

XXX Congreso Nacional de Derecho Procesal
NUEVOS SISTEMAS DE LITIGACION
San Juan, 10 al 12 de septiembre de 2019

Ponencia

“Propuesta de creación de juzgados de pequeñas causas en la provincia de Buenos Aires”

Comisión: 2 Nuevas estructuras procesales.
Subcomisión 2 Procesos simplificados - justicia de menor cuantía

Mariela Panigadi

Dirección postal: calle 16 N° 4078 La Plata
Dirección de correo electrónico marielapani@hotmail.com
Teléfono: 0221-4779898

Breve síntesis de la propuesta: El presente trabajo propone una regulación para las pequeñas causas en la provincia de Buenos Aires, a fin de cumplir con la cláusula constitucional que ordena crear juzgados de “menor cuantía” (art. 172 Const. Bs. As.). Desarrolla algunas variantes que podría asumir ese proceso, los órganos competentes y el procedimiento, tomando posición por algunas de ellas.

JUSTICIA DE PEQUEÑAS CAUSAS

I. Introducción

Los ciudadanos sufren a diario innumerables conflictos jurídicos por los cuales, ante el bajo monto de los daños sufridos en relación a los costos del proceso, deciden no reclamar ante la justicia. Si bien hoy pueden acudir a los juzgados de paz o de primera instancia, y obtener un beneficio de litigar sin gastos, será difícil que un abogado acepte el caso, por el monto que le correspondería de honorarios. Aún si el Estado asumiera el honorario del abogado (mediante un defensor de pobres y ausentes), el costo del proceso para el erario público será superior al valor económico en juego, por lo cual sería irracional que esos reclamos accedan¹.

Para dar una respuesta a estas pequeñas causas, en los distintos países se han ideado órganos especiales con procesos simplificados. En el derecho anglosajón se han instrumentado los llamados "*Small Claims Court*" y en otros países los "Tribunales de Menor Cuantía" o de "pequeñas causas", con diferencias en cuanto a la competencia, el órgano aplicador -en algunas ocasiones dentro de la estructura judicial, en otras prejudicial o extrajudicial, o de la jurisdicción administrativa-, la obligatoriedad del patrocinio letrado, etc.

En nuestra provincia no existen tribunales de menor cuantía, pese a los más de 85 años desde que la Constitución prescribe que se establezcan², por lo que intentaremos definir las diferentes alternativas para enfrentar este problema y las consecuencias de cada una de ellas apareja, para luego formular una propuesta para su implementación.

II. Pequeñas causas o "menor cuantía"

¹Las grandes empresas pueden afrontar el costo que significa litigar por montos menores, pero el ciudadano no. Los Estados provinciales actualmente no ponen límites en cuanto al **monto mínimo** a pesar de que es un dispendio irracional de recursos. Aprox. el 50% de los procesos de primera instancia en la provincia de Bs As. son ejecuciones de financieras de créditos para el consumo (fuente control de gestión de la SCBA, www.scba.gov.ar/estadísticas). Es decir que se está destinando recursos del estado (el 50% de la capacidad productiva del juzgado) a disminuir el costo de recupero de deudas de las financieras.

² El art.160 de la Const. Prov. de 1934 decía: "La Legislatura establecerá juzgados de paz en toda la Provincia y otros de menor cuantía, teniendo en consideración la extensión territorial de cada distrito y su población" El concordante de la actual Constitución es el art. 172 que dispone "...asimismo podrá crear donde no existan Juzgados de Paz, otros órganos jurisdiccionales letrados para entender en cuestiones de menor cuantía, vecinales y faltas provinciales".

La expresión "pequeñas causas" es más abarcativa que la "menor cuantía", en cuanto esta última se refiere a una competencia material limitada por el valor económico (con cifras topes)³. Asimismo, en el derecho comparado es común asignar a órganos encargados de la menor cuantía ciertos litigios de familia u otros sin contenido económico, donde lo que es menor no es el monto sino su escasa entidad, su menor complejidad jurídica⁴. Además de los procesos civiles, comerciales y de familia, en algunos países se ha adicionado otras materias como la laboral, con un tope en el reclamo (EEUU), delitos correccionales (Inglaterra)⁵ o las faltas⁶.

Los juzgados de paz de la provincia de Bs. As. han logrado aminorar una de las barreras al acceso a la justicia, la distancia física con el tribunal, con los gastos de tiempo y dinero que ello implica. Originariamente fueron juzgados de menor cuantía⁷, pero como están legislados actualmente (Ley 10.571) ya no lo son, pues tienen competencia en una serie de reclamos sin límite de monto⁸. Además, reproducen el modelo procesal de los juzgados de primera instancia (se aplican los procesos del CPCC y se desarrollan las mismas prácticas), lo cual impiden el acceso a los reclamos menores. Constituyen una primera instancia del Poder Judicial con una competencia recortada y más cerca del justiciable.

III. Una propuesta de reforma procesal

Para atender a las pequeñas causas el proceso actual debe acortar su duración (concentrando actos procesales), evitar algunos gastos, igualar a las partes equilibrando las diferencias que existan entre ellas y, para todo ello,

³ Como por ej. en Inglaterra y Escocia.

⁴ Martínez, Oscar J., "La tutela de las pequeñas causas y su impacto en el modelo actual de la justicia de la Provincia de Buenos Aires", Publicado en: JAJA 2001-I-1204

⁵ Patricio Maraniello, "La necesaria implementación de la justicia vecinal en la Ciudad de Buenos Aires", el Dial DC2050, publicado el 11/30/2015.

⁶ A partir de la reforma constitucional bonaerense de 1994 ha sido sustraído del ámbito administrativo (Jefatura de Policía) y asignado a la sede judicial, siendo competentes los juzgados de faltas.

⁷ Ver la evolución histórica de los juzgados de paz en Berizonce, Roberto O; "El derecho procesal civil actual", cap. VIII Justicia de pequeñas causas y de vecindad, Librería Editora Platense, pag. 613- 768.

⁸ Los juzgados de paz **del interior** son competentes en alimentos, homologación de acuerdos de liquidación de sociedad conyugal, usucapión, desalojo urbano, consignación y cobro de alquileres; juicios ejecutivos, ejecuciones especiales y sucesiones, sin límite de monto. En los casos de competencia del juzgado de paz el actor tiene derecho de optar entre ese juzgado y el de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial.

asignar al juez el carácter de director de un proceso oral caracterizado por la informalidad e inmediación. La reforma constitucional de 1994 ha perfilado un diseño específico para el tratamiento de las pequeñas causas, con manifestaciones en las estructuras orgánicas, en las herramientas procesales y en el material litigioso involucrado⁹. En ese sentido, el 174 CP impone los principios que han de regir el procedimiento en la materia, estableciendo que será *“predominantemente oral, que garantice la inmediatez, informalidad, celeridad accesibilidad y economía procesal. Se procurará, con preferencia, la conciliación”*. Sin embargo, existen distintas alternativas para crearlos y entre ellas habrá de elegirse la que logre estos principios en la mayor medida posible, siempre teniendo en cuenta los recursos materiales y humanos existentes y la disponibilidad de nuevos recursos.

1. Fuero propio o proceso en el fuero civil y comercial

La primera alternativa a decidir es si crear de un fuero propio, con su procedimiento, o un proceso especial que tramite ante los juzgados existentes, sea los de paz o de primera instancia departamentales¹⁰. En la segunda opción no se requiere inversión alguna, salvo la capacitación en el nuevo proceso. Sin embargo, considero que no se evitarían los costos del actual sistema judicial. Además, cuando el mismo órgano debe aplicar otro trámite, es habitual que tienda a unificarlos.

⁹Martínez, Oscar J., “La tutela...op. cit.

¹⁰ El proyecto de Código procesal civil y comercial de la Prov. de Bs AS (hoy en el Congreso) opta por esta última alternativa, previendo un proceso especial de menor cuantía con demanda, contestación por formulario y una audiencia oral para: los procesos de conocimiento en los cuales se reclame una suma igual o menor a 120 Jus, los interdictos de retener y de recobrar, los procesos sin contenido patrimonial, cuyo objeto verse sobre cuestiones de vecindad o derivadas de la propiedad horizontal y la división de condominio, cualquiera sea su monto. En igual sentido Mendoza creó una Oficina de Pequeñas Causa y Consumo, dependiente de la Suprema Corte de Justicia provincial, donde se ingresa la demanda (puede optarse por un formulario tipo), ofreciendo la prueba. Esta oficina decide si es necesario agotar como etapa previa la mediación municipal. Agotada la mediación o inmediatamente si no fuera necesaria, se fija una audiencia, se ordena el traslado de la demanda, que contestará oralmente en la audiencia. En ella se recibe la prueba y se dicta sentencia oralmente (excepcionalmente por escrito dentro de los 5 días). El abogado, sorteado por dicha oficina en base al listado del Colegio, no cobrará más de \$4.000. Este procedimiento es aplicable a las causas que versen sobre conflictos de derecho privado entre vecinos, con excepción a las causas relativas a derechos reales sobre inmuebles, delitos, contravenciones o faltas; relaciones de consumo hasta 3 JUS, cuando la acción sea ejercida por el consumidor o usuario en forma individual. En los demás procesos por cuestiones derivadas de relaciones de consumo de menor cuantía, se aplica el procedimiento de conocimiento previsto en los Arts. 204 y ss. CPCCTM. Actualmente este proceso está en la primera etapa de su implementación - auditado por el CEJA-, y rige sólo en los juzgados de paz la capital (art 218 CPCCTM y Acordada 28.586).

Respecto de la competencia por la materia propongo que tramiten todos los conflictos civiles comerciales y laborales que no superen el monto máximo de 20 JUS. La definición de la cuantía máxima es un asunto que genera debate, ya que se teme que su excesiva elevación sobrecargue la justicia de pequeñas causas y complejice la litigación de los casos que se presentan.

Los conflictos de familia, penales o contencioso administrativos quedarían excluidos, aún cuando su cuantía se encuentre dentro del monto establecido. Sería conveniente prever que las personas con controversias que exceden la cuantía establecida podrían utilizar los procedimientos de pequeñas causas, si renuncian al monto de dinero que excede el tope máximo permitido

2.Legitimación:

En el derecho comparado se ha planteado que permitir la participación de personas jurídicas como actores implica inundar el sistema con sus causas y disminuir la participación de individuos. Además, que podría generar desequilibrios dado que aún si el patrocinio legal no es obligatorio, las personas jurídicas están usualmente representadas por abogados, que conocen la forma adecuada de litigar. Por ello existen en algunos países restricciones a la actuación de las personas jurídicas como accionantes¹¹, como por ejemplo, el trámite de un tope máximo de casos al año.

Una de las motivaciones para crear este fuero es eliminar la cobranza de pequeñas sumas de la competencia de los juzgados civiles y comerciales de primera instancia. En ese sentido, considero que es conveniente permitir el acceso de las financieras y demás personas jurídicas para reducir los recursos del erario público destinados hoy a esas cobranzas. Sería inconstitucional limitar el acceso a los juzgados de primera instancia mediante un monto mínimo sin otorgarles otra vía para solucionar sus conflictos.

¹¹En Brasil, se admitió a las microempresas como demandantes, mientras que en Canadá y Estados Unidos, algunas provincias/estados permiten empresas pero no admiten agencias de cobranzas (Denver, Wichita, Seattle, entre otras, en Estados Unidos). Algunas jurisdicciones de Canadá y Estados Unidos efectúan restricciones en su acceso, como que hayan contratado por lo menos 5 personas en los últimos doce meses previos a la demanda (Québec - Canadá), o que ingresen menos de un número determinado de casos por mes o año (Portland, Minneapolis, Washington, Wichita, Fairfax, Denver - Estados Unidos), entre otros (informe CEJA citado, pag. 7).

En cuanto a la legitimación pasiva, en general los países permiten como demandados tanto a personas naturales como jurídicas, pero en algunas provincias de Canadá (como Nueva Escocia) y en el ámbito estadual de Brasil, se prohíbe demandar a personas de derecho público, lo cual se estima conveniente y coherente con la competencia de los juzgados contencioso administrativos.

3. Patrocinio letrado

El patrocinio letrado obligatorio es otro de los temas que se discuten en la estructuración del sistema de pequeñas causas¹². Por un lado, se ha sostenido que asistir sin abogado disminuye los costos de litigar, lo que favorece a las partes pues en el ámbito civil, a diferencia del penal, el sistema de defensa pública y de asistencia legal gratuita es limitado. Asimismo, que los conflictos que se resuelven en este tipo de justicia no requieren la presencia obligatoria de abogado, pues no presentan gran complejidad. Al ser sumarios, orales y menos formales los procedimientos, las personas están en capacidad de representarse por sí mismas.

La postura contraria sostiene que el abogado facilita el litigio de las partes en el proceso, ya que las personas no están acostumbradas a litigar y no conocen aspectos procesales relevantes para ganar un proceso judicial (presentación y contradicción de pruebas, por ejemplo). Agregan que algunos asuntos que se tramitan en esta justicia pueden ser complejos en su argumentación, por ejemplo, los casos de responsabilidad extracontractual (daños derivados de accidente de tránsito) y controversias propias del derecho de consumo frente a grandes empresas (conflictos de telefonía celular).

Considero que para que accedan los justiciables necesario evitar el costo del profesional del derecho. A su vez para mantener la igualdad de las partes y el derecho de defensa, es necesario prohibir la intervención de abogados en esta categoría de asuntos, pues si solo una parte lo tuviera

¹²En Brasil, Canadá y Estados Unidos, la representación a través de abogado es facultativa. En Brasil, sin embargo, es obligatoria cuando la reclamación excede los 20 salarios mínimos y cuando se ejerce recurso de apelación contra la sentencia de instancia (informe CEJA citado, pag. 9) En algunas provincias/estados de Canadá y Estados Unidos la representación a través de abogado es facultativa, en otras está prohibido en aras de la igualdad, por entender que en caso que una sola de las partes posea patrocinio letrado posee mayores probabilidades de triunfar.

generaría desigualdad. Pero entonces es necesario prever la asesoría legal a las partes ¿quién debe prestarla y cómo debe hacerlo?

Una de las opciones es que el sistema de justicia ofrezca información amigablemente escrita a las personas que asisten a él, en la que se especifique aspectos relevantes del litigio (asuntos que se tramitan, cuantías aceptadas, procedimientos a realizar, sugerencia en la presentación y contradicción de pruebas, entre otras). Otra opción es definir otros canales efectivos de asesoría legal para las partes, como un listado de ONG de defensa de consumidores, de organismos estatales de control de servicios públicos y de telefonía, etc.). Otra posibilidad es que el mismo juez tenga un rol activo en el asesoramiento en derecho de las partes, lo cual en algunos sistemas es considerado parcialidad a mi entender erróneamente, pues en este contexto adelantar información a ambas partes sobre las normas y jurisprudencia aplicable (que cualquier abogado debiera conocer), no implica que el juez favorezca a una de las partes. Asimismo, se puede consultar con un abogado (público o privado) antes de llegar al tribunal.

Si no se comparece con patrocinio, es necesario que los juzgados de menor cuantía no sean competentes en procesos complejos -sea por la alegación de los hechos o la prueba-y que las demandas no requieran fundamentar en derecho. En ese sentido, aun en caso que sea competente por la materia, el juez tendrá la facultad de excluirse y remitirlo al juzgado civil y comercial cuando advierta que la asesoría legal es fundamental para la correcta defensa de los derechos.

4. Ejercicio de la contradicción y limitación de la prueba

En Brasil se ha discutido que las pruebas se presentan en la audiencia sin haber sido requeridas previamente, la contraparte debe controvertirlas sin haber tenido oportunidad de obtener la contraprueba. Y en Estados Unidos, en torno a la obligatoriedad de que el demandado conteste la demanda antes de la primera audiencia, ya que algunas investigaciones señalan que cuando no está obligado a ello, no comparece ante el juez (Villadiego, Carolina, “Estudio Comparativo de la justicia civil de pequeñas causas en las Américas”, informe CEJA). Considerando estos antecedentes considero conveniente que se

notifique al demandado la pretensión junto con la fijación de la audiencia, otorgándole un plazo para que conteste.

Respecto de la prueba admisible, no sólo para evitar demoras y costos, sino porque si el asunto requiere de una prueba compleja no debería ser competencia del fuero de menor cuantía, considero que no debería permitirse en general la prueba pericial, salvo las más habituales (contable, caligráfica, tasación) que serían brindadas por peritos que formen parte de la planta del organismo (cuerpo técnico del juzgado)¹³. Tampoco la inspección del juez por las demoras que aparejaría respecto de los demás procesos.

5. **Conciliación.** En el derecho comparado se asigna un lugar preferente a la conciliación en los casos de menor cuantía¹⁴ tanto en los casos de relaciones de continuidad y permanencia (vecinos, socios, familiares) para evitar que las partes entren en un debate que puede resentir relaciones, o simplemente porque la solución consensuada tiene mayor grado a cumplimiento voluntario. A fin de privilegiar la autocomposición, en la audiencia oral el juez en primer lugar tomará un rol activo y formulará propuestas conciliatorias.
6. Otros costos del proceso: el proceso debe estar exenta de tasas y gastos.
7. **Recursos contra la sentencia** Se puede prever que la sentencia sea apelable siempre o a partir de un monto (como en Brasil), sea ante la Cámara, ante el juzgado de primera instancia, o crear un organismo departamental para la apelación de los juzgados de menor cuantía. Considero que este proceso no requiere la segunda instancia.
8. **Ejecución** La alternativa en este tema es la ejecución en los juzgados de primera instancia o ante el mismo órgano que dicta la decisión, que encuentro preferible. En este caso se debe establecer que facultades y deberes tiene el órgano, pues no tienen patrocinio letrado. En algunos países se ha establecido una secretaria para colaborar con la ejecución de la sentencia.

9. Planificación del debate

¹³En esa dirección el proyecto de CPCBA en su art 480 establece que no será admisible la prueba confesional, ni la de reconocimiento judicial, ni la prueba pericial.

¹⁴ Berizonce, Roberto O., op cit.

Considero conveniente prever dos procedimientos distintos:

a) El **proceso de conocimiento** con una audiencia oral, para la resolución de conflictos económicos civiles, comerciales y laborales que no excedan los \$20.000 y conflictos civiles extrapatrimoniales (ej. de vivienda entre propietario e inquilinos, problemas vecinales); reclamos de defensa del consumidor y cobro de créditos a consumidores. Se inicia mediante formulario (disponible en la secretaría y online) en el que consten los datos del actor y demandado, el valor monetario de la demanda y la prueba que se ofrece. Se le da un listado al actor de instituciones especializadas sobre el tema para su asesoramiento, al momento de presentar la demanda. Si se piden informes se libran los oficios inmediatamente). Se fija una audiencia, que se notifica al demandado por mail, cédula (podría llevarla cualquier persona) o por correo certificado, con copia de la demanda, para que la conteste en 10 días. La audiencia será oral y filmada, en presencia del juez, quien intenta la conciliación y, si no es posible, recibe la prueba y dictaría sentencia en el mismo acto. El secretario emite copia por escrito del contenido de la sentencia por si fuera necesaria la ejecución. El fallo no admite recursos, salvo aclaratoria. La secretaría de ejecuciones del tribunal asesora a la parte e impulsa el proceso para lograr el cumplimiento de la sentencia. Requerirá los informes a los bancos y organismos del estado sobre los bienes, cuentas y sueldo del deudor.

b) El **Proceso monitorio documentado**, para controversias que consten en instrumentos público o con firma certificada por escribano público, de cuyo contenido surja el derecho fundamento de la pretensión ejecutiva: 1) obligación exigible de dar cantidades de cosas o valores mobiliarios o de dar cosas muebles ciertas y determinadas documentada; 2) desalojo de bienes inmuebles urbanos y rurales por vencimiento del plazo contractual; 3) desalojo de bienes inmuebles urbanos y rurales por falta de pago, siempre que se hubiere justificado por medio fehaciente la interpelación a la locataria que establecen las leyes vigentes; 4) obligación de otorgar escritura pública y transferencia de automotores, embarcaciones y/o muebles registrables de cualquier tipo; y 5) cancelación de prenda o hipoteca. Iniciada la demanda monitoria, el tribunal examina cuidadosamente el título y si el mismo cumple con los recaudos legales, dicta sentencia conforme la pretensión deducida. La

sentencia monitoria se notifica en el domicilio real, con las copias de la demanda y documental acompañada; o de ignorarse el domicilio por edictos por un día. Si el demandado opone defensas -dentro de los 10 días de notificado- se fijará una audiencia oral. El tribunal podrá rechazar la oposición 'in limine', cuando fuere manifiestamente improcedente o no se ofrezca prueba tendiente a desacreditar la eficacia de esa sentencia.

10. Financiamiento

A fin de evitar gastos propongo que funcionen en los juzgados de faltas municipalidades. El Municipio solventaría con su presupuesto el local, el personal (que en definitiva ya posee) y los costos materiales; y el Poder Judicial nombraría y abonaría los sueldos de los Jueces y 2 Secretarios por juez (uno de juicio y otro de ejecución).

Otra opción sería transformar los juzgados de paz en juzgados de pequeñas causas, modificando su competencia material. La eliminada iría a los juzgados departamentales y las faltas a los correccionales. Aplicarían el procedimiento específico aquí proyectado. De hecho actualmente los juzgados de paz no están cumpliendo la exigencia de la especialidad y el cuerpo técnico interdisciplinario que exige el art. 706 CCC, por lo que es necesario modificar su estructura o eliminar la competencia en familia.

10. Implementación y control

Debe contemplarse un plan de implementación que prevea la asignación de recursos conforme estadísticas de la complejidad de litigiosidad de cada distrito municipal, la formación de Jueces y personal especializados (y seleccionados¹⁵) para esta función diferenciada. Asimismo es necesario prever un órgano de contralor con capacidad de realizar/proponer modificaciones al modelo.

IV. CONCLUSION

¹⁵ Artículo 173° CP establece que los jueces de los juzgados de menor cuantía serán nombrados en la forma y bajo los requisitos establecidos para los de primera instancia. Esto se contrapone con lo expresado en el inc.2° del art.192 CP que establece que es atribución del intendente designar las ternas para nombramientos de jueces de paz y suplentes. Los textos de los arts.161, 162, 163 y 164 de la Const.1934, que fueron sustituidos, exigían residencia de dos años en el distrito en que deben desempeñar sus funciones, nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta en terna por las municipalidades (art 162).

Frente a un sistema judicial concebido para asuntos de importancia, es necesario establecer alguna vía para que el justiciable efectivice sus derechos de menor cuantía, para solucionar esas “pequeñas injusticias” que tienen gran importancia social, que hoy no son atendidas porque los costos económicos son más onerosos que los intereses en disputa. No se trata de una justicia de menor importancia, sino una herramienta racional que fomenta el acceso a la justicia, desformaliza y agiliza la solución de esos conflictos, disminuyendo los costos de litigar.

El diseño de justicia de pequeñas causas debe responder a las preguntas: ¿para quiénes y qué casos se crea este mecanismo más rápido, informal y menos costoso que el actual? ¿Cuáles son sus objetivos? Si es garantizar el acceso de personas naturales se restringirá que accionen las personas jurídicas, sea a través de su prohibición o de su admisión con limitaciones. Si otro objetivo es descongestionar los tribunales para que allí no tramiten casos antieconómicos para el erario público, se garantizará el acceso de todo tipo de personas con dichos conflictos. Asimismo, en caso de eliminar costos, hay que atender a sus consecuencias. Si se prohíbe o faculta el patrocinio letrado, deben establecerse mecanismos para salvaguardar el ejercicio del derecho de defensa mediante conocimiento del proceso y del derecho de fondo.

En suma, en los detalles de su diseño reside la idoneidad del mecanismo para lograr sus fines. Claro que un proceso ordinario, donde no se cierre la etapa probatoria hasta que se agoten las medidas pertinentes, ante un juzgado con varias instancias, es un instrumento que mejora las posibilidades de alcanzar la verdad. Pero lo “ideal” epistémicamente es enemigo de una sentencia en tiempo y con recursos razonables en relación al caso, considerando las posibilidades del Estado y los particulares. Sean cual fueren los criterios que en definitiva prevalezcan, estoy persuadida de que implementar un proceso simplificado y totalmente gratuito es necesario para dar respuesta a esta vasta categoría de asuntos que hoy quedan “fuera del sistema”. Solo así será realidad la tutela judicial efectiva de todos los derechos del ciudadano.