



# ORGANIZACIÓN JUDICIAL Y PROCESO (INTERFERENCIAS Y COMPLEMENTACIÓN). PODER JUDICIAL: GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.<sup>1</sup>

EFRAÍN I. QUEVEDO MENDOZA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO

**S**iendo la “*imparcialidad judicial*” el tema convocante de esta reunión científica, pareciera que el que preside este discurso desborda el contenido de aquél, el cual se muestra, en la percepción del operador jurídico, como una condición personal del juez relativa a la exigencia de ajeneidad respecto de intereses que deben componerse a través de su juicio<sup>2</sup>.

Para visualizar la vinculación entre ambos temas es necesario ubicar al juez como una pieza del sistema estatal de justicia, inserto en una organización que ha asumido la responsabilidad de atender una serie indefinida de conflictos, asignándole a aquél el conocimiento y decisión de una porción, también indefinida, de esa serie. Desde esta perspectiva es posible advertir que la *imparcialidad*, que debe guardar el juez frente a cada caso sometido a su juicio, es posible si –y solo si- el sistema judicial en el que se encuentra inmerso responde a ciertos parámetros que garanticen la independencia del conjunto orgánico y de cada uno de sus elementos personales.

Con sobrada razón se ha dicho que “...dentro del marco del modelo demo-

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el “X Congreso Nacional de Derecho Procesal Garantista”. Azul, noviembre de 2008.

<sup>2</sup> HOTHAM, Richard A., El prejujuamiento, Rosario - Santa Fe, Ed. Nova Tesis, 2007, págs. 13 a 23.

---

crático, el juez requiere independencia –externa e interna- en la medida que es presupuesto indispensable de la *imparcialidad*, que es *carácter esencial de la jurisdicción*”<sup>3</sup>.

## 1. NORMAS PROCESALES Y ORGANIZACIONALES

El ordenamiento procesal se integra con dos especies de normas jurídicas: las reglas que gobiernan las conductas a través de las que se desenvuelve el procedimiento para la actuación del derecho sustantivo; y las que determinan la composición y organización de los sujetos que realizan tales conductas. Las primeras reciben la designación de *normas procesales propiamente dichas* mientras que a las segundas se las agrupa bajo la denominación de *normas de organización judicial*.

Dentro de las primeras se comprende no solo aquellas relativas a las formas de los actos procesales –del juez, de las partes y de terceros- y al orden en que éstos deben realizarse para alcanzar la sentencia final –procedimiento-, sino, también, las que individualizan los poderes, sujeciones, obligaciones, cargas y facultades que impulsan o compelen a la realización de esa actividad, y las que instituyen los presupuestos –subjetivos y objetivos- de validez de la constitución, desarrollo y extinción del procedimiento judicial.

Las segundas se refieren, fundamentalmente, al órgano estatal que monopoliza la función de decir el derecho en cada caso concreto –*juris dictio*; jurisdicción-, el cual ha adquirido una gran dimensión y una intrincada complejidad con motivo de la multiplicación y diversificación de los conflictos jurídicos que debe atender, al hilo de fenómenos económicos, políticos, técnicos, etc., que extienden y enmarañan las relaciones sociales, fuente de aquellos conflictos. Cabe considerar incluidas en este grupo de normas a las que rigen la función auxiliar –representación y patrocinio- de los sujetos privados del litigio –partes-, aunque ellas no interesan a los fines de esta investigación.

### 1.1 Distinción tradicional: necesidad de conservarla

Tradicionalmente se ha entendido que la especie denominada *norma proce-*

---

<sup>3</sup> ZAFFARONI, Eugenio R., Estructuras judiciales, Bs. As., Ed. Adiar SA., 1994, pág. 107.

*sal orgánica*, cuyo contenido es la “creación, establecimiento o constitución, y organización de los organismos jurisdiccionales”<sup>4</sup> y cumple la función de estructurar la administración de justicia y distribuir el trabajo entre los diferentes órganos que la integran, se distingue, por su contenido, de las que “reglamentan la FORMA de las actuaciones y su límite TEMPORAL (coordinación)”<sup>5</sup>.

Recientemente, desde el derecho constitucional, se ha intentado desplazar el punto de separación de los dos tipos de normas en favor de las segundas, ampliando su campo de actuación.

Sobre la base de que “un código de procedimientos es más un código organizacional que un sistema de reglas jurídicas” y de que “...el derecho procesal se podría definir como *el conjunto de reglas que simbiotizan la función organizacional con la función jurídica típica*”, se sostiene que “Las *reglas organizacionales* son reglas técnicas sobre funciones o comportamientos vinculados al proceso judicial”, mientras que “Las *reglas jurídicas* son normas que definen competencias, es decir lo que pueden hacer los jueces, aunque no *cómo se debe hacerlo* –sic- y el alcance de los efectos jurídicos de cada acto procesal. Es decir que, mientras las *reglas de organización definen el cómo* se hace, el *derecho procesal* establece el qué deben hacer los jueces”; “...el *derecho* fija los *objetivos del proceso*... como tales fines eminentes establecidos por el derecho deben ser cumplidos con “calidad total”, es decir con la máxima eficiencia y en tiempo real, lo cual implica el tiempo útil de la justicia... *cómo debe hacerlo* –la *técnica operatoria*- debe ser fijada por la *ciencia de la organización*, no cabe duda”<sup>6</sup>.

De tal modo gran parte de lo que ha sido considerado *norma procesal* o *norma de procedimiento*, queda localizado en el área de la *organización*, la que, por otro lado, se sustrae del derecho procesal, ora para asignarse al área

---

<sup>4</sup> DÍAZ, Instituciones de derecho procesal, T. I, Bs. As., Ed. Abeledo-Perrot, 1968, pág. 65.

<sup>5</sup> PODETTI, J. Ramiro, Tratado de la competencia, Bs. As., Ed. Ediar SA., 1954, pág. 94. También, CLARIÁ OLMEDO, Jorge A., para quien la tarea de “organizar la magistratura instituida por los preceptos constitucionales” y determinar “las funciones que deben cumplir sus integrantes”, corresponde al área del derecho procesal.

<sup>6</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto, La formación del derecho procesal organizacional, publicación de la H. Cámara de Diputados de la Pcia. de Bs. As., págs. 218 y 219

de reflexión al derecho constitucional<sup>7</sup>, ora para anunciar el nacimiento de “un nuevo campo autónomo en las ciencias sociales”<sup>8</sup>.

La reducción nos parece en absoluto inapropiada desde un doble punto de vista:-

1. *Normativo*: en cuanto todo el derecho y en particular el procesal, se encuentra integrado por reglas de valoración y reglas de conveniencia, siendo éstas medio para garantizar la observancia de las primeras. La atribución de la técnica jurídica a la estructura del ordenamiento, desgajándola de su función, deviene en una separación enteramente artificial, puesto que todo el sistema jurídico estatal se sustenta en una combinación de valores técnicos y éticos. Ello es así, en la particular órbita del derecho procesal, por cuanto, que “el desenvolvimiento del proceso se regule por el derecho, no excluye que responda, ante todo, a una serie de reglas técnicas, que derivan de la experiencia y lo encaminan al logro de su fin”; más aún, “las reglas jurídicas no poseen, en ultimo término, otra virtud que la de garantizar la observancia de las reglas técnicas”<sup>9</sup>.

2. *Práctico*: puesto que, como intentamos demostrar en todo el desarrollo del presente ensayo, la consideración conjunta y armónica de la estructura orgánica y procedimental que se pone al servicio del proceso judicial es una

---

<sup>7</sup> En realidad subsisten, todavía, dudas entre los propios procesalistas, acerca de la inclusión de las normas de organización judicial dentro del objeto de la ciencia procesal. La doctrina clásica dudaba ya de ello; entendía CALAMANDREI que la “pluralidad de órganos especialmente instituidos para ejercer la función jurisdiccional aparece...en el ordenamiento constitucional del Estado como una rama aparte que constituye la Organización Judicial o el Ordenamiento Judicial” y que se integra con “un conjunto de normas” que “En realidad...pertenecen al derecho administrativo y no al procesal” y solo entran en la consideración de éste “a través de la teoría de los presupuestos procesales”, insistiendo, más adelante, en que pertenecen al “derecho constitucional los principios fundamentales acerca de la constitución de los órganos del Estado” (INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, v. I, trad. Sentís Melendo, Ed. EJEA., Bs. As., 1962, págs. 20 y 21).

<sup>8</sup> QUIROGA LAVIÉ, Ob. cit., pág. 12.

<sup>9</sup> CARNELUTTI, Francisco, Sistema de derecho procesal civil, trad. Alcalá-Zamora y Castillo y Sentís Melendo, T. III, Bs. As., Ed. UTEHA, 1944, pág. 3. Continúa el autor diciendo que “así como existe un Derecho (procesal), existe una técnica del proceso, de la misma manera que junto al Derecho (industrial o mercantil) encontramos la técnica de la industria o del comercio, mediando en el campo procesal entre Derecho y Técnica la misma relación que liga a una y otra en los campos industrial y mercantil. Y así como el conocimiento de la técnica del comercio es un presupuesto del conocimiento del Derecho mercantil, así también el estudio jurídico del proceso exige el conocimiento de su técnica”.

condición de la eficiencia y de la eficacia del sistema de juzgamiento de conflictos implementado por el ordenamiento jurídico<sup>10</sup>.

### **1.2 Preterición de la organización judicial: consecuencias**

La referida reducción del contenido del derecho procesal, unido a las dificultades que indudablemente ofrece el análisis y tratamiento de las cuestiones vinculadas a la organización del Poder Judicial, aumentadas en nuestros días a raíz de la reconocida crisis de sus estructuras, ha ido, paulatinamente, alejando a los estudiosos del proceso de los problemas vinculados a los órganos encargados de ejercitar las funciones judiciales, abroquelándolos en el estudio de tópicos relativos, estrictamente, al proceso y al procedimiento.

Es suficiente con recorrer los temarios de las reuniones científicas, nacionales e internacionales, dedicadas al derecho procesal, los índices de las obras doctrinarias ocupadas de este sector de la ciencia jurídica y los programas de estudio de la disciplina, utilizados en las principales universidades nacionales, para advertir el abandono que la doctrina procesalista ha realizado del campo relacionado con la organización judicial.

Ciertamente, ha contribuido a esa dejación la complejidad adquirida por el tema y la cada vez más notoria necesidad de recurrir a una serie de disciplinas auxiliares para enfrentar con éxito el desafío. Es hoy evidente que “la cuestión judicial debe nutrirse también de datos que provienen de otras disciplinas” y “que el entrenamiento de los juristas en nuestra región suele ser unilateral y que, aún dentro de esta perspectiva, suele estar orientado hacia el formalismo

---

<sup>10</sup> Coincidimos con parte de la doctrina en que, para un ajuste del estudio del proceso judicial “a una elemental lógica, preciso será que el estudioso dirija su mirada a los tribunales de justicia, entes primarios, ya que sin el previo conocimiento de su organización (que comprende la composición, las atribuciones y el funcionamiento) no se podría entender, con la necesaria claridad, las materias integrantes del derecho procesal, que muestra determinada orientación y se inspira en concretos principios, según el tipo de tribunales a los que se refiere”; de donde se infiere que “La Organización de tribunales puede y debe ser considerada como parte del Derecho Procesal, concebida en sentido lato, no siendo abonado, como algunos pretenden, considerar dicha Organización totalmente separada del Derecho Procesal (al que entonces se lo contempla con visión estricta)” (PRIETO-CASTRO Y FERRANDÍZ, Leonardo, *TRIBUNALES ESPAÑOLES, Organización y Funcionamiento*, Ed. Tecnos, Madrid, 1973, pág. 19). Obsérvese que, aun desde esa posición integradora, se habla de un derecho procesal en sentido lato y de un derecho procesal en sentido estricto, lo que viene a confirmar las dudas que la integración de ambos tipos de normas ha suscitado en el ámbito de la ciencia procesal.

jurídico”, lo que colisiona con la necesidad de “una perspectiva pluridisciplinaria”<sup>11</sup>. Entre tales disciplinas se menciona “la *administración científica*, la *teoría de la organización*, la *cibernética*, el *análisis sistémico*, la *teoría de la información* y la de la *decisión*”<sup>12</sup>.

De lo que ha resultado “que los estudios acerca de la ley sustantiva y de su aplicación a los casos concretos, motivan mayor interés que los que se refieren a la organización y funcionamiento de los tribunales”, pese a que “el mejor programa constitucional puede fracasar –y de hecho fracasa, lo vemos a diario- cuando los instrumentos adoptados para hacerlo operativo son ineficaces”<sup>13</sup>.

La consecuencia más grave no es, con todo, ésa, sino el desembarco en el ámbito de las estructuras judiciales de los especialistas en dichas disciplinas auxiliares, quienes, frente a la existencia de este vacío científico-técnico y al impulso de los propios encargados de la conducción de aquellas estructuras, anonadados por la complejísima problemática que deben enfrentar, van apropiándose de la empinada misión de reformar la organización judicial, la que, poco a poco, adquiere un matiz menos jurídico y más empresarial. Se explican así ciertas deformaciones, como la de aplicar “modelos empresariales al análisis de la actividad jurisdiccional, en homenaje a una “modernidad” insólita, que tiende a “desjuridizar” los judiciales, para pasarlos a técnicos empresariales”<sup>14</sup>.

No puede hoy desconocerse la necesidad de una profunda reforma del Poder Judicial, tanto en su conducción, como en la modernización de sus estructuras orgánicas, para lo cual no podrá prescindirse de la colaboración de diferentes disciplinas que contribuirán a encontrar las mejores soluciones a cada uno de los problemas que convergen a crear aquella necesidad.

Tampoco puede perderse de vista que esa reforma es, antes que nada, de ca-

---

<sup>11</sup> ZAFFARONI, O.cit., pág. 14.

<sup>12</sup> BIELSA, Rafael A. y BRENNNA, Ramón G., Reforma de la justicia y nuevas tecnologías, Bs. As., Ed. Ad-Hoc, 1996, pág. 10.

<sup>13</sup> BIELSA y BRENNNA, Ob cit., pág. 9.

<sup>14</sup> ZAFFARONI, Ob. cit.,pág. 25.

rácter jurídico, de donde se colige que su dirección debe estar confiada a manos expertas en la ciencia y la técnica del proceso y del derecho, y presidida por criterios profundamente diversos a los de organizaciones no estatales y en particular, de corte empresarial, las que desenvuelven su actividad en un entorno por completo diferente al que rodea la organización judicial y al impulso de motivaciones distintas que les demanda respuestas no asimilables a las que se espera de la función judicial<sup>15</sup>.

## 2. RELACIONES ENTRE AMBOS TIPOS DE NORMAS

Lo que no debe perderse de vista es que la separación entre las normas *procesales* y las *orgánicas*, no significa que medie entre ellas una total autonomía o independencia funcional, al punto de que pueda trazarse una política judicial para unas, divorciada de la que informa a las otras. Como quedó dicho precedentemente, la diferencia se encuentra solo en el contenido del precepto legal –la conducta dentro del proceso, por un lado, y la constitución y atribuciones del órgano judicial, por el otro-, pero ambos convergen en la adecuada realización de la función jurisdiccional del Estado y ello es lo que los integra en su solo género: el derecho procesal.

---

<sup>15</sup> Se ha señalado, entre muchas de las diferencias que separan a la función judicial de la actividad empresarial, que “Mientras en la producción de servicios jurídicos privados o públicos, no judiciales, el prestador tiene que vérselas con la incertidumbre de un mercado que cambia día a día, es decir, mientras la incertidumbre de dicho prestador de servicio está orientada hacia el futuro, donde la libertad humana genera transformaciones que a veces solo pueden ser intuitas, los tribunales de justicia se ocupan del pasado, donde la incertidumbre esta referida a los hechos que deben ser probados. Para el servicio judicial el futuro solo interesa en relación a cómo se van a producir los conflictos el día de mañana, si se van a incrementar, mantener o reducir. Ello importa en relación a la capacidad de respuesta que debe tener el sistema” (QUIROGA LAVIÉ, Ob. cit., pág.). Por otra parte, se ha destacado, con razón, que el Poder Judicial, como órgano estatal, “obtiene la mayor parte de sus ingresos por la vía presupuestaria y esto les confiere una adormecedora estabilidad y les tolera –en principio- prescindir de los resultados inmediatos y manejarse con criterios donde la eficiencia no está presente, por lo que con el tiempo comienza a desmejorar también la eficacia. Las organizaciones privadas poseen el mercado como el referente de su equilibrio y la quiebra como su castigo. ¿Cuál es el mecanismo corrector de los organismos públicos?”, en primer lugar “el control general de los ciudadanos”, que, siendo débil frente al origen no electoral de los integrantes del Poder Judicial, debe completarse con un “control interno” (BIELSA y BRENNAN, Ob. cit., pág. 22). Por último, ha sido puesto de manifiesto que “El análisis en términos de mera productividad empresarial pasa por alto, obviamente, que si existe un apartamiento de las funciones reales respecto de las manifiestas, un mero incremento de la capacidad productiva no hace más que agudizar la distorsión” (ZAFFARONI, Ob. cit., pág. 25).

Nos toca ahora analizar los puntos de contacto que presentan ambas especies normativas.

### **2.1 La organización como condicionante del procedimiento**

La relación, lógica y cronológica, que media entre normas de procedimiento y normas orgánicas es de precedencia de las segundas respecto de las primeras, de suerte que los preceptos que regulan el procedimiento deben ser diseñados una vez traducida en normas la política judicial, que se manifiesta, en primer lugar, en la estructura, la distribución y las atribuciones de los órganos que integran el Poder Judicial.

Una reforma total y racional del sistema judicial debe seguir, se ha dicho, el siguiente orden lógico: "...primero...la formación de los hombres...Para lo cual hay que formar jueces y abogados con precisos conocimientos organizacionales y no solamente jurídicos...Luego de que se logre el cambio de hombres, hay que cambiar las normas de organización, no tanto los códigos de procedimiento. Por último, estos códigos deben ser adecuados a una reforma organizacional, más que a una reforma jurídica"<sup>16</sup>.

La negligencia en la debida comprensión de ese vínculo inescindible entre órgano, función y actividad, ha ocultado, a la vista de quienes han tenido la responsabilidad de reformar la justicia, la necesidad de una consideración integral del *sistema*<sup>17</sup> y de una respuesta *cualitativa* a los requerimientos que le dirige la sociedad.

Si la crisis de la justicia radica, básicamente, en su reconocida ineficacia, no hay duda que solo una visión global de sus problemas puede lograr su rehabilitación ante la sociedad, habida cuenta que "El concepto de eficacia solo puede referirse al conjunto del sistema, que será o no eficaz en la medida que alcance o no los objetivos –estratégicos- fijados. Sin esa estrategia elaborada las técnicas, viejas y nuevas, se transforman solo en herramientas utilizadas en beneficio de los grupos de poder que las controlan dentro de la organización"<sup>18</sup>; "Es

---

<sup>16</sup> QUIROGA LAVIÉ, Ob. cit., pág. 26.

<sup>17</sup> Sistema es entendido como "conjunto de elementos en interacción dinámica organizados y orientados hacia el logro de uno o varios objetivos" (BIELSA y BRENNNA, Ob. cit., pág. 22).

<sup>18</sup> BIELSA y BRENNNA, Ob. cit., pág. 24.



que, así como el interés común, en el sentido que lo describían los clásicos, no significa la suma de los intereses particulares, no puede decirse que la suma de eficacias parciales de cada uno de los jueces o funcionarios judiciales dé por resultado la eficacia de un servicio de Justicia donde, como organización y como sistema, el todo no es igual a la simple suma de las partes”<sup>19</sup>.

Esa visión parcial de los problemas que aquejan a la justicia ha conducido a brindar respuestas puramente cuantitativas, que atienden a solo una parte de aquellos, que no es, precisamente, la que se encuentra en la base de la crisis. En tal sentido, se ha puntualizado con acierto que “La respuesta que la organización judicial dio a la evolución de la litigiosidad, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, desde el siglo pasado a hoy –una cuestión verdaderamente compleja y proteiforme-, fue una sola: la reforma de las leyes de procedimiento (*más normas*) y la multiplicación de los juzgados (*más órganos*)”<sup>20</sup>.

En definitiva, la primera condición para que exista un procedimiento que conduzca a una solución justa y en tiempo oportuno es que sea conducido por estructuras orgánicas adecuadas a los requerimientos sociales de eficacia y eficiencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

## **2.2 Algunos ejemplos: principios procesales (dispositivo-inquisitivo); legitimación procesal; procedimiento por audiencias**

Nos interesa ahora analizar algunas situaciones en las que se manifiesta la dependencia que hemos destacado entre normas procesales y orgánicas, intentando demostrar objetivamente -en los hechos- las consecuencias que se siguen de la inobservancia de la señalada precedencia, lógica y cronológica, entre ambas especies normativas.

**1.** En primer lugar, invitamos a reflexionar acerca de los denominados *principios procesales* -pautas generales que informan la labor del legislador en la elaboración de la ley de procedimiento, brindando unidad y coherencia al sistema normativo, y que contribuyen a esclarecer el sentido y alcances de las normas que lo integran- y su vinculación con la organización judicial.

---

<sup>19</sup> BIELSA y BRENNNA, Ob. cit., pág. 21.

<sup>20</sup> BIELSA y BRENNNA, Ob. cit., pág. 27.

Frente a la imposibilidad de descender al análisis de cada uno de aquellos principios, tomamos el que ha concitado, en los últimos tiempos, mayor preocupación y suscitado la más extensa y profunda polémica, relativo a la situación del juez y a los poderes que cabe asignarle en la conducción formal y material del procedimiento.

Sabido es que en ese campo se han desarrollado dos posiciones bien diferenciadas: la que preconiza el “activismo” judicial, sobre la base del reconocimiento de amplios poderes, de dirección del debate, al juez<sup>21</sup>; y la que restringe las atribuciones del órgano juzgador al dictado de la sentencia de fondo y a la simple “conectividad” entre las posiciones del actor y el demandado, durante el curso del debate<sup>22</sup>. El enfrentamiento entre estas dos opiniones doctrinarias ha germinado, también, en la órbita jurisprudencial y legislativa, dando lugar a un debate tan rico como fogoso.

La perspectiva que aquí proponemos, desde el ángulo de la organización judicial, suscita una cuestión previa, que condiciona –o debería condicionar– al legislador a la hora de decidirse por la adopción de una u otra posición en el sistema normativo procesal; se trata de la cuestión relativa a la estructura orgánica, que demanda uno y otro de los perfiles a imprimir a la figura del juez, y al costo que demandan. La determinación de la capacidad financiera del Estado para soportar los costes de cada uno de estos modelos organizacionales es, en absoluto, condicionante de la decisión relativa a la implementación de uno de ellos.

Lo omisión de este análisis ha conducido a las legislaciones procesales argentinas a generar un hiato entre las llamadas funciones “manifiestas” y “latentes” del órgano judicial, cayendo en verdaderos “*disparates*” institucionales<sup>23</sup>, que mucho han contribuido a la actual crisis del sistema.

---

<sup>21</sup> BERIZONCE, Roberto O., Derecho procesal civil actual, Bs. As. – La Plata, Ed. Librería Editora Platense – Abeledo-Perrot, 1999, págs. 361 a 416; PEYRANO, Jorge W., El perfil deseable del juez civil en el siglo XXI, JA. 2001-IV-863; MORELLO, Augusto M., Un nuevo equilibrio entre el activismo y la contención de los jueces, JA. 2003-III-863.

<sup>22</sup> Véase, por todos, ALVARADO VELLOSO, Adolfo, El debido proceso de la garantía constitucional, Rosario, Ed. Zeus, 2003, págs. 239 a 243.

<sup>23</sup> Esta expresión utiliza ZAFFARONI para designar la situación que se produce “cuando la distancia entre lo que se “dice” –esto es: “funciones manifiestas”– y lo que se “hace” –

Como ejemplo, basta pensar en la modificación introducida a los artículos 359 y 360, CPCCN., por la ley 25488.

2. La apertura casi irrestricta de la legitimación procesal nos ofrece otro ejemplo de los desvíos a los que puede conducir una visión parcial del sistema estatal destinado a la solución de los conflictos intersubjetivos, que mira solo el ordenamiento de la actividad que es necesaria para el conocimiento y decisión de un singular enfrentamiento de intereses y voluntades, descuidando la situación del sistema organizacional que debe atender, no solo uno, sino la totalidad de los litigios que se llevan a resolución de los jueces que lo integran.

Se admite hoy en la doctrina y la jurisprudencia que “La reformulación de “parte interesada” ha escapado de un enclaustramiento forzoso que no se adecua a la realidad”, ampliándose a punto tal que “el contribuyente, el consumidor, el administrado –en sí el *buen ciudadano*- cuando ven menoscabados sus ‘derechos’ (*latu sensu*) que emana de esas cualidades, toma razón de que está en ‘posición’ *pública y cívica* para recabar de la administración –y siempre de la Justicia- la tutela que la Constitución de un Estado de Derecho debe brindar”<sup>24</sup>. Esto es así, se dice, por cuanto “La defensa judicial de los derechos asume una significación superlativa, porque su consagración exige el libre e irrestricto acceso a la jurisdicción”<sup>25</sup>.

Esta apertura de las vías de acceso a la justicia, que responde, ciertamente, a una realidad social nueva, productora de conflictos que escapan al simple enfrentamiento de dos intereses individuales opuestos, necesitada, sin duda, de mecanismos de tutela diferenciados de los clásicos, proyecta consecuencias en la organización judicial, como es el masivo requerimiento de tutela que multiplica geométricamente el índice de litigiosidad, que no parecen ponderarse, como es debido, para prevenir los gravísimos problemas originados en el funcionamiento de la estructura orgánica destinada a la atención de esa plétora de litigios.

---

esto es: “funciones “latentes”- llega a ser paradójal”, en virtud, agrega, que con ello “se “dispara” contra la propia institución desbaratándola” (Ob. cit., pág. 14).

<sup>24</sup> MORELLO, Augusto M., *El proceso justo*, Bs. As. – La Plata, Eds. Librería Editora platense y Abeledo-Perrot, 1994, págs. 87, 89 y 90.

<sup>25</sup> BERIZONCE, Ob. cit., pág. 131.

Podemos echar mano aquí, para graficar la situación descripta, a los litigios relativos al rebalanceo de la tarifa telefónica, suscitados en la última década del siglo pasado, y a la pesificación de los depósitos bancarios, planteados en el año 2002. El colapso que ese torrente de demandas de justicia produjo en las estructuras orgánicas de la justicia federal y en algunas provinciales, agregando un argumento más al desprestigio social que sufre el Poder Judicial, no mereció la atención de la ciencia del proceso judicial para proponer rectificaciones en la organización que prevengan posibles nuevos aluviones de acciones judiciales –previsibles frente a la amplitud impresa a la legitimación-, evitando consecuencias similares a la ya padecidas.

3. Por último, el proceso por audiencias, impulsado con entusiasmo por gran parte de la doctrina hispanoamericana<sup>26</sup> y receptado ya en algunas legislaciones nacionales<sup>27</sup> y extranjeras<sup>28</sup>, ofrece un nuevo ejemplo de desajuste entre las previsiones relativas al procedimiento y las destinadas a regir la organización judicial.

Con la implementación de este nuevo sistema de juzgamiento se pretende introducir, aunque parcialmente, la oralidad en el proceso civil, separando la etapa constitutiva del debate –demanda, contestación, reconvencción-, que sigue gobernada por el principio escriturario, de las etapas instructoria –prueba y crítica –alegatos-, que pasan a ser orales, con la excepción de la prueba real cuya estructura no se presta a una recepción oral.

La repercusión que esa transformación en el tratamiento del litigio debe tener en toda la organización judicial, imponiendo un ajuste de la globalidad del sistema para adecuarlo a esta nueva forma de conocer y decidir el universo de conflictos, de naturaleza civil, que demandarán la intervención del grupo de jueces con competencia en la materia, no ha sido atendida y es la organización tradicional, con todo el desacople que acarrea el radical cambio de procedi-

---

<sup>26</sup> BERIZONCE, Ob. cit., págs. 417 a 454.

<sup>27</sup> Código Procesal Civil y comercial de la Nación, con la reforma de la ley 25488; Código Procesal Civil y Comercial de La Pampa –ley 1828-; Código Procesal Civil y comercial de Río Negro –Ley 4142-. Estas leyes introducen la “audiencia preliminar”, sin audiencia de “vista de causa”, por lo que receptan a medias el llamado “proceso por audiencias”.

<sup>28</sup> Código General del Proceso de la República Oriental del Uruguay.

miento, la que debe ocuparse de juzgar, a través del nuevo método, con los inadecuados instrumentos que le ofrece su obsoleta conformación.

Es cierto que se ha manifestado, aisladamente, alguna preocupación por adaptar el “órgano” al nuevo procedimiento, pero con la visión obstinadamente parcializada de contemplar, no el sistema de organización judicial al que accederán la totalidad de litigios sometidos al nuevo orden procesal, sino el pleito singular que demanda la intervención de uno de los órganos que integran el sistema<sup>29</sup>, con lo cual las soluciones propuestas quedan condenadas a mantener los problemas que afectan a la organización en su integridad y que son los que realmente preocupan a la sociedad –indiferente al pleito singular, salvo en los casos en que adquiere, por alguna causa, notoriedad- y deberían preocupar a los científicos y a quienes ejercen el poder político.

El resultado de esa falencia en el abordaje de las reformas procesales, es el *disparate* de contar con un Poder Judicial que cumple “funciones latentes” que nada tienen en común con las que “manifiestan” las normas que rigen su accionar<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Es el caso de BERIZONCE, quien se ha ocupado de La estructura del órgano judicial en el proceso por audiencias (Ob. cit., págs. 439 a 454), pero limitadamente a su constitución individual –“instancia única ante un tribunal colegiado” o “juez unipersonal o monocrático...con contralor de alzada por vía de apelación”-, sin consideración de las modificaciones que impone el nuevo método de juzgamiento en la integridad del sistema judicial.

<sup>30</sup> Con mayor amplitud y contundencia, se ha destacado que “si la pandemia de la ineficacia de los sistemas judiciales de Latinoamérica pretende abordárselo “aisladamente” (desde una óptica “encapsulada”) para implementar el uso de la “opción oral”, convencidos que la solución radical a las gravísimas fallas estructurales que adolece el procesamiento y la administración de la justicia civil (estoicamente sufrida por pueblos de la región) puede ser aventada por la sustitución de la normativa procesal “antigua” por otra... ¿más moderna? ¿más depurada?... donde la oralidad no podría estar ausente, mucho nos tememos que provocaríamos -aún animados con la mejor de nuestras intenciones- más daño a la credibilidad del “sistema judicial” de la que ya anida en la creencia del “hombre de a pie”. Luego, si en esa carrera hacia la oralidad, que en los últimos tiempos se hizo casi un lugar común: la rauda reforma de los códigos procesales con formulas bellas en su esencia pero huérfanas del mínimo sostén operativo, ponemos a “marcha forzosa” -urgidos por modernizar los sistemas procesales- trámites impregnados de oralidad, reiteramos, sin acompañarlos de la extensa logística (necesaria para que esta regla técnica pueda tener éxito) en lugar de acceder a esa meta, lograremos la contra-cara: el fracaso. Y ese fracaso no sólo supondría intensificar el ya señalado descrédito hacia lo cómo procesa y lo cómo se juzga en la región, sino que puede consagrar, en la práctica y paradójicamente una auténtica denegación de justicia para los litigantes” (BENABENTOS, Omar A. El juicio oral (proceso con trámite por audiencias), Ponencia presentada por ante el XXI Congreso Panamericano de Derecho Procesal, Cali, Colombia, 19, 20 y 21 de agosto del 2008). Agrega el autor: “la oralidad aún con un sistema de mini-audiencias, sin estructura que la soporte, es todavía más aberrante que el obsoleto modo de

### 3. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

Ocupándose este encuentro de la imparcialidad del juez, reiteramos lo dicho al comienzo, nos ha parecido necesario abordar lo que consideramos un presupuesto institucional de esa cualidad individual del órgano juzgador, la *independencia* de la organización que lo comprende.

La cuestión central radica en encontrar una organización apropiada de la estructura institucional y administrativa del Poder Judicial que favorezca la actuación autónoma del juez frente a las coyunturas políticas y sociales, sacando al sistema de justicia de la situación de inferioridad funcional y estructural en que ha sido colocado en diferentes períodos de su evolución histórica, con evidente riesgo para la imparcialidad que debe guardar cada integrante de ese sistema frente a la necesidad de resolver el conflicto individual y concreto que demanda su intervención.

#### 3.1 Modelos existentes: europeo y norteamericano

Al decir de Néstor Pedro Sagües<sup>31</sup>, existen dos modelos en el derecho comparado de afrontar este desafío institucional en que se encuentra colocado el Poder Judicial del Estado:

##### 3.1.1 Modelo norteamericano

Características:

a) Se propone **fortalecer políticamente el Poder Judicial**, suponiendo que ese equilibrio de funciones favorecerá la independencia del órgano.

b) Asume así la **función esencial de revisar la constitucionalidad de los actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo**.

c) El ejercicio de aquella función esencial le permite desempeñar el rol de **árbitro del proceso político** y hasta erigirse en una especie de **prolongación**

---

comunicarse en un proceso de neto corte escriturista. La oralidad en los procesos supone, a la par, una formidable voluntad política de no dejarla librada a su propia suerte, y debe cuidarse de acompañarla del resto de los elementos estructurales que la tornen operativa y eficaz. En suma: oralidad sin un entorno que la haga viable implica colocar, permítasenos el ejemplo, a un moderno y deportivo automóvil (apto para circular en terrenos en perfecto estado) en un ruinoso camino de tierra”.

<sup>31</sup> El tercer poder, Bs As., Ed Lexis Nexis, 2005, págs. 11 a 13.

**de la convención constituyente**, al tener que interpretar las cláusulas constitucionales en última y definitiva instancia, y cubrir las lagunas del texto constitucional.

**d) Autogobierno** del Poder Judicial, concentrando en la Corte Suprema la representación autónoma del organismo y el control disciplinario de todos sus integrantes, con excepción del nombramiento y remoción de éstos.

**e)** En algunos casos se avanza hasta la **autarquía del Poder Judicial**, con sus diversas modalidades: planificación del presupuesto judicial –vinculando al Poder Legislativo a su aprobación-, determinación de las rentas y ejecución presupuestaria; y autoadministración del tesoro judicial.

### 3.1.2 Modelo europeo

Características:

**a)** Se propone **reducir la función política del Poder judicial**, restringiendo su cometido a lo **estrictamente jurídico**.

**b)** Para el ejercicio de aquellas funciones judiciales que rozan la actividad política, como es el control de los actos de gobierno, **se crea un Tribunal que, ubicándose fuera de la organización judicial, tiene la misión de controlar la constitucionalidad de las leyes y en muchos casos otro que se encarga de controlar la actividad administrativa.**

**c)** El gobierno y administración del Poder Judicial se difiere a un organismo extra poder o con autonomía plena, si se mantiene dentro de la órbita de aquél, denominado normalmente **Consejo de la Magistratura**.

**d)** Esta organismo puede tener poder más o menos amplios, pero de ordinario se le asignan funciones de **manejo presupuestario del Poder Judicial**, de **selección de magistrados** y hasta de **remoción de éstos**.

### 3.2 El modelo argentino de 1953

Nuestra Constitución Nacional abrazó el sistema norteamericano, ubicando a la Corte Suprema como órgano máximo de gobierno del Poder Judicial (artículo 94), rodeando de garantías a todos los integrantes de éste (artículos 95 y 96) y delegando en aquélla la administración de la organización dedicada al ejercicio de la jurisdicción (artículo 99). El mismo modelo se impuso a los

---

Estados federados (artículo 5°).

No tardó el tribunal cimero en impulsar la atribución a todos los órganos integrantes del sistema judicial del poderoso resorte institucional de la revisión de constitucionalidad de las leyes<sup>32</sup> y reservar para ese sistema el control de legalidad de los actos administrativos<sup>33</sup>, haciendo uso del amplio poder conferido por la Carta Magna.

El régimen constitucional no excluyó a los poderes políticos de la constitución y funcionamiento del sistema judicial, atribuyendo al Poder Legislativo la potestad de organizar la estructura judicial (artículo 67, inc.17) y al Ejecutivo el poder de designar a los jueces de todas las instancias, con acuerdo del Senado (artículo 86, inc. 5°). La remoción de los integrantes del sistema judicial quedaba en manos del Congreso de la Nación (artículos 45, 51 y 52).

Como se ve, la fortaleza que transmite al sistema la autonomía en la administración del órgano y el poder de control que ejerce sobre la actividad de los poderes políticos, disminuye abruptamente al someter el nombramiento y la remoción de sus miembros al juicio del Poder Legislativo. Si a ello agregamos las sucesivas interrupciones del orden constitucional que ha sufrido el país, aprovechadas por las dictaduras militares para someter políticamente al Poder Judicial, generando una inercia de dependencia a los poderes políticos que se mantiene en los lapsos de normalidad institucional a favor de las recordadas cláusulas constitucionales, queda justificado que se haya calificado nuestro Poder Judicial como “huérfano y confundido”; “débil”; y “domesticado y acosado”<sup>34</sup>, incluyéndolo dentro de los modelos “empíricos-primitivos” de organización judicial<sup>35</sup>.

### **3.3 La reforma de 1994**

Con la reforma de 1994, sabemos que, sin crear un Tribunal Constitucional,

---

<sup>32</sup> CSJN, *Municipalidad de la Capital v. Isabel A. de Elortondo*, Fallos 33:194.

<sup>33</sup> Véase, CASSGNE, Juan Carlos, *La justicia contencioso-administrativa y sus perspectivas al comenzar el siglo XXI*, en *Procedimiento y proceso administrativo*, Bs. As., Ed. Lexis Nexis – Abeledo-Perrot, 2005, págs. 265 a 306.

<sup>34</sup> SAGÜES, Ob. cit., págs. 4 a 9.

<sup>35</sup> ZAFFARONI, Ob. cit., págs. 147 a 154.



se instaló en la Argentina un Consejo de la Magistratura, con poderes de selección de los jueces, administración del presupuesto judicial, potestad disciplinaria sobre los magistrados y facultades para dictar reglamentos vinculados con la actividad judicial (artículo 114), y un “jurado de enjuiciamiento” con poder de remoción de los magistrados (artículo 115).

El modelo norteamericano, que formalmente siguió la Constitución de 1953, quedó penetrado por un modelo europeo, caracterizado por haber alcanzado la independencia del Poder Judicial a costa de dividir sus funciones esenciales –gobierno y administración, por un lado, control de constitucionalidad, por otro, y resolución de conflictos, por otro- entre tres órganos independientes: Consejo de la Magistratura; Corte Constitucional; y Tribunal Supremo ó Corte de Casación.

El resultado de esta penetración es un régimen híbrido, con perfiles de sistemas diferentes: el control, difuso, de constitucionalidad de las leyes y de legalidad de los actos administrativos, propio del sistema norteamericano; y el gobierno y administración del Poder Judicial en manos de un órgano extrapoderes, ajeno al judicial, propio de los sistemas europeos de posguerra.

El balance, luego de casi tres lustros de funcionamiento del sistema, no es positivo. Los enfrentamientos entre la Corte Suprema de la Nación y el Consejo de la Magistratura, focalizados en la distribución de las funciones de administración del Poder Judicial<sup>36</sup>, y la lucha política por el dominio del nuevo

---

<sup>36</sup> Véase la sentencia dictada en la causa Rosza, Carlos A. y otro, del 23 de mayo de 2007, en la que se declaró la inconstitucionalidad de la Resolución N° 76/2004, del 18 de marzo de 2004 –y su complementaria, N° 4/2006-, del Consejo de la Magistratura, que aprobó el Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación, el cual establecía que, en caso de que se produzcan vacantes o ausencias transitorias en cargos de juez de primera instancia o juez de las cámaras o tribunales orales, federales o nacionales, los tribunales de alzada o los que ejercen la superintendencia, por sí mismos o con intervención de la Comisión de Selección de Magistrados del Consejo de la Magistratura (si la suplencia fuese prolongada), podían designar subrogantes a magistrados en ejercicio, de igual grado y jurisdicción o de la jurisdicción más próxima, a jueces jubilados que hayan sido nombrados con acuerdo del Senado, a abogados de la matrícula federal que reúnan las condiciones legales para ocupar los cargos de que se trate o, para las hipótesis de reemplazos de jueces de primera instancia, a secretarios de ambas instancias (confr. art. 2°, 4°, 7°, 10 y 11 del reglamento citado) (puede verse el fallo íntegro en LEXIS NEXIS - NEWSLETTER EXTRAORDINARIO –jueves 24 de mayo de 2007). El periodista Adrián VENTURA comentaba, en la edición del Diario La Nación, del día miércoles 6 de diciembre de 2006, que “Es necesario que el Consejo de la Magistratura y la Corte dejen de disputar espacios de influencia y poder sobre la Justicia. El Consejo se instaló en 1998 y, desde un primer momento, trató de ocupar

órgano de gobierno del sistema<sup>37</sup>, han desdibujado los méritos de la reforma e impedido que ella brinde los frutos que imaginaron los constituyentes de 1994.

### **3.4 Necesidad de un sistema armónico, completo y funcional**

Ponderando las vicisitudes del Poder Judicial argentino, entendemos que sus mayores falencias han estado localizadas, desde la organización nacional hasta 1994, en la falta de armonía entre el diseño constitucional y el real desempeño de las estructuras judiciales, con la deliberada intervención de las sucesivas dictaduras militares y de los órganos políticos de los gobiernos constitucionales; en la forzada argamasa entre modelos diferentes de organización judicial, sin una idea abarcadora capaz de generar un sistema completo de estructura estatal destinada al ejercicio de la función jurisdiccional; y en la rigidez del diseño organizacional, que dificulta la rápida adaptación de las estruc-

---

todas las competencias que le dio la Constitución nacional, en especial la administración del Poder Judicial. Pero intentó hacerlo con la interpretación más amplia posible, a expensas de la Corte”, agregando que “lo cierto es que el camino de la confrontación no le asegura el triunfo a nadie. Por un lado, el Consejo está dominado por el Gobierno y, por el otro, la Corte terminaría desgastándose. Esta disputa no parece la más adecuada para dirimir un conflicto entre ambos órganos. Por otro lado, una disputa como ésta demuestra, una vez más, que la inclusión del Consejo en la Constitución fue una de las peores reformas introducidas en 1994: se le dieron al cuerpo atribuciones que tradicionalmente eran de la Corte”.

<sup>37</sup> Con motivo de la modificación de la composición del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento, dispuesta por la ley 26080, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en fecha 14 de marzo de 2006, declaró: “Que la nueva ley 26.080 recientemente sancionada por el Congreso de la Nación, no se adecua a los arts. 114 y 115 de la Constitución Nacional, que establecen que el equilibrio entre los sectores en el Consejo de la Magistratura y en el Jurado de Enjuiciamiento, es el principio fundamental para la integración de ambas instituciones. Que la inconstitucionalidad de la nueva ley resulta evidente puesto que se ha otorgado a la representación de los órganos políticos la mayoría de los cargos tanto en el Consejo de la Magistratura como en el Jurado de Enjuiciamiento. Que esta ley inconstitucional significa no sólo una grave lesión al principio de la independencia del Poder Judicial, que es esencial para el funcionamiento de nuestro sistema republicano y del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, sino además una violación a los principios que surgen de la Constitución Nacional, cuyo respeto es ineludible para todos los ciudadanos, particularmente para quienes son los constructores políticos de la sociedad civil”. Durante el tratamiento parlamentario del proyecto, que luego se convertiría en ley 26.080, el periodismo comentaba: “Es probable que, a mediados de febrero, Néstor Kirchner consiga modificar la composición del Consejo de la Magistratura (CM) de acuerdo con el proyecto que defiende su esposa, Cristina Fernández. Es más probable que esa victoria parlamentaria signifique, desde ahora, una derrota política. La operación signará a su gobierno con una imagen cesarista, de malos modales republicanos. Toda comparación es imperfecta pero la reforma del Consejo está destinada a ser al gobierno actual lo que la ampliación del número de jueces de la Corte fue al de Carlos Menem. Es decir, quedará consagrada como un intento de manipulación institucional...” (PAGNI, Carlos, *AMBITO FINANCIERO*, edición del 29 de diciembre de 2005).

turas a la cambiante realidad de la sociedad moderna.

Para comenzar a rehabilitar el Poder Judicial del país, reconciliándolo con la sociedad, es necesario seleccionar un modelo que presida su organización, que, para nosotros, debe ser el que hemos designado como “*norteamericano*”, por su larga tradición en la práctica institucional argentina, aún cuando ésta lo haya deformado y en ocasiones, pervertido.

Las rectificaciones que deban introducirse a ese modelo esencial, no pueden dejar de responder a una realidad institucional minuciosamente ponderada, sobre la base de datos confiables, de modo que no se altere el espíritu medular de aquél modelo y conserve su fundamental unidad. Estas rectificaciones deben apuntar, creemos, al sistema de designación de los jueces y al régimen disciplinario; asimismo, la autarquía del Poder judicial puede contribuir sustancialmente a su independencia “externa”, es decir, respecto de los poderes políticos del Estado. Somos de opinión que la administración del Poder Judicial debe conservarse dentro de sus propios cuadros, pero no concentrada en el vértice de la organización –Corte Suprema- sino descentralizada en toda la estructura jerárquica, dejando en la esfera del órgano supremo el diseño de las grandes líneas de la política judicial.

La velocidad con que se producen los cambios en la sociedad de hoy y la sustancial “liquidez” –según la feliz expresión de Sygmunt BAUMAN<sup>38</sup>- que afecta su consistencia, impiden que cualquier institución se organice sobre la base de pautas rígidas. De allí que el sistema de gobierno y administración del Poder Judicial, como la distribución de competencias, deben estar dotados de flexibilidad en sus normas operativas, a fin de permitir una rápida y fácil adaptación a imprevistas y transitorias necesidades sociales. Los recordados casos del rebalanceo de la tarifa telefónica y de la pesificación de los depósitos bancarios, como el de la cobertura de vacantes en los cargos judiciales, son claros ejemplos de esta acuciante necesidad de una organización judicial flexible.

Insistimos, por último, en que todo el proceso de reformas del sistema judi-

---

<sup>38</sup> Modernidad líquida, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2005, donde considera “que la “fluidez” o la “liquidez” son metáforas adecuadas para aprehender la naturaleza de la fase actual –en muchos sentidos nueva- de la historia de la modernidad” (pág. 8).

cial debe estar conducidos por juristas con experiencia en materia procesal y organizacional, sin perjuicio de la necesaria intervención de técnicos especializados en las múltiples disciplinas que deben contribuir a la elaboración y realización del plan maestro diseñado por aquéllos.