

Argentina justa, pacífica e inclusiva - Justicia 2030

Diagnóstico Eje Civil

La **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**¹ de las Naciones Unidas (ONU), consiste en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que tiende a fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia; plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan tres esferas: económica, social y ambiental.

Al adoptarla en 2015, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada Estado enfrenta problemas específicos en su búsqueda hacia el desarrollo sostenible, cada Estado fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los ODS.

En ese marco, la justicia cumple un papel central en la construcción de sociedades sostenibles, abiertas, justas e inclusivas. La Agenda 2030 de Naciones Unidas reconoce ese rol, fundamentalmente a través del **ODS 16**, que traza una agenda de cambio institucional para todos los gobiernos del mundo.

El **ODS 16** propone *“promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”*.

Sin embargo, este objetivo no debe considerarse aisladamente, sino que está estrechamente vinculado con otros ODS, respondiendo a la naturaleza integrada e indivisible de la Agenda. En total, 36 metas miden directamente un aspecto de la paz, la inclusión o el acceso a la justicia; únicamente un tercio de ellas son parte del **ODS 16**, las otras 24 son parte de otros siete ODS. En conjunto, se las denomina las metas del **ODS 16+**.

Justicia 2030 se propone ser una “hoja de ruta” en materia de políticas públicas para el sector justicia (entendiendo por tal a todas las instituciones involucradas tanto a nivel federal como provincial) que permita alcanzar las metas del **ODS 16+** y lograr una Argentina justa, pacífica e inclusiva. El proyecto propone poner en debate durante 2019 una agenda para los próximos tres períodos presidenciales, validarla y publicarla.

En la perspectiva de los siete ejes del Programa Justicia 2020 (Institucional, Penal, Civil, Acceso a la Justicia, Derechos Humanos y Justicia y Comunidad) y asumiendo que pueda existir algún solapamiento, se han identificado las siguientes problemáticas a enfrentar:

¹ Resolución de ONU Nro. 70/1, del 25 de septiembre de 2015, *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

- Bajo nivel de confianza en la justicia.
- Dificultades para el acceso a la información en el sector justicia.
- Débil rendición de cuentas y participación social en el diseño y seguimiento de las políticas públicas del sector justicia.
- Altos niveles de impunidad en los casos de corrupción.
- Ineficiencia del sistema y profundo descrédito social sobre el sistema de justicia penal.
- Dificultades para el enjuiciamiento y castigo de la corrupción, narcotráfico, crimen organizado y ciberdelitos.
- Vulnerabilidad de las víctimas, los jóvenes y las mujeres en los procesos penales.
- Dificultades para la reubicación social de los condenados penalmente.
- Los procesos civiles, comerciales, laborales, de familia, contencioso administrativos y de la seguridad social tienen plazos de resolución irrazonables.
- Los conflictos de menor cuantía o baja complejidad jurídica carecen de procesos simples, baratos y rápidos para ser resueltos.
- Impotencia de la justicia para hacer cumplir sus decisiones.
- La gente no conoce sus derechos ni los caminos que le permiten resolver sus problemas legales.
- Existe una cultura del conflicto que dificulta los procesos de diálogo a la hora de resolver los desacuerdos.
- Las instituciones no fueron pensadas para resolver los problemas de las personas.
- El ecosistema de justicia no pone a las personas en el centro.
- Baja calidad en los mecanismos de participación ciudadana en democracia.
- Perspectiva asistencial en el abordaje de la relación con las comunidades indígenas.
- Persistencia de situaciones de discriminación hacia grupos vulnerables.
- Desigualdad estructural del rol la mujer en la sociedad.
- Visión reduccionista de los Derechos Humanos asociada al pasado.
- La gestión judicial resulta lenta, impidiendo la solución justa de los conflictos en un tiempo razonable para las partes.
- No existen estándares ni control de actuación de los tribunales que garanticen juicios simples, transparentes, eficaces y eficientes, según las necesidades de cada caso.
- Los registros públicos generan trámites innecesarios, complejos, costosos y con dificultades para acceder a los datos registrados por el ciudadano.
- Reglas oscuras y baja calidad regulatoria.
- Desconfianza de la gente en abogados y funcionarios públicos.
- La enseñanza del derecho no acompaña los cambios de la práctica profesional.

En el marco del Eje Civil, de las problemáticas arriba listadas se analizarán las siguientes:

1. Los procesos civiles, comerciales, laborales, de familia, contencioso administrativos y de la seguridad social tienen plazos de resolución irrazonables.
2. Los conflictos de menor cuantía o baja complejidad jurídica carecen de procesos simples, baratos y rápidos para ser resueltos.
3. Impotencia de la justicia para hacer cumplir sus decisiones.

Introducción

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas plantea un reto considerable al subsistema de justicia civil argentino, cuando propone en su **Meta 16.6 “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”**. En el caso de los tribunales civiles (en sentido amplio, incluyendo las competencias civil, comercial, laboral, de familia, contencioso administrativa y de la seguridad social), para lograr esta meta es necesario resolver el problema de las demoras irrazonables, que afectan aun los casos más simples o de menor cuantía, y avanzar hacia soluciones judiciales eficaces.

Adicionalmente, desde la perspectiva del subsistema de justicia civil también corresponde analizar problemáticas cuyo abordaje contribuirá al logro de la **Meta 8.8 “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”** al abordar la conflictividad laboral, y de la **Meta 17.1 “Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole”**, respecto de la agilidad del reclamo judicial de impuestos.

Estado de situación

1. Los procesos civiles, comerciales, laborales, de familia, contencioso administrativos y de la seguridad social tienen plazos de resolución irrazonables.

Meta ODS 16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.

Indicadores:

- Duración de los procesos judiciales desde la presentación de la demanda hasta la resolución de primera instancia (segmentado por tipo de proceso, fuero y jurisdicción). *Líneas de base:* Duración expresado en días corridos de procesos

de conocimiento civiles patrimoniales en Provincia de Buenos Aires 1338²; San Luis 1280³, Chubut 1103⁴; Mendoza 1643⁵, Entre Ríos 1387⁶ y Corrientes 1715⁷, Neuquén 1642 en procesos ordinarios y 1308 en procesos sumarios⁸, Misiones 1827⁹, Tucumán 2.042¹⁰; mediana en días corridos de 5 jurisdicciones¹¹ con procedimiento oral 489¹². Duración expresada en días corridos de procesos ejecutivos en Provincia de Buenos Aires 465; Córdoba capital 420¹³; Chubut 238¹⁴. Duración expresado en días corridos de procesos laborales ordinarios en Provincia de Buenos Aires 1.226; Córdoba capital 1.102¹⁵, y Chubut¹⁶ 645.

² Datos de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Control de Gestión (<http://estandares.scba.gov.ar/>), con promedios de duración en días hábiles entre inicio y fin de los juicios de conocimiento en los Juzgados Civiles y Comerciales de la Provincia auditados en el periodo 2008-2016.

³ “Informe Estadístico - Procesos de conocimiento civiles. Línea de Base 2016”. Secretaría de Informática Judicial. Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis. Julio 2017.

⁴ Dirección de Estadísticas e Indicadores Judiciales del Poder Judicial de la Provincia de Chubut. Año 2016.

⁵ Informe del Fuero Civil de la Provincia de Mendoza. Período 2011-2015. Oficina de Estadística. Poder Judicial. Dato correspondiente a los juzgados de la 1er Circunscripción Judicial.

⁶ Poder Judicial de Entre Ríos. Área de Planificación Gestión y Estadística. Muestra de 125 expedientes finalizados entre 2015 y 2017 en Cámaras de Apelaciones de las departamentales de Paraná, Concepción, Concordia, Gualaguay y Gualaguaychú.

⁷ Oficina de Estadística y Registro de juicios universales y acciones colectivas, Poder Judicial de la Provincia de Corrientes. Para procesos de conocimiento civiles, finalizados en el año 2018 en la capital.

⁸ Subsecretaría de Planificación. Área estadística. Elaborado por la SSP en base a datos del Sistema Dextra de los organismos. Para procesos finalizados entre 2015 y 2017.

⁹ Informe “Proyecto de oralidad efectiva en los procesos civiles y comerciales”. Noviembre 2018. Centro de Capacitación y Gestión Judicial. Poder Judicial de Misiones. Para los procesos de conocimiento finalizados en 2017 para 7 Juzgados civiles de Posadas.

¹⁰ Dirección de Estadísticas del Poder Judicial de Tucumán. Información recibida para el proyecto de “Generalización de la oralidad en procesos de conocimiento civiles y comerciales de la Provincia de Tucumán”. Juicios finalizados entre 2016 y 2017 para los centros judiciales de Capital y Concepción.

¹¹ Buenos Aires, Entre Ríos, Formosa, San Luis y Santa Fe.

¹² “Generalización de la Oralidad en Procesos de Conocimiento Civiles y Comerciales de la República Argentina. Monitoreo Nacional a 29 meses. Resumen Ejecutivo”. Consulta 25 de marzo de 2019, <https://www.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2019/03/Indicadores-Oralidad-Civil-Nacional-31-12-18.pdf>.

¹³ Centro de Estudios y proyectos judiciales, Actividad judicial 2010. “Análisis de plazos en causas ingresadas y resueltas en juzgados civiles de capital. Año 2010”. Consulta 21 de marzo de 2019, http://www.justiciacordoba.gob.ar/cepj/_Indicadores/IndicadoresJudiciales.aspx.

¹⁴ Dirección de Estadísticas e indicadores Judiciales. Poder Judicial de la Provincia de Chubut. Consulta 21 de marzo de 2019, <https://public.tableau.com/profile/gabriela.benedicto#!/vizhome/TableroJuzgados/JuzgadosNoPenales>.

¹⁵ Centro de Estudios y proyectos judiciales. Actividad judicial 2013. “Análisis de plazos en el proceso laboral de capital. Año 2013”. Fuente: Datos extraídos del Sistema de Administración de Causas Laborales (SAC Laboral). Consulta 21 de marzo de 2019, http://www.justiciacordoba.gob.ar/cepj/_Indicadores/IndicadoresJudiciales.aspx.

¹⁶ Dirección de Estadísticas e indicadores Judiciales. Poder Judicial de la Provincia de Chubut. Consulta 21 de marzo de 2019, <https://public.tableau.com/profile/gabriela.benedicto#!/vizhome/TableroJuzgados/JuzgadosNoPenales>

Meta 2030: Duración en días corridos de procesos de conocimiento civiles patrimoniales y laborales ordinarios - mediana nacional 365 (1 año); 90% 547 (18 meses); 100% 730 (2 años). Duración en días corridos de procesos ejecutivos - mediana nacional 180 (6 meses); 90% 365 días (1 año); 100% 547 (18 meses).

- Duración de los juicios concursales desde la solicitud de insolvencia en el tribunal hasta la liquidación de los activos en dificultades (segmentado por tipo de proceso, fuero y jurisdicción). *Línea de base:* 2,4 años – 876 días corridos¹⁷
Meta 2030: Duración en días corridos - mediana nacional 365 días.
- Duración de las apelaciones de los procesos judiciales desde que llega el recurso hasta la resolución de segunda instancia (segmentado por tipo de proceso, fuero y jurisdicción). *Línea de base:* No disponible. *Meta 2030:* Duración en días corridos - mediana nacional 120 días.
- Resoluciones judiciales adoptadas en tiempo oportuno, sin demoras injustificadas – subfactor “Demoras Injustificadas” del factor Justicia Civil del Índice de Estado de Derecho del World Justice Project. *Línea de base:* 31/100. *Meta 2030:* Promedio de los países con igual nivel de ingreso (en 2019 el promedio es 57/100).

Meta ODS 8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Indicador:

Índice de incidencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales – Total sistema – Informe Anual de Accidentabilidad Laboral de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. *Línea de base:* 38,4/1000 (año 2017).
Meta 2030: 32/1000.

Todos los conflictos del área civil tienden a tramitarse judicialmente con esquemas similares, más allá de la diversidad de la letra de los códigos procesales nacionales y provinciales. Se han generalizado procedimientos escriturarios lentos, a la medida de los más complejos, donde sin impulso de parte el expediente no avanza. Típicamente, los juicios civiles duran en promedio entre 3, 5 y 7 años hasta obtener una sentencia de primera instancia en las distintas provincias y jurisdicciones. Obviamente, esto acarrea una gran insatisfacción de los usuarios del servicio de justicia, quienes además

¹⁷ <https://datos.bancomundial.org/indicador/IC.ISV.DURS>

no tienen contacto con el juez que resolverá su caso. La extensa duración de los procesos civiles se refleja en el Índice de Estado de Derecho efectuada por el World Justice Project¹⁸ 2019, donde el sub factor “Demoras injustificadas” es el que recibe peor puntaje del factor Justicia Civil, apenas 31/100, por debajo tanto del promedio regional como del promedio de los países con similar nivel de ingresos.

El problema se agrava con la inadecuada traslación de las reglas del principio dispositivo a la gestión del proceso, que sólo avanza “a pedido de parte”, renunciando los jueces a sus facultades de dirección y de impulso de oficio. El principio dispositivo significa que las partes “disponen” de la pretensión y los hechos alegados, es decir, pueden renunciarlos total o parcialmente; pero no implica que las partes pueden manipular los tiempos y los eventos del proceso a su conveniencia.

La cultura de "construcción del expediente para la resolución judicial" y no de "abordaje del conflicto para su solución" se presenta reiteradamente, más allá de la materia, de la legislación de fondo o de forma, del soporte documental o de la organización de la oficina, de los costos del litigio o de lo que en él se discute, incluso más allá de quiénes estén involucrados.

La generalización de la oralidad civil sin cambios legislativos, impulsada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, ha comenzado a cuestionar este modelo. El modelo de proceso civil por audiencias a cargo del juez, con audiencia de vista de causa videograbada, alcanzará durante 2019 al menos a la **justicia civil patrimonial** de 16 provincias y la justicia civil nacional, involucrando aproximadamente al 50% de los jueces civiles y comerciales de Argentina. Los resultados al 31 de marzo de 2019 muestran que ya se habían resuelto 10.177 juicios, destacándose que el 48% fueron resueltos a través de la conciliación o transacción. Y el 69% de los procesos finalizados se resolvieron en menos de dos años desde su inicio.¹⁹ Por otro lado, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos también impulsa un proyecto de nuevo Código Procesal Civil y Comercial²⁰ para el ámbito federal, que incluye el proceso por

¹⁸ El *Rule of Law Index* del World Justice Project es una herramienta cuantitativa de evaluación diseñada para ofrecer una imagen detallada de la medida en que los países se encuentran sujetos al Estado de derecho. Se mide sobre ocho dimensiones, a saber: límites a los poderes de gobierno; ausencia de corrupción; orden y seguridad; derechos fundamentales; gobierno abierto; cumplimiento regulatorio; justicia civil y justicia penal. El subfactor “Demoras injustificadas” mide si los procedimientos civiles son conducidos y las resoluciones judiciales producidas de modo oportuno, sin demoras injustificadas, consulta 1 de marzo de 2019, data.worldjusticeproject.org.

¹⁹ Se puede consultar información primaria desagregada, en formato abierto, de la exitosa experiencia de la oralidad civil sin cambios normativos en la Provincia de Buenos Aires 2016 - 2018, en <http://datos.jus.gob.ar/dataset/oralidad-en-los-procesos-civiles/archivo/de4e8278-340d-4190-9f0b-c41292f673d4>.

²⁰ “Bases para la reforma procesal civil y comercial”, Biblioteca Digital, consulta 25 de marzo de 2019, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1689>.

audiencias en los términos de la experiencia arriba descripta, el proceso de estructura monitoria para el reclamo judicial de deudas líquidas de dinero que se acrediten mediante documentos firmados por el deudor, y otros casos asimilables. La mayoría de las jurisdicciones provinciales se han comprometido a avanzar con reformas procesales en similar sentido.

En materia de procesos concursales, la ley establece un plazo máximo de algo más de un año destinado al intento de recuperación de los deudores concursados preventivamente, buscando armonizar los intereses de ellos con otros intereses que no pueden ser descuidados: los de sus acreedores, los de otros sujetos concursales, los de la comunidad en general. En los hechos, en muchos casos ese lapso se ve extendido, conforme las estimaciones publicadas por el Banco Mundial²¹ en base a aportes de profesionales en la materia: la salida de la insolvencia en Argentina insume un tiempo (2,4 años) lejano de los mejores registros de nuestro subcontinente (entre 1,7 y 1,8 años).

Un alivio en el acceso a la justicia civil y la solución rápida de conflictos proviene de los **métodos alternativos de resolución de conflictos**. Las experiencias más relevantes en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires son el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria²² y la mediación civil prejudicial obligatoria, iniciados hace más de 20 años²³, y en vías de generalización en las provincias.²⁴ Más del 50% de las mediaciones civiles ingresadas y finalizadas en la ciudad de Buenos Aires durante el año 2016 no generó una acción judicial posterior, aún si no se llegó a un acuerdo.²⁵

En el ámbito de la **justicia de familia** se advierte un número creciente de conflictos y, nuevamente, una gran dificultad del sistema de justicia para abordarlos de un modo diverso al de la construcción burocrática de expedientes para la elaboración de sentencias. Ello genera multiplicidad de trámites para una misma problemática. La propia legislación procesal normalmente prevé la “división del conflicto en juicios”,

²¹ <https://datos.bancomundial.org/indicador/IC.ISV.DURS>

²² La ley N° 24.635 creó el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLLO) en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, implementado hace más de dos décadas. Se trata de una instancia administrativa, previa a la intervención de la Justicia Nacional del Trabajo, muy rápida, gratuita para el trabajador y de bajo costo para el empleador.

²³ En Argentina el movimiento de resolución alternativa de disputas registra como hito la sanción de la ley N° 24.573 de Mediación y Conciliación en 1996, y su reforma en 2010 mediante la ley N° 26.589. Esta instancia es prejudicial obligatoria para la Justicia Nacional y la Federal con asiento en la C.A.B.A.

²⁴ Salta, Misiones y Chubut la regulan como voluntaria; Córdoba, Neuquén y San Juan como obligatoria en algunas cuestiones y voluntaria en otras. En Catamarca y en Chaco existe ley de mediación prejudicial obligatoria con aplicación en suspenso. Jujuy, Formosa, La Rioja, Mendoza, Santa Cruz y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (para la competencia local) no la regulan; el resto de las provincias regula la mediación, sea como instancia prejudicial o judicial.

²⁵ Datos según el sistema MEPRE - <https://www.justicia2020.gob.ar/eje-acceso-a-la-justicia/expansion-los-metodos-alternativos-resolucion-conflictos-marc/>.

generando que una misma familia tenga ante un conflicto global varios juicios simultáneos: alimentos, exclusión de hogar, régimen de comunicación, liquidación de bienes comunes; cada asunto genera una carpeta distinta que es abordada con trámites independientes e incluso a veces por funcionarios distintos dentro de la misma organización. El abordaje judicial de las cuestiones de familia resulta en una casi nula capacidad de modificar en la realidad y en el tiempo la situación que llevó a recurrir a los Tribunales.

En el ámbito **laboral** el problema de la demora en llegar a una resolución judicial adquiere ribetes particulares. Aun cuando se trata mayoritariamente de reclamos de baja complejidad jurídica, sobre créditos alimentarios de los trabajadores, donde rige el impulso de oficio, de todos modos se repiten los mismos defectos en la gestión del proceso judicial, y se tarda años en alcanzar una sentencia de primera instancia. Esto se viene repitiendo en distintas jurisdicciones y más allá de los modelos de organización: sean juzgados unipersonales y cámaras de apelación; tribunales colegiados de instancia única; o juzgados de conciliación y trámite y cámaras de sentencia, en todos los esquemas se evidencian los mismos problemas para atender a los conflictos en un tiempo oportuno. Las legislaciones que estructuran el juicio sobre el eje de una audiencia de vista de causa como momento central del proceso recorren previamente un sinnúmero de pasos, tornando la oralidad que se buscó conseguir en ilusoria e ineficaz: en el mejor de los casos, los jueces terminan abordando el conflicto en una audiencia que se celebra varios años después de iniciado el juicio.²⁶ Y el costo de la demora se termina cargando al que resulte vencido.

La justicia laboral no percibe su función como la de un actor fundamental en la ejecución de una política de empleo, sino únicamente como un encargado de dirimir conflictos individuales, sin asumir las consecuencias y el impacto que sus fallos provocan en las relaciones laborales como conjunto. No parece ver más allá del concreto conflicto que en cada oportunidad resuelve. El resultado es un escenario de relaciones laborales en el que priman las dudas sobre las certezas, y en que el costo empresario por despidos o accidentes de trabajo se torna incierto. Los empleadores no sólo presionan por un costo laboral más bajo –independientemente de que les asista o no razón, esta materia le incumbe a la política nacional de empleo y no a la

²⁶ La decisión que los juzgados toman ante esta situación es modificar la tasa de interés, haciéndola más gravosa, incluso por encima de la inflación. En noviembre de 2018 llegó a un 133,99% anual (cfr. https://pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=131488&CI=INDEX100). El uso de la tasa de interés difícilmente genera incentivos para no litigar. Cuando la tasa de interés es baja, el potencial deudor se beneficia de la demora judicial y prefiere dilatar el proceso; cuando es alta, se beneficia el potencial acreedor y es éste quien prefiere dilatarla. En pocos años se pasó de una situación a la otra. La demora judicial no bajó, lo único que cambió fue quién se beneficia y quien se perjudica con ella.

Justicia- sino, principalmente, por un costo laboral previsible. Sin embargo, la incertidumbre ha primado, y en esto la Justicia laboral ha sido determinante.

La conciliación laboral prejudicial obligatoria ha demostrado ser exitosa para resolver conflictos laborales en plazos muy cortos. Para dimensionar su impacto, vale la pena destacar que en el año 2017 se logró establecer un record histórico de acuerdos en un 44% de los expedientes ingresados en el SECLO. Algunas provincias han comenzado a imitar esta modalidad, dada la alta tasa de conciliación que es posible alcanzar en conflictos como los laborales que, como se ha dicho, generalmente son de baja complejidad jurídica pero de urgencia alimentaria para el trabajador.²⁷

Debe destacarse que la sanción de la Ley Complementaria sobre Riesgos del Trabajo N°27.348, en febrero del 2017, produjo una caída notable en la litigiosidad laboral. Esta ley estableció que las Comisiones Médicas constituyen la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención, para que el trabajador afectado, contando con el debido patrocinio letrado, solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo. Desde 2017 la litigiosidad por accidentes laborales cayó 44% promedio en todo el país. Al medir la litigiosidad por provincia, los números de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo muestran una significativa reducción de juicios en aquellas jurisdicciones que adhirieron a la Ley 27.348. Tal es el caso de Ciudad de Buenos Aires (-61,9%); provincia de Buenos Aires (-42,8%); Córdoba (-76,4%); Mendoza (-56,5%) y Salta (-30,6%), entre otras. Se trata de un cambio inédito para el sistema, que desde 2004 había experimentado una escalada exponencial de juicios.²⁸ Adicionalmente, las alícuotas de los seguros de riesgo de trabajo obligatorias se ubicaron en noviembre 2018 en 2,83% de la masa salarial. Representa una caída de 19,6% en comparación con enero del 2016 y, según se estima, un ahorro de \$25 mil millones para las empresas.

En el ámbito de la **seguridad social** la situación no muestra diferencia alguna, pese a las particulares características de la materia. Hay impulso de oficio, hay actores de grupos vulnerables, hay pocos demandados (son habitualmente los mismos, mayoritariamente, el Estado Nacional representado por la Anses), la materia es de baja complejidad jurídica, hay criterios jurisprudenciales fijados por la Corte Suprema. Sin embargo, la tramitación completa de los juicios insume habitualmente más de una

²⁷ Por ejemplo, Mendoza.

²⁸ Ver

<https://www.srt.gob.ar/estadisticas/litigiosidad/Boletin%20Litigiosidad%203er%20Trimestre%202018.pdf>.

década, pese a que mayoritariamente tramitan por la vía del “amparo” (los procesos más expeditos que prevé la legislación argentina).

La **estructura organizacional antigua y los procesos de trabajo** obsoletos son posiblemente una de las principales causas de los escasos resultados que la justicia argentina entrega a la sociedad, medidos tanto en cantidad de causas resueltas como en duración y costos de los procesos judiciales.

Es muy fuerte el apego a las formas escritas, a la necesidad de labrar actas, a la desconfianza en todo aquello que no esté reflejado en un instrumento escrito. A esto se agrega, en un círculo vicioso, un perfil del juez que, en general, no incluye habilidades interpersonales suficientes para el desempeño frente a los justiciables en audiencias orales ni para enfrentar conflictos complejos, tornando habitual la delegación informal de funciones.

Un problema particular lo constituye la división por materias de los fueros civil y comercial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; afortunadamente, en el resto del país esta división no existe. La vigencia del Código Civil y Comercial, que unificó la legislación en los dos ámbitos, sumado a que gestionan procesos de trabajo similares, quitó toda justificación a tener dos fueros diferentes que generan conflictos de competencia inútiles y que alargan innecesariamente los procedimientos.

Con las excepciones de las provincias de Mendoza (con los Tribunales de Gestión Judicial Asociada), Neuquén y Chubut, los juzgados que abordan cuestiones civiles en general en la Argentina mantienen una organización del siglo XIX, con una gestión centrada en la producción del expediente escrito y funciones anacrónicas como las del secretario que da fe de lo que el juez firma. La tecnología de la información y las comunicaciones, si bien está permitiendo superar gradualmente el uso del papel para las comunicaciones a las partes y con algunos registros públicos, ha replicado en general la construcción del expediente escrito, ya no en papel, sino en archivos digitales. Como demostró el caso de San Luis, la total informatización de los procesos civiles no cambió su duración total, que en 2016 seguía siendo de 5 años en promedio.

2. Los conflictos de menor cuantía o baja complejidad jurídica carecen de procesos simples, baratos y rápidos para ser resueltos.

Meta ODS 16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.

Indicador:

Duración de los reclamos de consumo, desde la presentación de la demanda hasta la resolución de primera instancia. *Línea de base:* a construir. *Meta 2030:* 90% en 6 meses, 100% en 9 meses.

Es caro y burocrático abordar los conflictos en la Justicia, más allá del monto o de la complejidad de lo que está en discusión. Un sinnúmero de conflictos menores, por montos inferiores a los USD 1.000, por relaciones individuales de consumo, cobro de impuestos o cuestiones vecinales, no encuentran cauce de resolución de manera simple, barata y rápida, generando impotencia con la consecuente desazón y frustración en quienes los padecen. La falta de una cultura legal orientada a la conciliación, el patrocinio jurídico obligatorio para los casos que se judicializan, la pareja burocratización de todos los procesos judiciales sin importar sus características, y su extensa duración, impiden que los conflictos menores tengan adecuada resolución sin un costo superior al del problema mismo. La búsqueda de justicia en estos casos generalmente no sigue los cauces de la justicia institucional tradicional.

La excepción la constituyen los juicios por cobro de impuestos, que normalmente tanto a nivel nacional como provincial tienen herramientas de rápida tramitación y cobro, lo cual funciona como alto incentivo al oportuno pago de los contribuyentes.

El reconocimiento de la vulnerabilidad de los consumidores, y de los riesgos para la vida y la salud que se corren al consumir, fueron los motores de los movimientos por la protección de los consumidores que dieron inicio a principios del siglo XX. La resolución de los conflictos de consumo es relevante, no sólo para las personas afectadas de manera directa, sino para el bien público. El primer argumento para sostener esta afirmación se relaciona con la percepción negativa de la justicia que se forma cuando no responde a los problemas cotidianos que viven las personas. El otro argumento guarda relación con el efecto acumulativo que tienen los conflictos de consumo en la sociedad: aunque las pérdidas pueden parecer menores para cada persona afectada de manera directa, el conjunto de conflictos implica muchas ganancias para los proveedores y muchas pérdidas para la sociedad.²⁹

Los conflictos de consumo tienen, como dificultad adicional, que los reclamos individuales tienden a sobre representar los conflictos de los sectores socioeconómicos más empoderados, mientras que no registran los reclamos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, sobre todo socioeconómica. De acuerdo con el Diagnóstico de Necesidades Jurídicas Insatisfechas y Niveles de Acceso a la

²⁹ Informe de Consumo. Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina. Ceja 2019 (<http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5625>),

Justicia³⁰ el problema jurídico más frecuente (salvo los relativos a la inseguridad) se relaciona con los servicios públicos domiciliarios, ya sea por la cobertura, la calidad, o errores y/o abusos en la facturación.

La tendencia al crecimiento del comercio electrónico garantiza, además, una nueva complejidad a esta temática, con proveedores y clientes en países distintos, con intermediación financiera ineludible; cuestiones en modo alguno atendidas por la institucionalidad vigente. Los consumidores parecen contar sólo con las herramientas que el mismo desarrollador de la plataforma de intercambio comercial puso a su disposición.

Los mecanismos institucionales más frecuentes para problemas de consumo son de carácter administrativo, como los propuestos por los Poderes Ejecutivos nacional y provinciales. Muchos tienen carácter conciliatorio o autocompositivo, y normalmente funcionan sólo en algunas ciudades (ciudades cabeceras, capitales), con escasa cobertura geográfica. En materia de conciliaciones en relaciones de consumo, durante el año 2018 se ha logrado más de un 63% de acuerdos³¹ en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cual es un dato alentador, pero no hay buenas perspectivas para el reclamo posterior de quienes no alcanzaron un acuerdo.

Una interesante excepción se presenta en la provincia de Mendoza, donde el Poder Judicial implementó recientemente una oficina de pequeñas causas, si bien actualmente limitada a la capital de la provincia. La Justicia de Paz, en las provincias en las que existe, normalmente atiende estos asuntos con la misma dinámica que el resto de los juzgados: mediante la construcción de expedientes para generar una sentencia.

Los procesos colectivos, que permiten a un conjunto de consumidores acceder a una solución judicial uniforme y sin afrontar individualmente los costos y dificultades de un litigio, aún no están regulados legalmente, y cuentan tan sólo a nivel nacional con una acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para resolver algunas cuestiones, habiendo quedado la mayoría aún pendientes.

3. Impotencia de la justicia para hacer cumplir sus decisiones.

Meta ODS 16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.

Indicador:

³⁰ <http://www.jus.gob.ar/media/3234696/diagnosticoinformefinaldic2016.pdf>

³¹ <https://www.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2018/12/informe-gesstion-DNM2018-a4-para-anillar-2-2.pdf> - datos según el sistema Mepre.

Resoluciones judiciales ejecutadas efectivamente y en tiempo oportuno en la práctica – subfactor “Cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales” del factor Justicia Civil del Índice de Estado de Derecho del World Justice Project. *Línea de base: 53/100; Meta 2030: Promedio de los países con igual nivel de ingreso (en 2019 el promedio es 65/100).*

Las dificultades para el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales es una cuestión que merece la mayor atención. Una sentencia que no se cumple deslegitima profundamente a la justicia y desacredita su rol, tanto para solucionar conflictos privados como en el sistema de reparto y control del poder político. Instala la impunidad y la creencia de que las reglas de convivencia social pueden quebrantarse sin consecuencia alguna. En el Índice de Estado de Derecho efectuada por el World Justice Project 2019, dentro del factor Justicia Civil, el sub factor Cumplimiento efectivo, que mide la efectividad y oportunidad del cumplimiento (“enforcement”) de las decisiones judiciales en la práctica, recibe un puntaje de 53/100, por debajo del promedio de los países del mismo nivel de ingresos.

Esta dificultad la afronta habitualmente la parte vencedora en juicios. Cuando las decisiones tienen contenido económico, enfrenta dificultades para identificar los bienes del deudor, y por los costos y tiempos que requiere la ejecución forzada de las sentencias cuando el deudor procura obstaculizarla. Cuando no lo tienen, la situación se torna aún más difícil; como cuando se ordena el cumplimiento de obligaciones familiares -no sólo el pago de alimentos-, cumplimiento de obligaciones de hacer -en cuestiones de vecindad, o laborales -como la entrega de certificados y las cuestiones de seguridad e higiene en el lugar de trabajo. El ejemplo paradigmático de esta impotencia se ha dado en el caso “Sosa”, en el cual la propia Corte de Suprema de Justicia de la Nación no pudo lograr que la provincia de Santa Cruz cumpla con su fallo ordenando reponer en su cargo al ex procurador Eduardo Sosa. El ya citado proyecto de nuevo Código Procesal Civil y Comercial³² para el ámbito federal se propone incluir herramientas que faciliten el cumplimiento completo y expedito de las sentencias, tales como la declaración jurada de bienes del deudor, la averiguación de bienes del deudor por el tribunal o el embargo general de cuentas bancarias.

También existen dificultades para el cumplimiento de las decisiones judiciales cuando éstas obligan a los poderes públicos aunque no tengan impacto político. Existen además crónicas demoras e incumplimientos en el envío de información desde las reparticiones públicas cuando es requerida por la justicia, lo cual conspira para poder

³² “Bases para la reforma procesal civil y comercial”, Biblioteca Digital, consulta 25 de marzo de 2019, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1689>, pág. 55 y ss.

resolver los conflictos entre los ciudadanos en tiempo y forma, por ejemplo, celebrando las audiencias en las fechas establecidas.