

ANEXO 2

***JUSTICIA INMEDIATA
UNA PROPUESTA DE JUSTICIA DE RESOLUCIÓN INMEDIATA EN
TEMAS CIVILES Y PENALES PARA CAPITAL FEDERAL Y GRAN BUENOS
AIRES***

**Oscar Alvarado Uriburu
Enrique V. Del Carril
Horacio M. Lynch
Germán C. Garavano**

Primera parte: FUNDAMENTOS

1. INTRODUCCIÓN

OSCAR ALVARADO URIBURU¹

Como es de público conocimiento, la Justicia argentina atraviesa una grave crisis de confianza. Numerosas son las causas que la sustentan y por tanto compleja es la solución. Con ánimo de simplificar y por tanto con el riesgo de incurrir en omisiones, las causas pueden clasificarse en dos grupos: de orden interno y de orden externo. Las primeras muestran las falencias de un sistema de administración de Justicia antiguo que se muestra incapaz de satisfacer las necesidades de la sociedad. Las segundas dependen, en buena medida de factores extraños al propio sistema judicial, como son las designaciones de los Jueces y la indebida intromisión de otros poderes del Estado y/o sectores políticos en desmedro de la independencia del Poder Judicial y de su propio prestigio. En última instancia se trata de problemas de conducta de las personas que dirigen las instituciones.

Es evidente que la Justicia no acompaña la transformación del país ni satisface las exigencias de un mundo que propone nuevos desafíos. La modernización del sistema es imprescindible, tanto para satisfacer necesidades del Estado democrático, en el que el Poder Judicial es el último garante de los derechos individuales, como también por los efectos nocivos que produce en los campos económico y social.

Es innegable la incidencia de la Justicia en el desarrollo de un país; y las consecuencias económicas de sus falencias son numerosas, como lo demuestran los estudios realizados por reconocidos economistas. Diversos estudios han tomado auge en los últimos años conformándose como la asignatura universitaria “Derecho y Economía” (“Law & Economics”). Los avances ya logrados permiten realizar mediciones de las consecuencias económicas que produce una Justicia *ineficiente*.

De ahí la creciente preocupación del sector económico en mantener una satisfactoria administración de Justicia. En estos estudios que son multidisciplinarios – se ha llegado a interesantes conclusiones–. Así, entre ellas, cabe mencionar las siguientes: se estima que un quinto de las inversiones proyectadas en nuestro país (International Survey) se frustran por dudas sobre la seguridad jurídica; la evaluación de la administración de Justicia tiene relevancia en la determinación del riesgo-país (World Economic Forum) que se materializa en la tasa de interés de la deuda externa pública y privada (recordemos que cada punto de castigo significa un desembolso adicional de U\$S 3.500 M. en la Argentina), en las primas de seguro que el inversor debe abonar a entidades como MIGA y OPIC y en la influencia negativa que ejerce en la competitividad internacional de la República. Por otra parte, calificaciones internacionales, como las realizadas por el World Economic Forum y el Business International Corporation, han ubicado a nuestra administración de Justicia en el último tercio de los 60 países constatados.

Sobre la base de la experiencia aquilatada por el Colegio y las múltiples investigaciones realizadas por el *fores*, las entidades acordaron estudiar y proponer conjuntamente un plan de reforma integral de la administración de Justicia que cubra todos sus aspectos: institucionales, funcionales e infraestructura y en materia humana.

Se comenzó la tarea en octubre de 1997 centrandose la investigación en la determinación de la incidencia de la administración de Justicia en el desarrollo económico en general y en particular en la Argentina.

La investigación se desarrolla en diferentes líneas abarcando: 1) la revisión y estudio de los trabajos efectuados en el país y en el extranjero sobre la incidencia de la Justicia en el crecimiento económico; 2) la información obtenida de una encuesta internacional efectuada entre abogados y empresarios con experiencia en inversiones extranjeras.

Paralelamente: a) se diagnosticó el funcionamiento de la Justicia Nacional y de las provincias, para lo cual se efectuaron las consultas y estudios pertinentes y b) distinguidos economistas efectuaron estudios en materia presupuestaria, de costos y eficiencia de la Justicia, c) se realizaron diversas investigaciones especiales, como por ejemplo: la aplicación de los sistemas alternativos de resolución de conflictos, la defensa de la competencia, concursos, y se realizaron investigaciones de campo en un juzgado civil y en uno comercial.

Se consulta periódicamente también a instituciones relevantes del exterior y locales, tales como: The Fraser Institute, (Dpto. de Economía) de Vancouver, Universidad Carlos III de Madrid, IDESP de San Pablo, Corporación para la excelencia de la Justicia de Bogotá, Instituto Apoyo de Perú, Asian Development Bank de Filipinas, Fundación Mediterránea de Argentina, Centro de Estudios Regionales de Argentina, CEMA de Argentina, estudios preparados por FIEL de Argentina, entre otras.

La dirección general del trabajo está a cargo de los Dres. Horacio Lynch y Enrique del Carril. Los temas económicos están bajo la dirección del Dr. Adrián Guissarri y la coordinación a cargo del Dr. Gustavo Ferrari. Se cuenta con la colaboración de diferentes especialistas de aquilatado prestigio en el país y en algunos países extranjeros como España, Estados Unidos de América y Brasil.

La propuesta que hoy se presenta, como ya indicamos, es una de las aproximadamente cien que se proyectan en forma conjunta con el objeto de mantener la coherencia y unidad de criterio del plan.

Corresponde ahora abordar el tema elegido: la "Justicia de menor cuantía":

Cada uno de los colaboradores consideran el tema desde un aspecto diferente:

"La Justicia inmediata dentro del plan integral de reformas", a cargo del Dr. Enrique del Carril, Presidente de Fores; "Los principios rectores del sistema", a cargo del Dr. Horacio Lynch, Director del Colegio y de su departamento de Investigaciones; "Los aspectos presupuestarios, costos y eficiencia" serán desarrollados por el Dr. Adrián Guissarri, Economista y Profesor Universitario; "La explicación de la propuesta" estará a cargo del Dr. Germán C. Garavano, Secretario de Juzgado de Primera Instancia en lo Penal y profesor universitario.

2. LA JUSTICIA INMEDIATA EN EL PLAN DE REFORMA JUDICIAL

ENRIQUE V. DEL CARRIL

2.1. El tema de la Justicia menor dentro de un plan de reforma

Denominamos "Justicia menor" o "Justicia inmediata" a un sistema preparado para atender no sólo los casos catalogados como de menor cuantía sino aquellos que merecen un trámite sencillo en su prueba y su resolución.

Ante todo debe advertirse que la creación de este sistema no es la panacea que puede solucionar los graves problemas de nuestra Justicia; no es la única ni toda la solución. Debe enfocárselo como una medida más, dentro de un conjunto armónico destinado a atacar los problemas que hoy tiene nuestra Justicia en sus tres áreas: institucional, humana y administrativo-funcional.

Enfocado de esa forma debe concluirse que la organización de un sistema de Justicia inmediata es importantísimo dentro de un plan de reforma. Ello surge con claridad si se analiza desde tres puntos de vista: *el del acceso a la Justicia, el de la descongestión y el de la formación de jueces.*

2.2. El punto de vista del Acceso a la Justicia

En nuestro sistema institucional, donde la Justicia tiene una doble función: como poder del Estado y como órgano de solución de conflictos, es indudable la importancia que tiene el acceso al sistema por parte del ciudadano.

Como poder de control, la Justicia está organizada según el modelo norteamericano en el cual se requiere la intervención del ciudadano, planteando una cuestión concreta para que pueda ejercerse esa función. En cuanto a su función referida a la solución de conflictos, la experiencia dice que si el sistema judicial falla, inmediatamente se buscan sucedáneos costosos para la comunidad como la Justicia por mano propia o algunos casos de informalidad perversa utilizados para hacer respetar los derechos.

En cuanto a los asuntos menores los problemas de acceso se manifiestan cuando – como ocurre actualmente–, el sistema sólo ofrece una respuesta jurisdiccional compleja idéntica a la que se instrumenta para asuntos más dificultosos. Ello produce un costo que no puede ser asumido por el litigante que se manifiesta fundamentalmente en la dificultad para encontrar un abogado eficiente y en el tiempo que insume resolver un asunto sencillo.

Es interesante analizar el efecto "no querido" que produjo la implementación de la mediación obligatoria en la Justicia Federal. Pensada como un medio de descongestión del sistema ofreció, en cierta medida, una forma de acceso para asuntos menores a \$ 5.000, lo cual puede verse con claridad en los gráficos 1 y 2 (v. anexo A, sección II) realizados sobre un análisis de 1.000 casos en 1996 por el Ministerio de Justicia. En el primero se observa que el 32% fueron casos menores a esa suma, y en el segundo se ve que el 36% se resolvieron con acuerdos entre las partes mientras que en el 38%, solicitada la mediación, el requirente no compareció, lo cual nos permite suponer que una gran proporción de éstos también se solucionó sin la intervención del mediador. La pregunta es, qué ocurrió con el 26% de casos que no recibieron solución.

En definitiva podemos ver que la mediación obligatoria aportó una solución para el acceso al sistema en asuntos de menor cuantía por su exiguo costo y el poco requerimiento de trabajo a los abogados.

2.3. Punto de vista de la descongestión

En el área administrativo funcional el plan del *fores* considera que uno de los principales problemas es la congestión de los órganos judiciales, producido más por defectos en la distribución de trabajos que por un exceso en la litigiosidad. A fin de exponer las medidas que deben tomarse se elaboró lo que se denominó el "Cuadro de la descongestión" (ver gráfico 3 anexo A, sección II), donde se describen las que se aplicarían en el ámbito extrajudicial (cambiar el perfil del abogado, de un profesional

litigante a un solucionador de conflictos, y fomentar los modos alternativos de solución de conflictos), y las que tienden a una mejor distribución de trabajo en los tribunales.

La creación de una Justicia inmediata (o de pequeños conflictos) se encuentra junto a medidas tendientes a dividir el trabajo según el tipo de proceso lo cual, en el ámbito de la Capital Federal, llevará a la unificación de los fueros patrimoniales (Civil, Comercial, Contencioso Administrativo, Federal Civil y Comercial) creando juzgados de ejecuciones, juzgados de concursos y juzgados de conocimiento (donde se tramitarán los juicios complejos en cuanto a su prueba y las cuestiones debatidas).

En ese contexto la organización de una Justicia para pequeños conflictos responde al principio de dar una respuesta jurisdiccional acorde con la mayor o menor sencillez del asunto, ello en beneficio del sistema general y del propio litigante. Por eso se propicia la inclusión, no sólo de casos de menor cuantía, sino otros de prueba sencilla como los accidentes de tránsito, problemas entre vecinos, asuntos de defensa del consumidor etc.

La respuesta jurisdiccional debería estar enmarcada en un procedimiento sencillo, totalmente verbal y, fundamentalmente *no actuado*, de única instancia que permita una solución rápida al problema.

En el contexto de la investigación "Justicia y desarrollo económico" que vienen realizando el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y el *fores*, se llevaron a cabo investigaciones de campo en un juzgado civil y uno comercial a fin de detectar la división del trabajo existente en ellos. Si bien se trata de una muestra parcial consideramos que, en alguna medida, es representativa dado que la distribución por tipo de proceso entre todos los juzgados se hace en forma igualitaria por el sistema de sorteo.

En el Juzgado Civil (gráfico 4 ver anexo A, sección II) pudo constatarse que el mayor problema en lo que hace a la congestión está representado por los cobros ejecutivos (ejecución de hipotecas, expensas comunes, cobros de servicios). Si se crearan juzgados especiales para éstos y se derivan los casos menores de 5.000 y los accidentes de tránsito sin lesiones al sistema de Justicia inmediata, la Justicia para asuntos más complejos atendería un 32% del trabajo actual.

En el Juzgado Comercial (gráfico 5 ver anexo A, sección II nuevamente los cobros ejecutivos (papeles de comercio, saldos deudores de cuentas bancarias, etc.) son la principal causa de congestión con un 59%, agregándose los procesos concursales y de quiebra con un 31%. En el remanente los asuntos menores a \$ 5.000 tienen una importante incidencia (sobre un 10%, el 6%). En definitiva, la división del trabajo propuesta en el ámbito del Fuero Comercial (actualmente uno de los más congestionados), permitiría que los juzgados de conocimiento para asuntos complejos atiendan el 4% del trabajo actual.

Finalmente, en el gráfico 6 de la sección mencionada se expone cual sería el resultado final según el plan propuesto en cuanto a la distribución de trabajo unificando los fueros Civil y Comercial de la Capital Federal. Como puede verse el 58% esta representado por cobros ejecutivos para los cuales pueden organizarse juzgados con un juez y cinco secretarías, ya que el mayor peso es tarea administrativa, por cuanto los estudios realizados muestran que en estos supuestos sólo se oponen defensas que merecen algún estudio en un 15 a un 20% de los casos. En cuanto a los concursos y quiebras, representan un 27% de la población general, para los cuales deberían organizarse juzgados con una estructura especializada con empleados reclutados en otras profesiones, como contadores públicos, etc. por las tareas que llevan a cabo.

El remanente sería un 8% de casos, en principio complejos, que requerirían juzgados organizados para que el juez pueda prestar debida atención a cada uno de ellos desde su inicio hasta la solución final. En cuanto a los asuntos menores representan el

7%, lo que permitiría crear juzgados en donde se aplique la intermediación, la celeridad y la sencillez del trámite.

Para instrumentar esta reforma hoy se cuenta con 130 jueces y 164 secretarios lo cual permite pensar que no hay que aumentar la estructura.

2.4. Punto de vista de la formación de jueces

En este tema solo expondremos algunas pautas, porque será tratado más detenidamente en la segunda parte.

Cabe hacer una advertencia preliminar: el sistema menor no debe considerarse de inferior nivel científico. Si se examinan los conflictos que se plantean puede verse que se trata de una suerte de "clínica general" por la diversidad de cuestiones que llegan.

Por lo tanto es un lugar ideal para que jueces experimentados (quizás quienes estén en situación de jubilarse y quieran continuar ligados a la Justicia), apliquen su experiencia en la formación de secretarios o jueces jóvenes que puedan hacer su primer entrenamiento en estos juzgados.

3. FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LA PROPUESTA

ADRIÁN GUISSARRI

"Un segundo significado de Justicia, el más común yo diría, es simplemente eficiencia"
Richard Posner

3.1. Justicia = Eficiencia

Tanto el derecho como la economía son disciplinas que se ocupan de los comportamientos y conductas de los individuos. La demanda de recursos reconoce, en su sentido más esencial, el derecho de elegir. Por otra parte la oferta de éstos reconoce, también en su sentido más esencial, la obligación de no dilapidar los recursos y esfuerzos. Reconocer la Justicia y eficiencia en la asignación y disposición de los recursos no es distinto de la provisión y administración de todos los derechos que se le reconocen a los individuos.

La demanda y oferta de recursos —o la provisión y administración de los derechos— convergen, cuando a un orden institucional se lo puede identificar como plenamente libre. El punto de convergencia es donde Justicia y eficiencia son *una y la misma cosa, y es el sentido que Posner quiere darle al apotegma citado.*

Adicionalmente al sentido más esencial que encierra la cita de Posner es importante destacar dos corolarios más llanos y operacionales.

En primer lugar, esta igualdad casi "aritmética" entre Justicia y eficiencia sirve para destacar que un sistema de Justicia no sólo debe ser idóneo en la administración de los derechos sino también debe ser responsable de la eficiencia con que supervisa y controla los recursos para la administración de Justicia. Es decir, que el rol gerencial es tan importante como la idoneidad con que se provee Justicia.

En segundo lugar, es importante que sea Posner quien identifica estas dos dimensiones de Justicia y eficiencia, ya que acredita experiencia e idoneidad en ambos aspectos. Como administrador de Justicia, Posner es actualmente juez jefe de la Corte de Apelación del 7o Circuito de la Justicia Federal de los Estados Unidos. En cuanto a

su idoneidad es un reconocido fundador e investigador de la corriente académica de “Derecho y economía”.

3.2. Eficiencia

3.2.1. Organización del proceso de producción

- Tecnología
- Costos

3.2.2. Restricciones o Incentivos del Mercado o Emulaciones de Mercado.

3.3. Eficiencia = Costos Mínimos

La eficiencia se entiende como el objetivo de obtener el máximo de servicios con ciertos recursos dados o, alternativamente, cómo minimizar los costos para ofrecer cierta cantidad dada de servicios.

En cualquier organización, para poder cumplir con este objetivo de eficiencia deberán, en general, tenerse en cuenta las siguientes condiciones:

3.3.1. Organización del proceso de producción.

- Tecnología
- Costos

Esta condición evalúa las formas alternativas para organizar el proceso de producción en función de las tecnologías disponibles, aprovechando las economías de escala a través de la especialización por fueros o nivel de complejidad de los procesos de manera de minimizar los costos por unidad de servicio. En particular se trata de evaluar la evidencia disponible en función de la evolución de los recursos asignados a la Justicia y en comparación con otros sistemas de Justicia.

3.3.2. Restricciones o incentivos del mercado o emulaciones del mercado.

La organización del proceso de producción tiene como límites exógenos las restricciones que le impone el mercado a través de los competidores. En el caso de los bienes públicos, como es el caso de los servicios de Justicia, ello implica que no existe un competidor como restricción. En esta circunstancia, la organización del proceso de producción debería crear un sistema de premios y castigos que emule la restricción de mercado.

3.4. Evidencia respecto a la organización de la producción

3.4.1. Crecimiento de la litigiosidad y gasto mediante más fueros y juzgados por fuero.

- El gasto público en Justicia Federal como proporción del PIB se triplicó desde 1941 a 1997 (0,09% a 0,30%).*
- Respecto a Estados Unidos, para el mismo período, fluctuará en el doble o el triple de gastos en Justicia respecto al PIB.*

- iii) *En términos del mal desempeño de la Justicia (Business International Corporation y World Economic Forum) la Argentina supera en dos veces y media a Estados Unidos, en dos veces a Alemania e Italia, y en cuatro veces a Suecia y Países Bajos.*
- iv) *En términos de funcionamiento del sistema judicial (Lynch-Suarez Bidondo-Vassolo), desde la década del treinta hasta los primeros años de los noventa, el índice se redujo a la mitad mientras que los gastos se doblaron o triplicaron, en consecuencia los costos se quintuplicaron.*

La evolución histórica del gasto público en Justicia Federal como proporción del PIB desde 1941 hasta 1997 muestra un crecimiento escalonado desde 0,09 % entre 1941- 1983, subiendo a 0,15 % para 1984-1990 y duplicándose a 0,30 % desde 1991 a 1997. Posibles *ineficiencias* e insuficiencias en la provisión de los servicios de Justicia no parecerían responder a insuficiencia de recursos presupuestarios.

Para los mismos períodos históricos del punto anterior el gasto público de la Argentina, varía entre el doble y el triple del de Estados Unidos. La magnitud de las diferencias son tan importantes que cubren un amplio margen de errores técnicos de comparación, pero al mismo tiempo muestra un amplio espacio para al menos reasignar recursos que mejoren eficiencia.

Si en términos de los recursos asignados la Argentina dobla, por lo menos, a los recursos asignados por Estados Unidos –país de referencia– los costos por unidad de producto tienen, al menos, que doblar los del país de referencia para no aumentar los niveles de *ineficiencia*.

Para el período histórico que va desde la década del treinta hasta los primeros tres años de los noventa, se comparó la evolución del gasto por unidad de PIB con un indicador de “funcionamiento del sistema judicial” elaborado en un trabajo de Lynch-Suarez Bidondo-Vassolo. Para el período analizado, el indicador se redujo a la mitad mientras que el gasto público prácticamente se triplicó. En consecuencia, los costos de la Justicia tendrían que haberse más que quintuplicado.

Del mismo modo, se comparó transversalmente la información del gasto público en Justicia respecto al PIB de 8 países desarrollados con la calificación sobre su desempeño que elaboran el Business International Corporation y el World Economic Forum y, nuevamente, la Argentina supera en dos veces y media a Estados Unidos, en dos veces a Alemania e Italia, y en cuatro veces a Suecia y Países Bajos.

3.4.2. Conclusiones respecto a la organización de la producción

- *Las ineficiencias no se han reducido aumentando la escala del gasto en Justicia o la de los fueros o juzgados*
- *Las ineficiencias pueden reducirse reorganizando la producción en función de la complejidad de los procedimientos judiciales.*
- *La Justicia debe reorganizarse con mayor flexibilidad para administrar la mezcla entre procedimientos de menor complejidad (menores costos fijos) vs. procedimientos de mayor complejidad o especialización (mayores costos fijos)*

3.4.3. Conclusiones respecto a restricciones o incentivos

- *El rango de ineficiencia en los juzgados civiles patrimoniales, medido por la tasa de resolución de casos, es del orden de 12 veces. El juzgado más ineficiente resuelve el 6,1% de los casos iniciados en un año. El más eficiente el 75,1%.*

- *Ninguna actividad económica que está sujeta al régimen de premios y castigos que impone un mercado competitivo podría soportar esos rangos de ineficiencia.*
- *Una estructura de incentivos en base a los rendimientos, es la segunda de las condiciones necesarias para que cualquier esfuerzo de reforma que se estructure alrededor de un activo rol gerencial pueda tener éxito.*

4. PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y ASPECTOS DINÁMICOS DE LA PROPUESTA

HORACIO M. LYNCH

4.1. Importancia de la Justicia Menor

- *Es la que llega a mayor cantidad de gente.*
- *Será el primer contacto de la gente, la vidriera de la Justicia.*

Un análisis superficial podría concluir que la propuesta de tener unos sistemas judiciales diferentes para los temas sencillos y los complejos –aun cuando sea común en todos los sistemas judiciales– implica crear una justicia importante y otra secundaria.

Pero esto no es así, y ambos sistemas son igualmente importantes.

Si reparamos en los temas que quedan en el sistema mayor, evidentemente serán más importantes y trascendentes, desde el punto de vista económico o institucional. Pero si nos atenemos a la cantidad de personas, no cabe ninguna duda que la Justicia menor soluciona más problemas que la otra. La gente, los ciudadanos, estará más en contacto con la menor. Esta Justicia será la gran vidriera, el contacto continuo y más importante de los ciudadanos con ella.

Entonces, si pensamos en los asuntos, será más importante la otra Justicia, pero si pensamos en la gente, en los ciudadanos, ésta será también tan importante como la otra.

Por lo demás, el buen funcionamiento de este sistema es la clave para que el otro funcione bien, para que funcione más descongestionado.

4.2. Principios

- *Celeridad*
- *Oralidad*
- *Informalidad*
- *Inmediatez*
- *Eficiencia*
- *Participación ciudadana*

CELERIDAD: seguramente el principio más importante es el de la rapidez. En este caso se privilegia la celeridad entendiendo que es saludable para todos terminar rápidamente con los conflictos, y sancionar *de inmediato* las faltas y los pequeños delitos.

ORALIDAD: la oralidad deberá ser una regla sin excepciones.

INMEDIATEZ: el tercer principio es acercar al juez a los hechos, cambiando drásticamente una costumbre inveterada de la Justicia de la Capital, del juez, que se mantiene distante, que no conoce a las partes sino a través del expediente, y donde las partes muchas veces no conocen el rostro de la persona que ha resuelto su conflicto.

EFICIENCIA: además, este sistema debe privilegiar la eficiencia.

INFORMALIDAD: la informalidad tiene sentido en relación con los anteriores principios. De otra forma corremos el riesgo de desnaturalizar a la institución.

PARTICIPACION CIUDADANA: finalmente, otro principio que se desea afirmar es el de la participación ciudadana. El Gobierno hoy está impulsando en forma apresurada un proyecto de juicio por jurados. A nuestro juicio, la Justicia inmediata puede ser una inmejorable oportunidad para incorporar a los ciudadanos a la tarea de impartir Justicia.

4.3. Objetivos

- *Dar respuesta y transparencia a los requerimientos de la sociedad*
- *Acercar la Justicia al ciudadano*
- *Mejorar los niveles de seguridad barrial*
- *Descongestionar al sistema mayor*

DAR RESPUESTA Y TRANSPARENCIA: hoy la sociedad está ansiosa por tener más y mejores respuestas de la Justicia. Así, el establecimiento de un sistema de solución rápida a los conflictos, y de las faltas y delitos, será una forma de dar respuesta a una gran parte de estos requerimientos –la mayor parte– en una forma transparente, ante la vista y el control de todos.

SEGURIDAD BARRIAL: otro aspecto que es muy importante, como explicará el Dr. Garavano, es que la rápida sanción de los pequeños delitos contribuye directamente a mejorar los niveles de seguridad que, como se comentó, es otro de los grandes requerimientos de la sociedad.

4.4. La descongestión del sistema mayor

- *Un sistema congestionado es perjudicial para todos*

Como ya se ha explicado, la existencia de un sistema simple y rápido de Justicia es también importante para descongestionar el sistema más complejo.

Esto es bueno para todos, porque la Justicia congestionada no puede dar buenas respuestas a nadie: ni a los que tienen pequeños asuntos ni a los que litigan en casos más complejos.

Hoy el sistema está en un estado tal que no hay garantías para nadie: lo único que se puede saber es que nunca la respuesta será rápida, pero esta lentitud de ninguna forma garantiza un resultado aceptable.

El separar el tratamiento de los problemas es así, no solamente una aplicación de principios de sentido común y de eficiencia, sino que es algo beneficioso para todos.

4.5. Dinámica de la propuesta

- *Su inserción con el cambio producido por el nuevo “status” constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, la Ley Orgánica de la Justicia, y el traspaso de la Justicia*
- *La Ciudad de Buenos Aires, sus habitantes y quienes interactúan en ella*
- *Una propuesta integral para la Ciudad y el Gran Buenos Aires*

CAMBIO CONSTITUCIONAL, LEY ORGÁNICA Y TRASPASO DE LA JUSTICIA: esta propuesta es, en fin, coherente con el cambio que se ha producido en el

“status” de la Ciudad, donde claramente se ha consignado la posibilidad de establecer un sistema de Justicia para casos sencillos.

El Gobierno de la Ciudad está pugnando por obtener el traspaso de la Justicia mayor local, sin la federal, de la Capital. Pero no hay duda alguna que puede y debe establecer un sistema menor. Y esta es, repetimos, una tarea y una responsabilidad muy grande.

La cuestión del traspaso será resuelta en algún momento, pero exhortamos al Gobierno de la Ciudad a preocuparse y establecer un sistema eficaz de resolución de pequeños conflictos.

Por otro lado, si la preocupación es el Presupuesto, ya podrá pedir alguna participación en la medida en que este sistema descongestione al otro.

LA CIUDAD Y QUIENES INTERACTUAN: finalmente, el sentido de proponer un sistema común con el Gran Buenos Aires –mediante convenio con la [provincia–, tiene sentido en la medida en que los límites entre la Capital y los municipios que conforman el denominado Gran Buenos Aires son imprecisos, y diariamente una inmensa cantidad de personas cruzan los límites y de una forma u otra, interactúan en ambas jurisdicciones, con lo que la posibilidad de tener un conflicto en una jurisdicción distinta se acentúa. Para estos casos es importante que puedan someter sus diferencias a órganos judiciales con los que estén acostumbrados a tratar y familiarizados con sus procedimientos. Además es importante para que –por problemas de distinta vecindad– no queden sometidos al Fuero Federal.

Segunda parte: DESARROLLO

5. DESARROLLO DE LA PROPUESTA Y EXPERIENCIAS COMPARADAS

GERMÁN C. GARAVANO

5.1. Introducción

La Justicia en la Argentina presenta una severa crisis:² los estudios realizados demuestran que esta situación se evidencia claramente en la congestión y dilación que se verifica en la Justicia no penal en general (Fuero Civil, Comercial, Contencioso Administrativo, Civil y Comercial Federal, Laboral y de la Seguridad Social), y en la ausencia de investigación de ilícitos por parte de la Justicia Penal (Fuero Criminal y Correccional, Criminal y Correccional Federal y Penal Económico). En definitiva esta situación repercute en la sociedad que hoy ve dificultado su acceso al sistema judicial; más aún, desconfía de él –lo cual es lógico–, pues los indicadores nos permiten afirmar que hoy el sistema de justicia Nacional “expulsa” o “repele” a sus potenciales usuarios. La tasa de subdenuncia y subdemanda presenta indicios alarmantes –algunas estimaciones indican que aproximadamente un cincuenta por ciento de los hechos ilícitos, y aquellos otros que ameritan la intervención judicial, no son puestos en conocimiento de las autoridades judiciales o policiales–. La prueba más palpable de esto reside en su propia experiencia o la de sus amigos y familiares; cuántas veces fue o fueron víctimas de robos, de daños en sus viviendas, o engañados por algún comerciante, y decidieron no hacer nada frente a ello. En cuántas otras oportunidades algún abogado les indicó que no era conveniente presentar una demanda, pues en definitiva no valía la pena hacerlo.

En definitiva, la Justicia presenta, entre tantos otros, los siguientes problemas:

1. *Difícil acceso*
2. *Lentitud provocada por la congestión de expedientes*
3. *Baja estima o confianza de la ciudadanía*

Estos inconvenientes a los que se les debería sumar la falta de una estructura moderna, la ausencia de técnicas de control de gestión, de una política de recursos humanos y tantas otras falencias del sistema judicial –que sería largo enumerar en este pequeño trabajo–; encuentran una probable solución en la implementación de tribunales de Justicia inmediata.³

Todo ello, nos reafirma la necesidad de contar con una Justicia de acceso directo, que se constituya en la piedra basal del sistema judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,⁴ en la provincia de Buenos Aires⁵ –especialmente en el *conurbano*– y en definitiva en las restantes jurisdicciones del país. Estos Tribunales de Justicia Inmediata tendrán dos misiones primordiales; la primera, como ya dijimos, lograr el acceso de la gente a la Justicia y, por otra parte, descongestionar el sistema mayor de aquellos asuntos cuya escasa complejidad fáctica y cuantía económica hoy producen “atascos” en los juzgados.

La experiencia internacional en la materia es rica tanto por los éxitos como por los fracasos de los sistemas implementados, e incluso en el país la idas y vueltas sobre el tema⁶ constituyen elementos que se tuvieron en cuenta al momento de preparar este proyecto. Como punto de referencia y ejemplo para esta organización se entiende de singular importancia el caso de las "Magistrates Courts" del Reino Unido⁷ y de Australia,⁸ al igual que el de las “Small Claims Courts” de los Estados Unidos de Norteamérica,⁹ la “Justicia de las pequeñas causas” del Brasil,¹⁰ entre otros numerosos modelos de derecho comparado.

Los antecedentes nacionales y extranjeros, varían en sus concepciones y sus formas organizativas. Fundamentalmente uno de los puntos cuya determinación puede resultar más difícil es el carácter de los Jueces que la integren, mientras en el Reino Unido estos “magistrates” son ciudadanos voluntarios, en Italia se optó por ciudadanos jubilados o próximos a ello, y en los Estados Unidos prima el carácter profesional de estos Jueces. Así es que durante el desarrollo de la propuesta se postularán tres esquemas diversos que contemplarán la actuación de un Juez “profesional”, una corte mixta, o completamente formada por vecinos calificados para ello. Este último esquema de “Justicia inmediata” permitiría una participación ciudadana ejemplar, tanto por aquellos que puedan acceder a ocupar el rol de magistrados, como fundamentalmente por los vecinos que acudan a ella y obtengan la respuesta a su requerimiento en forma inmediata,¹¹ lo cual contribuiría a solucionar el tercero de los problemas que presenta hoy el sistema, es decir, la desconfianza de la gente en la Justicia, pues de este modo pasaría a ser parte de ella.

En orden a ese mismo inconveniente y a la falta de acceso, la organización barrial permitiría interactuar a estos verdaderos órganos jurisdiccionales con las redes de seguridad social y la comisaría seccional de la Policía que corresponda al barrio. Como se verá más adelante, un esquema tentativo para su organización en la Capital Federal sería la existencia de aproximadamente entre 200 y 300 cortes, entre quince y veinte por Centro de Gestión y Participación.¹²

En cuanto a la descongestión del sistema mayor, la creación de un ordenamiento de fondo, como el Código de Convivencia Urbana definitivo, que debe sancionarse antes de fin de año, ampliado por la incorporación de normas civiles sustanciales y de

derecho penal permitiría la absorción por parte de estos tribunales de casi un 30%¹³ de la carga de trabajo actual de los juzgados civiles, comerciales, la casi totalidad de la carga de trabajo de los hoy inoperantes juzgados correccionales y, en definitiva de este modo, dar respuesta inmediata a los problemas que imponen una solución también inmediata.¹⁴

En los puntos siguientes se tratarán de fijar algunos lineamientos que podría seguir la organización de esta Justicia, que hoy la ciudadanía reclama. Como se verá seguidamente: la competencia debe ser amplia tanto en cuestiones de falta, como administrativas, tributarias, civiles, comerciales y penales, pues la falta de tutela se repite en cada uno de estos marcos; no debe haber costo para recurrir, ni debe ser necesaria la representación legal,¹⁵ el procedimiento debe ser sencillo y flexible¹⁶ con la finalidad primordial de dar solución al conflicto, es decir primando la mediación por sobre la instancia propiamente dicha jurisdiccional. Los tribunales juzgarán oralmente en el momento y tendrán la posibilidad en caso de ser fácticamente complejo de remitir el Juicio a conocimiento del sistema mayor. Asimismo deberán interactuar con las redes asistenciales de la comunidad y funcionar junto a consultorios jurídicos gratuitos y centros de mediación que puedan asesorar a la gente con problemas e incluso brindarle una solución antes de recurrir al tribunal.¹⁷

5.2. Desarrollo

5.2.1. Objetivos

¿Para qué queremos una Justicia vecinal o de menor cuantía? Para:

- Dar respuesta y transparencia a los requerimientos de la sociedad en sus conflictos con otros vecinos o con las normas impuestas socialmente.
- Acercar la Justicia al ciudadano, mediante una interrelación entre los vecinos y su organización judicial.
- Mejorar los niveles de seguridad barrial y establecer una canal de ayuda a los vecinos en relación a problemas de marginalidad y personas “de la calle”.
- Propender a la descongestión del Sistema Mayor, es decir de la Justicia Penal (Correccional), Civil y Comercial (menor cuantía).

5.2.2. Principios

¿De qué se nutre una Justicia vecinal para actuar?

- Celeridad
- Inmediatez y oralidad
- Participación ciudadana
- Informalidad
- Eficiencia
- Simplicidad

5.2.3. Competencia

¿En qué asuntos interviene o debería intervenir esta Justicia?

- Civil y Comercial hasta cinco mil pesos –\$ 5.000– (no incluye juicios ejecutivos)
- Contravencional y penal (correccional) hasta dos años de prisión (leyes especiales, hurtos daños, lesiones, entre otros).

- Faltas y Contencioso Administrativo Municipal.
- Residual y voluntaria.¹⁸

5.2.4. Carga de trabajo

¿Cuántos asuntos se someterán a esta Justicia?

1. Contravenciones y delitos menores.
2. Procesos civiles y comerciales hasta cinco mil pesos (excepto ejecuciones).
3. Faltas y contencioso administrativo local.

Estimación de los casos que anualmente se recibirán por CGP.¹⁹

3.000 contravenciones ²⁰	48.000
4.750 delitos menores o correccionales	76.000
6.250 procesos civiles y comerciales	100.000
14.000 TOTAL POR CGP/ CARGA SISTEMA	224.000

Dicha cifra multiplicada por el índice de subdenuncia, que como dijéramos se establece en un 50%, permite arribar a una carga máxima²¹ estimativa del orden de 21.000 expedientes por año por CGP.²²

5.2.5. Organización

Este esquema se debe integrar al sistema de Centros de Gestión y Participación de la Ciudad –14 zonas, dos de ellas divididas en dos subzonas, totalizando 16 jurisdicciones– que en el futuro conformarán la nueva división política de la ciudad. En los edificios asignados se deberá fijar una oficina y una pequeña sala de audiencias para utilización compartida de los tribunales vecinales que funcionen en la misma. Estos, por otra parte, podrían alternar sus horarios e incluso, siguiendo la exitosa experiencia desarrollada en Río Grande do Sul, Brasil,²³ podrían funcionar en un horario no laborable (por ejemplo después de las 18 horas o los días sábados durante todo el día y los domingos en horas de la tarde).

TABLA DE HORARIOS

Lunes/Sábado:	Domingo
-1er. turno 7/13 horas	-1er. turno 10/15 horas
-2do. turno 13/18 horas	-2do. turno
-3er- turno 18/23 horas	

¿Cómo se conforma?

ESQUEMA A:

- 1 Juez letrado (profesional)
- 1 Mediador del CGP
- 2 Asistentes (estudiantes de derecho)

El juez podrá ser de aquellos que quieran ser transferidos a la ciudad de Buenos Aires o bien secretarios de la Justicia que quieran adquirir experiencia como magistrados, y que en el marco de la reforma integral del sistema judicial deba ser reubicado.

Los estudiantes de derecho desempeñarán el cargo “ad honorem” en forma de pasantía, válida para las exigencias de la carrera universitaria.²⁴

ESQUEMA B:

- 3 Jueces “honorarios”
- 1 Asistente Legal
- 2 Auxiliares

Para este modelo, los Jueces deberán ser elegidos entre aquellos ciudadanos que se postulen por el Consejo de la Magistratura. Se privilegiará para la selección aquellas personas mayores –jubiladas o pensionadas–²⁵ que hayan ejercido la magistratura, la abogacía, la docencia o cualquier profesión universitaria, o bien aquellas personas que gocen de respeto y prestigio en el barrio. También podrán desempeñarlo aquellos que aún desempeñen sus oficios y quieran hacerlo. Sólo se abonará un viático por día efectivamente trabajado. Para ser elegido se deberá ser argentino, mayor de treinta y dos años, con estudios secundarios completos (aunque preferiblemente universitarios), sin antecedentes penales por la comisión de delitos dolosos. Los interesados deberán presentar sus antecedentes en el Consejo de la Magistratura.

En cuanto a la figura del asistente legal, dado el carácter lego –en algunos casos– de los miembros del tribunal, éste podrá dar el encuadre jurídico a la disputa planteada. Deberá ser un joven abogado, recién recibido, que desempeñará su función en forma honoraria, equiparándose el ejercicio de esta función al desempeño de función pública judicial, a los fines de las selecciones que realice el Consejo de la Magistratura.

ESQUEMA C:

- 3 Jueces
- 2 Asistentes

En este caso el tribunal podrá estar integrado por un juez profesional, un ciudadano –en ambos casos conforme lo definido en los esquemas anteriores– más el mediador que intervino en el caso correspondiente a ese Centro de Gestión y Participación (CGP).

En cualquiera de los tres esquemas, el personal del CGP deberá colaborar con los Tribunales en la atención al público, así como también el Centro de Mediación del lugar y el Consejero de Seguridad Social.

5.2.6. Consolidación

¿Debe ser una estructura definitiva o bien debe tender a otra conformación?

Los tres esquemas esbozados en el punto anterior permiten vislumbrar que no tiene por qué elegirse una estructura definitiva, sino que mediante la ejecución de experiencias piloto podrá *monitorearse* el funcionamiento de los tres esquemas; incluso en el marco de la transferencia de jueces de la Nación a la ciudad de Buenos Aires, si es que ocurre, podrá aprovecharse a éstos, para que junto con los jueces de faltas y los nuevos jueces contravencionales, conformen los tribunales vecinales con los ciudadanos, de modo que estos vayan adquiriendo experiencia. Esto permitiría desarrollar la primer etapa como experiencia piloto y a la vez para lograr la capacitación de los jueces legos. A partir de la implementación y en el caso que funcione como se espera el modelo de jueces legos, no se nombrarían más jueces “profesionales” y el período de transición duraría hasta la renuncia o jubilación del último de ellos,

momento en el que los tribunales vecinales se integrarían en su totalidad con vecinos. Esto conllevaría la necesidad de crear una escuela de capacitación pero, por otra parte, idéntica institución se prevé para los jueces “profesionales”. De este modo, si bien el modelo de por sí introduce una participación ciudadana ejemplar, una vez implementado en su totalidad, el ejercicio del “imperium” va estar en manos de los ciudadanos.

En definitiva la consolidación del sistema se va a lograr cuando estos tribunales interactúen con la comunidad en forma directa y den respuesta a sus problemas y a la vez logren que la gente con problemas con la comunidad (“chicos de la calle”, mendigos, drogadictos, etc.) pueda ser reintegrada a la sociedad, a través de la actuación de las organizaciones intermedias y las redes de asistencia social del barrio.

5.2.7. *Funcionamiento*

¿Cómo debe funcionar la Justicia vecinal?

Como fuera explicado al referirnos a los “Principios” su actuación debe ser ágil, expedita, inmediata. Su funcionamiento debe ser más asimilable a una “guardia de un hospital” que a un estudio jurídico o una oficina burocrática. La misión primordial es la solución del conflicto entre los vecinos o de uno de ellos con la ley o la comunidad; para eso la existencia de un mediador, incluso con facultades arbitrales anexo al tribunal se convierte en la primer necesidad del sistema. Este cuerpo, que ya existe en los centros de Gestión y Participación de la ciudad, será el primero en enfrentar el problema planteado –cuestiones civiles, comerciales y familiares– y en procurar darle alguna solución. En caso de no prosperar, el tribunal vecinal en una audiencia pública resolverá sobre la cuestión. Si ésta fuera compleja, el tribunal podrá remitir las actuaciones a conocimiento de la Justicia Ordinaria.

Los asistentes serán los encargados de atender al público y ayudarlo en la confección de unas planillas en las que se completarán los datos personales, los del demandado, y los motivos de la demanda, se agregará la documentación o detalle de la prueba que exista y ofrece; y tras fijar la Audiencia de Mediación, se le entregará una copia de ésta para que el interesado se encargue de su diligenciamiento mediante el envío de una carta certificada o carta documento al demandado.

Para el caso de las contravenciones, faltas y delitos correccionales, los tribunales en presencia del infractor y previa exposición de la autoridad policial o del Ministerio Público y el damnificado, resolverán luego de escuchar al imputado y producir la prueba necesaria para esclarecer el hecho.

Todos los juicios serán grabados o filmados, y sus *cassettes* o videos preservados hasta tanto transcurra un semana del vencimiento del plazo para recurrir la sentencia.

5.2.8. *Ordenamiento procesal*

¿Qué normas van a regir el desenvolvimiento de ésta?

Los procedimientos deben ser sumarios, orales y concentrados y por ende el ordenamiento ritual, sencillo y acotado. Las audiencias serán orales, sin actuación y se procederá a su grabación por medios técnicos adecuados (grabación, filmación o digitalización). El juez o el tribunal fallará en forma inmediata, salvo que suspenda la audiencia para producir alguna prueba o informe ineludible. La regla será la inapelabilidad, salvo para casos de montos por encima de los cinco mil pesos o penas de prisión, en cuyo caso la desgrabación de las audiencias correrá por cuenta y costa del interesado. La aplicación de sanciones accesorias, como las establecidas por el art. 76

bis. del Código Penal –suspensión del proceso a prueba–, o bien como las que prevé el Código de Convivencia, debe ser lo común. La posibilidad de dar solución desde las redes de asistencia social a los problemas del acusado para facilitar su resocialización siempre debe ser tenida en cuenta. Para el caso de los procesos correccionales y contravencionales se debe asegurar la posibilidad de defensa de los imputados, pero en el marco de un proceso sumario caracterizado por la inmediatez y la concentración. Los imputados tendrán a su disposición la asistencia técnica necesaria, por intermedio de la defensoría de la ciudad o de los distintos centros de asistencia jurídica gratuita. El Colegio Profesional podrá –por sorteo de aquellos abogados que voluntariamente quieran hacerlo–, confeccionar un listado de defensores de oficio para actuar en estos procesos.

En materia correccional, el sumario debería ser objeto de delegación por parte del magistrado de turno, que dispondría la sustanciación del sumario en sede de La Justicia inmediata. A partir de ese momento la Policía contaría con tres días para promover la acción; dentro de los siguientes cinco días el tribunal fijaría la audiencia a la que concurrirán las partes y testigos y se celebrará el juicio en forma sumaria. En el caso de tratarse de personas detenidas la autoridad contará con doce horas para presentar al imputado ante el tribunal, donde en forma inmediata se resolverá el juicio. En el caso de denuncia ante la autoridad policial ésta elevará la misma en el mismo plazo y decidirá si adhiere a la actuación del denunciante o si será éste quien deberá impulsar la acción en el marco del proceso, que se sustanciará de forma similar al anterior, pero las audiencias se podrán fijar dentro de los diez días.

En materia penal, también podrá arribarse a un acuerdo entre el Ministerio Público y el acusado, que deberá ser homologado por el tribunal, o bien directamente entre éste y el tribunal. Se podrán iniciar conjuntamente la acción civil y penal, tanto contra personas físicas como jurídicas, pudiendo incluso estas últimas ser citadas en garantía.

En materia civil las demandas se harán ante el tribunal, que fijará la audiencia dentro del plazo máximo de diez días. Al recibir la demanda, se remitirá el expediente a una instancia de mediación, en caso de no arribarse a un acuerdo, en ese momento se establecerá la fecha del juicio, que podrá ser en el momento o dentro de un plazo máximo de cinco días. Se podrá llegar a un acuerdo en el marco del juicio.

5.2.9. Presupuesto

¿Cuánto costará esta Justicia?

Esto dependerá de las factibilidades de adaptar los CGP a las necesidades de los tribunales vecinales, como así también la del sistema informático en red que actualmente provee a éstos. Para ello se harán los estudios necesarios, en forma provisoria y para actuaciones en horarios no convencionales, podrán utilizarse las salas de audiencias de la Justicia Nacional.

El resto de los costos quedará determinado por la elección que se haga del régimen de los magistrados y empleados. Se entiende que la carencia de recursos y la necesidad de aumentar el compromiso social con el problema de la Justicia y la inseguridad, impone procurar establecer un sistema de jueces legos “honorarios” que sólo reciban un emolumento para viáticos, asistidos por estudiantes de las facultades de derecho haciendo una pasantía y demás voluntarios que se postulen para ello. Como ya dijimos, en un primer momento y obligados por las circunstancias los jueces designados por la Legislatura, como así también aquellos que puedan traspasarse –y que puedan reasignarse por la descongestión del sistema de Justicia mayor–, integrarán estos tribunales hasta su renuncia o jubilación.

A ello se suman los gastos necesarios para su funcionamiento, para lo que debe tenerse en cuenta que hoy un Juzgado Nacional recibe doscientos pesos mensuales para gastos de funcionamiento y dos mil pesos semestrales para bienes de uso. El gasto de dos líneas telefónicas –una con fax– puede estimarse en mil pesos bimestrales.

En definitiva hoy, más de un noventa por ciento del gasto de un juzgado nacional se debe al pago de haberes, lo que permite suponer que el costo de un tribunal integrado “ad honorem” tiene un costo que en ningún caso puede superar los diez mil pesos anuales.²⁶

¿Qué cantidad de tribunales son necesarios?

La necesidad de tribunales está dada por el análisis efectuado en el punto referido a la “carga de trabajo” y varía según el CGP, en aquellos con mayor demanda de tutela jurisdiccional se puede estimar en 20.000 procesos por año, lo que torna imperioso al menos contar con veinte tribunales por CGP funcionando en forma rotativa, en otros no serán necesarios más de diez.

Como dijéramos para el caso de conformar un sistema con tribunales integrados por personal honorario, la implementación de doscientas ochenta cortes, importaría un costo por debajo de los tres millones de pesos, más los gastos resultantes de la etapa de experimentación y de una oficina de estadística y control de gestión que dependiendo del Consejo de la Magistratura controle el desempeño de los tribunales.

5.3. Inserción en un plan de reforma judicial

Tal como fuera desarrollado en otros trabajo anteriores²⁷ este esquema de tribunales vecinales se convierte en la piedra basal del sistema, es la llave que puede permitir la reforma de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, pues se convertiría en un verdadero descongestionador de los juzgados civiles, comerciales y penales de primera instancia. Actuando en gran parte de los casos menos complejos y trascendentes en virtud de los bienes jurídicos comprometidos, pero más importantes para el ciudadano en su desenvolvimiento cotidiano.

De este modo “una Justicia rápida, barata y eficaz”²⁸ puede hacer frente a los problemas más acuciantes de la ciudadanía que, en última instancia, son los detonadores de la sensación de inseguridad que hoy se vive; del mismo modo devolverían la confianza de ésta en las instituciones a través de su participación directa en ella.

El esquema quedaría conformado por un primer tramado conformado por los tribunales vecinales con amplia competencia y ejercicio jurisdiccional inmediato, y una segunda valla de contención estaría formada por la Justicia Nacional en donde se dirimirían las contiendas de mayor complejidad jurídica y fáctica.

Todo esto, en definitiva, conforma sólo uno de los pilares básicos de la reforma judicial tan reclamada; otros se deberán constituir con la modificación de las estructuras funcionales, la modificación de la “oficina judicial”, la capacitación de los magistrados, funcionarios y empleados, y contar con adecuados sistemas de gestión y de recursos humanos en la organización judicial.

NOTAS

1. El Dr. Oscar Alvarado Uriburu es Presidente del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires e integra el Comité Asesor del presente proyecto.

2. Ver: Garavano, G. C. "*Justicia Argentina: Crisis y soluciones*" (de próxima publicación), trabajo en el cual se desarrolla un completo diagnóstico de la situación de la Justicia argentina, con evidencia empírica del desempeño de los distintos Fueros de la Justicia Nacional.

3. No debemos pensar en soluciones mágicas sino simplemente en que este programa debe incluirse en una plan de reforma general del sistema, pues de lo contrario, tarde o temprano también fracasaría. En el área del sistema judicial e incluso del sistema Jurídico en general, todo forma parte de un conjunto y en definitiva el mal funcionamiento del "sistema de Justicia mayor" a la larga puede hacer fracasar al "sistema de Justicia menor".

4. Constitución de la ciudad de Buenos Aires, en "La Nación" 10-11-1996, arts. 13, 111/114, 124/125 y cláusulas transitorias Nº 12 y 13.

5. Ver: Art. 174 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires –1994– que reza "la ley establecerá para las causas de menor cuantía y vecinales, un procedimiento predominantemente oral que garantice la inmediatez, informalidad, celeridad, accesibilidad y economía procesal. Se procurará con preferencia la conciliación..." Ver también: Morello, A. "*Los Tribunales de pequeñas causas para el conurbano bonaerense*" en *El Derecho* Nº 9254, 16-5-97.

6. Ver: Lynch, Horacio M. "*La Justicia de menor cuantía en la Capital*" en *El Derecho*, Nº 9302, Buenos Aires, 28-7-97.

7. Jáuregui, Carlos "*Generalidades y Peculiaridades del Sistema legal ingles*", Edit. Depalma, Buenos Aires, 1990, pag. 69 y sigs; y Picardi, Nicola "*Los modelos de Justicia menor en la experiencia europea*" –traducido por Lorenzo Córdova Vianello–, pag. 621 pto II; entre otros. Estas Cortes barriales inglesas, conformadas por tres jueces legos (no son abogados) que ejercen su cargo por designación del Ministerio de Justicia (podría ser el Consejo de la Magistratura de la Ciudad) y que sólo reciben un viático por día efectivamente trabajado, se componen de personas del barrio.

8. ver *The Magistrates Courts* en http://www.courts.qld.gov.au/mags_crt/MagsCrt.htm.

9. ver: *Missouri Small Claims Court Handbook* en <http://www.mobar.org/brochure/smlclam.htm>.

10. Pelligrini Grinover, A. "*La participación Popular en los Tribunales Penales*" en Estudios de derecho procesal... ya citado, págs. 433 y 441. Señala que si bien no ha sido implementado aún en Brasil la jurisdicción de estos Tribunales en Materia Penal, sí esta previsto en el art. 119 del proyecto de Constitución y se trata de un avance en la participación popular en la Administración de Justicia.

11. *fores* (1993), *op. cit.* pto. 1.8 pág 75.

12. Son nuevas oficinas creadas por el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, que poseen jurisdicción en una determinada zona de la ciudad fijada en base a índices de densidad de población –aproximadamente 200.000 habitantes por cada zona–. Estas se constituyen en el primer paso de un tendencia de descentralización en el ámbito del Gobierno Autónomo y en un futuro próximo se constituirán en Alcaldías, constituyéndose así en base de la próxima división política de la Ciudad de Buenos Aires. En ellas se reciben quejas y reclamos, se brinda información general, y entre otras cosas funcionan oficinas de mediación comunitaria.

13. Este dato se obtiene de una muestra de campo recopilada por el *fores* en un Juzgado Comercial y otro Civil de la Capital Federal, analizando la proporción de Juicios ejecutivos y la cuantía de aquellos que restan.

14. Bielsa, *op. cit.*, pág. 34/35 se pronuncia por una Justicia vecinal descentralizada y con un proceso abreviado.

15. El Código de Missouri (EUA) prevé la intervención de letrados optativa y da la posibilidad de que una parte obtenga asistencia jurídica si la otra concurre con su abogado. Este sistema es el que, en general, prima en los sistemas modernos de Justicia Menor.

16. Esta es una de las tantas diferencias con el proyecto presentado por el Senador Nacional Aguirre Lanari y el apoyo de ADELCO, que no introduce agilidad al procedimiento, y que parece en definitiva ser "más de lo mismo".

17. M.J.N. Plan de Acción pto. 3 "*Tribunales de pequeñas causas*".

18. La jurisdicción voluntaria es importante pues, en la medida que el sistema funcione, las partes podrán fijar en sus contratos la jurisdicción de la Justicia inmediata –que permitirá una solución más ágil, flexible y veloz del problema–.

19. Los datos volcados a continuación fueron obtenidos de la Estadística de la Corte Suprema de Justicia de la Nación –año 1996–, de información brindada por la Policía Federal Argentina –Oficina de Estadísticas–, y del mencionado estudio de campo que permite aplicarle una relación aproximada del 30 por ciento a la carga de trabajo de la Justicia Civil y Comercial. Esta estimación también se comparó con la propia información de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en cuanto a la cantidades de Juicios ejecutivos en el Fuero Civil y en el Comercial.

20. La información se basa en los datos suministrados por la Policía Federal, pues al momento de elaboración de este trabajo, aún no se recibió la estadística requerida a los Juzgados Contravencionales de la ciudad de Buenos Aires.

21. Se establece como máxima, pues se aplica una relación sumamente gravosa de tasa de subdenuncia, es decir que se espera un incremento del orden del cincuenta por ciento sobre la carga actual que tendría el sistema, extremo que difícilmente se produzca, al menos, a corto plazo.

22. Lamentablemente hasta el momento no se pudo confeccionar una mapa real de la densidad de procesos esperables por cada CGP en concreto, pues los datos de la estadística policial y judicial no informan acerca del domicilio del demandado o donde se cometió el hecho. Por otra parte se encuentra pendiente de respuesta una solicitud formulada a la Oficina de Estadísticas del Área de Descentralización del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de establecer que cantidad de quejas se presenta por día en cada uno de los CGP, lo que permitiría suponer fundadamente en que jurisdicciones hay mayores índices de litigiosidad.

23. Borges, Marco Alfonso “*La Justicia de pequeñas causas en el Brasil*”, ley No. 7.244 del 7/11/84 y *Reglamento del Consejo de Conciliación y Arbitraje del Foro Regional de Sarandi* –Parte I pto. 2–. En idéntico sentido se pronuncia Morello en su proyecto para la Justicia Menor de la Provincia de Buenos Aires, ya citado.

24. En este sentido el programa práctico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y las pasantías de la Facultad de Derecho de la Universidad de Belgrano.

25. Picardi, Nicola “*Los modelos de justicia menor en la experiencia europea*” –traducido por Lorenzo Córdova Vianello– pto. VII, pag. 654 “La nueva ley italiana prevé... que el Juez de Paz debe tener una edad no inferior a 50 y no superior a 71 años,...”.

26. Garavano, G. C. “*Unidades de producción Judicial y su costo*”, 1998 (próxima publicación).

27. Garavano G.C. “*Unificación del fuero penal de la Capital Federal*” 1993 y “*Justicia Argentina: Crisis y soluciones*” 1997 (próximos a publicarse).

28. Borges Marcos A., *op. cit.*, pág. 657.