

Bases para la reforma de la estructura judicial nacional

Alfredo J. Di Iorio

1. *ORIGEN DE LA INVESTIGACION*

LA PRESENTE INVESTIGACION se debe al convenio de cooperación técnica celebrado el 10.9.68, entre la Secretaría de Justicia de la Nación y la Universidad Notarial Argentina, con la finalidad de establecer la conveniencia de reestructurar la organización judicial "mediante la redistribución de la competencia procurando una mayor eficiencia que permita obtener la plena vigencia de los principios de celeridad y economía procesal, sin desmedro del valor justicia".

2. *ORGANISMO A CARGO DE LA INVESTIGACION*

De acuerdo con el mismo convenio, la investigación ha estado a cargo del Centro de Estudios de Derecho Procesal y Procesal Constitucional de la Universidad Notarial Argentina, dirigido por el Dr. Alfredo J. Di Iorio; quien fue, además, el director de la investigación con la colaboración del Secretario del organismo Dr. Atilio C. Gonzales.

3. *METODOLOGIA*

1) Se partió de ciertos presupuestos básicos ya expuestos en trabajos anteriores del director de la investigación.

En lo concerniente a la reestructuración, simplificación y aceleración del trabajo interno de los juzgados: "Una propuesta práctica para lograr la celeridad procesal", (La Ley 1984-B-986); para el principio de concentración y audiencia preliminar: "Alcances de la reforma procesal y su incidencia en los poderes-deberes del juez", (La Ley 1981-D-1049); las ideas relativas a la creación de oficinas judiciales auxiliares que, además de centralizar las tareas de notificaciones, intimaciones y embargos, incluyan las subastas judiciales, tareas periciales y especialmente cubran las necesidades de los futuros juzgados de familia y concursales, tienen origen mediato en: "Bases para la implantación de un procedimiento de enajenación coactiva" (El Derecho 75-785). Por último el esquema general de la propuesta tiene su base en los conceptos expuestos en la "Jornada Académica sobre la política jurídica en la organización judicial y la legislación de derecho privado", celebrada en la Universidad Notarial Argentina el 19 de mayo de 1986.

2) Frente a la falta de datos estadísticos específicos, se realizó una tarea estadística en los fueros Civil, Comercial y Civil y Comercial Especial.

3) En base a los resultados obtenidos, se formuló un primer informe que fue debatido en el seno del grupo de investigación, hasta llegarse a la propuesta final que no se considera definitiva; pues se halla abierta a todas las críticas y modificaciones que puedan perfeccionarla o, incluso, hacer que resulte descartado.

4. PRESUPUESTOS

1) División por fueros

Si bien la actual división por fueros en la Capital Federal inicialmente tuvo una directriz racional en tanto respondía a un criterio material basado en el principio de especialidad, civil por un lado y comercial por otro; al que luego se agregó un tercero, que no se diferenció en este caso por la materia sino por la menor cuantía —con lo cual se adoptó un criterio mixto— posteriormente, los desajustes debidos al exceso de trabajo, que no eran conjurados debidamente con una simplificación de trámites ni con un aumento de juzgados, y por otro lado la importancia que se otorgó a determinados asuntos (por ej., las derivadas de las locaciones urbanas regidas por la legislación de emergencia), motivaron que el principio de especialidad fuera reiteradamente dejado de lado, y así los juzgados civiles comenzaron a conocer en causas comerciales (por ej.,

locación de obra y servicios de naturaleza comercial); como también los juzgados comerciales recibieron causas civiles (el pase de los concursos civiles dispuesto por la ley 22.093).

Pero, el desajuste mayor se produjo en la justicia especial, que dejó de tener una competencia de menor cuantía para ser receptáculo de una competencia inorgánica, irracional y poco merituada en su aspecto cuantitativo, con olvido del principio de especialidad, con los resultados que ahora se observan.

2) Competencia

Por lo dicho anteriormente, se ha complicado la determinación de la competencia de cada fuero gradualmente al no estar definida por criterios claros y racionales, lo que provoca las dudas de los profesionales al momento de promover las demandas; y, luego, frecuentes cuestiones de competencia por vía de declinatoria o conflictos entre jueces que atentan contra la celeridad procesal.

3) Principio dispositivo

La sobrevaloración del principio dispositivo, en tanto se consideró que en virtud de éste las partes eran las únicas habilitadas para impulsar el proceso, hizo que no tuvieran fuerza operativa las numerosas normas del Cód. Proc. que permiten el impulso procesal de oficio y la efectiva vigencia de los principios de concentración e inmediación; tal como se demostró en "Alcance de la reforma procesal y su incidencia en los poderes—deberes del juez", citado.

4) Trabajo interno en los Juzgados

Un punto al cual se le otorgó especial relevancia es el hecho de que nunca se ha realizado un estudio de la estructura interna de un juzgado ni se ha tratado de racionalizar el trabajo administrativo allí realizado. Se han seguido prácticas tradicionales con los cambios impuestos por la mayor o menor capacidad o iniciativa de los empleados. Hay que tener en cuenta que, debido a las características de las normas de competencia y a los diferentes tipos procesales contemplados en el Cód. Procesal y leyes especiales, en los juzgados se producen una mezcla de procesos jurisdiccionales y de la denominada jurisdicción voluntaria, de conocimiento, especiales, universales, de ejecución, etc., que torna difícil lograr la uniformidad en el trabajo diario del juzgado; pues obliga a pasar continuamente de la consideración de procesos regidos por principios procesales antagónicos, como ser pasar de un proceso típicamente contencioso, como el ordinario regido por el impulso de parte, a un proceso en el que la

actividad del juez debe ser primordial; como en los casos de concursos, o relativos a cuestiones de familia, entre otros muchos casos.

5) Medios materiales

No solo existe una tradicional falta de medios mecánicos, y actualmente informáticos, para el cumplimiento de las tareas del juzgado, sino que ha existido lo que puede considerarse una cierta indiferencia en pasar de lo declamatorio a lo concreto en esta materia.

6) Inadecuación de los procedimientos

También debe tenerse presente cierta inadecuación de algunos procesos respecto de su objeto, como ser el proceso ejecutivo con relación a algunos títulos, ya sea porque requieren un proceso más expeditivo o porque se trata de títulos que merecen un procedimiento que admita el examen de la causa de la obligación.

De igual modo, por razones de monto, ciertas causas tramitan por el procedimiento sumario, e incluso ordinario, cuando bastaría otorgarles el carácter de sumarísimo, que contempla adecuadamente los requerimientos de defensa en juicio en ese tipo de pretensiones.

7) Agotamiento de las soluciones reformistas del procedimiento.

Lo expuesto llevó a la consideración de que uno de los obstáculos que se presentaban era el de la estimación de que en los intentos de reforma se partía invariablemente de una concepción "normativista", propia de nuestra tradición de derecho civil continental, por la cual todo se reduce a la ley, y de ella es la culpa si algo funciona mal. De allí la creencia de que la reforma puede llegar con la simple modificación o sustitución de las leyes, en nuestro caso fundamentalmente el Código Procesal, sin considerar una modificación drástica en aspectos que son generalmente considerados menores, como ser la distribución de tareas, la estructura funcional del Juzgado, la forma concreta en que se trabaja, los medios materiales que se emplean y las técnicas de su mejor aprovechamiento, y muchos otros aspectos regulados usualmente por reglamentos judiciales o simplemente por prácticas consuetudinarias.

Se ignora así que gran parte de los problemas lo son de carácter práctico, que requieren soluciones de su misma naturaleza y no legales.

8) Incidencia de un eventual traslado de la Capital de la República.

Existiendo una intención gubernamental firme de trasladar la Capital de la República, se estimó conveniente prescindir de la Justicia

Federal, toda vez que de producirse el traslado vendría a justificarse institucionalmente su carácter y, por ende, la imposibilidad de su unificación con el resto de los actuales tribunales nacionales de la Capital Federal.

En caso de no ocurrir el señalado traslado, tendría que estudiarse la factibilidad de unificar también los fueros federales con el resto de la justicia canibolina.

5. *LOS PRINCIPIOS GENERICOS DE LA REFORMA*

Frente al fracaso de tantos intentos de lograr una reestructuración de la justicia dejando como basamento la estructura actual, se decidió dejar de lado esta última y promover una nueva organización judicial que permitiera una mejor adaptación, no solo a las necesidades actuales sino, también, a las necesidades futuras; es decir, la posibilidad de una mejor adaptación a las circunstancias económicas y sociales que, en tanto variables imprevisibles, influyen en la distribución del trabajo.

Para ello se dejaron de lado los fundamentos basados en consideraciones históricas, en tanto carecieran de adecuación a aquellas necesidades.

En otro orden de cosas, se estimó que una base impostergable para la eficacia de la reestructuración es la agilización y racionalización de las prácticas procesales, mediante el máximo de aprovechamiento de las actuales normas procesales y la remodelación de la oficina judicial, con criterios de profesionalidad y modernidad, con una preparación hacia la gestión automática de los procedimientos (procedimientos informatizados).

Esta vertiente de reformas incluye la creación de oficinas judiciales auxiliares que permitan la mejor atención e intermediación respecto de determinadas causas.

Finalmente, una guta fundamental ha presidido toda la elaboración del proyecto y es la de no provocar gastos permanentes que aumenten el presupuesto judicial, y reduciendo los gastos de implementación de la reforma al mínimo posible; que, en definitiva, será conjugado, en el corto plazo, con las economías que se entiende provocará la racionalización emprendida.

PRIMER NUCLEO DE REFORMAS

6. LA DIVISION POR FUEROS. SU REESTRUCTURACION.

Frente al problema de la división por fueros, existen dos posibilidades: una, la tradicional, de introducir modificaciones parciales tratando de equilibrar los desajustes producidos por la distribución inequitativa de causas; otra, más enérgica, propiciando la unificación de los distintos fueros.

La solución circunstancial que ha sido seguida hasta ahora se ha manifestado insuficiente, por cuanto, al poco tiempo, y por causa del crecimiento de los litigios o las cambiantes circunstancias económicas, se produce nuevamente la distribución despareja del trabajo.

En consecuencia, se partió de la base de la necesidad de efectuar una nueva distribución de las causas dejando totalmente de lado la división actual.

Se agrupó, entonces, la totalidad de los juzgados de los fueros ordinarios de la Capital Federal, con su actual competencia, y de allí comenzó a estudiarse la posibilidad de desgajar determinados tipos de causas que merecieran un tratamiento diferenciado en razón de diversos criterios directrices que no fueran meramente dictados por razones de especialidad material; y adjudicarlos a juzgados determinados en forma exclusiva. Esto no significa crear nuevos fueros, sino simplemente crear juzgados con competencia exclusiva.

1) El primer núcleo que se decidió separar es el constituido por las cuestiones de familia y capacidad de las personas. La necesidad de que tales causas sean tramitadas ante juzgados con esa competencia exclusiva es un punto suficientemente debatido. En tal sentido, solo cabe remitirse a los fundamentos del proyecto de ley de juzgados de familia, actualmente con media sanción parlamentaria.

La importancia de estos juzgados, desde el punto de vista de la organización que se proyecta, reside en que aproximadamente el 30 o/o de las causas que se promueven ante la justicia en lo civil corresponden a esta competencia. El análisis de las causas promovidas ante un Juzgado en lo Civil, durante los meses de abril y mayo de 1984, demostró que el porcentaje era de 29,13 o/o sobre el total y, en iguales meses de 1985, de 31,42 o/o. A su vez, dentro de las causas que componen los porcentajes

aludidos, se advirtió que en el año 1984 el 38 o/o correspondía a divorcios por mutuo consentimiento; y, en 1985, el 32 o/o.

2) En segundo lugar, se estimó conveniente desgajar el núcleo central a los procesos concursales. Se estimó que tales causas presentan características particulares, no solo desde el punto de vista sustancial, sino principalmente procesales que difieren del típico proceso adversativo de conocimiento o de ejecución, y que requieren una iniciativa del juez distinta de la que necesitan los otros procesos. Debe tenerse presente que, incluso, con los nuevos deberes que se imponen a los jueces concursales por el impulso que modernamente se otorga a los principios sobre la continuación empresarial, estos juzgados habrán de requerir, al igual que en los casos de tribunales de familia, la asignación de medios humanos específicos y distintos a los actuales, por vía de creación de oficinas judiciales auxiliares que, por un lado, permitan cubrir mayores necesidades; y, por otro, evitar que los magistrados dependan de agentes judiciales externos, no siempre fácilmente controlables y excesivamente onerosos para los litigantes.

3) Profundizando esta vertiente de análisis, se llegó a la conclusión de que existían otros núcleos de causas cuyos conocimientos podían ser adjudicados con exclusividad a juzgados específicos.

Se trata de competencias que no han sido propuestas anteriormente, por lo menos, con la misma asiduidad.

La primera es la asignación exclusiva de la competencia de la denominada jurisdicción voluntaria.

Tratándose de procedimientos administrativos en los que no se plantean conflictos, los principios procesales no juegan como en los procesos de tipo adversativo y los jueces deben encararlos con criterios muy distintos. Muchos de los inconvenientes y demoras que se producen en los procesos de esta naturaleza se deben a que en los juzgados se les aplican criterios propios de una contienda procesal, lo que dista mucho de ser adecuados. Estas causas permiten una mayor uniformidad y mecanización de procedimientos.

El porcentaje de sucesiones promovidas, según la estadística aludida anteriormente, alcanzó al 40,06 o/o y 53,57, correspondiendo el 44,88 o/o a las sucesiones ab intestato y 1,18 o/o a las testamentarias durante el año 1984, mientras que en el año siguiente el total fue de 53,57 o/o,

divididos en 47,05 o/o de las ab intestato y 6,07 para las testamentarias.

En estos procesos no se pudo detectar estadísticamente un porcentaje significativo de causas atraídas por fuero de atracción que implique una incidencia apreciable en el total de las promovidas. El examen del trámite de las causas aludidas, efectuado hasta el día de la compulsa (aproximadamente septiembre del corriente año) demostró que solo se había promovido una causa por fuero de atracción.

4) El último tipo de procesos que posibilita un tratamiento especial es el de las ejecuciones en sentido amplio. Y merece un comentario más completo.

7. *LOS PROCESOS DE EJECUCION*

De acuerdo con las estadísticas, se advierte que existe una gran cantidad de procesos signados por una clara directriz: la falta de oposición de los demandados a la pretensión esgrimida por el actor.

Se trata fundamentalmente de los procesos de ejecución que tramitan ante la justicia en lo Comercial y en menor medida ante la justicia Especial Civil y Comercial (hipotecas, prendas y cobro de alquileres en este último fuero). En los meses compulsados de los años 1984 y 1985, en el 93 o/o de los casos no se opusieron excepciones.

En cuanto a los procesos de conocimiento, tomando los tres fueros, durante el año 1984 la estadística demostró que no se contestó la demanda en el 49,59 o/o de los casos; y en el año 1985 aumentó al 58,13 o/o.

Esto lleva a la conclusión de que en esta gran masa de juicios, tramitados dentro de los límites que impone la debida protección del derecho de defensa, se solventa el conflicto propuesto por vía de pretensión sin que se materialice la controversia.

La consecuencia más importante que se debe rescatar es que al no plantearse un contradictorio que requiera debida sustanciación, producción de pruebas y resoluciones que decidan artículo, con su posterior control por vía de apelación, el procedimiento toma un cariz muy distinto del que requiere el proceso en el cual se plantea la controversia.

Tal procedimiento, por el carácter repetitivo y uniforme de las peticiones y sus proveídos, permite una apreciable simplificación y tratamiento homogéneo, con la consiguiente economía y celeridad procesal.

Igualmente, permite una mayor intervención del juzgado en ejercicio de sus poderes para impulsar el proceso de oficio y, finalmente, y tal vez lo más importante, la posibilidad de su informatización.

En consecuencia, se propicia la asignación a determinados juzgados la tramitación de aquellas causas que por vía estadística se concluya que generalmente no provocan controversias procesales.

Las primeras lógicamente están constituidas por los diversos tipos de ejecución, en los que en mínima parte se oponen excepciones, que, por lo demás, no presentan muchas variantes.

Incluso, puede estudiarse la posibilidad de asignar a estos juzgados el trámite de las ejecutorias, en tanto éstas solo signifiquen el cobro de sumas de dinero y no estén sujetas a liquidaciones complicadas que requieran la continuación del procedimiento ante los jueces que dictaron la sentencia.

De esta forma se lograría, también, algo que suma importancia: la uniformidad en los procedimientos de cumplimiento de la sentencia de ejecución, fundamentalmente en lo que se refiere a las subastas judiciales y su mejor control. Esto último también se lograría si se concentraran, en la mayor medida posible, los actos de enajenación judicial coactiva en una oficina judicial auxiliar.

Como surge de los datos estadísticos volcados precedentemente, también existen procesos de conocimiento que se destacan por su falta de controversia, en los que constituye un dispendio de actividad jurisdiccional el paso por las diversas etapas previstas para los procesos ordinarios y sumarios. Se propicia, por consiguiente, la adopción de un proceso sumamente abreviado, que no implica ninguna limitación en el conocimiento sobre el fondo del asunto y que resguarda estrictamente el derecho de defensa en tanto se desee hacer uso de éste. Se trata del proceso de tipo monitorio en el cual el juez despacha una intimación al demandado que si éste no contesta, hace ejecutoria, lo cual evita que, incluso, sea necesario dictar sentencia. En este tipo de proceso el derecho de defensa en juicio se encuentra suficientemente garantizado por la posibilidad del contradictorio, con la única característica que el mismo

debe ser impulsado por el demandado. En esto, en definitiva, no existe diferencia con los procesos ejecutivos en los que también el contradictorio es promovido por el demandado al oponer excepciones, con lo que no se introduce una práctica procesal ajena a nuestras instituciones judiciales.

Se logra una notoria aceleración procesal sin mengua del principio de seguridad:

La conveniencia de imponer el proceso monitorio fue ampliamente recomendada en el XIII Congreso Nacional de Derecho Procesal de la República Argentina, celebrado en Mar del Plata en Octubre de 1985.

8. *LA UNIFICACION DE LA COMPETENCIA EN LOS DEMAS JUZGADOS*

En el fuero civil, al separarse las causas concernientes a la jurisdicción voluntaria y procesos de familia y capacidad de las personas, el volumen de trabajo en cada juzgado se reduciría aproximadamente a un 24,50 o/o según estadística correspondiente al año 1984 y al 15 o/o para el año 1985.

Esa cantidad de procesos está constituida principalmente por cuestiones derivadas de la compraventa de inmuebles; todo lo cual no permitiría sostener la necesidad de mantener los juzgados civiles con la competencia actual; por lo menos, fundado en razones de especialidad.

El fuero Especial en lo Civil y Comercial es el que menos impacto sufriría, ya que solo le serían sustraídas las ejecuciones prendarias e hipotecarias, y no se advierte la necesidad de su mantenimiento como fuero autónomo por no revestir especialidad alguna al haber perdido, hace ya tiempo, la de menor cuantía; que, por lo demás, actualmente no se justifica reeditar si se crean juzgados de ejecución que absorberían el grueso de las causas de esa naturaleza. Incluso, los procesos derivados del contrato de locación de inmuebles, que tradicionalmente caracterizaron a este fuero, actualmente, por la menor cantidad que se promueven y por versar sobre desalojos por vencimiento de contrato y falta de pago de los alquileres o supuestos de responsabilidad contractual, excluye la adjudicación de una especialidad.

Los juzgados, en lo Comercial, a los que se les sustraerían todas las

ejecuciones, gran parte de los cobros de pesos que se persiguen por vía sumaria y sumarísimos y los procesos concursales, tampoco presentan grandes razones para mantener su especialidad, habida cuenta que, de acuerdo con las estadísticas, la cantidad de procesos en los que se debaten cuestiones societarias o contractuales de específica naturaleza mercantil no tienen una relevancia que lo justifique.

Considerando un estudio estadístico realizado sobre las sentencias dictadas en un juzgado comercial, se advierte que en el año 1985 se dictaron 24 sentencias en procesos ordinarios, 51 en sumarios y 20 en sumarísimos, lo que hace un total de 95 sentencias. De ellas solo 29 (el 30,5 o/o) en procesos con controversia efectiva, discriminado en 15 (15,78 o/o) en procesos ordinarios, 13 (13,68o/o) en sumarios y 1 (1,05 o/o) en procesos sumarísimos.

Gran parte de estas sentencias corresponden a procesos en que se reclama por cobro de sumas de dinero provenientes de compraventa de mercadería, tarjeta de crédito y mutuos (4 ordinarios y 7 sumarios); por lo que puede presumirse que el resto correspondería, en principio, a las causas que otorgan especialidad al fuero, y así se encuentran 11 sentencias ordinarias, 6 sumarias y 1 sumarísima.

Si bien debe tenerse presente que el juzgado tomado como ejemplo resultó presentar un número menor de sentencias definitivas respecto de la media obtenida de un estudio realizado con otros cinco juzgados, las diferencias no permiten suponer que los porcentajes puedan resultar muy diferentes.

Desde otro punto de vista, cabe apuntar que una eventual unificación de obligaciones y contratos civiles y comerciales terminaría por quitar todo fundamento razonable a la división por especialidad.

La incidencia que sobre la prestación del trabajo y específicamente sobre el dictado de sentencias, que habrá de producir una reestructuración como la propuesta, se verá compensada con la disminución de tareas materiales que actualmente distraen la atención de los jueces y les impiden una dedicación más personalizada en cada expediente.

Pero, para que este último pueda acontecer, la reestructuración propuesta debe ser acompañada de las reformas en los procedimientos y en las prácticas de trabajo.

9. *LOS TRIBUNALES DE APELACION.*

Pero, antes de considerar la reforma de procedimientos y prácticas de trabajo, es necesario concluir las bases de reestructuración, con el análisis de la incidencia que lo propuesto puede tener sobre las cámaras de apelaciones.

La nueva división de los juzgados que se propicia resulta incompatible con la actual división por Cámaras de Apelaciones.

Diversas soluciones pueden aconsejarse, como ser la de crear Cámaras de Apelaciones para los juzgados correspondientes a cada una de las divisiones o dejar una sola Cámara con división en salas especializadas.

Estas Bases se inclinan por la creación de una sola Cámara, con Salas especializadas únicamente para las cuestiones: a) de familia y capacidad de las personas, y b) de concursos y ejecución.

La existencia de una sola Cámara permitirá simplificar la organización de superintendencia del tribunal asignándole autoridades permanentes; lo que significará que los jueces de cámara dejarán de distraer su atención con problemas ajenos a su verdadera actividad; con otros beneficios como el de tener una mesa de Entradas única; que, debidamente informatizada, aparejará una mayor eficiencia.

Igual cosa ocurrirá con las habilitaciones, bibliotecas, oficinas de jurisprudencia y demás organismos internos, que posibilitarán contar con personal sobrante.

El gran inconveniente representado por la dificultad de convocar a tribunal plenario, con un tribunal tan numeroso, es totalmente infundado; pues, el problema del recurso de inaplicabilidad de ley no es el de su convocatoria o reunión, sino el de su propia existencia, ya que como recurso es totalmente insuficiente y sus resultados no aconsejan mantenerlo; además de representar una solución impropia desde el punto de vista casatorio (Alfredo Di Iorio, "Recurso de inaplicabilidad de ley", en *Temas de Derecho Procesal*, ed. 1985, p. 121).

El problema de la jurisprudencia contradictoria debe ser resuelto por la vía apropiada para ello, es decir, la creación de un tribunal de casación. Los límites que deberán acordarse a su actuación estarán en relación con los límites que, en definitiva, se impongan a la Corte Suprema de la

Nación, por vía de la reforma al art. 14 de la ley 48, toda vez que no puede desconocerse la incidencia que la doctrina de la arbitrariedad, legalizada normativamente según los proyectos conocidos, tiene sobre el sistema casatorio.

Debe advertirse que en el caso de trasladarse la capital de la República, tendrfa que crearse un tribunal de casación para los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires; y que, aun en el supuesto que el traslado no se produzca, igualmente la creación del Tribunal de Casación para los tribunales nacionales de la Capital Federal y federales de provincias constituye una necesidad impostergradable.

SEGUNDO NUCLEO DE REFORMAS. Reformas procesales genéricas.

10. APLICACION EFECTIVA DE LOS PODERES DEL JUEZ PARA IMPULSAR EL PROCESO DE OFICIO.

Cuando se requiere la tutela jurisdiccional, o cuando se contesta un requerimiento judicial, existe un sometimiento a la potestad jurisdiccional estatal, que no solo tiene por finalidad solventar los conflictos planteados en defensa de derechos subjetivos individuales, sino también preservar el orden jurídico y la paz social; por lo que, con la finalidad de obtener estos últimos fines, el órgano judicial tiene el deber de lograr la composición del litigio en el menor tiempo posible y de la mejor forma que se pueda lograr. De tal manera, el proceso no puede quedar supeditado a la sola iniciativa de las partes que, lógicamente, no tienen en cuenta estos fines políticos y sociales de la jurisdicción.

Para lograr este objetivo no se requiere grandes reformas, ya que esta actuación de oficio se las permite; e, incluso, se la imponen al juez los arts. 34, especialmente los incs. 1 y 5; 36, especialmente los incs. 1 y 2 y 125 Bis en general; y, para casos específicos, los arts. 364, 411, 415, 438, 442, 445, 448, 452, 458, 460, 473, 475, 476, 479, 480, entre otros del Código Procesal de la Nación.

Una reforma muy importante por sus consecuencias que se propician es la del art. 125 bis del C.P., a cuyo respecto tendrfa que disponerse que la audiencia allí reglada debe celebrarse con carácter previo al proveído de las pruebas en todos los procesos en que medie controversia efectiva; y en esa oportunidad, luego de cumplidos los pasos en él indicados, incluso la absolución de posiciones, se proveerfa la prueba.

Al respecto, debe tenerse en cuenta la fundamentación expuesta en el trabajo ya mencionado: "Alcances de la reforma procesal y su incidencia en los poderes—deberes del juez" (La Ley 1981—D—1049).

La estadística confeccionada en el Juzgado en lo Comercial No. 3, en el que su titular convoca regularmente a esta audiencia preliminar e impulsa el procedimiento de oficio, demuestra que se produjo un aumento en la entrada de expedientes a sentencia, ocurrida por la aceleración del procedimiento; y que, luego de un período de transición, el ingreso de expedientes a sentencia ha descendido, incluso a niveles más bajos que los anteriores a la aplicación de la audiencia preliminar. La evolución se marca de la siguiente forma: en el año 1980 entraron 119 expedientes; en 1981, 139 expedientes. A fines de 1982, comenzó a implementarse la audiencia preliminar y el procedimiento de oficio y en ese año entraron 215 expedientes a sentencia. En el año 1983, 188; en 1984, se llegó al pico máximo, con 215 expedientes; bajando a 140 en 1985; y a 118, en 1986.

En el juzgado No. 2, en que se procede actualmente de igual forma, el poco tiempo transcurrido no permite detectar aumentos estadísticamente significativos, pero sí pudo constatarse un gran aumento de conciliaciones.

En tanto, la celebración de la audiencia preliminar y el impulso de oficio, en los límites marcados por la ley procesal, constituyen *poderes—deberes* para el juez. Su efectivo cumplimiento constituye el basamento imprescindible de una efectiva racionalización y aceleración de la actividad judicial. Debe enfatizarse que esta conclusión no constituye una mera elaboración doctrinaria, sino que está apoyada en fundamentos objetivos serios e incontrovertibles.

El argumento contrario que suele ensayarse reside en la imposibilidad material de que el juez, por falta de tiempo, pueda cumplir con esos deberes. Pero, tal consideración quedaría falta de sustento si se procede a la reestructuración propiciada, ya que los jueces al no ser distraída su atención por procesos que son solo actuaciones de tipo administrativo, o por los problemas propios de las ejecutorias, por los desajustes de trabajo que acarrearán los procesos concursales y por la inmediatez que necesitan los procesos de familia, quedarían frente a una masa de trabajo menor en cantidad y más parejo en sus procedimientos, lo que les posibilitaría una atención más personalizada.

II. RACIONALIZACION DEL TRABAJO EN EL TRIBUNAL

Una reestructuración de la función judicial no puede concebirse en la hora presente, si no se acompaña de una racionalización y modernización de los sistemas de trabajo que se prestan en las oficinas judiciales, especialmente en los juzgados de primera instancia. El punto no puede ser desarrollado en un informe de las características del presente, pero no puede dejar de anotarse que este aspecto no ha sido estudiado convenientemente por la doctrina procesal; más aún, salvo algunos pocos intentos, puede afirmarse que ha sido ignorado.

Una de las causas de este olvido es la tradicional consideración de la sentencia definitiva como el único acto jurisdiccional, o acto en el cual se resume toda la potestad de la que se halla investido el juez. Pero si, por un lado, se repara en que todo acto procesal es un acto jurisdiccional (véase Alfredo J. Di Iorio, "Aproximación al concepto de jurisdicción en el ordenamiento jurídico nacional". *El Derecho* 104-1007); y, por otro, que solamente un porcentaje mínimo de las causas iniciadas llega a la sentencia definitiva, se advierte que la actividad del juez no puede ser reducida al dictado de las sentencias; pues el resto de la tarea judicial tiene pareja importancia, especialmente en lo relativo al impulso procesal, en el cual cobra singular importancia, como se propicia en estas Bases, la celebración de la audiencia preliminar.

En esa gran masa de causas en las que se obtiene la satisfacción jurídica de las pretensiones, o, por lo menos, se intenta obtener ésta sin que se llegue a la sentencia definitiva, el justiciable tiene interés manifiesto en que la actividad procesal se realice con la mayor eficacia y celeridad posibles, y este servicio judicial debe ser prestado con la misma concentración y entusiasmo que se pone en el dictado de las sentencias definitivas. Lamentablemente esto no siempre es considerado así y existe el equívoco de estimar lo que vulgarmente se denomina el "despacho diario" como una actividad de inferior significación judicial que las sentencias; y, por ende se le retacea interés y dedicación, con la consiguiente incidencia negativa en su eficacia final.

Consecuencia de ello es que los sistemas de trabajo interno de los juzgados se destacan por su falta de planificación, sistematización, modernidad e imaginación y se procede de acuerdo con pautas dictadas por costumbres que no han sido modificadas en décadas.

Sin embargo, es posible introducir cambios razonables en esa forma

de proceder que, sin que implique gastos o imposición de esfuerzos innecesarios al personal, pueden arrojar resultados apreciables. En tal sentido, una propuesta concreta ha sido formulada con anterioridad en el trabajo "Una propuesta práctica para lograr la celeridad procesal", (La Ley 1984-B-986), y se la reitera como parte integrante de este informe, con la única intención de demostrar que en esa línea es posible efectuar reformas. Es una propuesta que queda sujeta a múltiples investigaciones por quienes realmente tengan interés por una efectiva mejora en la prestación de justicia.

12. EL COSTO DE LA REESTRUCTURACION

Como se advirtió anteriormente, este proyecto de reestructuración debe cumplir con la premisa de no ocasionar gastos permanentes en el presupuesto judicial.

Diversas son las medidas que pueden adoptarse para que ello resulte posible, de las que solo se pueden dar algunos ejemplos.

La creación de un Tribunal de Casación, que evidentemente requerirá la asignación de un número apreciable de partidas, puede solventarse con la reconversión de partidas existentes.

Las partidas para la asignación de los jueces se obtendrán con la supresión de por lo menos dos salas de cámara ya existentes, cuyo trabajo se vería compensado por la disminución que en el mismo es posible esperar con la redistribución y racionalización proyectada.

En cuanto al personal, además del de esas salas, puede contarse con el de las oficinas auxiliares —superintendencia, habilitaciones, mesas de entradas, bibliotecas— que se suprimirían al concentrarse en un solo tribunal.

Respecto de las oficinas auxiliares para los juzgados de familia, concursos y de ejecución, su personal podría obtenerse suprimiendo un cargo de empleado en cada una de las secretarías ya existentes, que permitiría integrar las oficinas sin desmedro de las tareas a cumplir en aquéllas por la racionalización del trabajo.

No habría necesidad de prescindir de ningún empleado; pues se procedería, por un lado, al traslado de aquel personal que se considere

apto para las nuevas funciones y, en lo demás, se aprovecharían gradualmente las vacantes que se producen normalmente.

En cuanto a los gastos operativos de estas oficinas, en tanto absorberían tareas actualmente a cargo de auxiliares externos del poder judicial, y por tanto onerosas, nada impide que continúen con cierta onerosidad para solventar los aludidos gastos operativos.

Aplicando este tipo de criterios, pueden hallarse soluciones para los demás problemas que se puedan presentar.

PLAN PARA UNA ETAPA DE TRANSICION

13. DISTRIBUCION DE LA COMPETENCIA

Como la reestructuración proyectada puede demandar un lapso apreciable y existen necesidades judiciales perentorias que deben solucionarse, especialmente la situación de congestión que se observa en el Fuero Especial Civil y Comercial, y dentro de ella fundamentalmente en su Cámara de Apelaciones, es menester esbozar un plan de transición que permita paliarlas momentáneamente.

El plan tiene que implementarse sobre la base del mantenimiento de los tres fueros actuales, redistribuyendo las causas que se promueven actualmente ante ellos; pero de tal modo que se dé comienzo a la solución definitiva para que su concreción resulte facilitada.

En la justicia civil, aun antes de la sanción de la ley sobre creación de juzgados de familia y capacidad de las personas, podría asignarse competencia exclusiva sobre estas causas a juzgados determinados, mientras que a otros se les asignarían exclusivamente los procesos voluntarios.

El resto de los juzgados atendería la competencia civil residual actual, compuesta principalmente por cuestiones derivadas del contrato de compraventa inmobiliaria, y a fin de descongestionar la justicia Especial Civil y Comercial se les asignarían las causas civiles y comerciales por reparación de los daños y perjuicios que sean consecuencia de accidentes de tránsito.

Se llega a esta solución por la consideración de dos factores: a) La justicia civil es la que incuestionablemente se halla menos recargada con

procesos en que se debatían controversias efectivas. La estadística demuestra que sacando los procesos por divorcio por mutuo consentimiento (el 10,50 o/o) y las sucesiones (el 50 o/o), solo el 39,5 o/o de las causas resultan realmente controvertidas.

Analizándolo desde el punto de vista de las sentencias, y tomando en consideración las dictadas durante el año 1985 en un juzgado civil, se advierte que en materia de procesos ordinarios, en los que se dictaron 28 sentencias, el 75 o/o correspondió a divorcios, y si se les suma otras cuestiones de familia el porcentaje llega al 82,14 o/o; y del resto el 14,28 resultaron derivadas de cuestiones sucesorias. Sobre 62 sentencias sumarias, el 62,90 o/o correspondió a cuestiones derivadas del contrato de compraventa inmobiliaria. En sumarísimos se dictaron dos sentencias correspondientes a amparos.

Quiere decir que si se asigna a juzgados determinados la competencia por razones de familia y capacidad de las personas y procesos voluntarios, como así también se desplazan las ejecuciones municipales a los juzgados de ejecución, la materia residual, desde el punto de vista de las sentencias, quedaría reducida al 70,65 o/o; que, a su vez, se desdoblaría en 42,39 o/o (39 sentencias) correspondiente a contratos de compraventa y el 28,26 (26 sentencias) a otras causas. Prácticamente, se convertirían en juzgados de competencia en compraventa inmobiliaria.

b) Es la única solución posible, ya que el desplazamiento de cualquier otro tipo de causas, actualmente de competencia de la justicia Especial Civil y Comercial, resultaría irrelevante a los efectos buscados. Las cuestiones derivadas del contrato de locación no son suficientes para modificar la situación; especialmente, en el nivel del tribunal de apelación.

Lamentablemente, aquí radica el núcleo del problema; y la solución, cualquiera que ella pueda ser, pasa irremediablemente por el destino que se asignen a las acciones por accidentes de tránsito. Cualquier otra vía que se intente llevará a una vía muerta con la consiguiente pérdida de tiempo.

Esto se comprueba analizando las sentencias dictadas en un Juzgado Especial en lo Civil y Comercial durante el año 1985, donde se observa que ascendieron a 259, discriminados: ordinarios 5; sumarios 127; sumarísimos 6 y desalojos 121.

Una característica importante reside en que las sentencias ordinarias, sumarias y sumarísimas fueron dictadas todas luego de abierta la causa a

prueba, vale decir que no hubo rebeldías. La situación se invierte en materia de desalojos, en donde sobre 121 sentencias 89 se dictaron previo allanamiento o declaración de rebeldía; por lo que solo en el 26,44 o/o de los casos (32 sentencias) medió controversia y apertura a prueba.

Tomando solo en consideración las sentencias precedidas de efectiva controversia, que ascienden a 170, se observa que 111 (el 65,29 o/o) correspondieron a accidentes de tránsito, 32 a desalojos (el 28,8 o/o); y si se les suman nueve causas más, derivadas del contrato de locación (el 5,29 o/o), se concluye que en este fuero el 89,40 o/o están absorbidas por las causales enunciadas (65,29 o/o accidentes de tránsito y 24,11 o/o sobre locaciones).

El resto (el 10,60 o/o) está constituido por 4 (2,35 o/o) locaciones de obra; 3 (1,76 o/o) derivadas de la propiedad horizontal; 2 (1,1 o/o) interdictos; 2 (1,17 o/o) divisiones de condominio; 3 (1,76 o/o) cobro de honorarios y con una sentencia: nulidad de decreto municipal, cobro de prestación médica, consignación y cancelación de prenda y medianería.

Esta elevada cantidad de sentencias, precedidas de controversia, es la que ha provocado el alto grado de apelabilidad que ha recargado al tribunal de apelación, especialmente en lo referido a las causas por accidente de tránsito.

Aunque se trata solo de una etapa de transición hasta la implementación de la estructura judicial definitiva, existe el peligro de recargar excesivamente el fuero civil, por lo que, como alternativa, según el volumen de trabajo que representaría este tipo de procesos a la luz de estadísticas más completas, podría disponerse la asunción de esta competencia por seis meses; y, luego, dividirla asignando a la justicia civil solamente las causas en que se reclame por lesiones o muerte de personas.

Por su parte, los juzgados comerciales continuarían con su actual competencia, pudiéndoseles asignar, en todo caso, y si no continúa el actual aumento de concursos, cuya incidencia es difícilmente mensurable estadísticamente, las demandas derivadas de los contratos de locación de obras y servicios y contratos que les sean afines.

La justicia Especial en lo Civil y Comercial proseguiría con su actual competencia, menos las causas que anteriormente se han adjudicado a los juzgados civiles y comerciales.

Independientemente de todo ello, tendrían que seleccionarse los juzgados que comenzarían a entender exclusivamente en los juicios ejecutivos y ejecuciones especiales, como así también en los juicios de conocimiento, en que se reclamen exclusivamente el cobro de sumas de dinero provenientes de contratos de compraventa comercial, tarjetas de crédito y préstamos personales; especialmente, respecto de estos procesos de conocimiento, si se admite la propuesta de reforma al art. 356 del CPN que se formula a continuación.

14. REFORMAS INMEDIATAS EN LA ACTUACION PROCESAL

1) En este aspecto, podría imponerse de inmediato la celebración de la audiencia preliminar, por cuanto la experiencia recogida en los juzgados que la han aplicado demuestra su factibilidad, sin necesidad de provocar previamente cambios funcionales o materiales.

2) En cuanto a la racionalización del trabajo, deberán instrumentarse grupos de estudio integrados por magistrados y funcionarios para el análisis de su implementación gradual.

3) Como la introducción del proceso monitorio puede requerir una divulgación doctrinal previa, ya que siendo una figura actualmente desconocida en nuestro medio, su implementación puede provocar rechazos, previamente resulta aconsejable proceder a la modificación del art. 356, inc. 1, CPN, en el sentido que en donde dice que ante el silencio del demandado frente a la demanda podrán estimarse como ciertos los hechos expuestos en ella, habrá que disponer que dicho silencio provoca el reconocimiento de los hechos.

No cabe duda de que existe una exigencia de regulación legal en ese aspecto porque el silente, con su inactividad, opera negativamente retardando, demorando el proceso, rompiendo la igualdad del comportamiento procesal, violando los deberes de lealtad en el debate o penetrando en las categorías del dolo o del fraude. De ahí la importancia del silencio y la necesidad inexcusable de contar con una regulación legal, porque constituye una forma de inactividad trascendente de innegable repercusión en el ámbito del proceso.

A título de antecedente, cabe anotar que en el VI Congreso Nacional de Derecho Procesal, realizado en Tucumán en el año 1970, a través de la comisión VI, se arribó a la conclusión de que en el proceso civil la omisión

de comparecencia —y el consiguiente silencio del rebelde— debe importar una *efectiva descarga* en la actividad probatoria y la admisión en la sentencia de los hechos expuestos por el actor; solución luego recogida también en el ordenamiento procesal de la Prov. de Entre Ríos, actualmente en vigencia.

En sus efectos, dicho estatuto equipara la situación del que contesta la demanda, pero guarda silencio con la del que observa idéntica actitud omisiva subsumida en la rebeldía; disponiendo, en ambos casos, que se tendrán por reconocidos los hechos expuestos por el demandante sin subordinarlo a las circunstancias de la causa, como lo hace el Código Procesal Nacional.