

Argentina justa, pacífica e inclusiva - Justicia 2030

Agenda de políticas públicas para el Eje Civil

Introducción

Las principales problemáticas a resolver en el Eje Civil son 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.

Para alcanzar la visión de una Argentina justa, pacífica e inclusiva en 2030, el subsistema de justicia civil argentino deberá alcanzar la Meta ODS 16.6 “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”, además de contribuir al logro de la 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” abordando la conflictividad laboral, y la Meta ODS 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.

Los indicadores, líneas de base y metas 2030 seleccionados son:

Meta ODS 16.6 “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”

- 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 1338¹; San

¹ 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.

Luis 1280², Chubut 1103³; Mendoza 1643⁴, Entre Ríos 1387⁵ y Corrientes 1715⁶, Neuquén 1642 en procesos ordinarios y 1308 en procesos sumarios⁷, Misiones 1827⁸, Tucumán 2.042⁹; mediana en días corridos de 5 jurisdicciones¹⁰ con procedimiento oral 489¹¹. Duración expresada en días corridos de procesos ejecutivos en Provincia de Buenos Aires 465; Córdoba capital 420¹²; Chubut 238¹³. Duración expresado en días corridos de procesos laborales ordinarios en Provincia de Buenos Aires 1.226; Córdoba capital 1.102¹⁴, y Chubut¹⁵ 645. *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).

² “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.

³ Dirección de Estadísticas e Indicadores Judiciales del Poder Judicial de la Provincia de Chubut. Año 2016.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Buenos Aires, Entre Ríos, Formosa, San Luis y Santa Fe.

¹¹ “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>.

¹² 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.

¹³ 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>.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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>

- 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 corridos¹⁶. *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.

- 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.

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

- 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.
- 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).

Agenda 2019 - 2031 Eje Civil

Las políticas públicas que se proponen para resolver las problemáticas diagnosticadas son:

¹⁶ <https://datos.bancomundial.org/indicador/IC.ISV.DURS>

1. **Moralización del proceso civil a través de la obligación de las partes de decir la verdad en el proceso.**
2. **Creación de nuevas herramientas para agilizar la notificación de los juicios.**
3. **Implementación de la oralidad efectiva y simplificación en los procesos de conocimiento civiles, comerciales, laborales, contencioso administrativo y de familia.**
4. **Especialización por materias de los juzgados federales con asiento en las provincias para permitir la oralidad civil y penal.**
5. **Fortalecimiento de procedimientos y jurisdicciones especiales.**
6. **Estrategias efectivas para la ejecución de las sentencias.**
7. **Implementar oficinas judiciales civiles comunes que permitan aumentar y mejorar el servicio a la sociedad sin necesidad de nuevas erogaciones presupuestarias.**

En los casos que corresponda, se promoverá, a través, de la uniformidad de la legislación procesal, la generalización de las herramientas e instituciones propuestas a nivel federal, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1. **Moralización del proceso civil a través de la obligación de las partes de decir la verdad en el proceso.**

El proceso civil no debe ser un ámbito en el que los litigantes puedan mentir sin que ello genere consecuencias. Establecer legislativamente la prohibición para los litigantes de aseverar hechos falsos o de negar los verdaderos, imponiendo sanciones ante su incumplimiento, evita que el proceso judicial se convierta en una investigación en la cual los litigantes intentan convencer al juez de la existencia de hechos que no son veraces faltando el respeto al juez y degradando la institución.¹⁷

Un proceso judicial debe construirse sobre la base de una actuación ética de los involucrados en él, tanto abogados como partes. Esto no es compatible con aceptar que los litigantes mientan deliberadamente. No implica vulneración alguna a la garantía constitucional de no declarar contra sí mismo: nadie está obligado a declarar, puede negarse a hacerlo. Lo que no puede hacer es afirmar a sabiendas hechos falsos, ni negar a sabiendas hechos verdaderos.

¹⁷ “En países donde el proceso civil se desarrolla en forma adecuada, como en Alemania, el trámite es menos formal pero los principios de colaboración, respeto y buena fe son la regla. Los letrados y las partes cuando declaran no pueden afirmar hechos falsos ni mentir; si lo hicieran serían sancionados efectivamente, incurriendo en el delito de fraude procesal; el abogado es un auxiliar de la justicia y tiene el deber de colaborar en el esclarecimiento de los hechos; se confía en la palabra del profesional a punto tal que normalmente no tiene necesidad de presentar un poder y si lo hace, no es notarial” Roland Arazi, El Derecho de Mentir en el Proceso Civil, publicado en "Derecho Procesal Civil y Comercial" Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2018, ps.21 y ss.

En línea con la propuesta de moralizar el proceso civil, deberá avanzarse con declaración jurada de bienes del deudor cuando pierda el juicio, a fin de facilitar el cobro de los créditos.

Esto se establecerá tanto en la legislación procesal civil como en la de fondo penal. Al configurarse como delito, se independiza de la actuación de los jueces, que pueden o no sancionar la inconducta procesal, siendo mas o menos tolerantes, y acelera la moralización del proceso, al extenderse automáticamente a todas las jurisdicciones, sin tener que esperar las modificaciones de las normas procesales que son locales. Y evita una jurisprudencia indulgente con los abusos, justificados erradamente en la defensa del cliente.

2. Creación de nuevas herramientas para agilizar la notificación de los juicios.

La etapa de notificación al demandado de la promoción de un juicio en su contra insume gran parte del tiempo total del proceso. El 61% de los procesos de conocimientos civiles sometidos a oralidad efectiva demora más de un año desde el inicio hasta la traba de la litis.¹⁸ Es necesario utilizar herramientas novedosas para incidir en esta etapa, determinando un criterio para determinar qué tipo de domicilio es vinculante a los fines de la notificación del traslado de la demanda; y esta discusión debe insertarse en el marco del derecho constitucional de defensa en juicio.

Por una parte, se puede establecer la carga de mantener actualizado el domicilio registrado en el Documento Nacional de Identidad para las personas físicas y considerarlo domicilio legal, ya que mantenerlo actualizado es una obligación ciudadana. Esta determinación del domicilio podría ser de pleno derecho, como la del Código Fiscal, o admitir prueba en contrario cuando su inexactitud haya sido o podido ser conocida por la contraparte.

Otra alternativa para agilizar esta etapa del proceso es que los juzgados, frente al fracaso de la notificación en el domicilio denunciado por el actor, consulten en línea domicilios registrados en distintas bases de datos de organismos publicos, comenzando por el padrón electoral, para impulsar de oficio la notificación en ellos. O utilizar el domicilio electrónico ya constituido por esa persona física o jurídica en otros expedientes judiciales.

También se puede trabajar con avisos no equivalentes a la notificación de la demanda, pero que la permitan como una instancia posterior, es decir, avisos en los que se priorice la eficacia para que la gente pueda saber que tiene un juicio iniciado. Para ello, se propone:

- utilizar los domicilios fiscales electrónicos de quienes los tengan constituidos;

¹⁸ <https://www.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2019/05/Nacional-Resultados-Oralidad-Civil-Consolidado-al-31-03-19.pdf>: en el 61,9% de 11.516 procesos que registran fecha de inicio y fecha de audiencia preliminar en las bases de datos sobre las que se elaboró el informe esta etapa demoró más de 360 días.

- las redes de cajeros automáticos para que, quien realiza una operación en ellos, quede notificado de la existencia de un juicio en su contra a través de la pantalla y de una impresión forzosa de un ticket que le brinde información sobre a dónde dirigirse para hacerse del total de la documentación correspondiente;
- las plataformas bancarias web y aplicaciones para dispositivos móviles;
- los recibos de quienes cobran prestaciones previsionales o asistenciales;
- la tarjeta SUBE, que, al momento de registrarse su carga, podría usarse para un aviso similar;
- y la telefonía móvil, que en la actualidad debe estar obligatoriamente registrada a nombre de una persona física o jurídica.

Estos métodos de notificación no serían autosuficientes (no es razonable suponer que una demanda y su documentación pueden entregarse a través de un ticket bancario), pero sí permitirían al menos notificar la existencia de un juicio y la obligación de presentarse en un plazo (que puede ser amplio, de 45 o 60 días) a retirar la documentación completa, bajo apercibimiento de que, vencido ese plazo, se considerará debidamente notificada la acción judicial.

Este tipo de notificaciones deberán activarse por métodos automatizados, dado que no es razonable que el Estado coloque al litigante en un rol de “detective”, ya que las bases de datos que el propio Estado gestiona son las que permitirían concretar estas notificaciones. La mera manifestación del litigante de que su acción judicial está en condiciones de ser notificada (es decir, que no está pendiente de presentación una ampliación o transformación de la demanda, por ejemplo) deberá disparar el proceso de notificación.

También deberá favorecerse el uso de las actas notariales como método de notificación, a través de la recepción legislativa en las jurisdicciones que aún no la prevén, y promoviendo el abaratamiento de sus costos, para que más litigantes las usen en los casos en que resulte conveniente. Respecto de la actividad de los oficiales notificadores, se deben respaldar sus certificaciones de haberse presentado en el domicilio de la persona a notificar con registros visuales, como una foto tomada con un teléfono móvil, que permita acreditar el momento exacto en que estuvo en el domicilio, el lugar exacto en que la foto se tomó (ya que todo teléfono inteligente cuenta con esa opción), y que registre al propio oficial en la fachada del domicilio.

Además, regular procesalmente un plazo de caducidad de la instancia más breve que el ordinario cuando no se active la notificación de la demanda, para evitar la promoción de juicios que se inician al sólo efecto de interrumpir la prescripción de la acción, pero luego no se activan, o cuyo inicio se utiliza sólo para presionar a la contraparte, pero sin evidenciar intenciones de activar el juicio.

3. Implementación de la oralidad efectiva y simplificación en los procesos de conocimiento civiles, comerciales, laborales, contencioso administrativo y de familia.

La oralidad *efectiva* de los procesos de conocimiento permite simultáneamente mejorar la calidad de los procesos (a través de la presencia de las partes frente al juez y del aumento de las conciliaciones y transacciones), su celeridad (al acotar la duración del período probatorio) y, por tanto, la eficiencia y eficacia del subsistema judicial civil. Al poder participar en audiencias, las personas se sienten tratadas de manera justa, de forma comprensible y diligente.¹⁹ Todo esto, sin necesidad de recursos humanos adicionales, y con la sola inversión, menor en sus montos, en el equipamiento de salas de audiencias con equipos de videograbación.

El adjetivo “efectiva” alude a que se trata de una oralidad efectivamente plasmada en la práctica, con participación real de los involucrados, centrada en los problemas de la gente,²⁰ con dos audiencias a cargo del juez, fijándose la fecha de la audiencia final o de vista de causa en ocasión de la audiencia inicial o preliminar, en un plazo breve, del orden de los 90 a 120 días corridos como máximo.

La experiencia de oralidad efectiva sin reformas legislativas impulsada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos desde 2016 en los juicios de conocimiento de índole civil patrimonial ha sido notablemente exitosa. Al 31 de marzo de 2019 ya la ejecutaban 14 jurisdicciones con 377 jueces involucrados, que habían resuelto 10.177 juicios. Se destaca 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 inicio²¹.

Se propone desarrollar una política de generalización de la oralidad efectiva, con dirección efectiva del juez, fechas ciertas de audiencia en plazos breves y videograbación de audiencias, tanto a nivel federal como local, en etapas sucesivas.

La oralidad efectiva tiene una incidencia que va mucho más allá de los procesos en que concretamente se la aplica. Generar que los jueces tomen contacto con las personas que están discutiendo sus problemas en la Justicia evita la tendencia a burocratizar los procesos que genera el expediente escrito, y presenta en forma constante a los jueces como responsables de abordar conflictos y aportar para su solución: el impacto que esto tiene en la dimensión humana del trabajo judicial se extiende mucho más allá del juicio en concreto.²²

¹⁹ Cfr. pág. 63, Grupo de Trabajo sobre la Justicia (2019). Justicia para Todos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Justicia. Nueva York: Center on International Cooperation. Disponible en <https://www.justice.sdg16.plus/>

²⁰ “Cuando tomamos como punto de partida los problemas de justicia de las personas, estamos motivados a pensar cómo podemos diseñar un camino mejor empezando desde el problema hacia una solución. Lo que importa es tanto el destino (¿quien recurre a la justicia logra una resolución justa? como el camino mismo (¿quien recurre a la justicia recibe un trato justo durante todo el proceso?)” pág. 62, Grupo de Trabajo sobre la Justicia (2019). Justicia para Todos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Justicia. Nueva York: Center on International Cooperation. Disponible en <https://www.justice.sdg16.plus/>

²¹ Cfr. <https://www.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2019/05/Nacional-Resultados-Oralidad-Civil-Consolidado-al-31-03-19.pdf>.

²² “En última instancia, los sistemas judiciales deben ser juzgados según su capacidad de lograr un progreso significativo hacia el objetivo de la justicia para todos. Para los individuos, esto significa la resolución satisfactoria de un problema. Las personas que emprenden el camino hacia la justicia valoran

En una primera etapa, deberá culminar la oralización efectiva de los procesos de conocimiento civiles y comerciales de indole patrimonial. Para luego promover su expansión a los fueros laboral, contencioso administrativo (en este caso, haciendo además trabajo específico para promover que el representante del Estado sea partícipe de una eventual conciliación intraprocesal) y familia. La estructura de la oralidad efectiva es particularmente adaptable a los procesos laborales y contencioso administrativos. Para la jurisdicción de familia, por sus peculiaridades, habrá que contar también con procesos especiales, pero que respeten la lógica de la oralidad efectiva.

No debe olvidarse la consolidación normativa de estos cambios, que puede desarrollarse en paralelo. Es necesaria la sanción de códigos procesales que prevean de manera taxativa la oralidad efectiva, en aquellas jurisdicciones que aún no cuentan con instrumentos alineados con ella. En esta línea se inscribe la sanción de un nuevo Código Procesal Civil y Comercial para el ámbito federal, ya elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aunque sin estado parlamentario a la fecha de elaborarse este documento²³.

Para el caso de los conflictos de menor cuantía o baja complejidad jurídica, se propone un proceso sumamente concentrado, donde, una vez presentada la demanda, se cite a una audiencia única, donde se intenta la conciliación o se contesta la demanda y se produce toda la prueba, como hoy existe en Salta.

La producción de la prueba pericial en procesos civiles en general es uno de los principales motivos por los cuales los juicios de conocimiento (por ej. daños y perjuicios) tienen una larga duración. Sin embargo, el perito es un verdadero auxiliar de justicia, entendiéndolo por tal que es un colaborador técnico del juez, que debe ser valorado e incorporado a la dinámica de trabajo de todo el equipo del órgano jurisdiccional. En esta línea, los tribunales deben asumir una actitud protectoria respecto del cobro efectivo de sus honorarios, evitando homologar convenios entre las partes en los que defrauden a los peritos, al omitir su retribución en ellos. Por otro lado, es necesario establecer métodos de retribución de los peritos relacionados con la labor cumplida y no con el monto del litigio, pues este mecanismo de fijación de honorarios es un incentivo perverso: inclina al perito a incrementar los porcentajes de incapacidades o montos de los daños, ya que esto lo beneficia incrementando sus honorarios. La retribución de los peritos de cualquier materia o especialidad deberá asociarse a la labor cumplida. Finalmente, se promoverá el nombramiento mediante transparentes sistemas de

mucho la calidad del servicio que reciben. Muchas veces, aceptan una sentencia contraria si sienten que han sido escuchados, comprendidos y tratados de manera justa. Comprendiendo las expectativas, experiencias y emociones, desarrollando servicios que tomen en cuenta la vida de las personas, y luego efectuando un seguimiento del proceso para verificar si se han logrado resultados positivos es fundamental para mejorar el sistema judicial. pág. 68, Grupo de Trabajo sobre la Justicia (2019). Justicia para Todos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Justicia. Nueva York: Center on International Cooperation. Disponible en <https://www.justice.sdg16.plus/>

²³ "Bases para la reforma procesal civil y comercial", Biblioteca Digital, consulta 8 de mayo de 2019, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1689>.

sorteo, se favorecerá la figura del consultor técnico, y se capacitará al personal judicial en dinámicas de gestión de la prueba pericial.

También deberá extenderse la práctica de la oralidad a la segunda instancia, en general con una audiencia única, con plazos mucho más acotados, presencia de los jueces y videograbación. La segunda instancia no debe ser una etapa dilatoria. Es necesario simplificar las vías recursivas, y evitar la multiplicación de recursos durante la etapa del trámite anterior a la sentencia definitiva,. La segunda instancia debe acompañar a la primera en la estrategia de agilización del servicio de Justicia, para ello, se promoverá el adecuado cumplimiento de plazos y el inicio de su cómputo desde el momento en que la cámara recibe el expediente a tratamiento, para evitar que demoras burocráticas consuman el tiempo que debería ser dedicado por los jueces al estudio de casos. Además, se favorecerá la conciliación intraprocesal en la segunda instancia, mediante la oralidad, los plazos ciertos, la sensibilización y la capacitación de los jueces.

Finalmente, resulta clave para garantizar que efectivamente se entreguen resultados diferentes a la sociedad, que existan sistemas de control de gestión que monitoreen los resultados, prevengan contra desvíos y permitan una efectiva rendición de cuentas. Para ello, un instrumento idóneo es la publicación de la información relevante de los procesos (básicamente fechas de los hitos claves como ser inicio, audiencias y resolución final; modos de resolución; resultados de encuestas de satisfacción) en formatos abiertos, tal como ha comenzado a realizarse en el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina - datos.jus.gob.ar. La publicidad de la información debe incluir las agendas de audiencias, no solo para permitir que efectivamente sean actos públicos, sino para contar con información fidedigna de la carga de trabajo de los juzgados.

Las herramientas disponibles son la capacitación de los jueces de primera instancia y operadores judiciales, la concientización de los profesionales intervinientes, la provisión de los recursos tecnológicos de infraestructura edilicia acorde o del registro digital de las audiencias y su pertinente archivo y guarda, todo lo cual permitirá el logro anteriormente descripto.

4. Especialización por materias de los juzgados federales con asiento en las provincias para permitir la oralidad civil y penal.

Especializar por materias y procesos la competencia de los juzgados existentes —y los que se creen- descomprimirá las tareas de los actuales Juzgados Federales de Primera Instancia con competencia amplia (penal y no penal), y permitirá optimizar los recursos con los que ya se cuentan, reorganizándolos para lograr mayor eficacia.

Un único juez federal, aun cuando tenga distintas secretarías especializadas por materia, no está en condiciones de abordar simultáneamente la carga de trabajo que le generan los procesos orales en asuntos penales y en asuntos no penales, actuando con inmediatez en todas estas causas. Para que pueda asistir y trabajar en juicios orales, es necesario atender a la cantidad de audiencias a las que podrá asistir en su jornada de trabajo. Las actuales estructuras de los juzgados federales pueden ser aprovechadas con

mucha mayor eficiencia con distintos jueces que aborden los temas penales de los no penales. Es decir, no es necesario crear nuevas estructuras judiciales, dado que en los 70 Juzgados federales multifuero ya existen secretarías especializadas por materia; solo es necesario crear el cargo de un juez. La competencia penal se asignará a uno y la no penal, al otro.

5. Fortalecimiento de procedimientos y jurisdicciones especiales

Respecto a la legislación procesal contenida en leyes nacionales o en leyes de fondo, como es el caso de normas contenidas en la ley de concursos y quiebras o el Código Civil y Comercial, se trabajará en su mejora para lograr celeridad y adecuada previsión de los plazos procesales, para desalentar las demoras.

Se promoverá la uniformidad de la regulación de los procesos colectivos, que configuran una alternativa eficiente a muchos juicios individuales: se concentran cientos de demandas en un solo juicio, y de esa manera se simplifica la administración de justicia y los costos del proceso. En la actualidad, existe en nuestro país una problemática en torno a los procesos colectivos. Se detecta un tratamiento dispar de cuestiones identificadas por denominadores comunes, y de esto resultan inconsistencias en las decisiones de los tribunales, que genera mayores costos administrativos y una sensación general de incertidumbre.

En muchas provincias argentinas la Justicia de Paz (sea letrada o lega) tiene una importantísima presencia territorial, y cumple un rol central para garantizar el acceso a justicia en comunidades rurales o semirurales. Ante la Justicia de Paz tramitan habitualmente juicios de menor cuantía, otras veces, como en Mendoza, llamados “pequeñas causas”, cuestiones de vecindad, asuntos de familia; además, en ellos se realizan muchas medidas ordenadas por otros juzgados (de prueba, cautelares) y se utilizan mecanismos autocompositivos. Se fortalecerán estos juzgados con recursos materiales (de comunicación, de acceso a Registros oficiales, de registración audiovisual) pero también con herramientas que les permitan desarrollar su tarea adecuadamente en el medio en el que se insertan, ya que presentan distintas necesidades los juzgados que están en distintas comunidades. Además, se promoverá la formación de una red federal de juzgados de paz, que funcione como Banco de Buenas Prácticas y favorezca la nivelación de los servicios que presten en todo el país, respetando las autonomías provinciales.

La problemática de la Justicia de Familia, por sus particularidades, requiere no sólo de la sanción de legislación específica²⁴, sino especialmente de la preparación de los equipos de trabajo de los juzgados con perfiles y competencias especialmente orientados a la gestión de conflictos en las relaciones de familia. No debe perderse de vista que, en una enorme proporción de casos, la problemática que se lleva a los juzgados no es jurídica. Por ello el enfoque que debe fortalecerse no es solamente el

²⁴ “Bases para la reforma procesal de familia”, 1ra. edición: abril de 2018, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/20/1718/Bases-reforma-procesal-familia.2.pdf>, consulta 8 de mayo de 2019.

jurisdiccional, sino, fundamentalmente, el del adecuado acompañamiento y soporte para la autocomposición de los conflictos. Se promoverá el establecimiento de consejeros de familia, atendiendo a una adecuada interrelación con la mediación prejudicial, y cuerpos interdisciplinarios en todas las jurisdicciones, y se fortalecerán los organismos de asistencia y representación de los necesitados: en ningún otro ámbito de la justicia no penal es tan requerida la actuación de la Defensa Pública, en sus diversas formas. Esta temática se aborda específicamente desde el eje Acceso a la Justicia, pero aquí se menciona por la enorme importancia que tiene también para este eje. Por otra parte, se promoverá la creación de equipos judiciales especializado en violencia doméstica, sexual e institucional, tema que también es abordado específicamente en el eje Acceso a la Justicia.

Siguiendo planteos ya realizados²⁵ y su vigencia en varias provincias, como La Pampa, Río Negro y San Juan, con variantes, se recomienda la adopción de procesos de estructura monitoria para el reclamo de ciertas obligaciones, como las instrumentadas mediante títulos valores, dinerarias, de dar cosas, de desalojar bienes inmuebles, de otorgar escritura pública, de transferir automotores, de cancelar prenda o hipoteca, de dividir condominio. La idea central es el de inversión de la contradicción: con la presentación de la demanda se obtiene de inmediato una sentencia tras un breve examen formal de los documentos presentados (proceso monitorio documental) o con base en la afirmación unilateral del actor (proceso monitorio puro). El condenado, cuando es notificado de la sentencia monitoria, puede interponer una demanda contra quien solicitó la condena en su contra. Este tipo de procesos se basa en formularios estándares, por lo cual la presentación digital de los documentos, el proceso en línea, la automatización y la inteligencia artificial pueden aplicarse de modo directo. Puede disminuirse el costo de la tasa de justicia para quienes opten por el proceso automatizado en vez de acudir a un tribunal. Por supuesto, si el demandado se opone, el caso debe pasar al conocimiento de un juez.

Legislar y promover que los procesos sucesorios tramiten ante escribano público, en la medida en que no exista contradicción entre los herederos. Ante un acuerdo de la totalidad de los herederos, se trabajará para resguardar las cuestiones en las que esté comprometido el orden público, previendo adecuadamente la instancia de publicidad y registro. Esto será especialmente valioso para simplificar y abaratar el proceso, y para descongestionar los juzgados, que dedican recurso humano especializado para una tramitación que es en la mayoría de los casos casi exclusivamente documental y no requiere intervención jurisdiccional. Siempre podrá acudirse a la instancia judicial en caso de que surja cualquier contradicción entre los herederos.

6. Estrategias efectivas para la ejecución de las sentencias

La ejecución provisional de la sentencia no firme, la audiencia de liquidación y pago, la declaración jurada de bienes y averiguación general de bienes, la subasta electrónica,

²⁵ Cfr. "Agenda anotada para la justicia argentina 2020", Germán C. Garavano y Héctor Mario Chayer. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2015, pág. 50 – 51.

son herramientas a regular con el doble fin de desalentar las dilaciones innecesarias y de asegurar el cumplimiento de las resoluciones judiciales.²⁶

Se trabajará sobre la comprensión de que la etapa de ejecución es una etapa más del juicio, que involucra la misma obligación del juez de impulsar el proceso. Casi nadie inicia un juicio tan sólo para obtener una sentencia: lo inician para obtener su cumplimiento. Donde se mide con mayor precisión la eficiencia de un sistema procesal es en el cumplimiento efectivo y oportuno del fallo judicial mediante el trámite ágil de ejecución como medio para la realización material de la tutela declarada.

El Estado está en mejor condición que los litigantes para lograr el cumplimiento de las sentencias, y tiene a su disposición recursos, como los Registros Públicos, que son fuente fundamental de información para la ejecución de las sentencias. Estos temas serán tratados con más profundidad en el eje Gestión.

Un desafío particular lo presenta la ejecución de las decisiones judiciales en materia de familia, lo cual será materia de abordaje específico y requerirá herramientas adicionales.

7. Implementar oficinas judiciales civiles comunes que permitan aumentar y mejorar el servicio a la sociedad sin necesidad de nuevas erogaciones presupuestarias.²⁷

Al generalizarse en el país la oralidad como modelo de trabajo tanto para los procesos de conocimiento como los de menor cuantía y de baja complejidad, y la estructura monitoria para los procesos ejecutivos, la estructura organizacional de juzgados como islas, con muchos empleados que ejecutan tareas escritas jurisdiccionales delegadas por el juez, aparece como radicalmente ineficiente, violatoria de la garantía del debido proceso, y se torna obsoleta.

Los jueces se deben concentrar en tomar audiencias y dictar sentencias. Por tanto, carece de sentido que tengan 10, 20 o 30 empleados a su cargo. Aparece como modelo mucho más funcional la oficina judicial común, a cargo de un administrador. Deben separarse las funciones jurisdiccionales y las de gestión, a la vez que innovar con nuevas formas de gestionar los procesos de puro trámite. La separación entre el gerenciamiento del sistema y la jurisdicción permite que los jueces trabajen de jueces, circunstancia que

²⁶ En relación a la efectiva ejecución de las sentencias cabe señalar que el Consejo Consultivo de Jueces Europeos ha señalado en su Informe N° 13 de 2010 “El papel de los Jueces en la ejecución de las resoluciones judiciales” que “La ejecución debe ser rápida y eficaz. Los Estados miembros deberían implantar un procedimiento de ejecución acelerado o de urgencia cuando el retraso pueda acarrear un perjuicio irreversible” pues “la ejecución efectiva de una resolución judicial vinculante es un elemento fundamental del Estado de derecho. Es esencial para la confianza pública en la justicia”. Confr. Gian A. Micheli, La tutela del diritto di crédito del proceso ejecutivo (Padova, 1953, p 90) citado por Óscar Silva Álvarez en La ejecución provisional de las sentencias, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI (Valparaíso, Chile; Semestre de 2008), p 376, nota al pie 26.

²⁷ Si bien este tema puede parecer más propio de la gestión judicial, dado el impacto que tiene en el diseño institucional, el rol de los funcionarios y los resultados de los tribunales, es interesante abordarlo también desde una perspectiva jurisdiccional.

además de responder al mandato constitucional permite un mejor aprovechamiento de los recursos humanos. En esta misma línea, debe readecuarse la función de los secretarios, cuyo rol de fedatarios es anacrónico y carece de todo sentido. Para esto, es recomendable que los Códigos y normas procesales solo contengan referencias a las funciones de los jueces, pero no asignen tareas a empleados o funcionarios específicos. De este modo se evita cristalizar roles y funciones que necesitan reformularse.

La oficina judicial civil apoya a un conjunto de jueces, que pasan a agruparse en un “Colegio de jueces”, manteniendo cada uno con su propia competencia. Si bien los jueces deberán contar con la ayuda de un funcionario en las audiencias, y eventualmente con algún tipo de colaboración para redactar sentencias, no necesitan tener personal a su cargo directo.²⁸

La oficina común pasa a ser la responsable de las tareas de comunicación, atención al público, intercambio de documentos y organización de las audiencias, de la administración de los recursos humanos y la infraestructura. Una oficina común, que concentra a todos los integrantes de varios juzgados y genera economías de escala, puede ser gestionada profesionalmente por un administrador que no sea necesariamente abogado. Una parte clave de esta administración profesional es recoger indicadores de gestión, con metas preestablecidas, que garanticen un efectivo servicio al usuario.²⁹ Por ejemplo, encuestas de satisfacción sistemáticas a la salida de las audiencias. Se destaca como pioneras en estas experiencias los Tribunales de Gestión Asociada de Mendoza – Gejuas³⁰ y la Oficina Judicial - Ofiju de la ciudad de Neuquén.

Al profesionalizarse la gestión, la oficina común puede administrar de modo diferente los procesos de trabajo diferentes (según se ha planteado hasta ahora, existirían al menos procesos de conocimiento con dos audiencias, los procesos simples con una, y los procesos monitorios, además de procesos especiales particularmente en el caso de familia), sin mezclarlos. La gestión por procesos, orientada al servicio de los usuarios y resultados, implicará además un fuerte cambio cultural en el personal.

En un inicio, las oficinas comunes para el subsistema civil se pueden organizar “fusionando” juzgados de competencia similar, por ejemplo civil y comercial, laboral, familia, y contencioso administrativo. Dado que se aplica la misma legislación, no es necesario distinguir entre juzgados civiles y comerciales, como sucede actualmente en los juzgados nacionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La competencia,

²⁸ Ver Agenda anotada para la justicia argentina 2020 / Germán C. Garavano y Héctor Mario Chayer. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2015, pág. 48 - 49.

²⁹ En este sentido, se puede afirmar que es necesario “Utilizar datos y evidencias para dirigir la reforma de justicia, incrementando la consciencia de las necesidades insatisfechas, proporcionando acceso abierto a los datos como plataforma de colaboración y rendición de cuentas, informando las políticas y programas en base a evidencia de lo que sí funciona” pág. 105, Grupo de Trabajo sobre la Justicia (2019). Justicia para Todos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Justicia. Nueva York: Center on International Cooperation. Disponible en <https://www.justice.sdg16.plus/>

³⁰ Cambio organizacional y gestión oral del proceso civil: el caso de Mendoza / Héctor M. Chayer ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones SAIJ, 2017. Disponible en línea en www.bibliotecadigital.gob.ar

eventualmente, puede diferenciarse por el tipo de proceso de trabajo en oficina comunes para jueces civiles y comerciales de conocimiento, de ejecuciones monitorias y de concursos y quiebras.

La economía de escala que brinda una oficina común permite simultáneamente aumentar y mejorar el servicio al usuario, sin necesidad de mayores erogaciones presupuestarias. Por el contrario, en un esquema de procesos orales y oficinas judiciales comunes, se necesita una proporción mayor de jueces en relación a los empleados y funcionarios que la actual.

En una segunda etapa, en la medida que la gestión oral efectiva tienda a simplificar los procesos judiciales del área civil en sentido amplio y asimilarlos, las oficinas comunes civiles podrán incluso atender a jueces de diferente competencias, por ejemplo, civil y laboral, aumentando las economías de escala y los ahorros presupuestarios.

También pueden crearse oficinas comunes para ciertos asuntos que tienen un alto componente de trámite. Por ejemplo, las cuestiones propias del registro público de comercio, las ejecuciones fiscales y apremios, las sucesiones (como se ha instalado recientemente en las ciudades de Santa Fe y Rosario), los trámites de ciudadanía: en todos estos casos, la faz jurisdiccional es sólo una parte (las más de las veces, muy menor) de un proceso que tiene mucho de administrativo: gestionar informes, agregar documentos, concretar inscripciones. Oficinas específicas para estos trámites deberán dar servicio simultáneamente a todos los jueces de una misma jurisdicción.

Calendarización

| | |
|----------------------|---|
| <p>2019 2023</p> | <p>1.1. Sanción legislativa de la obligación de decir verdad – ley penal. 1.2. Sanción legislativa de la obligación de decir verdad – promoción a nivel provincial. 1.3. / 2.1. / 3.1. / 5.1. / 6.1. Sanción del Código Procesal Civil y Comercial Federal – incluyendo agilizar las notificaciones, proceso monitorio, mejora de la labor pericial, simplificación de las vías recursivas, tramitación notarial de los procesos sucesorios y estrategias para la ejecución de sentencias. 2.2. / 3.2. / 5.2. / 6.2. Implementación del Código Procesal Civil y Comercial Federal en la Justicia Nacional con asiento en la C.A.B.A. 2.3. / 3.3. / 5.3. / 6.3. Implementación del Código Procesal Civil y Comercial Federal en la Justicia Federal del interior – 50% de las Cámaras Federales. 4.1. Creación de nuevos cargos de jueces federales. 4.2. Cobertura de nuevos cargos de jueces federales con asiento en las provincias en el 50% de las Cámaras Federales del interior. 3.4. Generalización de la oralidad efectiva civil y comercial en todas las jurisdicciones. 3.5. Implementación de la oralidad efectiva laboral en al menos 15 jurisdicciones. 3.6. Implementación de la oralidad efectiva contencioso administrativa en al menos 10 jurisdicciones.</p> |
|----------------------|---|

| | |
|-------------------------|---|
| | <p>3.7. Inicio de pruebas piloto para oralidad efectiva familia.</p> <p>3.8. Implementación de la oralidad efectiva familia en al menos 10 jurisdicciones.</p> <p>5.4. Sanción de la Ley de Procesos Colectivos.</p> <p>5.5. Fortalecimiento de la Justicia de Paz – apoyo a 8 jurisdicciones</p> <p>5.6. Fortalecimiento de la Justicia de Familia – apoyo a 10 jurisdicciones</p> <p>7.1. Implementar oficinas comunes en la Justicia nacional con asiento en la C.A.B.A. – experiencias piloto</p> |
| <p>2023</p> <p>2027</p> | <p>2.4. / 3.9. / 5.7. / 6.4. Implementación del Código Procesal Civil y Comercial Federal en la Justicia Federal del interior – 100% de las Cámaras Federales</p> <p>3.10. Generalización de la oralidad efectiva laboral en todas las jurisdicciones</p> <p>3.11. Generalización de la oralidad efectiva contencioso administrativo en todas las jurisdicciones</p> <p>3.12. Generalización de la oralidad efectiva - familia en todas las jurisdicciones</p> <p>4.4. Cobertura de nuevos cargos de jueces federales con asiento en las provincias en el 100% de las Cámaras Federales del interior</p> <p>5.7. Fortalecimiento de la Justicia de Paz – apoyo a 18 jurisdicciones</p> <p>5.8. Fortalecimiento de la Justicia de Familia – apoyo a 24 jurisdicciones</p> <p>7.2. Implementar oficinas comunes en la Justicia nacional con asiento en la C.A.B.A. – generalización</p> <p>7.3. Implementar oficinas comunes en la Justicia Federal del Interior – 50% de las Cámaras Federales</p> |
| <p>2027</p> <p>2031</p> | <p>5.8. Fortalecimiento de la Justicia de Paz – apoyo a 24 jurisdicciones</p> <p>5.9. Fortalecimiento de la Justicia de Familia – apoyo a 24 jurisdicciones</p> <p>7.4. Implementar oficinas comunes en la Justicia Federal del Interior – 100% de las Cámaras Federales</p> |