

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

***La cultura y el sistema jurídico como  
condicionante de la Reforma Judicial.***

Por German C. Garavano<sup>1</sup>

VERSION PRELIMINAR

---

<sup>1</sup> Abogado (UCA), Juez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e Investigador formado de la Asociación Civil Unidos por la Justicia – [www.unidosjusticia.org.ar](http://www.unidosjusticia.org.ar) –

## **Introducción:**

Si bien parece obvio afirmar que la cultura y el sistema jurídico de un país juegan un rol clave en la reforma judicial, algunas experiencias de la región y en particular las de Argentina, permiten sostener que estos elementos no han sido tenidos debidamente en cuenta a la hora de proponer y experimentar propuestas de reforma judicial.

Los años 90 y aun con más fuerza esta nueva década que estamos recorriendo, marcan al proceso de reforma judicial como una de las bases de cualquier intento de progreso sostenido. Tanto desde el punto de vista económico como social, el buen funcionamiento de la justicia se ha ido convirtiendo en un elemento necesario para el desarrollo de los países del mundo y la región.

Se han propuesto y llevado adelante reformas de los sistemas judiciales en países europeos, asiáticos, africanos y especialmente en latinoamérica.

Los organismos internacionales, en general, y los de crédito en particular, han apoyado e impulsado con diverso éxito diferentes cambios en la administración de justicia, e incluso en los sistemas jurídicos de los pueblos de nuestra región.

Algunos ejemplos de ello pueden ser las conferencias mundiales y regionales que organizan habitualmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), de otro lado la puesta en marcha con singular éxito del Centro de Justicia de la Américas como un organismo dependiente de los lineamientos políticos de la Reunión de Ministros de Justicia de la Región (REMJA) dentro del sistema de la Organización de Estados Americanos, marcan la importancia asignada al tema. A esto se suman esfuerzos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de diversos organismos de cooperación bilateral de Estados Unidos de Norteamérica, España, Canadá, Alemania, Japón y algunos otros países europeos.

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

Si bien todo este esfuerzo sin dudas ha generado resultados, algunos alentadores, como los niveles de información con los que hoy contamos, el fortalecimiento de diversas organizaciones no gubernamentales vinculadas a la problemática, la participación de sectores de la sociedad civil, la incorporación de tecnología, la aprobación de modernos ordenamientos procesales; en términos generales la población sigue sin recibir mayores beneficios y sin depositar la confianza en su justicia.

De otro lado, si bien en algunos casos los cambios han sido significativos, pareciera ser que no han podido conmover la cultura y tradición de los actores del sistema, los que en muchos casos siguen trabajando en forma similar a lo que lo hacían antes de las reformas.

Cabe tener en cuenta también que el proceso ha incluido la incorporación de instituciones ajenas a nuestras tradiciones que no solo no han contribuido de la forma esperada sino que por el contrario han generado profundas crisis en la estructura misma de los sistemas judiciales. Tal vez un ejemplo de ello pueda ser la extendida incorporación a lo largo de la región de los Consejos de la Magistratura, especialmente aquellos con facultades de administración y gobierno del Poder Judicial. Esta institución propia de sistemas políticos europeos que nació para dar mayor independencia a la justicia, procurando que asumiese algunas funciones que llevaba adelante el Poder Ejecutivo - generalmente a través de su ministerio de justicia- generó conflictos –al menos en Argentina y otros países- con las Cortes Superiores.

Con esto no se pretende criticar o siquiera abrir un juicio de valor sobre diversos caminos que ha tomado la reforma judicial, sino simplemente procurar de un modo objetivo marcar los conflictos que producen los cambios y el rol clave, aunque generalmente olvidado o ignorado, que juegan el marco normativo vigente en un país y su cultura o tradición jurídica.-

Esto ha llevado no solo al fracaso a muchos intentos de reforma, sino que en diversos países ha generado organizaciones judiciales en conflicto permanente, instituciones híbridas que en muchos casos han dejado de ser un

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

sistema lógico en el cual cada una de las partes cumple un rol predeterminado para pasar a ser partes en contradicción que no sólo no se complementan sino que compiten y luchan por espacios de poder, o que en el mejor de los casos actúan en forma anárquica como si fueran el todo sin reparar siquiera en las acciones de las restantes piezas del sistema .-

Lamentablemente no se trata de un conflicto nuevo, sino que en la historia de nuestros pueblos, nacimos con esta confrontación que, latente durante mas de un siglo, con la reforma judicial vuelve a resurgir con mayor fuerza que nunca.

### **Sistema, cultura y cambios:**

Hasta aquí pareciera que me he convertido en uno de los mayores críticos de la reforma judicial, cuando en realidad esta es una de las causas mas importantes que tienen nuestros países por delante. Sin embargo, creo que luego de las experiencias de estos últimos veinte años ha llegado el momento de realizar un balance y reencauzar el proceso de forma tal de responder a las demandas de la gente, respetando tradiciones, valores y características de cada uno de los actores involucrados y de los propios países.-

Si bien a lo largo de estos últimos años, he creído que las acciones concretas eran el elemento clave para avanzar en el mejoramiento de los sistemas judiciales y por ende la puesta en marcha de proyectos y la realización de cambios eran el combustible necesario para seguir adelante, también la experiencia ha demostrado que con ello no basta y que es necesario tener la visión global del sistema jurídico y procurar guardar cierta coherencia mínima, que permita sostener la idea de sistema.

A fin de no tornar extensa esta ponencia, procuraremos simplificar al extremo las definiciones y conceptualizaciones relativas a los términos sobre los que trabajaremos, básicamente los sistemas jurídicos imperantes y en definitiva los sistemas judiciales que se desprenden de ellos.

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

Por un lado tenemos el sistema del “precedente” o “Common Law” y el sistema de Codificación o “Civil Law”, ambos se han ido acercando con el correr del tiempo, ya sea por el aumento de la codificación y regulación legislativa, mientras que en el segundo el precedente, a través de la jurisprudencia ha cobrado una importancia clave en el funcionamiento real del sistema.-

Ambos modelos se organizaban sobre sistemas judiciales con características muy peculiares y con claras diferencias entre ellos, tanto en lo que respecta al perfil de sus integrantes, principalmente de los jueces, como respecto del rol de la ciudadanía en la justicia. Otras diferencias claras radicaban en la forma en que se conducían los procedimientos, la organización de los tribunales y sus competencias, la estructura de las oficinas judiciales y las características de los funcionarios que las conformaban.

Así en los países con “Common Law”, la figura del juez se relaciona a un experimentado abogado, mientras en el segundo de los casos a un funcionario especializado. En este punto vale recordar además las claras diferencias en cuanto a la competencia de los tribunales y por ende al tipo de casos que los jueces debían atender, pues mientras en el “Common Law” éstos intervienen en un gran número de tipos de asuntos, en el sistema continental existen fueros o ramas del derecho integradas a la organización de los tribunales claramente definidas. Sin llegar al extremo de la Ciudad de Buenos Aires donde funcionan trece fueros diversos, lo cierto es que como mínimo existen jueces civiles y penales.

Este modelo de organización se relaciona íntimamente a la participación de la ciudadanía, pues mientras en los Estados Unidos de Norteamérica la gente intervienen como jurado, en Inglaterra los “Magistrate Judges” son ciudadanos entrenados para formar tribunales colegiados en pequeños conflictos, conformando un grupo de más de 4000 jueces, que en número empalidecen a los 800 jueces profesionales con que cuentan.

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

Los procedimientos marcan otro punto de inflexión, pues mientras en uno eran principalmente orales, en el otro predominaban los procedimientos escritos y las formas bizantinas.

Mientras en el “Common Law”, los jueces se agrupaban en Cortes o Tribunales, de forma de poder funcionar mas eficientemente atento la naturaleza oral y la inmediatez que requerían sus procedimientos, en el sistema continental cada juzgado se convertía en un ámbito donde sólo un juez con su grupo de colaboradores tenían injerencia, sin perjuicio de la existencia de los fueros que los agrupaban y las cámaras que ejercían la superintendencia.

Casualmente son estas diferencias las que marcan el primer choque al que hacíamos alusión, puesto que la mayoría de nuestros países adoptaron sistemas constitucionales similares al de los Estados Unidos de Norteamérica, que fueron insertados en una organización judicial proveniente de la colonia, es decir de los entonces virreinos, y que prácticamente no tenía puntos en común ni similitud alguna con aquella que respondía al nuevo ordenamiento institucional adoptado. Si bien uno podría haber pensado que frente a tal conflicto institucional, los modelos se habrían transformado rápidamente para asimilarse sin roces con el esquema constitucional, esto no fue lo que sucedió. Los sistemas judiciales de muchos países de nuestra región siguieron funcionando del mismo modo en que lo venían haciendo.

Seguramente ello fue por efecto del fuerte arraigo cultural y la tradición jurídica, la cual lejos de modificarse se fue consolidando y trazando nuevos lazos que se emparentaban con las propias raíces culturales de los actores de aquel entonces.

Repasados los sistemas jurídicos y judiciales vigentes, emerge la cultura jurídica y dentro de ella la cultura o tradición judicial. Estas han tenido una fuerte incidencia no solo a nivel institucional y de la conformación del sistema, sino básicamente en orden al funcionamiento real de la justicia y el comportamiento de los actores sociales que interactúan en ella.

## La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

Así las cosas, es necesario distinguir al menos dos niveles, por un lado el institucional, relativo a las características del sistema jurídico y judicial, y por otro, el cultural, vinculado al funcionamiento real de las instituciones y sus miembros. Como vemos, ambos están relacionados y sobre ellos se operan los cambios, siendo evidente que mientras los cambios estructurales y la aparición de nuevas instituciones influyen sobre el sistema, aquellos que hacen al funcionamiento inciden directamente en la cultura. Pero como no se trata de categorías lineales e independientes sino de dos niveles unidos de raíz por miles de vasos comunicantes que fluyen en ambas direcciones, obviamente muchas de las acciones que se ejercen operan sobre ambos.

Tal vez el ejemplo paradigmático de ello sean las reformas procesales, pues ellas no solo buscan cambiar la realidad del funcionamiento de un sistema y el comportamiento de los que lo integran, sino que también en términos generales incluyen modificaciones estructurales, cada vez de mayor significación. Un ejemplo de ello se verifica en muchos ordenamientos de procesos laborales, de familia y penales, que incluyen junto a la introducción de la oralidad la conformación de tribunales colegiados de única instancia. Pero algunos avanzan aun más, como el Código Procesal Penal de la Nación Argentina, que creó y puso en funcionamiento la Cámara de Casación Penal, órgano hasta ese momento ajeno a la tradición jurídica del país y en definitiva al sistema judicial imperante. Este Tribunal, de origen francés, en sus primeros tiempos enfrentó también fuertes conflictos con la Corte y otras Cámaras de segunda instancia en materia penal y aun hoy no se termina de incorporar al sistema en cuanto a su lógica conformación.

Este complejo panorama, sin dudas, determina la importancia estratégica que tiene en cualquier proceso de reforma judicial conocer acabadamente la cultura y el sistema jurídico y prever acciones y cambios que no terminen por desarticularlos de forma de poner en crisis su estructura y funcionamiento. La introducción de modificaciones debe enmarcarse en ese contexto y tener en cuenta que por mas adecuado que parezca un instituto o la creación de una institución, no siempre son el camino adecuado para generar la transformación deseada.

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

Más aun, muchas veces, como ha sucedido en la Argentina, estos cambios tiendan a tornar mas complejo el sistema, fortaleciendo las posiciones corporativas, burocratizando aun más el funcionamiento institucional y, en definitiva, alejándolo de la gente. Ello sin contar que habitualmente estos cambios consumen una cantidad significativa de recursos que, aplicados de otra forma, hubieran permitido cumplir los objetivos buscados de manera más racional y eficiente, respetando los condicionantes culturales y legales que existen en nuestras sociedades.

Sin duda la reforma judicial aun es una asignatura pendiente en nuestra región; los cambios impulsados no han logrado revertir la situación imperante y si bien ha habido grandes progresos en áreas asociadas, vinculados al respeto por los derechos humanos, el acceso a la justicia, la designación de los jueces y otras modificaciones tecnocráticas, lo cierto es que todavía contamos con sistemas judiciales que desde la mirada de la población al menos aparecen como deficientes.

### **El caso de la Argentina:**

Hecha esta introducción la idea es ir analizando distintos ejemplos que justifican la afirmación inicial y ver cómo encontrar, no ya la solución, extremo que nos parece un tanto ambicioso por no decir utópico, sino repasar enseñanzas de experiencias pasadas que nos ayuden a encauzar e impulsar la reforma del sistema judicial.-

Recientemente, un ejercicio del Grupo de los Talleres de San Nicolás para la Planificación de los Escenarios Futuros del Sistema Judicial Argentino<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> Se trata de un proyecto inicialmente promovido por la mesa de justicia del dialogo Argentino, e impulsado por la Asociación civil Conciencia con el apoyo de ARGENJUS, el PNUD y el Ministerio de Justicia a través del Programa Integral de Reforma Judicial, en el cual se reunió a 55 líderes del sistema judicial argentino, para trabajar con la metodología y facilitación del experto en Dialogo Cívico, Adam Kahane y su equipo. Se realizaron dos reuniones en la ciudad de San Nicolás ubicada a 250 Km. de la Ciudad de Buenos Aires y otros

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

permitió que un grupo de actores relevante hiciera una crónica histórica dividida en diversos periodos de la evolución y los principales acontecimientos de la historia jurídica o judicial del país. Este repaso nos permite -como lo desarrolló en su momento Martín Böhmer<sup>3</sup> para el caso de la enseñanza del derecho en la Argentina- encontrar experiencias y explicaciones para no cometer los mismos errores y enfrentar diversos fenómenos que se producen en procesos de cambios fuertes.

Pensemos que, como señalábamos junto a unos colegas<sup>4</sup>, pocos países han vivido mayores cambios institucionales en el sector de la justicia como la Argentina durante la década pasada, sin embargo no sólo la situación no mejoró sino que hoy el sistema judicial atraviesa una de las mayores crisis de la historia y, de cara a la prestación del servicios básicos de justicia, éste se ha deteriorado hasta niveles alarmantes, ya sea por el aumento sostenido de la demanda de tutela judicial como por la baja calidad de respuesta<sup>5</sup>.

En igual sentido, uno podría decir que esto se debió a inconvenientes económicos, sin embargo la justicia también vivió la mayor asignación de recursos de la cual se tenga recuerdo.

Como muestra el gráfico siguiente, el crecimiento del gasto como parte del PBI pasó de 0.65 a casi un punto porcentual. En términos brutos, el presupuesto consolidado en justicia que gasta la Argentina pasó de 1350 millones a 2700 millones entre los años 1993 y el año 2000<sup>6</sup>

---

dos talleres en esta última ciudad. El proceso aun está en marcha y se puede consultar más información en [www.reformajudicial.jus.gov.ar](http://www.reformajudicial.jus.gov.ar)

<sup>3</sup> Decano de la facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, Argentina

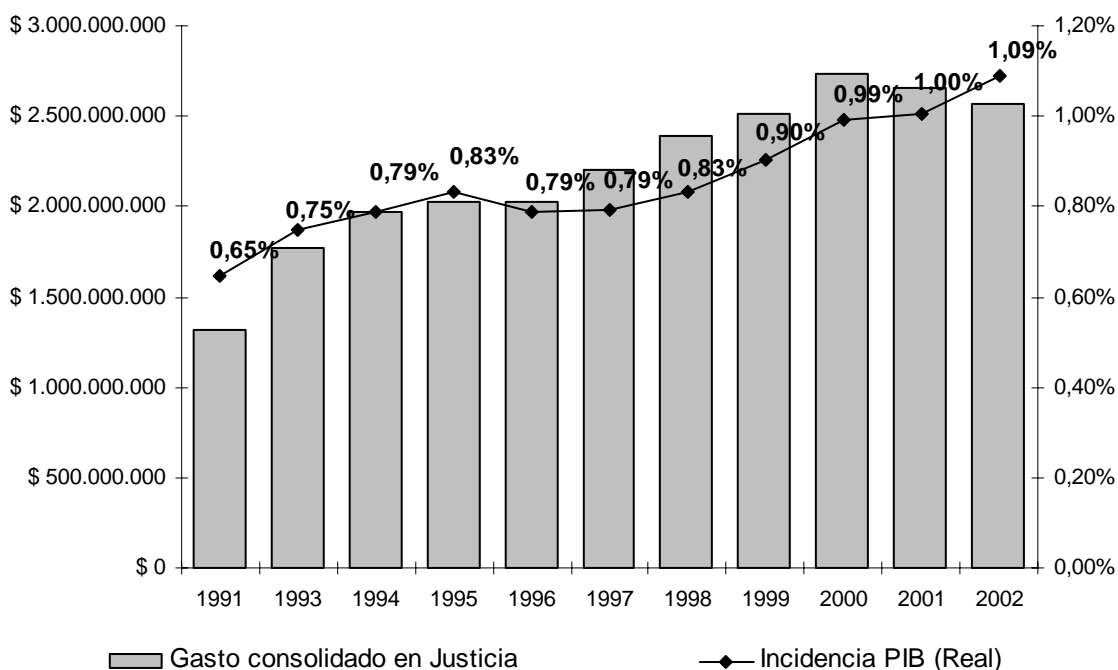
<sup>4</sup> Garavano, G C, Chayer, H., Cambelloti A., Ricci, Milena. "La Problemática de la Oficina Judicial en la Argentina", El Derecho, 03/03/1999, Año XXXVII, N° 9828.

<sup>5</sup> "PROJUSTICIA", (Gustavo Ferrari y Germán Garavano –directores- y otros) Unidos por la Justicia asociación civil. Ver en línea [www.unidosjusticia.org.ar](http://www.unidosjusticia.org.ar) ("Plan Nacional de Reforma Judicial" (Garavano, German coordinador y otros) Ministerio de Justicia, 1998; "Justicia y Desarrollo Económico" FORES-CACBA (horacio Lynch-Enrique del Carril Directores), CEA, 1999

<sup>6</sup> Unidos por la Justicia "Información & Justicia" (German Garavano Director), en prensa, 2004

## La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

**Incidencia del gasto consolidado en Justicia en PIB (Real - Año base 1993)**



Datos: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Poder Judicial de la Nación

Fuente: Unidos por la Justicia

Sin embargo, para el común de la gente poco ha cambiado y lo que lo ha hecho no ha demostrado que fuera para mejor.

Para comenzar con un análisis más detallado del sistema judicial de la Argentina parece adecuado conocer algunas características y datos a su respecto.

Argentina es una República y ha adoptado una forma de gobierno federal. Las autoridades que componen el Gobierno Federal residen en la Ciudad de Buenos Aires e incluyen el Poder ejecutivo (Presidente), el Poder Legislativo (Congreso) y el Poder Judicial.

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

El Sistema Judicial en la Argentina<sup>7</sup> consiste en 25 Poderes Judiciales, que son separados e independientes. Estos son: Poder Judicial Nacional, establecido y mantenido por el Gobierno Federal, los Poderes Judiciales o Cortes de las 23 provincias y el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es por ello que el territorio de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra bajo la jurisdicción del Poder Judicial Nacional así como también de los tribunales propios de la ciudad.

La misión de estos órganos judiciales es resolver los conflictos que se les presenten, ocurridos en el seno de la sociedad, así como resguardar los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos frente a violaciones o amenazas por parte de particulares o el mismo gobierno. En esta última actividad le corresponde controlar a los otros dos poderes del estado, para lo cual cuenta con un control de constitucionalidad amplio que puede ejercer cualquier juez de la república, a través de diversos mecanismos.

La Justicia Argentina cuenta aproximadamente con 4.106 jueces, 1.142 fiscales y 690 defensores. De este total, en los poderes judiciales provinciales, incluido el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, trabajan 3.296 jueces, 779 fiscales y 499 defensores, junto con 36.500 empleados<sup>8</sup>.

*1 Datos resumidos del Sistema Judicial Argentino – Año 2000*

Cantidad de Jueces	4.106
Cantidad de Empleados	39.933
Jueces cada 100.000 habitantes	11,4
Empleados por Juez	9,7
Cantidad de Causas ingresadas	3.580.531
Causas cada 100.000 habitantes	9.935

---

<sup>7</sup> Información Adicional, puede obtenerse de los libros realizados bajo la dirección del suscripto: ARGENTINA: EL SISTEMA JUDICIAL 2001/2002 (Gershanik, Martín), Programa Integral de Reforma Judicial, Ministerio de Justicia, 2001 e "INFORMACION & JUSTICIA" Unidos por la Justicia, en prensa, 2004. Ambos disponibles en [www.unidosjusticia.org.ar](http://www.unidosjusticia.org.ar).

<sup>8</sup> Fuente: Poder Judicial de la Nación, Ministerio Público de la Nación y Poderes Judiciales de las provincias.

## La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

Gasto en Justicia	\$ 2.737.707.910
Gasto en Justicia por habitante	\$ 75,97
Gasto en Justicia por Juez	\$ 666.758
Porcentaje del Gasto público dedicado a Justicia	3,15%
Incidencia del Gasto en Justicia en PIB	1,09%

Si bien estos son los datos agregados de la Argentina, un análisis preliminar por jurisdicción permite apreciar algunas diferencias en cuanto a la cantidad de presupuesto disponible, de jueces y en definitiva al peso real del sistema de justicia en las diferentes provincias:

*Datos por Poder Judicial Provincial y Poder Judicial de la Nación – Sistema Judicial Argentino – Año 2000*

	Jueces	Empleados	Causas ingresadas	Causas Ingresadas (Penal)	Causas Ingresadas (Civil)	Causas Ingresadas		Gasto del Poder Judicial	Incidencia del Gasto en Justicia en Gasto Público
						(Laboral)	(Cont. Administrativo)		
Buenos Aires	1.004	9.094	1.051.131	552.212	465.896	32.964	1.265	\$ 563.052.000	5,40%
Catamarca	44	457	11.022	2.430	8.190	402	32	\$ 21.973.251	3,73%
Chaco	87	1.327	79.196	43.925	31.377	3.693	195	\$ 78.724.000	7,85%
Chubut	59	338	34.426	14.832	18.535	1.053	6	\$ 40.449.332	6,80%
Cdad Bs. As.	32	457	65.926	5.241			60.685	\$ 27.598.660	0,87%
Cordoba	323	2.401	192.111	32.378	142.061	16.853	634	\$ 215.000.000	8,59%
Corrientes	117	973	47.847	23.186	21.861	2.800		\$ 55.145.000	3,67%
Entre Ríos	146		51.463	25.660	22.618	3.185		\$ 61.754.000	4,69%
Formosa	98	828	30.117	19.163	10.376	578	104	\$ 41.984.430	5,85%
Jujuy	60	567	31.843	18.498	12.556	789	370	\$ 30.693.971	4,29%
La Pampa	49	424	26.184	17.608	8.332	244	32	\$ 24.023.530	4,34%
La Rioja	28	353	10.260	5.314	4.367	574	23	\$ 18.363.960	2,40%
Mendoza	190	2.286	323.113	136.013	179.209	7.891	229	\$ 85.398.950	5,28%
Misiones	70		31.006	22.424	8.582			\$ 38.475.000	4,26%
Neuquén	92	868	25.728	14.343	9.534	1.851		\$ 41.395.913	3,67%
Río Negro	74		44.628	24.351	17.269	3.008		\$ 43.332.522	5,65%
Salta	95	943	98.922	71.650	24.705	2.567	141	\$ 36.754.950	3,74%
San Juan	67							\$ 28.000.000	3,35%
San Luis	45	440	5.785	2.358	2.460	950	9	\$ 18.660.064	2,26%
Santa Cruz	30	488	16.516	8.245	7.821	424	25	\$ 27.255.000	3,44%
Santa Fe	316	1.713	432.552	208.611	208.492	15.449		\$ 147.204.892	5,67%
Santiago del Estero	54	874	39.992	17.029	21.423	1.540		\$ 23.312.620	3,12%
Tierra del Fuego	22	192	10.027	5.013	4.481	510	23	\$ 18.810.000	4,87%
Tucumán	207	1.263	69.877	34.576	32.781	1.933	587	\$ 60.378.000	5,73%
Poder Judicial de la Nación	810	13483	850.859	256428	279477	20321	41368	\$ 646.424.000	1,31%

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

a. Las reformas institucionales y el sistema jurídico:

Volviendo a la historia, el primer conflicto se produjo entre el sistema judicial constitucional y la organización judicial y la cultura o tradición jurídica imperante, es decir aquella proveniente de la época de la colonia, cuando Argentina era el Virreinato del Río de la Plata.

Transcurridos ciento cincuenta años de la promulgación de la constitución nacional, el sistema judicial real, el de las bases culturales, aquel que siguió la tradición colonial, parece haber resistido los diferentes embates a los que fue sometido. Una prueba de ello es que pese a la persistencia de nuestros constituyentes en mantener la normativa constitucional respecto del juicio por jurados<sup>9</sup>, mas allá de sus bondades, jamás pudo ser puesto en práctica a lo largo de este siglo y medio de historia.

Mucho más cerca en el tiempo y en ocasión de la reforma constitucional de 1994, en el nuevo texto de la carta magna se introdujeron un sinnúmero de cambios atinentes al sistema de justicia propiamente dicho, sin perjuicio de otros tantos relativos a organismos vinculados.

Así, se introdujo el consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, modificando el sistema de selección y remoción de los jueces. Otorgándole además al primero de ellos facultades de administración, capacitación, reglamentación y otras.

Por otra parte, se le dio carácter de órgano extra poder al Ministerio Publico fijando las ramas que lo conformaban, la Procuración General y la Defensoría General de la Nación.

Estos cambios sumaban nuevas instituciones, básicamente de origen europeo, y se apartaban de cambios similares implementados a nivel de las

---

9 Constitución Nacional, artículo 24

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

jurisdicciones provinciales donde ya habían irrumpido estos nuevos organismos pero con facultades acotadas y sin grandes estructuras burocráticas. La mayoría de las provincias ya contaban con consejos de la Magistratura, algunas con rangos constitucionales, otras legales y otras reglamentarios, pero con la única finalidad de proponer y/o seleccionar los candidatos a cubrir las vacantes de los jueces.

El objetivo central a nivel nacional, que buscaba el constituyente era recomponer la independencia del Poder Judicial, que durante los años había sido significativamente mellada por la designación de magistrados sin los antecedentes adecuados y/o con fuertes vínculos con el gobierno de turno.

Sin perjuicio del inicial consenso existente sobre la necesidad de esta institución respecto de la designación de los jueces y mas allá de las fuertes críticas sobre las demoras existentes y la existencia aun de presiones políticas especialmente para determinados cargos, es cierto que la calidad de las designaciones ha mejorado sensiblemente. Pero mientras se lograba ese objetivo, las restantes facultades otorgadas ponían en crisis el gobierno del Poder Judicial. Se introducía una institución cuya finalidad en la Europa de la reconstrucción institucional era reducir las facultades del ejecutivo en cuanto a organización judicial, pues no debemos olvidar que en países como España, Portugal y otros: es el Ministerio de Justicia el encargado de las Oficinas judiciales y todos los medios humanos y materiales que en ella hay; para sacarle esas facultades al propio Poder Ejecutivo y asignarlas a un nuevo organismo que si bien se integraba al poder judicial, mas allá de ciertas afirmaciones que despeja el texto constitucional, se estructura sobre una composición mixta, donde los magistrados constituyen una parte minoritaria. Pensemos que en el Consejo de la Magistratura de la Nación sobre veintiún Consejeros tan sólo cinco son jueces.

Es decir mientras de un lado se procuraba mejorar la independencia en término de las designaciones, del otro se le restaba independencia en todo lo atinente a las administración y manejo de recursos, incluida la estratégica capacitación judicial.

## La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

Así, estos trascendentes cambios institucionales no solo no parecen, al menos en la evidencia empírica y la mirada de la gente, haber generado la transformación del sistema de justicia esperada, sino que lo han inmerso en una crisis institucional de proporciones, poniendo en duda su efectividad y eficacia.

En definitiva, hoy el esquema institucional argentino, tal como fuera adelantando, ha mantenido la estructura judicial del constituyente de 1853, inspirada en la de los Estados Unidos de Norteamérica, pero con la incorporación de una serie de instituciones ajenas a esta, que han generado conflictos aun pendientes de resolución. En este sentido no sólo podemos mencionar las amplias facultades del Consejo de la Magistratura y la aparición de la Cámara de Casación Penal, sino también la cada vez mas compleja y especializada organización en fueros de la justicia federal. Pensemos que en los últimos años se han creado el fuero de la Seguridad Social y el Penal Tributario, los que se suman a los mas de diez ya existentes.

En definitiva, a nivel federal existe hoy un conflicto planteado, incluso en términos jurídicos, con resoluciones contradictorias entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Magistratura sobre las competencias de cada uno, que no hace mas que complicar un sistema judicial complejo, integrado por juzgados, tribunales y Cámaras en mucho casos con competencias similares y superpuestas, tanto en términos administrativos, de superintendencia y jurisdiccionales<sup>10</sup>.

Esta situación, mas allá de las criticas que pueda merecer por no haber logrado conmovier la situación de crisis que aun enfrenta nuestra justicia, encuentra explicación en la cultura jurídica, mas proclive por tradición y afinidad a mirar la experiencia Europea, de donde se han tomado gran parte de estas instituciones, al igual que el modelo de juez, especializado y académico, por

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

sobre el habitual en el mundo anglosajón del abogado litigante que culmina su carrera en la magistratura.

Por otra parte, la cosmovisión imperante impidió ver otras experiencias tal vez mas compatibles a la organización judicial constitucional, como la Conferencia Judicial, el Centro Judicial Federal y la oficina Administrativa de la Justicia Federal que funcionan en los Estados Unidos de Norteamérica<sup>11</sup>.

Nuevamente, no se trata de cuestionar las reformas o instituciones existentes, mas allá de los juicios que ellas merezcan, sino de demostrar como los aspectos culturales y el sistema jurídico se condicionan mutuamente y a su vez a los cambios que queramos introducir en el sistema judicial.

b. La organización judicial, las reformas procesales y la cultura:

Por su parte la organización judicial propiamente dicha se mantuvo prácticamente inalterada desde la colonia a la fecha. La justicia argentina, se encuentra organizada –en términos generales- por juzgados de primera instancia, Cámaras de Apelación y la Corte Suprema. Asimismo dentro del Poder Judicial funciona la Defensoría Pública, en cabeza de un Defensor General, defensores ante las Cámaras y ante los juzgados de Primera Instancia y la Procuración General con un Procurador, Fiscales de Cámara y fiscales de primera instancia.

---

<sup>10</sup> Respecto de estos últimos, en materia penal en mas de un 10% de las causas en promedio se plantean cuestiones de competencia entre tribunales de una misma jurisdicción.

<sup>11</sup> Bolatti S. y Garavano G.c. “Algunas lecciones del sistema judicial de los Estados Unidos” pag. 219/249 en “Poder Judicial, Desarrollo Economico y competitividad en la Argentina Tomo III (Ana I. Piaggi de Vanossi Directora), Ed. Rubinzal Culzoni Editores, Bs. As. diciembre 2002.

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

En el sistema federal, como dijimos, el Ministerio Público se ha transformado en un órgano extrapoder y es una tendencia sostenida a nivel nacional de la mano de la introducción de sistemas de enjuiciamiento penal acusatorios.

Los juzgados, a lo largo de país, generalmente se conforman por una o mas secretarías, cada una de ellas encabezada por un secretario e integrada por un prosecretario, un oficial, un escribiente, dos auxiliares y una persona de maestranza.

Por su parte, los Tribunales Orales, se han constituido con rango de segunda o de primera instancia, según la jurisdicción, y se conforman con una única secretaria integrada en forma similar a la de un juzgado.

Las cámaras de Apelación se dividen en Salas y cada una de ellas se conforma con una secretaria con similar integración, sin perjuicio de aquellas de secretarías que, dependiendo de la presidencia de la Cámara, se ocupan de cuestiones de soporte jurisdiccional: superintendencia, jurisprudencia, patronato, habilitación, etc.

Las Fiscalías y Defensorías tradicionalmente se han conformado con una estructura mas pequeña; sin embargo la irrupción de procedimientos acusatorios en materia penal llevó a reforzarlas, incorporando la figura del secretario y completando la planta para conformar secretarías. Solo en algunas experiencias novedosas han podido conformar estructuras diferenciadas<sup>12</sup>.

En este sentido es interesante rescatar que ello es así pese a la diversidad de jurisdicciones, propia de un país federal, y los cambios procesales que vivieron muchos de ellas. Por ejemplo en el caso del ordenamiento procesal penal, la provincia de Córdoba, una de las pioneras en introducir el sistema acusatorio, ha mantenido en sus bases un esquema de organización similar al existente en el resto del país. Algo parecido ocurre en la provincia de La Rioja, que cuenta

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

con un sistema de enjuiciamiento civil de características orales desde mitad del siglo pasado.

En el propio sistema de justicia federal, al modificarse el Código Procesal Penal en el año 1992, mediante la ley 23.984 y la ley de implementación 24.121, que introdujo un sistema de enjuiciamiento penal mixto, la estructura y conformación de los tribunales se mantuvo prácticamente sin cambios, e incluso algunas modificaciones jamás fueron efectivizadas, tales como los jefes de Mesa de Entrada, los Secretarios en las Seccionales policiales, etc.

Repárese que aun hoy, en Argentina, la mayoría de los juzgados de los diferentes Poderes Judiciales a lo largo del país mantienen estructuras similares y se comportan de la misma manera.

Por otra parte, siguiendo la tradición hispánica, una de las figuras claves del esquema judicial argentino, como vimos al describir la conformación de los órganos jurisdiccionales, es el secretario, encargado -de acuerdo a los diferentes ordenamientos procesales-, de dar fe publica de los actos desarrollados en los tribunales, entre otras facultades. Sin embargo la realidad ha transformando a este funcionario en una especie de vice-juez o Fiscal delegado en lo que al ministerio publico respecta, extremo que no ha sido receptado en ordenamiento legal alguno<sup>13</sup>. Esto nos indica incluso, como algunos cambios se producen directamente por efecto de la tradición y la cultura mas allá del soporte normativo.

La experiencia de estos intentos fallidos, por cuanto no lograban en términos generales la transformación pretendida, ha llevado a impulsar junto con las nuevas modificaciones, cambios integrales que permitan generar nuevas actitudes y, en definitiva, formas de trabajo en los actores del sistema.

---

<sup>12</sup> Fiscalía de Circuito de Saavedra de la Procuración General de la Nación y Oficina de NN de la Fiscalía de Cámara de la Ciudad de Rosario en el Poder Judicial de Santa Fe.

<sup>13</sup> Garavano, G.C. y Palma L. "El Rol del Secretario en la Justicia Argentina del nuevo milenio" Inédito en prensa La Ley , 2004.

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

Lamentablemente existen aun algunas experiencias que, apoyadas desde lo discursivo en la necesidad de promover este cambio cultural y dar lugar a transformaciones sustentables, no existe evidencia que lo hayan logrado. En este sentido algunos proyectos impulsados y financiados por el Banco Mundial todavía no han mostrado los resultados acordes a las inversiones realizadas.

Desde otro lugar siguiendo metodologías distintas de amplia participación y sobre el reconocimiento del campo, se han asentado algunas experiencias que si bien incipientes permiten ver con cierto optimismo este largo proceso de reforma judicial.

En ese sentido se puede rescatar la experiencia de la puesta en marcha de las oficinas de investigación de expedientes con autor desconocido “NN” de la Ciudad de Rosario<sup>14</sup>, llevada adelante por el Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe con el apoyo de un experto internacional y otro local de la institución FORES –Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia- financiados por el Ministerio del Interior con fondos del Banco Mundial<sup>15</sup>. En este caso, el trabajo se realizó con los actores locales, que si bien estaban inmersos en la dinámica de un procedimiento penal inquisitivo, pudieron -a partir de una experiencia previa de reorganización de la estructura de la Cámara de Apelaciones en lo Penal de esa Ciudad- conformar esta nueva oficina que -con fuertes limitaciones y aun restricciones legales- permitió descomprimir los juzgados de instrucción y comenzar una labor investigativa de mayor calidad para este tipo de casos. Esta experiencia se esta repitiendo en la ciudad de Santa Fe, capital de la provincia homónima.

---

<sup>14</sup> Se trata de la segunda ciudad en importancia y cantidad de habitantes del país, con aproximadamente un millón de habitantes.

<sup>15</sup> Chayer, H.; Garavano, G. Otamendi S; Scotto M “Unidad Fiscal de investigación de Delitos con autores Ignorados: Una propuesta de organización”, la Ley actualidad, 1-12-2002

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

Otro ejemplo, desde la actividad de soporte jurisdiccional, ha sido la suscripción de los Convenios interjurisdiccionales de Comunicación Electrónica y Sistema de Información.<sup>16</sup>

El primero de ellos tiene por finalidad establecer mecanismos de cooperación entre los diversos poderes judiciales en materia informática, homogeneizar los dominios de Internet y las direcciones de correo electrónico de los jueces y funcionarios, impulsar la incorporación de la firma digital y el uso de la comunicación electrónica entre tribunales de diferente jurisdicción.

Por su parte, el segundo de ellos se basa en la necesidad de compartir capacidades e información sobre los poderes judiciales y ministerios públicos, definiendo las finalidades de los sistemas de información, homogeneizando los datos que se deben recoger y presentar, y la forma de hacerlo.

Lo novedoso de ambos instrumentos ha sido la forma de elaboración, lo cual permitió su rápida aprobación. Asimismo mas allá de las dificultades, básicamente por la inexistencia de recursos destinados a su puesta en marcha, ambos instrumentos permitieron que todos los Poderes Judiciales homogeneizaran sus direcciones en Internet, que se creara una pagina o portal común a todos los Poderes Judiciales y Ministerios Públicos del país, que varios Poderes Judiciales impulsaran el uso de firma digital entre los jueces, que se generaran áreas o se asignaran personas a la conformación de estadísticas, las que a su vez permiten recolectar información en forma similar en las diversas jurisdicciones.

En definitiva, la enseñanza que esta experiencia trasunta, como el trabajo compartido por los propios actores y su protagonismo, puede ayudar a vencer resistencias culturales y generar un cambio, que mas allá de lo logrado al día de hoy permite marcar el camino por el cual seguir desarrollándose. Sin vulnerar el sistema jurídico, siguiendo el ejemplo de la ley convenio para las comunicaciones interjurisdiccionales y exhortos, se pudo trabajar

---

<sup>16</sup> Ver en línea en [www.justiciaargentina.gov.ar](http://www.justiciaargentina.gov.ar) y [www.reformajudicial.gov.ar](http://www.reformajudicial.gov.ar)

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

cooperativamente sobre temas complejos, que de otra manera jamás se hubieran podido encaminar.

En el momento de la firma de los convenios, la mayoría de los Poderes Judiciales tenían direcciones o dominios de Internet totalmente indescifrables para la mayoría de la población y desconocidos para los propios actores del sistema judicial, integrados por abreviaturas de nombres de Cortes o Poderes Judiciales.

La experiencia de la Mesa del dialogo de Justicia también marca un camino en dicha dirección; en ella se han reunido las principales organizaciones y actores del sector, que incluyeron la participación de ministros de Cortes nacionales y provinciales, el Procurador y el Defensor general, jueces, fiscales, defensores, organizaciones no gubernamentales, colegios de abogados, asociaciones de jueces, sindicatos de empleados judiciales, universidades, legisladores, ministros, etc. Hace mas de un año y a través de trece reuniones<sup>17</sup> han discutido algunos temas institucionales claves como la integración del Consejo de la Magistratura, las competencias de la Corte Suprema Nacional y las cartas compromiso de la justicia con el ciudadano, entre otros. Han avanzado sobre sólidos consensos en temas como la puesta en marcha de casas de justicia, Centros móviles de orientación al ciudadano, publicación de manuales de educación popular, impulso de nuevas leyes de tribunales de paz o vecinales, entre otras iniciativas.

Esto ha permitido el trabajo cooperativo, generando cambios en el sistema impulsados por los principales actores, en beneficio y de cara a la sociedad.

### **Conclusiones y algunas lecciones:**

---

<sup>17</sup> La decimocuarta reunión esta prevista para el próximo 5 de marzo de 2004 en la sede del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Mas información en [www.reformajudicial.jus.gov.ar](http://www.reformajudicial.jus.gov.ar)

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

En definitiva, como dijimos al comenzar esta ponencia, sin dudas la cultura y el sistema jurídico no solo se condicionan mutuamente, sino que lo hacen fuertemente con cualquier proceso de reforma judicial que se procure llevar adelante.

Esta influencia, alcanza a los cambios procesales, que operan sobre la conformación institucional del sistema y la cultura o tradición que subyace en el, y que delimita el funcionamiento real del mismo.

Por ello, si se pretenden impulsar cambios sobre el sistema judicial, se debe prever sobre que niveles estos cambios van a tener incidencia y cual será la reacción esperada, tanto de rechazo desde lo cultural como de conflictividad a nivel de sistema institucional.

Algunas de las experiencias exitosas reseñadas de Argentina y otras de las que tenemos conocimiento en otros países de la región, han trabajado sobre estas bases, mientras que otras soluciones mas vinculadas a la imposición de cambios e importación de soluciones en paquetes armados, han fracasado.

Aun, cambios aceptados como el caso del Código Procesal Penal de la Nación, no han satisfecho las expectativas, pues si bien la introducción de la oralidad transparentó los procesos penales, aquellos que llegan a etapa de juicio son una parte mínima del total de iniciados, como así también, la opinión mayoritaria de la población no reconoce progresos significativos, ni mucho menos acordes a la inversión generada<sup>18</sup>. Ello por cuanto no sólo generó crisis institucionales y alteró su conformación, sino que no logró conmover la tradición judicial que mantuvo prácticamente inalterada la forma en trabajaba<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Mas allá de una inversión inicial estimada en 200 millones de pesos que en aquel entonces equivalían a dólares, implicó un aumento presupuestario permanente del orden de los 100 millones de pesos, lo que implicaba aproximadamente un sexto del gasto total en justicia a nivel federal.

<sup>19</sup> Garavano, G.C. y Otamendi S. “ El Rol Disuasivo de la Justicia” Revista Colección año VI, nro. 10. Escuela de Ciencias Políticas UCA año 2000.

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.

Los países y especialmente aquellos de la región inmersos en fuertes procesos de cambio en los sistemas judiciales deben desarrollarlos a partir de la cultura y el sistema jurídico existente, no para detener o restringir el proceso, sino para otorgarle viabilidad y racionalidad.

Las reformas estructurales deben diseñarse sobre la base de la conformación existente y el perfil de los actores que componen el sistema, con una fuerte participación de estos.

El repaso de los conflictos vividos y pendientes, como de las experiencias exitosas, nos deben conducir a fijar las prioridades del proceso de cambio y la forma de encararlo.

El proceso de cambio o reforma judicial debe procurar desde una visión general e integradora llevar adelante cambios puntuales con la participación mayoritaria de los involucrados.

Parece adecuado privilegiar la noción de sistema e impulsar los cambios sobre la lógica del mismo, cuando ello no fuera posible y lo se quiera cambiar es el sistema de raíz, se debe partir desde el sustento de la propia Constitución y cultura jurídica.

.

En todo proceso se deben tener en cuenta y trabajar con los actores del sistema, respetando la idiosincrasia y expectativas del lugar.

Numerosas lecciones y recomendaciones se han realizado sobre la reforma judicial -a las que me remito en honor la brevedad- en este caso solo se ha procurado presentar algunas de las causas mas profundas que han contribuido al fracaso de los intentos por mejorar el sistema de justicia. Se ha procurado hacer un llamado de atención a los reformistas y legisladores para que a la hora de crear nuevas instituciones se detengan a mirar el sistema jurídico del país, su lógica, sus instituciones, y cultura.

La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial.