legalidad dentro del que la sociedad debe actuar.

Con agudeza ha señalado Julio Cueto Rúa que, cuando un tribunal dicta una sentencia, no sólo pone fin a un litigio concreto: además comunica a la comunidad cuál es el criterio vigente para dirimir conflictos de ese tipo.

Como enumera Alfonso Santiago (h) (1998:119), por medio de las decisiones judiciales se sientan principios, se promueven valores, se delinean orientaciones y se establecen límites que intervienen en la configuración de una sociedad y de un Estado.

A diferencia de los jueces anglosajones, los jueces de formación iluminista en general no están habituados a tomar en cuenta el impacto y las consecuencias que una línea jurisprudencial pueda tener más allá del caso concreto de que se trate.

Por ejemplo, acerca del posible impacto de un criterio jurisprudencial más allá del caso concreto, puede considerarse paradigmática la decisión de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en el caso *Kolstad*, donde para elegir la interpretación normativa a adoptar se evaluaron espe-

cíficamente las distintas consecuencias prácticas que cada alternativa podría generar en la realidad estadounidense.

Para desarrollar una conciencia de ese tipo, sería conveniente que los cursos no sólo incluyeran la opinión de especialistas en derecho, sino también en otras disciplinas, y las soluciones que en otros países se den al tema de que se trate.

Además, para conjurar los riesgos de la excesiva especialización en desmedro de la formación integral, debería considerarse el enfoque de los temas sin soslayar una visión de conjunto de todo el ordenamiento jurídico.

Sería conveniente incentivar especialmente la concurrencia a cursos relativos a la organización judicial, manejo de casos, comunicación con el personal, relaciones con la prensa, herramientas informáticas, lógica, argumentación, etc.

Para los prosecretarios administrativos, que por su función usual de proyectar el despacho tienen una actuación de relevancia en lo referido a la celeridad del trámite de los expedientes, deberían prepararse cursos tendientes a capacitar en la concentración de proveídos con anticipación de situaciones previsibles.

Un tema que debería merecer especial atención es el del lenguaje. Debería incentivarse especialmente la asistencia a cursos que orienten y capaciten para facilitar la comunicación.

La posibilidad de comprender rápida y fácilmente todo texto del que derivan consecuencias jurídicas puede tener influencia en el ejercicio de los derechos, como lo demostraron las asociaciones de consumidores estadounidenses que iniciaron las campañas para exigir que se escribiera en un estilo llano, comprensible para todos (Cassany, 1993:25). Además, está comprobado que el grado de facilidad para comprender un texto cambia la actitud del lector hacia su contenido (Cassany, 1993:22).

Tanto la formulación de los programas como una suerte de control de calidad de las clases podría quedar bajo la supervisión de un comité de académicos, escogidos entre los más prestigiosos

## VIII. DETERMINACIÓN DE PAUTAS ETICAS

### ¿Por qué?

El reclamo que la sociedad hace al Poder Judicial no es exclusivamente de eficiencia y eficacia, sino esencialmente de ética. El reclamo de eficiencia y eficacia está comprendido en el reclamo ético: es indudable que un juez con un comportamiento auténticamente ético intentará que la dependencia a su cargo no sea ineficiente o ineficaz.

Pero si bien puede existir uniformidad respecto del reclamo de conductas éticas, no siempre es uniforme el criterio acerca de cuál debe ser en concreto el contenido de esas conductas.

Por ejemplo, ¿debe o no un juez hablar a solas con una de las partes?, ¿debe adoptar algún recaudo en caso afirmativo?, ¿debe o no un juez hablar a solas con un litigante, sin su abogado?, etc.

Muchos códigos de ética extranjeros consideran inaceptable que un juez hable a solas con una de las partes.

El Código de Conducta para los Jueces Federales de los Estados Unidos de América incluso reglamenta pormenorizadamente la conducta a seguir si en una reunión social un juez se encuentra con alguien que tenga un asunto en su tribunal.

Hay códigos de ética provinciales que establecen que si un juez habla a solas con una de las partes, debe asentar una constancia, para posibilitar que la otra lo sepa y, si así lo considera, haga lo propio.

Pero el Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires parece sustentas otra posición: según consta en los registros de la Comisión de Defensa del Abogado, se solicitó sanción para una juez que, cuando el abogado de una de las partes le pidió una entrevista, consideró que en forma previa a hablar a solas con esa parte debía asentar una nota en el expediente, similar a la que se exige en jurisdicciones provinciales.

Es decir que mientras una misma conducta concreta puede ser considerada enteramente ética por algunos, para otros puede resultar reprochable. Es necesario, por lo tanto, despejar la incertidumbre y establecer normas objetivas.

Además, la adopción de un Código de Etica sería también una forma de demostrar a la sociedad que el Poder Judicial tiene interés en dar respuesta a sus reclamos.

## Iniciativa y ejecución

Por derivación de lo estatuido en el art. 108 de la Constitución Nacional y el carácter jerárquico del Poder Judicial que allí se establece -puesto que se caracteriza como *Suprema* a la Corte y como *inferiores* a los demás tribunales- competería a la Corte Suprema la adopción de un Código de Etica para todo el Poder Judicial.

En el marco de las atribuciones que en razón de la desconcentración han sido establecidas en el art. 114 de la Constitución Nacional, podría encomendarse al Consejo de la Magistratura el desarrollo de algunas etapas del proyecto, aunque en definitiva deberían ser los órganos que ejercen el Poder Judicial los que se auto-obliguen en términos de ética, por tratarse de un tema que tiene influencia en el desempeño jurisdiccional.

## Método

Una posibilidad consistiría en partir de la difusión de todos los códigos de ética compatibles con el diseño constitucional, tanto extranjeros como provinciales.

Luego, podrían organizarse jornadas de debate para la discusión de alternativas concretas, con participación de todos los sectores que puedan tener interés en el tema.

Una vez que el tema se instale y se hagan públicas múltiples opiniones, debería formarse una comisión con jueces de ambas instancias de cada fuera, elegidos por votación. Dada la trascendencia de un proyecto de estas características, debería exigirse una mayoría calificada.

Los jueces resultantes de la votación deberían colaborar con los especialistas convocados por la Corte Suprema, para la formulación de reglas éticas.

Sería conveniente que las reglas fuesen muy detalladas, para evitar ambigüedades y uniformar interpretaciones al máximo posible.

Como pauta general, debería tomarse en cuenta que para un adecuado servicio de justicia se requiere un juez prudente, que tenga el temple necesario para distinguir los posibles alcances y consecuencias de sus decisiones, así como de actuar con circunspección, cautela y precaución.

Deberían también definirse pautas concretas de independencia e imparcialidad. Un juez ha de ser capaz de decidir con total independencia de intereses políticos sectoriales, también de la eventual presión de los medios de comunicación. Especialmente, debe ser cuidadoso de que sus acciones no permitan dudas al respecto.

Es fundamental establecer normas éticas que promuevan la conciencia constitucional del juez. Un juez ha de tener siempre presente que todas sus decisiones deben guardar coherencia y cohesión con las disposiciones de la Constitución Nacional.

Las normas éticas deberían fomentar también la conciencia de la responsabilidad judicial. Los jueces deberían tener siempre presente su responsabilidad por lo que hacen y por lo que omiten, sin perder de vista que las decisiones judiciales pueden tener de modo inevitable una dimensión política, con sus consecuencias, aspecto cuya consideración no debería ser soslayada al evaluar cada decisión.

Es esencial que se establezcan pautas éticas de eficiencia y eficacia. Un juez ha de ser apto y competente en el aspecto técnico jurídico, tanto como capaz para fundamentar adecuada y comprensiblemente sus decisiones; también, ha de tener habilidad para alcanzar objetivos, además de ser razonablemente virtuoso en la profesión, esforzado, y con condiciones para conducir un equipo de trabajo.

Sería asimismo conveniente establecer pautas que incentiven la percepción de la realidad y la inserción social del juez. Es imprescindible que un juez sea capaz de reconocer las características y requerimientos de la sociedad de su tiempo, para evitar soluciones distantes de la realidad, y permanecer atento a los conocimientos no jurídicos que puedan enriquecer su función.

Otra pauta de ética debería contemplar la capacitación continua. Un juez debe reconocer que siempre quedan conocimientos por aprender. Es conveniente que tenga una actitud de superación continua, y que carezca de prejuicios respecto de las innovaciones necesarias y útiles para modificar la estructura en crisis del Poder Judicial. Un juez debería estar atento a las posibilidades de mejora en cada uno de los aspectos que contribuyen a la prestación del servicio de justicia; también, debería tener inquietud formativa, para permanecer actualizado en el ámbito jurídico tanto nacional como internacional.

Aunque se trata de exigencias obvias, en vista de muchas situaciones que han tomado estado público sería conveniente que se establezcan pautas concretas en cuanto a la honradez, el decoro y la imagen pública al respecto. Un juez ha de merecer buena opinión, adquirida por una conducta apropiada.

Deberían también fijarse pautas concretas con relación a la reserva que debe guardar un juez respecto de los asuntos de los que tome conocimiento en el desempeño de su función.

Siguiendo el ejemplo del Código de Ética para los Jueces de la Provincia de Santa Fe, sería conveniente que se establecieran clara y pormenorizadamente las consecuencias de los incumplimientos. Aunque en cualquier caso las violaciones a las normas de ética podrían ser llevadas al Consejo de la Magistratura, para que las evalúe en el marco de sus atribuciones, la determinación de pautas objetivas y preestablecidas daría un fuerte impulso a la eficacia del sistema.

Sería asimismo conveniente establecer -también como en Santa Fe- una comisión consultiva, integrada por jueces retirados que se hayan destacado por su impecable desempeño, a quienes se pueda consultar si existen dudas acerca de una situación determinada; las opiniones que de este modo se emitan deberían hacerse públicas, manteniéndose el anonimato de quien haya formulado la consulta.

## **IX. PROMOVER LA UNIFICACION Y REORGANIZACIÓN DE NORMAS**

### **¿Por qué?**

Hace unos años, cuando se inició un proyecto para reorganizar todas las leyes vigentes -que quedó inconcluso- se calculó que de las casi vein-

ticinco mil leyes dictadas hasta entonces (a las que deberían sumarse las numeradas como decretos-leyes) apenas algo más de cinco mil estaban en vigencia.

Durante años de muy deficiente técnica legislativa se ha creado un fábrego que obliga a rastrear de modo dificultoso cuáles son las leyes vigentes en cada tema, y crea incertidumbre ante las posibles derogaciones implícitas.

El tema es conflictivo en general. E impacta también en la organización judicial. Ante todo con relación a las normas que la reglamentan, y también en cuanto a la dificultad que así se genera para el espontáneo reconocimiento de los derechos, con el consiguiente incremento innecesario de la litigiosidad.

En particular en algunas áreas del Derecho se han sucedido innumerables modificaciones, que obligan a estar muy atento, ya que para los mismos hechos se desencadenan consecuencias jurídicas diferentes según la fecha en que hayan ocurrido, y la vigencia temporal de las normas en las que queden comprendidos. Hay temas respecto de los que se han sucedido tres o más modificaciones en pocos años (por ejemplo, en temas bancarios, impositivos, y de Derecho del Trabajo).

Todas las áreas del derecho deberían legislarse pensando en la función reguladora de la ley al margen del juicio; la confusión o incertidumbre normativa dificulta el cumplimiento espontáneo, y contribuye a la iniciación de litigios que en otras condiciones quizás serían innecesarios.

La función más básica de la ley debería ser la de definir claramente de qué modo puede desarrollarse la conducta de los ciudadanos para que no lleguen a verse ante la fuerza de coerción de un tribunal, como destacó Oliver Wendell Holmes al iniciar *The path of the law* (:1). Idealmente, la ley debería ser autoaplicada por los sujetos involucrados (Deveali 1983:117,118; Guibourg, 1988b:1479). Esto sólo es posible si los textos legales describen de modo sencillo y claro las diferentes instituciones, así como su regulación.

Según lo previsto en la ley 1893, los jueces no deberían permanecer apáticos ante esta situación. Además, como consecuencia de su responsabilidad por la eficacia de la actividad judicial, pueden proponer los cambios legislativos necesarios o convenientes con respecto a la organización judicial y el acceso a la justicia.

En 2007 la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha adoptado una iniciativa de esta naturaleza, al crear una comisión que entre otras funciones tiene la de estudiar eventuales propuestas de modificaciones legislativas

### **Iniciativa y ejecución**

Según el artículo 109 de la ley 1893, las Cámaras de Apelaciones tienen la obligación de comunicar al Ministerio de Justicia los inconvenientes que

advierta en la aplicación de la legislación. Nada obsta a que lo comuniquen asimismo al Congreso.

Comunicaciones de estas características deberían llamar la atención acerca de la caótica dispersión legislativa, que dificulta el goce efectivo y oportuno de los derechos, así como la previsibilidad y la seguridad jurídica, conveniente para favorecer la convivencia pacífica.

## **X. ESTABLECER UNA COMUNICACIÓN EXTERNA EFICAZ**

### **¿Por qué?**

Esta propuesta tiene tres aspectos.

El primero, vinculado a los casos puntuales que puedan tener exposición en los medios. En términos generales los jueces de primera y segunda instancia no cuentan con ningún apoyo frente a una situación de ese tipo, que puede derivar en un auténtico asedio. No siempre es lo más conveniente que el juez atienda personalmente a los medios, y no todos pueden hacerlo.

Quizás sea lamentable, pero es indiscutible que la realidad ha dejado sin vigencia la vieja máxima según la cual un juez sólo debería expresarse por sus sentencias. En la actualidad, si un juez guarda silencio, lo más probable es que ese silencio sea llenado por un contenido impredecible, que eventualmente puede poner aun más en crisis la imagen del Poder Judicial, o posibilitar una suerte de "cosa juzgada mediática".

Sería conveniente, por lo tanto, que todo juez que lo considere necesario pueda contar con un vocero cuando tiene a su cargo un caso con exposición mediática.

El segundo aspecto es el de la publicidad general de los actos del Poder Judicial, exigencia de todo órgano que ejerza una cuota de poder estatal en un sistema democrático.

En el mundo actual la opinión pública acerca de una institución depende en gran medida de la efectiva comunicación que se haga de sus actuaciones. La opinión pública tiene un papel preponderante en la formación de la confianza en las instituciones y, por lo tanto, en el orden social. De modo que el Poder Judicial no puede descuidar una comunicación externa eficaz.

El tercer aspecto es el relativo a la recepción de información de interés para la actividad judicial (y por supuesto su posterior circulación interna). Desde los textos de las nuevas leyes y normas internacionales, hasta la información científica que pueda ser de interés con respecto a casos habituales; también, información acerca de los métodos o novedades que puedan aparecer en otros ámbitos judiciales, ya sean del país o del exterior.

Es sorprendente, por ejemplo, que durante años muchísimos jueces nacionales hayan permanecido en total desconocimiento de tendencias modernizadoras que bullían entre los del interior.

### **Iniciativa y ejecución**

La actual integración de la Corte Suprema ya ha adoptado iniciativas en este sentido.

Con relación a los niveles inferiores la iniciativa debería ser adoptada por las cámaras, por derivación de lo establecido en el art. 108 de la Constitución Nacional, puesto que no ha habido desconcentración en estos temas. Por lo tanto, deberían ser también las cámaras la que se encarguen de lograr los objetivos.

Además está la página en Internet, cuyas posibilidades no parecen explotadas al máximo, ni por igual entre todos los fueros.

El Consejo de la Magistratura, con la finalidad de dar a conocer su actuación, realizó audiencias públicas, y hace pública su Memoria Anual.

### **Pautas para un sistema permanente de comunicación externa**

En cuanto al primer aspecto de la propuesta, el relativo a los casos con exposición pública, sin perjuicio de que el tema en general debería ser motivo de cursos abiertos a todos los jueces, podría capacitarse especialmente a un funcionario por fuero para que cumpla la función de vocero, y reglamentarse pormenorizadamente la forma en que debería cumplirla.

Por ejemplo, la función podría ser encomendada al Secretario General, o bien al Prosecretario Letrado de cada Cámara.

Debería reglamentarse la forma en que el funcionario de que se trate debe recabar del juez a cargo del caso las instrucciones precisas -preferentemente por escrito- acerca de la información a suministrar a los medios, las condiciones en que éstos deben ser atendidos, la posibilidad de redactar gacetillas de prensa, etc.

En cuanto al aspecto institucional, ante todo sería conveniente desarrollar al máximo las posibilidades que brinda la página *web*, donde debería poder encontrarse rápida y fácilmente toda la información relativa a los jueces y la actividad judicial, así como la que pueda requerir cualquiera para iniciar un juicio, la jurisprudencia, etc.

Además, convendría difundir en medios masivos de comunicación todos los progresos en la actividad judicial, tema en el que la actual integración de la Corte Suprema también ha adoptado iniciativas. También deberían difundirse las decisiones judiciales que puedan tener interés general.

Como es obvio, la información debe ser emitida en condiciones que la hagan comprensible e interesante a los lectores de un diario u oyentes de noticias. De modo que toda sentencia que se remita a los medios debería estar precedida por un resumen claro, redactado para los no especializados en derecho, del que resulte nítido cuál es el interés concreto o práctico del tema, para la población en general.

Cada vez que las cámaras cumplen con la obligación de informar sobre su actuación anual, y con la de destacar los inconvenientes que eventualmente adviertan respecto de la administración de justicia o en la aplicación de las leyes en la especialidad -según lo previsto en el art. 109 de la ley 1893- podrían difundir esa suerte de memoria anual. Claro está, precedida de un resumen breve, redactado para los no especializados en derecho, preferentemente con gráficos, que demuestren la evolución de la actividad judicial. Como es obvio, además esta información debería constar en Internet.

También podrían organizarse anualmente jornadas destinadas a recabar propuestas concernientes a una mejor administración de justicia, en las que se invite a participar a representantes de todas las organizaciones que puedan aportar al respecto.

También podría ser interesante la creación de un comité consultivo permanente, integrado por académicos y representantes del Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, así como de las asociaciones que nuclean a abogados de cada especialidad, y de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) con interés en la actividad judicial.

Podrían establecerse vínculos con Colegios profesionales, organizaciones científicas, otros poderes judiciales, etc. Los responsables de las bibliotecas de cada fuero podrían organizar las búsquedas de información de todos los temas de interés para la actividad judicial, confeccionar periódicamente boletines, y remitirlos por correo electrónico a todos los jueces.

#### IV. CONCLUSIONES

La Constitución Nacional, similar en el punto a la de los Estados Unidos de América, caracteriza como Poder de Estado al Judicial. Al quedar configurado como un Poder independiente, constitucionalmente se le asignó en forma implícita pero inequívoca la responsabilidad por su propia eficiencia, y por la eficacia de sus estructuras.

Sin embargo, en los hechos ha predominado hasta hace muy poco la tradición sociocultural de raíz europea continental, en función de la que sólo se piensa propio de los jueces resolver los conflictos sometidos a su consideración, exclusivamente.

Así, durante muchos años los jueces soslayaron ocuparse de la eficiencia y de la eficacia de las estructuras judiciales. Por supuesto, soslayaron tam-

bién ocuparse del impacto que la omisión tuvo en la efectividad del sistema, de la que resultan responsables según el mandato constitucional.

Quizás ante la situación de extrema gravedad que atravesó el país luego de diciembre de 2001, la opinión pública parece haber descubierto que los jueces efectivamente tienen una cuota de poder y que, por lo tanto, resultan políticamente responsables, por acción o por omisión. Esta responsabilidad no se atribuye únicamente a la cabeza del Poder Judicial: parece pretenderse -con acierto- que cada organismo asuma la responsabilidad dentro de la actuación que le ha sido encomendada.

En efecto, en el diseño constitucional argentino es irrazonable que el Poder Judicial espere apáticamente iniciativas del Poder Ejecutivo, o el dictado de leyes por el Legislativo, en lugar de asumir el liderazgo de las acciones necesarias para mejorar la efectividad del sistema judicial.

En el marco de la opción que formuló el Congreso al establecer tribunales con competencias determinadas por territorio y por materia, estructurados de modo tal que las cámaras ejercen la superintendencia sobre los juzgados, cada cámara -en ejercicio del Poder Judicial en su área- tiene la responsabilidad de encontrar la mejor forma de cumplir con el objetivo que le asigna la Constitución.

Por lo tanto, las Cámaras de Apelaciones deben establecer y sostener liderazgos efectivos para actuar eficazmente dentro del sistema, desarrollar sus planes de acción, requerir los recursos necesarios para implementarlos, medir con exactitud sus desempeños, y responder ante la opinión pública por esos desempeños.

Esta responsabilidad -implícita en el texto constitucional, derivación directa de la independencia- nunca fue desconocida en la legislación: las leyes que definen la organización del Poder Judicial no le han retaceado la posibilidad de adoptar iniciativas con respecto a su ámbito de actuación específica.

El Congreso ha reconocido que, en el marco de la asignación de jurisdicción por especialización, cada organismo de alzada está en óptimas condiciones de advertir la efectiva adecuación de la legislación para el logro de los fines perseguidos. En la ley 1893, dictada en 1887 y vigente en lo que aquí interesa, se encomendó a los tribunales de segunda instancia un seguimiento periódico de los resultados concretos de la aplicación de las leyes en cada ámbito, así como la formulación de propuestas tendientes a la superación, disposición que sugiere la intención de adecuar permanentemente la legislación, ya que de otro modo no tendría motivo.

Por el contrario de lo que ocurrió, el legislador de 1887 no parecía tener en miras una estructura judicial que se mantuviese en lo sustancial idéntica por años y años. Aunque la previsión continúa vigente, no parece haber sido verdaderamente aprovechada.

A diferencia del Poder Judicial de los Estados Unidos de América, que con normas constitucionales en lo sustancial idénticas a comienzos del Siglo XIX despejó las dudas acerca de sus incumbencias, y adoptó iniciativas con relación a la eficacia de sus estructuras, en la República Argentina los integrantes del Poder Judicial desarrollaron muy pocas iniciativas que tuvieran por finalidad aumentar orgánicamente la eficiencia y adquirir eficacia en la función. En general, los integrantes del Poder Judicial se han limitado a solicitar al Congreso "más de lo mismo"; es decir, la asignación de recursos para crear más juzgados, o más salas, o dotar de más empleados las dependencias existentes, sin intentar cambios en las estructuras, que no han sido sustancialmente modificadas desde la segunda mitad del siglo XIX.

No es posible atribuir esto a indebidas intromisiones normativas por parte de los otros Poderes del Estado. Por el contrario, como ejemplo del reconocimiento de esas atribuciones puede mencionarse que en el Departamento de Ordenamiento Legislativo de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación, en el texto oficial de la ley 1893, el del artículo 104 de esa norma ha sido directamente suprimido con la referencia "(Véase R.J.N., art. 86)". Es decir, en el texto oficial de una ley, en la dependencia del Congreso encargada específicamente de conservar los textos legales, consta el reconocimiento de la implícita derogación de una disposición emanada del Poder Legislativo -referida al ámbito judicial- porque la Corte Suprema de Justicia reglamentó en otros términos ese tema.

Como otro ejemplo puede señalarse lo ocurrido con la ley 24.675 (BO 17-IX-1996), que estableció la inscripción de peritos en un registro a cargo del Ministerio de Justicia de la Nación. No obstante su vigencia formal la ley nunca se aplicó, ni se habilitó ese registro, debido a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró por acordada -es decir, sin que se hubiese planteado el tema en un caso concreto- que carecía de validez. Los otros Poderes respetaron la decisión.

La reforma constitucional de 1994, que creó el Consejo de la Magistratura como órgano integrante del Poder Judicial, no ha modificado la responsabilidad de los órganos jurisdiccionales respecto de su propia eficiencia y de la eficacia de sus estructuras.

Esta es la conclusión que resulta de considerar integral y armónicamente las disposiciones constitucionales referidas al Poder Judicial, si no se pierde de vista que el objetivo declarado de la reforma es su fortalecimiento y la mayor eficacia en el servicio de justicia.

Con esas pautas, si se evalúan las consecuencias de cada posible interpretación, la más útil y apta para dar una respuesta sensata y provechosa para el sistema judicial -y, por lo tanto, para la sociedad- es la que considera al Consejo de la Magistratura como órgano administrativo del Poder Judicial, dotado de algunas competencias exclusivas -las de seleccionar en ternas vinculantes a los postulantes a las magistraturas inferiores y decidir la

apertura del procedimiento de remoción- y también de otras competencias provenientes de la desconcentración de funciones que hasta entonces estaban exclusivamente a cargo de los órganos jurisdiccionales, con la finalidad de liberarlos de esa carga, sin perjuicio de la posibilidad de avocación.

En consecuencia, interpretar que se trata de un órgano auxiliar, que en esos aspectos tiene atribuciones provenientes de la desconcentración, aumenta la posibilidad de eficaz prestación del servicio de justicia. Porque libera a los tribunales de la carga no propiamente jurisdiccional, sin desconocerles la posibilidad de actuar de ser necesario.

Con independencia de las opiniones doctrinarias, en los hechos esta es la interpretación que podría considerarse subyacente tras la actuación de los órganos jurisdiccionales y del Consejo de la Magistratura desde que éste se encuentra en funciones, el 17 de noviembre de 1998.

En particular, es público y notorio que con posterioridad a esa fecha órganos jurisdiccionales han desplegado funciones reglamentarias, que deberían considerarse vedadas a los jueces si fuesen excluyentes las facultades asignadas al Consejo de la Magistratura en el apartado 6 del art. 114 de la Constitución Nacional. No se ha divulgado medida alguna tendiente a restar eficacia a esos reglamentos, circunstancia demostrativa de la coincidencia interpretativa en cuanto a este tema.

Igualmente público y notorio es que la Corte Suprema ha dispuesto repetidamente la reasignación de recursos del Poder Judicial, tales como Secretarías, personal y fondos. Las Cámaras con superintendencia sobre las Secretarías y personal reasignado también dictaron medidas acordes con lo resuelto por la Corte. Todo esto ha sido profusamente comentado por los medios, sin que el Consejo de la Magistratura haya formulado objeciones ni adoptado otras iniciativas ante esa situación.

Entonces, sólo parecen atribuciones exclusivas del Consejo de la Magistratura las referidas a la selección de los postulantes a las magistraturas inferiores, y la apertura del procedimiento de remoción (apartados 1, 2 y 5 del artículo 114 CN). Las restantes atribuciones no lo son y, en definitiva, la Corte Suprema y las Cámaras -en sus respectivos ámbitos de actuación- mantienen la responsabilidad sobre la marcha del Poder Judicial. Sin perjuicio, claro está, de la colaboración que debe prestar el órgano administrativo auxiliar, para que los órganos jurisdiccionales no distraigan sino el tiempo imprescindible de sus funciones específicas.

Definida así la integración del Poder Judicial, y las competencias y responsabilidades de los órganos que lo componen, puesto que es indiscutible que el servicio de justicia en general no se presta en las condiciones deseables, aun cuando no se logren incrementos presupuestarios, ni se produzcan cambios legislativos, correspondería generar una estrategia continua y permanente, tendiente a cumplir de modo cada vez más eficiente y eficaz la función que asigna la Constitución, en el marco de la competencia espe-

cializada por materia por la que optó el Congreso al instalar los tribunales inferiores.

Esa estrategia debe comenzar por las medidas que con sencillez y sin gastos adicionales puedan ser llevadas a la práctica. De otro modo, difícilmente podrán ser aplicadas de inmediato. Por ejemplo, las estructuras organizativas de la Justicia Nacional se mantienen prácticamente inalterables desde su creación, con un modelo decimonónico. En contextos de este tipo, tiene mejor oportunidad de éxito un cambio gestado con participación de todos los integrantes, que se lleve a la práctica por medio de actos sencillos.

Con esa finalidad convendría implementar el planeamiento estratégico, porque de lo contrario será inevitable la dispersión. Como forma de instalar ese plan en la práctica, ante todo convendría determinar objetivamente cuáles son las pautas de buen desempeño. Es decir, enunciar los valores que sirvan para orientarse cada vez que se presenten alternativas. Esta propuesta se inspira en los *Trial Court Performance Standards*, primera experiencia en el mundo para orientar y medir la eficacia y la eficiencia en la actividad judicial, cuya utilidad se ha comprobado en jurisdicciones enteramente disímiles entre sí, como herramienta tendiente a asegurar el derecho a la tutela judicial efectiva, en condiciones adaptables por su compatibilidad con nuestro sistema constitucional y nuestra organización judicial.

Siempre hay individuos que cumplen con las expectativas con independencia del entorno. Pero la mayoría se desempeña según las normas que impone la organización: en situación de anarquía, o cuando no existen pautas claras y uniformes, tienden -humanamente- al menor esfuerzo. Si quienes dirigen la organización deciden un cambio, establecen un plan estudiado para lograrlo -que prevea rectificaciones cuantas veces sea necesario-, lo comunican apropiadamente y actúan en forma coherente con lo decidido, atenúan esas tendencias.

Otra sugerencia consiste en establecer objetivos de productividad, realizar mediciones sencillas de indicadores de desempeño, y hacer estadísticas automáticas -por medio de los sistemas informáticos- de los casos pendientes de resolución, y de su antigüedad, que se hagan públicas por Internet.

Para que todo esto pueda llevarse a cabo convendría establecer simultánea y permanentemente una comunicación interna apropiada dentro del Poder Judicial.

Para favorecer la previsibilidad, la igualdad, y una menor duración en los procedimientos, debería adoptarse una reglamentación pormenorizada, de modo que en cada fuero los criterios se unifiquen, a favor de los que aporten mayor respeto de las garantías constitucionales, seguridad jurídica, economía y celeridad.

Para potenciar los efectos, esa reglamentación debería ser acompañada por manuales de gestión, para la reducción de costos y demoras, concebidos exclusivamente para integrantes del Poder Judicial.

En la misma línea, podría promoverse el uso de formularios informáticos para todas las presentaciones.

La motivación y capacitación del personal, junto con la capacitación continua de jueces y funcionarios, deberían constituir prácticas constantes dentro de la organización judicial.

Ya que el actual reclamo de ética es inequívoco, y que en él queda comprendido el reclamo de eficiencia, como forma de responder a la sociedad y demostrar que el Poder Judicial tiene interés en satisfacer esos reclamos, convendría adoptar un Código de Ética Judicial, específico, sin ambigüedades, con directivas y pautas claras de comportamiento, que establezca consecuencias para los incumplimientos.

Según lo dispuesto en el art. 109 de la ley 1893, las cámaras deberían promover la unificación y reorganización clara de normas, así como la modificación de las que resulten inapropiadas para la organización judicial. Durante años de muy deficiente técnica legislativa se ha creado un fárrago que obliga a rastrear con dificultad las leyes vigentes. El tema es conflictivo en general pero impacta especialmente en este tema, porque varias de las leyes en cuestión son de las más antiguas desde la organización nacional, y han sufrido muchas modificaciones.

Además, convendría establecer una comunicación externa eficaz. Ante todo respecto de los casos que puedan tener exposición en los medios. También, para dar publicidad general a los actos del Poder Judicial, exigencia de todo órgano que ejerza una cuota de poder estatal en un sistema democrático. Igualmente, para recibir -y aprovechar hacia el interior de la organización judicial- toda la información que pueda ser de utilidad.

La vieja máxima según la cual un juez sólo debía expresarse por sus sentencias no puede ya mantenerse. En la actualidad, si un juez guarda silencio, ese silencio probablemente será llenado con un contenido impredecible, que puede poner aún más en crisis la imagen del Poder Judicial, o posibilitar una suerte de "cosa juzgada mediática".

Por otra parte, en el mundo actual la opinión pública acerca de una institución depende en gran medida de la efectiva comunicación que se haga de sus actuaciones. La opinión pública tiene un papel preponderante en la formación de la confianza en las instituciones y, por lo tanto, en el orden social.

El Poder Judicial no debería descuidar una comunicación externa eficaz. Esta preocupación ya está generando actividades concretas en otros países, y la Corte Suprema adoptó algunas medidas, pero quedan aspectos pendientes, en especial la situación en los niveles inferiores.

Los pocos recursos con que se cuenta y el marco normativo -tanto constitucional como infraconstitucional- no pueden considerarse obstáculo para que los jueces se ocupen de la efectividad del sistema judicial, según el deber que resulta del mandato constitucional. Son muchas las alternativas que podrían desarrollarse sin costo adicional, y dentro del marco normativo vigente, con aptitud para mejorar la efectividad general del sistema.

Como es obvio, esto no significa desconocer la conveniencia de una reforma integral de mayor alcance, sino destacar que mientras tanto la apatía no parece la conducta adecuada, porque no cumple con el mandato constitucional que deriva de la independencia. Hasta tanto puedan hacerse efectivas reformas más ambiciosas, hay que desarrollar al máximo las que sean posibles con los elementos con los que actualmente contamos.

Estas ideas no agotan lo que podría intentarse sin costos adicionales. Si se implementan reuniones sistemáticas y periódicas entre todos los integrantes del Poder Judicial -como las propuestas para lograr una comunicación interna apropiada- surgirán muchas más, así como las rectificaciones que puedan ser necesarias, y los cambios de rumbo que en lo sucesivo se hagan imprescindibles.

De este modo podrá gestarse una verdadera estrategia continua de superación, con el protagonismo del Poder Judicial, que no debe abandonar a los otros Poderes la iniciativa ni el liderazgo para lograr que se desarrolle con total efectividad la función que constitucionalmente se le encomendó.

Claro está, destacar que la eficacia es una responsabilidad del Poder Judicial parte de tomar en cuenta la específica función jurisdiccional de este Poder del Estado, y su independencia, de acuerdo con la Constitución Nacional. Precisamente por eso, no implica sostener que la función de los jueces consista en "gerenciar", ni que esta deba ser su función primordial o preponderante. Por el contrario, implica señalar que la importantísima función jurisdiccional constitucionalmente asignada a este Poder independiente no puede ser eficazmente cumplida si se carece de conciencia de la propia responsabilidad por la eficacia, y no se siguen los cursos de acción adecuados para lograrla.

## BIBLIOGRAFIA

ALBERDI, Juan Bautista

1849 *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1996

1886 *Obras completas*, Buenos Aires, 8 volúmenes

ALTIERI, Domingo L.

2001 "Acceso a la Justicia - Propuestas para una Justicia al servicio del pueblo", *LL*, sección Actualidad, diarios del 27 de noviembre de 2001 y del 4 de diciembre de 2001

BARBIERI, Patricia y Clementina Montoya

2001 "*Escuela judicial, manejo de casos y una mejor administración de justicia*", Buenos Aires, LL 2001-1636, ejemplar del 17/9/2001.

BAUM, Lawrence

1994 *La Suprema Corte, función y comportamiento en la sociedad norteamericana*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios políticos y sociales

BAYTELMAN, Andrés

2001 "Capacitación como fútbol", *Sistemas Judiciales*, Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas-CEJA, Año 1, n° 1, p. 42

BERIZONCE, Roberto O.

2000 Con Felipe Fucito, como directores, *Los recursos humanos en el Poder Judicial*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2000.

BERMANT, Gordon

2001 Planificación estratégica para tribunales, material entregado en el Seminario para Jueces y Oficiales de Tribunal de la Argentina, de la Academia Judicial Internacional, Washington DC, 25 de agosto a 2 de septiembre de 2001

## BIANCHI, Alberto

- 1992 *Control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Abaco, 1992.
- 2001 *Las acciones de clase - Una solución a los problemas procesales de la legitimación colectiva a gran escala*, Buenos Aires, Abaco, 2001

## BIDART CAMPOS, Germán

- 1980 "*Debido proceso y rapidez del proceso*", Buenos Aires, ED 80, pág. 703.
- 1987 *La interpretación y el control de constitucionalidad en la jurisdicción constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1987.

## BIELSA, Rafael

- 1993 *Transformación del derecho en justicia-Ideas para una reforma pendiente*, Buenos Aires, La Ley, 1993.
- 1999 "*Debilidades y fortalezas de las leyes 24.937 y 24.939*", Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998, Buenos Aires, publicación del Ministerio de Justicia de la Nación, 1999.

## BINDER, Alberto M.

- 2001 "*Los oficios del jurista: la fragmentación de la profesión jurídica y la uniformidad de la carrera judicial*", *Sistemas Judiciales*, Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas-CEJA, Año I, nº 1, p. 56.

## CARDOZO, Benjamín N.

- 1921 *The nature of the judicial process*, New Haven y Londres, Yale University Press, s.d.

## CARRIO, Genaro

- 1968 *Notas sobre derecho y lenguaje*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 4ª edición 1998.
- 1989 *Cómo estudiar y argumentar un caso*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot 1989.
- 1997 *La Corte Suprema y su independencia*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997.

## CARTER, Lief

- 1992 *Derecho constitucional contemporáneo-La Suprema Corte y el arte de la política*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992.

CASSANY, Daniel

- 1993 *La cocina de la escritura*, Barcelona, Anagrama, traducción del autor del original en catalán, 8ª edición en español, 1999

COMADIRA, Julio Rodolfo

- 1996 "Algunos aspectos de la teoría del acto administrativo", *JA*, 1996-IV-p. 750.
- 1999 "La ubicación constitucional del Consejo de la Magistratura y el control judicial de algunas de sus decisiones", *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura*, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998, Buenos Aires, publicación del Ministerio de Justicia de la Nación, 1999.

CUETO RUA, Julio

- 1987a "La Corte Suprema como Poder del Estado", *LL*, 1987-D-865.
- 1987b "Sobre las reformas de las prácticas procesales en la justicia nacional", *LL*, 1987-D-1037.
- 1988a "El abogado como auxiliar de la Justicia", *LL*, 1988-A-717.
- 1988b "Sanción de normas procesales por la Corte Suprema de Justicia Nacional", *LL*, 1988-B-104.
- 1989 "La administración de justicia como administración", *LL*, -989-B-813.

DEVEALI, Mario L.

- 1983 *El derecho del trabajo, en su aplicación y sus tendencias*, textos elegidos, ordenados y anotados por los doctores José. I. Brito Peret, Adrián O. Goldín y Roberto Izquierdo; 2 tomos, Buenos Aires, Astrea, 1983.

DI IORIO, Alfredo

- 1987 "Bases para la reforma de la estructura judicial nacional", *LL*, 1987-C-878
- 1984 "Una propuesta práctica para lograr la celeridad procesal", *LL*, 1984-B-986

DUCE, Mauricio, con Alejandra Mera y Cristian Riego

- 2001 "La capacitación interinstitucional en la Reforma a la Justicia Criminal en Chile", *Sistemas Judiciales*, Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas-CEJA, Año 1, nº 1, p. 25

## ECO, Humberto

- 1977 *Cómo se hace una tesis*, México D.F., Gedisa, 2000 (versión castellana de *Come si fu una tesi di laurea* -s.l., Tascabili Bompiani, 1977- por Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez)

## ELOY MARTINEZ, Tomás

- 2002 "La cultura como esperanza," entrevista realizada por Hugo Beccacece, en *La Nación*, 10/3/2002.

## EKMEKDJIAN, Miguel A.

- 1992 "El rol institucional de la Corte Suprema de Justicia", *LL*, 1992-A, p. 650.

## FEDERICO, Cecilia Yolanda

- 2000 "La aplicación de las normas ISO 9000 en el servicio de justicia", *Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal*, N° 41, diciembre 2000,

## FUCITO, Felipe

- 1993a "La justicia según los jueces", *LL*, 1993-A-1157
- 1993b "La reforma judicial: un impostergable cambio cultural", *LL*, 1993-D-869
- "La capacitación de los jueces", *LL*, 1995
- 2000 Con Roberto O. Berizonce, como directores, *Los recursos humanos en el Poder Judicial*, Buenos Aires, Rubinzal- Culzoni, 2000

## GARAVANO, Germán

- 2000 "El Programa Integral de Reforma Judicial", entrevista conjunta con Víctor Zamenfeld, *Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal*, N° 41, diciembre 2000, p. 40

## GARCIA LEMA, Alberto M.

- 1995 "El Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de los jueces en la teoría de la división de poderes", *LL* 1995-B, p. 1929
- 1999 "La eficacia en la administración de justicia como valor constitucional", *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998*, Buenos Aires, publicación del Ministerio de Justicia de la Nación, 1999.

GARGARELLA, Roberto

1996 *La justicia frente al gobierno*, Barcelona, Ariel S.A., 1996

GARROTE, Angel Fermín

1999 "Inserción institucional del Consejo de la Magistratura en el Poder Judicial y relaciones con la Corte Suprema de Justicia de la Nación", *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998*, Buenos Aires, publicación del Ministerio de Justicia de la Nación, 1999.

GELLI, María Angélica

2001 *Constitución de la Nación Argentina - Comentada y Concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2001

2005 3ª Edición de la misma obra, Buenos Aires, La Ley, reimpresión 2006

GERSENOBITZ, Juan Mario

1999 "La credibilidad del Poder Judicial y el Consejo de la Magistratura", *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998*, Buenos Aires, publicación del Ministerio de Justicia de la Nación, 1999.

GIMENEZ, Ricardo Daniel, y María Teresa ZOPPI DE CABALLERO

2007 "Un modo de abreviar los procesos", *Revista de Derecho Laboral*, Nro. 2007-2, *Procedimiento Laboral- II*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, pág. 255

GIST, Nancy E.

Directora, *Trial Court Performance Standards With Commentary*, s.l., U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance

GOZAINI, Osvaldo

1988 "Notificación tácita y defensa en juicio", *LL*, 1988-A-413

1989 *La conducta en el proceso*, La Plata, Platense, 1989

1991 *Respuestas procesales*, Buenos Aires, Ediar, 1991

1995 "La economía en el proceso", *JA*, 1995-II-825

GUIBOURG, Ricardo A.

1988 "Presente y futuro de la administración de justicia", *LL*, 1988-B-979

1988b "Ideas para la cobertura de los accidentes de trabajo", *DT* 1988-B, 1479

HAMILTON, Alexander, con Mr. MADISON y Mr. JAY

1788 *El Federalista*, Buenos Aires, Imprenta del Siglo, 1868, traducción de J.M. Cantilo

HOLMES, Oliver Wendell

s.d. *The Path of the Law*, Bedford, Massachusetts, Appelwood Books, s.d.

MARENSI, Inés

2001 "Un nuevo enfoque pedagógico para la Capacitación Judicial en América Latina", *Sistemas Judiciales*, Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas-CEJA, Año 1, n° 1, p. 25

MAY ZUBIRIA, Diego Jorge

1999 "El Consejo de la Magistratura a la luz de la Convención Nacional Constituyente", *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura*, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998, Buenos Aires, publicación del Ministerio de Justicia de la Nación, 1999.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Barón de la Bréde

s.d. *Pages choisies - II. L'esprit des lois*, s.l., Classique Larousse, s.d.

MORELLO, Augusto M.

1983 "Eficacia y controles en el funcionamiento de servicio de la Justicia", *JA*, 1983-II-769

1986 "La jurisdicción protectora-Hacia un nuevo rostro de la justicia", *JA* 1983-II-769

1987 "Poder Judicial y función de juzgar", *LL*, 1987-E-830

NAZARENO, Julio Salvador

1999 "Apertura de las Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura", *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura*, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998, Buenos Aires, publicación del Ministerio de Justicia de la Nación, 1999.

ORELLANA, Marina

1990 *Glosario internacional para el traductor*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria SA, 3ª. Edición, 1996

ORIO, Eduardo

- 1999 "El Consejo de la Magistratura y la independencia del Poder Judicial", *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998*, Buenos Aires, publicación del Ministerio de Justicia de la Nación, 1999.

OTEIZA, Eduardo

- 1994 *La Corte Suprema*, La Plata, Platense LEP, 1994

PAGE, Robert W.

- 1998a "Principios de Organización en Relación a la Modernización del Poder Judicial", material entregado en la clase de Administración de Justicia, el 17 de agosto de 1998, en el Programa Anual en Derecho y Magistratura Judicial de la Universidad Austral
- 1998b "Estándares de Desempeño", material entregado en la clase de Administración de Justicia, el 17 de agosto de 1998, en el Programa Anual en Derecho y Magistratura Judicial de la Universidad Austral

PAYA, Fernando

"En el Código Procesal de la Nación existen normas que bien utilizadas abreviarían los procesos", Buenos Aires *ED*, 129-993

PEYRANO, Jorge W.

- 1993 *El proceso atípico*, Buenos Aires, Universidad, 1993

PIAGGI DE VANOSI, Ana I.

- 2000 Directora de investigación UBACYT-CONICET, *Poder Judicial, desarrollo económico y competitividad en la Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 2000
- 2001 Directora de investigación UBACYT-CONICET, *Poder Judicial, desarrollo económico y competitividad en la Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 2001

QUIROGA LAVIE, Humberto

- 1995 *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Buenos Aires, Zavala, 1996
- 1998<sup>a</sup> *El amparo colectivo*, Santa Fe, República Argentina, Rubinzal Culzoni, 1998
- 1998<sup>b</sup> *La formación del derecho procesal organizacional*, La Plata, edición de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 1998

ROMERO, José Luis

- 1946 *Las ideas políticas en Argentina*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1969.

SAMPAY, Arturo Enrique

- 1944 *La Filosofía del Iluminismo y la Constitución Argentina de 1853*, Buenos Aires, Depalma, 1944

SAGÜÉS, Néstor

- 1978a *Mundo jurídico y mundo político*, Buenos Aires, Depalma, 1978.
- 1978b *Reforma Judicial*, Buenos Aires, Astrea, 1978.
- 1979 "La naturaleza del Poder Judicial y su influencia en los mecanismos de selección de magistrados," *JA*, 1979-II, p.773.
- 1981 "Politicidad y apoliticidad de la decisión judicial," *LL*, 1981-D, p. 946.
- 1994 *Constitución de la Nación Argentina - Texto oficial de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994 ordenado por ley 24.430*, Buenos Aires, Astrea, 1999
- 1998 *La interpretación judicial de la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1998

SANTIAGO, Alfonso (h.)

- 1998 *La Corte Suprema y el control político, función política y posibles modelos institucionales*, Buenos Aires, Abaco.
- 1999 Con Fernando Alvarez, como coordinadores, *Función política de la Corte Suprema - Obra en homenaje a Julio Oyhanarte*, Buenos Aires, Abaco, 2000

SARMIENTO, Domingo F.

- s.d. *Argirópolis*, Buenos Aires, Honorable Consejo Deliberante, 1961

SCHOO, Ernesto

- 2002 "Ocaso de la excelencia," *La Nación*, 1/3/2002.

SCHULTZ, Wendy L, Clement Bezold y Beatrice P. Monahan

- 1992 *Reinventing Courts for the 21<sup>st</sup> Century- Designing a Vision Process*, s.l., Institute for Alternative Futures-State Justice, 1993

SEGURA, Alfredo V.

- 2000 *Indicadores y estándares para la mejora de la productividad judicial*, ponencia en el IV Congreso Nacional de Administración de los Poderes Judiciales de las Provincias Argentinas, Santa Cruz, 19 y 20 de octubre de 2000

SESIN, Domingo

- 2002 "Estrategia concreta para incrementar la calidad y la celeridad de las decisiones judiciales sin variar el presupuesto: La experiencia del Poder Judicial de la provincia de Córdoba", JA2002-1, fascículo n°4, p. 3

SIEGEL, Michael E.

- 2001a *Applying Performance Standards in the Federal Judiciary*, Washington DC, Federal Judicial Center
- 2001b *The Head, Heart and Hands of Change, Building Skills for Change Management*, Washington DC, Federal Judicial Center

SIMARI, Virginia

- 2000 "Proyecto Juzgados Modelo", entrevista publicada en la *Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal*, N° 41, diciembre 2000.

SPECTOR, Horacio

- 2001 Director, *Los Jueces y la reforma judicial*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 2001

SPOTA, Alberto A.

- 1975 *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.
- 1990 "La Corte Suprema como parte del poder político del Estado", *LL*, Buenos Aires, t. 1990-B, p. 980.
- 2000 "Origen histórico del poder político de la Corte Suprema de Justicia en los Estados Unidos", en *Función política de la Corte Suprema*, obra colectiva coordinada por Alfonso Santiago (h.) y Fernando Alvarez, Buenos Aires, Abaco, 2000

USANDIZAGA, Horacio D.

- 1999 "Objetivo del Consejo de la Magistratura: garantizar la independencia del Poder Judicial", *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la*

*Magistratura, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998*, Buenos Aires, publicación del Ministerio de Justicia de la Nación, 1999.

VANOSI, Jorge R.

- 1970 *La influencia de José Gorostiaga en la Constitución Argentina y en su Jurisprudencia*
- 1975 *Teoría Constitucional I, Teoría constituyente*, Buenos Aires, Depalma, 2ª edición actualizada con la colaboración de Alberto Ricardo Dalla Via, 2000
- 1976 *Teoría Constitucional II. Supremacía constitucional. Control de constitucionalidad. Recurso extraordinario*, Buenos Aires, Depalma, 2ª edición actualizada con la colaboración de Alberto Ricardo Dalla Via, 2000
- 1977 "El poder constitucional de los jueces, con particular referencia al control de constitucionalidad", *LL*, 1977-D-1019
- 1994 "La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la expectativa de su independencia", *JA*, 1994-IV-793.

VENTURA, Adrián

- 1998 *Consejo de la Magistratura-Jurado de Enjuiciamiento*, Buenos Aires, Depalma, 1998
- 1999 "La Escuela Judicial y la independencia de la Justicia", *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998*, Buenos Aires, publicación del Ministerio de Justicia de la Nación, 1999.

VIGO, Rodolfo Luis

- 1993 *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

WARREN, Charles

- 1928 *The Supreme Court in the United States history*, Boston, Mass Little Brown, 1937

WHEELER, Russell

- 1996 *What is Meant by a Successful and Efficient Court System?*, trabajo para el Estonian Law Center, Washington DC, Federal Judicial Center
- 2000 "Lecciones aprendidas de la experiencia del Centro Judicial Federal", *Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Buenos Aires, 28, 29 y 30 de octubre de 1998*, Buenos Aires, publicación del Ministerio de Justicia de la Nación, 1999.

2002 Entrevista realizada por Juan Enrique Vargas, Director del CEJA, *Sistemas Judiciales*, Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas-CEJA, Año 1, n° 1, p. 94

ZAMENFELD, Víctor

2000 "El Programa Integral de Reforma Judicial", entrevista conjunta con Germán Garavano, *Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal*, N°41, diciembre 2000, p. 40

*Benchbook for United States District Judges (Fourth Edition 1996)*, Federal Judicial Center, 2000

*Codes of Conduct for Judicial Employees*

*Código de conducta para los Jueces Federales de los Estados Unidos*, ejemplar traducido al español, suministrado en el *Federal Judicial Center*

*Consejo de la Magistratura, Memoria Anual 1999*, Buenos Aires,

Consejo de la Magistratura, 2000

*Consejo de la Magistratura, Memoria Anual 2000*, Buenos Aires,

Consejo de la Magistratura, 2001

*Consejo de la Magistratura, Memoria Anual 2001*, aun sin editar, copia obtenida en la sede del Consejo de la Magistratura

### **Federal Court Management Statistics 2000**

*Federal Judicial Center Annual Report 2000*

*Long Range Plan for the Federal Courts, as Approved by the Judicial*

*Conference of the United States, December 1995*

*Manual for Litigation Management and Cost and Delay Reduction,*

Washington DC, Federal Judicial Center, 1992

*Planning Guide for Using the Trial Court Performance Standard and Measurement System, s.l.*, National Center for State Courts and the Bureau of Justice Assistance of the U.S. Department of Justice

*Programs & Services for Federal Court Personnel 2000 - Federal Judicial Center*

*Services for Judges from the Federal Judicial Center 1998-1999*

*The Constitution of the United States of America*, Bedford, Massachusetts, Applewood Books

*Trial Court Performance Standards and Measurement System Implementation Manual*, s.l., National Center for State Courts and the Bureau of Justice Assistance of the U.S. Department of Justice

*Trial Court Performance Standards and Measurement System (Program Brief)*, s.l., Bureau of Justice Assistance, s.d

## MARÍA TERESA ZOPPI DE CABALLERO

### Autobiografía profesional

Al terminar el secundario ingresé a Abogacía -en la UBA- y casi al mismo tiempo como meritoria al Poder Judicial. Cumpí tareas como empleada en casi todos los cargos, también como Secretaria del Juzgado Nacional Laboral de Primera Instancia N° 43 y de la Cámara Nacional del Trabajo, hasta que veinte años después de mi ingreso fui designada Juez Nacional de Primera Instancia en el Juzgado del Trabajo N° 72.

En lo laboral recibí la formación típica de los -nacidos y criados- en el Poder Judicial. Tuve la suerte de trabajar en distintos juzgados y salas que se encontraban entre los mejor conceptuados, y de contar en casi todos mis destinos con "maestros" excelentes, funcionarios y jueces que destinaban una parte importante de su tiempo a capacitar a los que demostraban interés.

De modo que aprendí a trabajar como siempre se había trabajado en el Poder Judicial, y a dar por sentado que siempre se debía trabajar con los mismos métodos y sistema organizativo. Pero el cargo de juez me puso ante una encrucijada, porque fui designada en un juzgado habilitado por razones presupuestarias con una dotación reducida de tan solo cuatro personas. En esas condiciones resultaba imposible organizar el trabajo en la forma usual, era evidente que intentarlo llevaría al fracaso, y esto me llevó a intentar ciertas innovaciones.

En ese contexto recibí a principios de 1998 el folleto que publicitaba el primer Programa Anual en Derecho y Magistratura que se llevó a cabo en la Universidad Austral. Prometía excelentes profesores, y una suerte de actualización en todos los campos del Derecho, en un momento en que recientemente se habían producido cambios jurisprudenciales y constitucionales significativos. Además, lucía el atractivo adicional de estudiar casi exclusivamente con otros funcionarios y jueces, y no había en esa época nada similar. Así, la tentación me ganó. Afortunadamente, porque fue una experiencia muy enriquecedora, en muchos aspectos: el programa cumplió con la -actualización- prometida, además nos aportó la -visión- de otras realidades judiciales, y la vivencia irrepetible del intercambio semanal entre jueces con muchos años de actividad y con interés por la superación.

De modo que no lo dudé y me inscribí cuando dos años después se inició la Maestría en Derecho y Magistratura Judicial en la Universidad Austral, la primera en el país que organizó estudios específicos de este nivel, con la dirección ejecutiva de Silvana Stanga. La experiencia fue igualmente enriquecedora. En la primera promoción los asistentes fuimos en proporciones similares jueces y aspirantes a concursar para el cargo, todos asombrados por igual por el excelente nivel de las clases, y por las exigencias del régimen de estudio, mucho más riguroso que lo usual en este país.

La Maestría me permitió además concretar una investigación en el *Federal Judicial Center* y en el *National Center for State Courts*; también fue uno de los elementos decisivos para que obtuviera una beca del Consejo Judicial de España, y para participar como expositora en un seminario organizado por el *Federal Judicial Center*. Haber presenciado el quehacer diario en tribunales estadounidenses y españoles me llevó a advertir que en general los abogados parecen tener una formación más exigente, que el término medio que se ve aquí. Haber asistido a cursos de las escuelas para jueces en esos dos países me llevó también a advertir que había tenido oportunidad de asistir a clases del mismo nivel de excelencia en la Maestría en Derecho y Magistratura Judicial de la Universidad Austral.