

AÑO 2012

Gestión, administración e incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) en la Justicia

Por Germán C. Garavano¹

La justicia en Argentina y Latinoamérica, tiene como asignatura pendiente la transformación de su forma de tramitar los procesos². Esta cuestión tiene varias aristas, tales como a) la reforma de la estructura organizacional de los tribunales y órganos judiciales (cámaras, juzgados, fiscalías, defensorías, etc.); b) la definición de la metodología de trabajo en los tribunales y la capacidad o idoneidad del propio juez, fiscal o defensor y su equipo de trabajo para la administración y gestión de estos procesos y c) la incorporación del sistema de información para la gestión judicial.

I

Hagamos un poco de historia, la organización judicial de la región, sin importar la definición constitucional y luego legal, se estructuró y organizó sobre la justicia de la colonia. Es decir aquella que el Reino de España, puso en funcionamiento en cada uno de los virreinos y capitanías que gobernaban América en la época de la conquista. Esto implicó desarticular los mecanismos de resolución de conflictos imperantes en los pueblos que habitaban nuestra región, y traspasar, obviamente con las particularidades y dificultades del caso, la justicia del rey.

Sobre estas bases se formaron y moldearon nuestros poderes judiciales. No es objeto de este trabajo, profundizar sobre estos aspectos del pasado por cierto poco estudiados, sino simplemente señalar que más allá de las definiciones legales y los formatos institucionales adoptados con sus diferencias y matices, la raíz de como están organizados y trabajan los tribunales se remonta a la Europa absolutista³.

¹ Fiscal General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Vicepresidente II del Consejo de Procuradores, Fiscales, Defensores y Asesores Generales de la República Argentina. Ex Vicepresidente y Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas -CEJA- elegido por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos -OEA- (2005-2007), a propuesta del gobierno nacional. Ex Consejero del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, elegido por voto directo de jueces, fiscales y defensores (2004-2006). Ex Juez por concurso de oposición y antecedentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003-2007). Primer Secretario de la Mesa Permanente de Justicia del Dialogo Argentino integrada por más de 60 organizaciones del sector (2001-2003). Coordinador del Plan Nacional de Reforma Judicial y del Programa Integral de Reforma Judicial con responsabilidad en la dirección del diseño e implementación del Programa, Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2000-2003). Reconocida actuación académica en Latinoamérica sobre reforma judicial (Bolivia, Brasil Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela). Director Académico y Profesor del Programa de Capacitación en Gobierno y Gestión Judicial (Unidos por la Justicia); Curso intensivo sobre Gobierno y Gestión Judicial en Latinoamérica (Instituto Universitario de Derecho y Economía, el Instituto Universitario "Alonso Martínez" de Justicia y Litigación, de la Universidad Carlos III de Madrid y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires); Curso de estrategias de implementación de Reformas Judiciales, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y Fundación Carolina. (Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina, 2008); Programa en Administración y Modernización Judicial, organizado por la Fundación Carolina de Argentina, dictado por la Universidad Carlos III de Madrid y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (2005-2007), entre muchas otras actividades en Universidades y ONGs.

² Santiago, Alfonso (h) – La responsabilidad judicial y sus dimensiones – Garavano, German C. , Parte duodécima, Responsabilidad judicial de cara al servicio de justicia y su reforma. Universidad Austral – Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma. Tomo II. 2006.

³ Garavano, German C. El Gobierno Judicial en la Argentina – Una perspectiva integral sobre la Administración de Justicia – Sistemas Judiciales Año V, N° 10, feb. 2006 (CEJA-INECIP).

AÑO 2012

Esta situación, podría implicar simplemente, una anécdota o una reseña histórica, pero la realidad es que siglos después, nuestros poderes judiciales sobre los que se realizaron múltiples cambios, siguen funcionando bajo esa influencia.

La sociedad ya ha pasado diversas y profundas transformaciones, sin embargo la justicia ha permanecido casi inalterada. Estos cambios sociales, generaron por una parte, un creciente y sostenido aumento de la litigiosidad. Cada vez la comunidad enfrenta mas conflictos que son llevados a los tribunales. Estos no solo han crecido en cantidad sino también en complejidad. La gente y el propio estado (se trata del principal usuario del sistema judicial⁴) llevan al poder judicial casos penales, realización de derechos sociales, comerciales, familiares, laborales, societarios, etc. Pensemos como ejemplo el sostenido crecimiento de los casos criminales y de las organizaciones asociadas al narcotráfico, al crimen transnacional, delitos informáticos, etc. Por otra parte se suma la litigiosidad vinculada a la nueva complejidad de la vida familiar (divorcios, separaciones, nuevas formas de uniones, acuerdos prenupciales, reconocimientos por ADN, etc.⁵). En materia de derechos sociales, la realización de derechos constitucionales, tales como el de vivienda, educación, salud, alimentación, medio ambiente, entre otros que ya están siendo reconocidos por los tribunales en todas las jurisdicciones mediante acciones de clase, amparos colectivos y otras herramientas procesales que llevan a la justicia un sin número de conflictos políticosociales que antes se resolvían (o no) en otros ámbitos.

Otro elemento de gran repercusión es el aumento demográfico en las grandes ciudades, que lleva cada vez a mas conflictos entre vecinos o sectores, sin herramientas institucionales capaces de hacerle frente y lograr una solución pacífica. Finalmente la bancarización, las compras por internet, el uso de los cajeros automáticos, el aumento de los préstamos personales, hipotecarios, etc. en materia comercial son pasos de este fenómeno global.

Cada vez mas casos y de mayor complejidad llegan a los tribunales⁶. Esto se da en el marco de una creciente politización de la justicia o judicialización de la política, en donde otro paquete de conflictos tal vez no tan numeroso, aunque si complejo y relevante, se presenta ante la justicia para su resolución. De ahí desprendemos dos consecuencias, por un lado se forma un circulo vicioso donde cada vez la política pretende tener mas influencia sobre la justicia sin importar la idoneidad de sus integrantes y por otro que los medios de comunicación, ya naturalmente inclinados a

⁴ "Usuarios del Sistema de Justicia en Ecuador, México, Brasil, Perú y Argentina" Banco Mundial (BIRF). Consultor internacional a cargo de la capacitación y asistencia técnica del equipo de investigadores del Banco Mundial y de distintas organizaciones en cada país: la Organización ESQUEL, en Ecuador (Quito, Abril 2002); del IDESP y el CEBEJ en San Pablo, Brasil, 2002; de la Universidad Católica de Perú, en Lima, Marzo 2001; del Sistema de Justicia Nacional, Federal y de la Provincia de Santa Fe en Argentina 2000. Encargados todos ellos de desarrollar un estudio de campo con expedientes en trámite en la justicia de cada país, con el objeto de conocer quiénes, para qué y con que resultados se usa el sistema judicial. En México, Proyecto "Juicio Ejecutivo mercantil", Secretaría de Hacienda, Corte de Justicia (México), Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional. Consultor internacional contratado para colaborar con la preparación del programa de diagnóstico y reforma estructural y legal para dar eficacia a la recuperación del crédito. Se trabajó en el asesoramiento de expertos del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica) - Mayo 2000.

⁵ El lanzamiento del nuevo proyecto de Código Civil impulsado por la CSJN y el Gobierno Argentino es un claro ejemplo de esta profunda transformación y el crecimiento de sus conflictos asociados que deben tener un marco legal de resolución.

⁶ Información y Justicia I, II y III. Fundación Konrad Adenauer. Unidos por la Justicia. (2004, 2006 y 2012)

AÑO 2012

introducir cada vez mas cuestiones judiciales en sus publicaciones y programas, terminan por tomar los casos sometidos a la justicia como una parte central de su agenda, generando otro círculo, en este caso podríamos considerarlo virtuoso, en términos de transparencia y difusión de la actividad judicial, pero que expone al Poder Judicial de justicia y todas sus dificultades a la clara visión de la sociedad.

Es decir hemos pasado de un poder judicial ubicado en un segundo plano a un sistema de justicia que mediante sus resoluciones u omisiones, queda en la tapa de los diarios y a la mirada de toda la comunidad. Este fenómeno si bien abarca todas sus jurisdicciones tiene en la justicia penal su parte mas relevante, vinculada por un lado a casos de corrupción y por otra al crecimiento de la inseguridad, donde muchas veces se pretende exponer o responsabilizar al poder judicial de cuestiones que no necesariamente son propias.⁷

II.

Todo esto, que podrán parecer cuestiones ajenas a esta publicación, y algunas otras que seria largo enumerar, terminan repercutiendo directamente en lo que hemos llamado la “Problemática de la Oficina Judicial”.⁸

Tenemos oficinas judiciales pensadas hace siglos que enfrentan muchas veces sin medios, sin metodología, sin una estructura adecuada para resolver los modernos conflictos de nuestra sociedad, cada vez mas numerosos y complejos.

Esta claro, y así lo hemos señalado desde hace mas de una década, que resulta necesario un abordaje integral de estas cuestiones. El poder judicial y los ministerios públicos (de acuerdo a su organización institucional) necesitan articular un plan de gobierno que avance sobre todos los aspectos que hacen a una justicia capaz de enfrentar las crecientes demandas de la comunidad⁹. En esta línea parece mentira pero no ha perdido nada de vigencia el Plan Nacional de Reforma Judicial¹⁰, que contiene si uno repasa casi todas las iniciativas que se han tomado en diversas jurisdicciones a la hora de procurar mejorar el servicio de justicia, y otras tantas que aun quedan pendientes. Entre ellas, tal vez las mas importantes y centrales son aquellas incluidas en el capitulo del libro relativo a la gestión judicial.

La justicia, debe reformular sus oficinas judiciales y la forma en que se trabaja en ellas, siendo necesario contar con magistrados que cuenten o construyan un perfil idóneo que acompañe y lidere a sus equipos de colaboradores.

⁷ Garavano, German C.; Otamendi, Santiago - El rol disuasivo de la Justicia.. Revista "Colección" Año VI, Número 10, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina - Año 2000.

⁸ Germán Garavano, Héctor Chayer, Carlos Cambellotti, Milena Ricci, “La problemática de la Oficina Judicial”. El Derecho, 03/09/1999, Año XXXVII, N° 9828.

⁹ Hammergren, Linn, Do judicial councils further judicial reform? (Lessons from Latin America), “Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project”, N°28, June 2002; Hamnergren, Linn, Apuntes para avanzar en el debate sobre cómo mejorar el gobierno judicial, Centro de Estudios de Justicia de las Américas; Vargas Viancos, Juan E., Gobierno judicial: La organización y el rol de las cortes supremas, documento de discusión, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, agosto 2004.

¹⁰ Plan Nacional de Reforma Judicial. “Propuestas para la Reforma del Sistema de Justicia” Ministerio de Justicia de la Nación. Director del proyecto y autor Sección 1era. y Cap. I/III de la Sec. 2da.; diciembre de 1998.

AÑO 2012

Si bien uno de los requerimientos para este trabajo fue el que tiene que ver con la tecnología, hasta este momento la he omitido puesto que si bien se ha convertido en un factor primordial a la hora de cualquier innovación o cambio en la forma de trabajo, lo cierto también es que, en una organización que arrastra profundos atrasos y una fuerte cultura o tradición organizacional anclada en la premodernidad, la mayor parte de las veces la introducción de nuevas tecnologías solo tiene como consecuencia consolidar viejos procesos de trabajo.

Al menos así parece haber sido el arduo, infructuoso y por ende costoso proceso de modernizar mediante la introducción de tecnologías de la información y las comunicaciones a la justicia. Esta cuestión, ha generado un esfuerzo muy grande a lo largo de diferentes trabajos¹¹, uno de los últimos incluso de alcance regional¹².

Muchas de las reformas de las oficinas intentadas en los últimos años, tanto en el país como en la región, especialmente las financiadas por organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (BIRF) y el BID, han encarado este proceso de cambio desde la propia tecnología. Ello así pues “a priori” es mas sencillo, sumar computadoras y aun un software, que encarar cambios profundos que tienen que ver con las estructuras, los procesos de trabajo y la propia matriz de organización judicial (el rol del secretario,¹³ los funcionarios, empleados, sus reglamentos, honorarios, ferias judiciales, etc.). Esta presunta facilidad incluso es algo que las propias cortes supremas u órganos de gobierno parecen tener en cuenta para avanzar sobre “informatizaciones” que no contemplan cambios estructurales en la organización judicial. Lamentablemente la experiencia nacional e internacional, nos ha demostrado que estas iniciativas han terminado fracasando o al menos no teniendo un impacto acorde a la inversión realizada.

La justicia y nosotros, los integrantes de los poderes judiciales hemos tenido, y parece que seguimos teniendo, la capacidad tanto en los cambios procesales como en aquellos asociados a la introducción de las TIC's, de absorberlos sin modificar sustancialmente la forma en que trabajamos. Esto ha hecho que sigamos escribiendo en los expedientes, como lo hacemos desde hace siglos (y ninguna persona -justiciable- entiende), organizando nuestros tiempos y audiencias del mismo modo, y ni siquiera la oralidad parece lograr cambiar nuestra forma de conducirnos.

Este breve racconto de situaciones y experiencias, nos obliga a procurar presentar el tema por el que hemos sido convocados, a partir de algunas consideraciones.

- Nuestros sistemas judiciales no han tenido grandes cambios en su organización interna y forma de trabajo;
- Es necesario encarar una profunda transformación organizacional que abarque aspectos estructurales y funcionales de la oficina judicial;

¹¹ Bielsa; Rafael – El concepto de Reforma orgánica del servicio de justicia – Cuadernos de Fundejus, La Ley, Bs. Aires, 2ª. quincena de 1993; Lynch, Horacio M.; Devoto, Mauricio – Banca, comercio, moneda electrónica y la Firma Digital. La Ley abril de 1997.

¹² Perspectivas de uso e impacto de las tecnologías de información en la Administración de Justicia. CEJA - Santiago de Chile - Abril de 2007.

¹³ Garavano, German C.; Palma, Luis María - El rol del secretario judicial en la Argentina del nuevo milenio. Ideas para un debate pendiente.- La Ley, 8 abr 2004.

AÑO 2012

- La comunidad, en definitiva la población, debe ser la finalidad de los cambios;
- La carga de trabajo o litigiosidad tanto en su cantidad como complejidad es un elemento central a tener presente;
- No es posible organizar de un modo similar oficinas que deban trabajar sobre cargas de trabajo sustancialmente diferentes (un juzgado comercial no parece “a priori” que deba ser similar a uno penal o a una fiscalía);
- La Tecnología debe introducirse en el marco de un proceso previo o simultáneo de cambio de la oficina judicial y sus procesos de trabajo;
- La tecnología debe revolucionar el sistema de justicia, cambiando paradigmas y procurando que realmente justifiquen la inversión;
- Se deben lograr cambios sustanciales y evitar pasos innecesarios en los procesos de trabajo;
- Pero antes que la tecnología, están los actores del sistemas, quienes la van usar para mejorar su trabajo y ofrecer mejores respuestas a la comunidad, por eso con las TIC’s no basta.

La tecnología pasó de ser algo desconocido y marginal, a una precaria herramienta de trabajo (en esto estamos en la justicia, todavía) a jugar un rol central en nuestras vidas.¹⁴ Por eso necesitamos que la transformación del sistema se haga de la mano de las TIC’s para que pase a jugar ese mismo rol en el trabajo, en este caso en la justicia, pero sin perder de vista que los magistrados y su equipo siguen siendo lo principal y que las TIC’s deben mejorar, con los restantes cambios, las condiciones para que ellos puedan desempeñar mejor su función.

En definitiva queda de relieve la necesidad de implementar reformas globales en una organización judicial, aunque no necesariamente simultánea, sino planificadas y con una indispensable necesidad de coordinar estos procesos.¹⁵

Reforma de la estructura organizacional de los tribunales y órganos judiciales

En general, el eje ausente en los procesos de reforma procesal y de modernización, ha sido la modificación de la oficina judicial entendida como:

Órganos burocráticos componentes del Poder Judicial; es decir, la unidad mínima de “producción” judicial que aporta la infraestructura técnica y humana necesaria para

¹⁴ Perspectivas de uso e impactos de las tecnologías de información en la administración de justicia. Organizado por CEJA. 12 y 13 de abril de 2007, Santiago de Chile. (Fs. 1012/13/14/15/16).

Informe sobre la incorporación de las tecnologías de la información a la justicia (Fores, 1999).

¹⁵ Plan Nacional de Reforma Judicial "Propuestas para la Reforma del Sistema de Justicia" Ministerio de Justicia de la Nación. Diciembre de 1998.

"Justicia & Desarrollo Económico" Consejo Empresario Argentino (Fores / CACBA)- CEA, 1999.

AÑO 2012

*la tramitación de los procesos. Se distinguen entre sí por sus fines específicos: las oficinas de apoyo (ujiería u oficina de notificaciones, mesas distribuidoras de expedientes o generales de entrada, oficinas de resguardo de efectos, etc.) y las oficinas con fines jurisdiccionales propiamente dichos (cada uno de los juzgados o tribunales del sistema) clasificadas éstas a su vez por fuero e instancia. **Sus elementos claves son su estructura (organigrama y distribución interna de tareas), y su funcionamiento (flujo de los procesos que se realizan para la consecución de sus fines).***

La oficina judicial es el corazón del sistema, donde se brinda un servicio público directo a la comunidad, donde las partes, (y sus abogados), recurren diariamente en busca de justicia. Es decir transformar estas unidades que deben seguir funcionando simultáneamente a los cambios y que arrastran tantos años (siglos) de tradición implica una transformación sustancial, que pocas instituciones están dispuestas a realizar.

Como dijimos ha sido mas sencillo “informatizar” y últimamente sumar gestión, gerenciamiento, liderazgo y otras modernas técnicas de funcionamiento, que avanzar sobre reformas estructurales y sustanciales. Se procura sumar computadoras y softwares de gestión, capacitar a los actores en técnicas de gerenciamiento, estadísticas, liderazgo, conducción de RRHH, gestión o administración de cortes o en sus versiones norteamericanas del “case management” o en otro extremo la “gestión social de calidad” en vez de replantearnos esta anquilosada e inadecuada estructura y cultura simbiótica que atrasa 100 años.

Entre estos intentos podemos mencionar la comisión de gestión judicial de la CSJN, que funciona en idéntico sentido, trabajando sobre lo “blando”, se procura ajustar el “soft” en un esquema donde lo “duro”, el “hard”, ya tiene un siglo. Imaginen procurar instalar el “Kiwi” o el “Ombú” dos modernísimos softwares de gestión judicial y administrativa, respectivamente del Ministerio Público Fiscal de la CABA, en una máquina de escribir (?). Pero si no queremos ser tan drásticos pensemos en las nuevas versiones de Safari, iTunes, Explorer en una vieja computadora.

Estos ejemplos de un modo exagerado, nos permiten vislumbrar que al final del camino si no hacemos cambios sustanciales y estructurales, no lograremos nuestro objetivo de una justicia que pueda dar respuestas en tiempo y forma a las demandas de la comunidad.

Ello no desmerece los ingentes esfuerzos que estamos haciendo por mejorar la capacitación de los magistrados en estas herramientas de gestión y administración, pero nos marca que ello tiene un límite. Limite que por otra parte los mismos actores reconocen, y procuran ingeniárselas para poder ir adaptando la estructura y aun las normas a las necesidades que día a día se le presentan en sus tribunales.

Este condicionante incluso ha sido advertido desde hace años por algunos grandes procesalistas tanto en materia civil y comercial como en materia penal o incluso en familia. Donde en forma, desde mi punto de vista técnicamente inadecuada, se introducen en los códigos procesales, determinadas oficinas judiciales tanto de apoyo común como de gestión. Esto lo podemos ver en varios códigos procesales penales de argentina y la región, y en anteproyectos de códigos procesales civiles y comerciales.

AÑO 2012

Incluso, desde otra óptica, el Dr. Humberto Quiroga Lavie, se atrevió a titular uno de sus libros como “El Derecho Procesal Organizacional”.¹⁶

Estos proyectos, hablan de juzgados de concursos, ejecuciones o de conocimiento, oficinas de gestión de audiencias, oficinas de depuración de casos o de atención inmediata, entre muchos otros ejemplos que podemos citar. Esta corriente por otra parte, tiene su clara justificación en las dificultades que tienen los mismos poderes judiciales en producir estos cambios. Por otra parte, y con el reconocimiento que sin estas transformaciones aun los códigos más modernos están convocados a fracasar. Ya en varios trabajos se alertó sobre la necesidad de dar mayor flexibilidad a las estructuras¹⁷, cosa que no sucede si se insertan oficinas con funciones específicas en los códigos, cuando deberían estar en resolución de la Procuración o Fiscalía General o reglamentos de las mismas Cortes. Lamentablemente en muchos casos la falta de estas reformas estructurales ha llevado a que los códigos procesales modernos sean fagocitados por la cultura de la organización y que sigan funcionando bajo viejos paradigmas o bien que directamente fracasen por cuanto las viejas estructuras son incapaces de llevar adelante los nuevos desafíos.

Todo ello hace imperativo el cambio de estas oficinas. En el caso de la Fiscalía de la CABA, se llevó adelante una profunda transformación estructural con cambios en el organigrama y organización, funciones y roles, reglamento interno, honorarios, suspensión de feria, definición de perfiles, manuales operativos, cambio del espacio físico, para finalmente incorporar el nuevo software conteniendo estadísticas e indicadores automatizados. Se fijaron metas, se controlaron. Toda esta reforma nace de la introducción de oficinas comunes que fueron el primer paso.

En su momento el Plan Nacional de Reforma Judicial¹⁸ avanzó en propuestas concretas, y en base a la estructura general de los procesos desarrolla cuatro modelos básicos diferentes y recomienda la adopción de una reglamentación acorde que permita su implementación fundamentada en una definición de cada juzgado, la actividad jurisdiccional específica que realiza y del impacto que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones introducen en la estructura interna de la oficina judicial. En sintonía con ello, también se establecieron los aspectos estructurales del modelo **y se puntualizó que el organigrama de las unidades judiciales se ha abordado pocas veces, y siempre en términos generales sin mayor profundidad. Creemos que el escaso interés que suscita se debe a la falta de importancia que se le otorga y a que, en la realidad de los hechos, la estructura de cargos jerárquica no refleja la distribución real de tareas, la cual varía caso por caso y es un esquema “plano” (el juez como jefe, el Secretario y el resto de los empleados).**

Por otra parte la distribución formal de tareas en las oficinas judiciales obedece a dos principios. El primero de ellos es la asignación normativa de funciones que realizan los códigos procesales, leyes orgánicas y acordadas o resoluciones de los Superiores Tribunales. En general, se refieren a las tareas de carácter jurisdiccional, asignadas

¹⁶ Quiroga Lavié, Humberto, H. C. de Diputados de la PBA, 1998.

¹⁷ Garavano, German C.; Ricci, Milena; Scotto, Mariano y o.s., Elasticidad de las leyes orgánicas, ED, diario 05/feb/2002.

¹⁸ Basándose en trabajos anteriores de Fores, "Justicia y Desarrollo Económico" (1998) y "La Justicia: Un plan Integral de Reforma Judicial" (1992); Bielsa. R. "El concepto de reforma orgánica del servicio de justicia" (1993); Garavano, G. C. "Justicia Argentina: Crisis y Soluciones" (1997), entre otros.

AÑO 2012

casi con exclusividad al juez y por excepción al secretario. Esta distribución de tareas es relativamente uniforme en el sistema y rígida, por cuanto en general son actividades indelegables. A ello se le suman los aspectos funcionales que tienen que ver con la dinámica del funcionamiento. De este modo el segundo principio es la asignación interna de funciones que realiza cada juez o responsable de un órgano entre los empleados a su cargo, según las capacidades y la disposición de cada uno de ellos. A tal fin, no tiene mayor trascendencia la jerarquía nominal del empleado y varía fuertemente de una oficina judicial a otra. Este principio no tiene origen legislativo, sino que es una costumbre impuesta y avalada por la necesidad, y muchas veces incluye la delegación impropia de funciones asignadas por la ley al juez y que éste, desbordado por la congestión de expedientes, no puede realizar.

En definitiva si bien partimos reconociendo las dificultades que implica encarar una transformación de las estructuras judiciales, ella es necesaria y debe formar parte de la agenda de transformaciones, mientras tanto habrá que seguir generando el cambio cultural, capacitando en gestión, e introduciendo de un modo planificado, en el marco de un proceso de cambio integral, las herramientas de gestión y comunicación digital.

La transformación de las Oficinas Judiciales es el principal núcleo que debe abordarse y en el que sin duda, confluyen todas las demás: a) las procesales, pues cambian las reglas de juego en ese lugar; b) las orgánicas, pues cambian el marco donde esa unidad trabaja; c) las administrativas, que van a dotar de mejores medios a esa unidad y deben diseñarse en función de los juzgados; y d) las referidas al régimen laboral de empleados y funcionarios en base a la nueva distribución del trabajo.

La definición de la metodología de trabajo en los tribunales

Como dijimos, el segundo eje tiene que ver ya no con la estructura y organización de los tribunales sino con las capacidades o idoneidad del propio juez, fiscal o defensor y su equipo de trabajo para la administración y gestión de estos procesos.

En este tema, sobre el que profundiza el Dr. Héctor Chayer en esta publicación, se han producido probablemente en nuestro país los mayores avances en los últimos años. Si bien sin una extensión masiva, y aun como un tema marginal, ha crecido sustancialmente la preocupación por la forma en la que se trabaja en los poderes judiciales y que herramientas, tanto del derecho como de otras ramas del saber podemos utilizar para mejorar nuestro desempeño al frente de las diferentes unidades jurisdiccionales. En este sentido las ciencias sociales en general, pero la sociología y la economía y sus derivadas (administración, recursos humanos, estadística, etc.), están comenzando a jugar un rol clave en la gestión y administración de los tribunales.

Este creciente interés, se ha vislumbrado en numerosas actividades organizadas por los propios poderes judiciales, inicialmente los provinciales pero en este último tiempo la CSJN, a través de la Comisión de Gestión judicial. Como dijimos se trata de la parte mas “blanda” de este proceso, pero no por eso menos importante. Si bien relativizamos su impacto aisladamente, lo cual no quiere decir que no lo tenga, pero en el marco de una reforma integral es un eje indispensable para lograr tener éxito en el cambio.

AÑO 2012

Este tipo de programas y actividades, tienen como objetivo central procurar el cambio cultural, cambiar la sinergia organizacional y sentar las bases para los cambios, permitir la inserción de los actores en este proceso como verdaderos agentes transformadores y sostenerlo en el tiempo dándole sustentabilidad a la reforma.

En esta línea, estos programas o actividades deben incluir diversos contenidos mínimos que permitan cumplir con el objetivo planteado, tales como estadísticas y uso de indicadores, el gerenciamiento de RRHH, etc. Existen en la actualidad numerosos programas de alto nivel.¹⁹

En el caso de EEUU este aspecto parece guardar relación con el llamado "case management" área de desarrollo en los Estados Unidos, a través de la cual se abordan las tareas cotidianas de los jueces y el "manejo" de los casos y de la estructura (ej. desarrollo de audiencias, utilización del personal, agenda, etc.). Si bien esto no es directamente replicable por diversas causas, sí resulta útil el desarrollo de sistemas de capacitación tendientes a dotar a los magistrados y funcionarios de herramientas de diversa índole que permitan el gerenciamiento de los casos y de la oficina en general (uso de estadísticas e indicadores, de herramientas informáticas, técnicas de trabajo grupal, liderazgos e incentivos, entre otras).

En nuestro país y ante la magnitud del problema hasta las organizaciones gremiales tomaron carta en el tema, introduciendo la gestión social de calidad. Esto a partir del esfuerzo de varios jueces que certificaron calidad en sus tribunales.

La incorporación de las TIC's en la oficina judicial²⁰

Como dijimos desde hace mucho tiempo la incorporación a la justicia de la TIC's fue sufriendo numerosas transformaciones, seguramente no tantas como en nuestra vida cotidiana, pero desde una resistida "informatización", pasando por un permanente reclamo de magistrados de mas computadoras, a la definición que es necesario desarrollar una transparente y profunda política institucional que tome todos los aspectos de esta herramienta transformadora que atraviesa transversalmente a toda la organización y permite una verdadera integración con otras instituciones²¹. En este caso al Poder judicial o Ministerio publico.

La lógica del desarrollo de sistemas informáticos exige a priori la explicitación y clasificación de las tareas que se realizan en la organización, y este sólo hecho ya es un factor desequilibrante en el modelo actual: la distribución de tareas y su secuencia, en un juzgado tipo, no resisten el menor análisis. Por otro lado, las experiencias de "informatizar la burocracia", es decir, dar herramientas informáticas para que las mismas personas hagan las mismas tareas en los mismos plazos se demuestran palmariamente ineficientes para solucionar los males que aquejan a la administración

¹⁹ Maestría en Magistratura y Derecho Judicial – Universidad Austral. Programa de Capacitación Gobierno y Gestión Judicial –CEJA – Unidos por la Justicia.

-Responsabilidad judicial de cara al servicio de justicia y su Reforma – La responsabilidad Judicial y sus dimensiones. Tomo II. Universidad Austral. 2006

²⁰ En este apartado se contó con la colaboración y coautoría, en aquellas cuestiones técnicas, del ingeniero Leonardo Dappiano.

²¹ Fraga, Pablo; Garavano, German C., Justicia y Tecnología, Rev. "Actuar: Gobierno Digital", Bs. Aires 2002.

AÑO 2012

*de justicia. Se impone por tanto una racionalización previa de la oficina judicial, para que la incorporación de tecnología surta el efecto deseado.*²²

Los actores de la justicia pasaron de rechazar las primeras informatizaciones²³, a un reclamo permanente por mayores computadoras personales²⁴ determinados intentos de digitalizar las actuaciones (cosa que alertamos como un ingente y costoso camino de incierto final), al desafío actual que implica la gestión digital (como la antítesis de digitalizar) y la integración completa de las comunicaciones. Es decir gestionar y comunicarse (externa e internamente) digitalmente.

Esto implica, en términos coloquiales la despapelización y lograr el tan promocionado expediente digital. En relación a esto vale aclarar, que hoy el desafío, al menos en materia penal, es oralizar y desterrar el expediente, por lo cual nosotros preferimos hablar de **gestionar digitalmente el caso**.

Habiendo puntualizado los condicionantes que debemos tener en cuenta a la hora de llevar adelante este proceso es necesario también definir los alcances y etapas necesarias.

En este sentido vale destacar que la incorporación de tecnología no garantiza, en sí misma, una justicia mejor. Sino que en realidad se entiende, desde nuestra óptica, como una condición necesaria, no suficiente, para el alcance de los mismos. Ahora bien, podemos afirmar con cabal convicción, que en el actual contexto que plantea el inicio del siglo XXI no será posible alcanzar las metas de eficacia y eficiencia, que son la base del planteo de todo programa de reforma judicial, sin un plan de incorporación de tecnología que forme parte de dicho proceso de reforma. En el caso del Ministerio Público Fiscal de la CABA, se inscribe la incorporación de nuevas tecnologías dentro del plan de reforma judicial iniciado en el año 2007, el que incluye una importante modificación de la estructura organizacional y por ende de los procesos judiciales y administrativos.

Se entiende desde nuestro punto de vista que la incorporación de tecnología habrá realizado el aporte que la reforma judicial requiere de ella cuando haga posible un adecuado tratamiento de la información involucrada necesariamente en los procesos administrativos y judiciales sobre los que se apoya el servicio de Justicia. La incorporación de nuevas tecnologías deberá entonces contribuir a lograr la disponibilidad en tiempo y forma de la totalidad de la información necesaria, vista como la materia prima, el insumo indispensable para los procesos que se definan dentro de cada organización, garantizando, además, la confidencialidad y la integridad de la misma.

²² Garavano, German C., Chayer, Héctor M., Cambellotti, Carlos, Ricci, Milena - La problemática de la Oficina Judicial en la Argentina, coautor - El Derecho, 3 de septiembre de 1999.

²³ Se usa esta palabra a propósito pues es la que se estilaba en los 80 y 90 cuando empezaron estos procesos, siendo una terminología que rechazamos por su acotado alcance por cuanto no describe las verdaderas y profundas implicancias de lo que actualmente implica, no solo en materia de gestión digital sino también de comunicaciones internas y externas.

²⁴ Recuerdo haber llevado mi primera PC al juzgado en el que trabajaba como escribiente, como tantos otros a comienzos de los 90.

AÑO 2012

El tratamiento de la información se considera un aspecto de absoluta relevancia para el logro de los objetivos planteados en dicha reforma. En este sentido se identificaron dos planos de tratamiento de la información que da soporte a los procesos de la organización. Por un lado el plano de la información necesaria para los procesos administrativos de forma tal que permitan la gestión de los recursos humanos y físicos para la gestión judicial. Y por otro, el plano de la información involucrada directamente en los procesos judiciales que forman parte del “core-business” de todo el Poder Judicial o Ministerio Público.

Incluye un plano de información perteneciente a los procesos administrativos. Resulta entonces necesario que el sistema informático a implementarse sea capaz de posibilitar que la información involucrada en los procesos administrativos permita a los agentes destinados a las tareas de administración gestionar los tres únicos tipos de recursos administrables dentro de cualquier organización, a saber: Recursos Humanos, Recursos Físicos (bienes e insumos) y Recursos Económicos. Lo que en el estado del arte de los sistemas de información se conoce como sistemas ERP por su sigla en inglés que significa (Enterprise Resources Planning).

Arquitectura del sistema de información para la administración.

La definición de la arquitectura del sistema de información para la administración presentaba, básicamente, dos opciones. 1) la adquisición, o desarrollo, de una solución monolítica, capaz de contener la totalidad de la información de los RRHH, físicos y económicos, además de las complejas reglas de negocio; lo que suma como complejidad adicional la necesidad de contemplar particularidades propias del sector público. Lo que reducía la posibilidad de encontrar sistemas de información monolíticos que, habiendo demostrado eficacia en el sector privado, pudieran proveer una buena performance en estas condiciones. 2) Un sistema de administración conformado mediante la integración de dos o mas sistemas de información. En virtud de las dificultades relevadas respecto de las necesidades de las diferentes áreas de la administración se optó por un modelo de los denominados “best of the spieces” (el mejor de la especie). Es decir que se utilizó un sistema de información especializado en RRHH, con una probada performance en sector público con requerimientos similares a los que se relevaron, en nuestro caso, para el Ministerio Público Fiscal, llamado Payroll, desarrollado por una compañía de software argentina. Un segundo sistema de información especializado en presupuesto, contabilidad y tesorería del sector público, llamado Pilagá desarrollado por un Consorcio Universitario. Por último, componiendo así el tercer sistema de información especializado en la gestión de inventario, stock y provisión de bienes e insumos, llamado Ombú y desarrollado dentro del MPF. Los tres sistemas funcionan de forma integrada mediante web services componiendo de esta manera un ERP de sector público de características muy robustas.

El sistema Ombú, desarrollado en una arquitectura SOA (Services Oriented Architecture), íntegramente en software libre de licencias. Contrastando así con Payroll desarrollado mediante tecnología NET de Microsoft y Pilagá, que si bien fue desarrollado en software libre posee una base de datos de diferentes características a las de Ombú. Los tres sistemas comparten la información que gestionan mediante la integración descrita constituyéndose así en los “maestros” de información para el consumo del resto de las aplicaciones. Vale como ejemplo que cualquier aplicación que

AÑO 2012

necesite datos, los agentes deberán contemplar en su código la presencia de una web service que consulte la base de datos de Payroll y así con el resto de las aplicaciones.

La utilización de estos tres sistemas implicó un esfuerzo extra en términos de integración respecto de si se hubiese utilizado un sistema monolítico, sin embargo aportó grandes ventajas respecto de la performance que presenta. Vale destacar que si bien en el background se utilizan estos tres sistemas de información descriptos esto es transparente y accesible para los agentes del MPF ya que todos acceden a través de Ombú siendo éste quien se encarga mediante su módulo de integración de interactuar con el resto de las aplicaciones.

El sistema Ombú es un sistema web based, que acepta ser accedido con dispositivos de escritorio o móviles, que permite poder realizar una administración de todos los RRHH canalizando sus trámites ante las dependencias correspondientes sin la necesidad de utilización de expedientes en papel. Posibilita la recepción, movimiento y solicitud remota de bienes e insumos permitiendo una actualización on-line del status del patrimonio. Al momento de su ingreso los bienes son etiquetados con código de barras lo que permite su registro y posterior trazabilidad dentro de la organización. Lo mismo sucede con lo concerniente a las actividades de administración relacionadas con presupuesto, contabilidad y tesorería, contribuyendo a la eficiencia y transparencia de la misma.

El sistema Ombú contiene dentro de sí la lógica de los procesos que se tramitan como consecuencia de las necesidades de administración del MPF de la CABA. Permitiendo de esta manera realizar los mismos sin la necesidad de expedientes físicos de soporte en papel. Esto permite conocer los plazos de la administración, reducir los tiempos de respuesta en la provisión de bienes e insumos como así también garantizar transparencia y respuesta rápida a los proveedores de bienes y servicios. Se redujeron un 70% los papeles que circulaban en la Fiscalía General. La buena justicia, que convinimos debe ser rápida, también requiere una eficiente atención del agente interno que luego presta servicios en las oficinas judiciales de cara a los ciudadanos.

FUNCIONALIDADES DESTACADAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN²⁵.

Presupuesto, Contabilidad y Tesorería

Permite gestionar íntegramente el presupuesto anual mediante el sistema, pudiendo obtenerse reportes de ejecución presupuestaria por partidas on-line.

RRHH

La gestión integral de los RRHH desde las liquidaciones de haberes, pasando por las licencias ordinarias y extraordinarias, el presentismo, las evaluaciones anuales y las solicitudes de servicio médico laboral son gestionadas a través del sistema sin necesidad de ningún otro soporte. Cabe citar como ejemplo que el tiempo promedio desde que un agente solicita una licencia, el sistema notifica via e-mail a su superior inmediato invitando aprobar o rechazar la solicitud en el sistema que luego, y finalmente, notifica al requirente si su solicitud fue concedida o rechazada tiene un tiempo promedio de 48 hs.

Patrimonio, provisión de bienes e insumos.

Todos los agentes que, dentro de las áreas de administración, desempeñan un rol que amerita la gestión patrimonial o de insumos lo realizan a través del sistema quedando registro en la base de

²⁵ En el caso del MPF CABA se trata del software propio denominado Ombú

AÑO 2012

datos de cada transacción sin necesidad de otro soporte. Ahora bien la totalidad de los agentes, incluso quienes se desempeñan en áreas jurisdiccionales realizan la totalidad de sus gestiones de solicitudes de bienes e insumos a través del sistema Ombú. El tiempo promedio que transcurre entre una solicitud en el sistema y la efectiva entrega de los bienes o insumos en cualquiera de las 18 sedes del MPF de la CABA, es de 72 hs.

Sistema de Gestión Judicial

De acuerdo a la definición del párrafo introductorio donde constaba la existencia de dos planos de información, resulta necesario incorporar tecnología a los procesos vinculados a la gestión de los casos judiciales. En ese sentido la Fiscalía General puso en marcha para el MPF un programa de dos años con el fin de desarrollar un sistema de información que de soporte a las necesidades de las investigaciones Penales, Contravencionales y de Faltas. El mencionado sistema de información debía hacer posible, además, un adecuado tratamiento de la información de las oficinas que se encargan, dentro del nuevo modelo organizacional producto de la reforma, de propiciar el acceso a la justicia, MARC (mediación), la atención de víctimas y testigos y la investigación judicial (CIJ).

Para esto se definió una arquitectura web based, con una aplicación íntegramente desarrollada en software libre de licencias de uso.

Se relevaron la totalidad de los procesos que se tramitan ante el ingreso de denuncias, intervenciones policiales por hechos flagrantes o intervenciones de oficio realizadas por los fiscales, introduciéndolos como reglas del sistema de información. De esta forma el sistema posee las capacidades suficientes para acumular los datos y las actuaciones de cada dependencia en un legajo de investigación, de soporte electrónico, capaz de ser transferido electrónicamente al sistema de gestión Judicial que utilizan los juzgados y la Defensoría Pública.

El sistema de información permite gestionar los procesos de investigación penal preparatoria incluidas todas sus variantes partiendo desde el ingreso.

ASPECTOS FUNCIONALES DESTACADOS DEL SISTEMA DE GESTION JUDICIAL²⁶

Módulos de personas

Para los módulos de ingreso de datos, de las dependencias que de esta tarea se encargan, como lo son las UOD (Unidades de Orientación y Denuncias), como así también las UIT (Unidades de Intervención Temprana) donde se ingresan los casos que provienen de las fuerzas de seguridad, el sistema dispone de módulos de bases de datos de personas a fin de permitir a los investigadores obtener rápidamente datos de domicilio e historial de interacciones con el MPF de esas personas.

Mapa de conflictividad on-line

Asimismo, el sistema Kiwi posee un módulo de chequeo de vinculaciones entre casos ingresados previamente de forma tal de ofrecer a los equipos de investigación a cargo de los fiscales la posibilidad de conectarlos. La vinculación de los casos se lleva a cabo a través de los datos geográficos mediante una interfaz del sistema que muestra marcadores con cada uno de los casos indicando con diferentes colores el grado de potencial vinculación con el analizado. La interfaz permite realizar comprobaciones con casos de 7 días hacia atrás desde la fecha del caso analizado hasta un año de dicha fecha. Asimismo permite modificar el área geográfica donde se

²⁶ En el caso de la Fiscalía CABA se trata del software propio denominado Kiwi.

AÑO 2012

realizan las comparaciones aumentándola o disminuyéndola en función de la densidad de casos existentes.

Violencia doméstica

Ante ingresos de presuntos casos de violencia doméstica el sistema Kiwi da intervención en forma automática a la Oficina de Asistencia a la Víctima y al Testigo para posibilitar medidas urgentes de protección si correspondiere.

Gestión automatizada

De los casos ingresados que no son archivados o derivados por incompetencia, son enviados a investigación o a mediaciones en caso de que corresponda. El sistema de información notifica en forma automática la existencia de nuevos casos en las oficinas correspondientes para que se diligencien a través de éste las actuaciones correspondientes.

Denuncias e investigaciones

Los casos que son derivados a investigaciones a través del sistema son notificados inmediatamente, y en forma automática, a los fiscales responsables de los equipos de investigaciones. Asimismo cada uno de los agentes de estos equipos podrán solicitar diligencias ante otras oficinas internas auxiliares como la UTC (Unidad de Tramitación Común), el CIJ (Cuerpo de Investigaciones Judiciales) utilizando directamente el Kiwi. Este asociará automáticamente estas diligencias y sus resultados al caso en investigación.

Cédulas y notificaciones en línea

El sistema Kiwi permite el envío de cédulas directamente a la Oficina de Notificadores en forma remota evitando así los errores y retardos por remisiones de cédulas en soporte papel.

Interconexión con sistemas de gestión judicial²⁷

Cuando el equipo Fiscal finaliza la etapa de investigación preparatoria judicializa el caso mediante una acción que consiste en el envío electrónico de los datos del caso, a través de un web service que permite la interoperabilidad del sistema de gestión de investigaciones con el sistema de gestión de expedientes judiciales de los Juzgados.

Conclusiones

- Resulta indispensable avanzar sobre profundas reformas organizacionales de las unidades jurisdiccionales que componen los poderes judiciales y ministerios públicos.
- Estas transformaciones deben incluir: acceso a justicia (asistencia a la víctima, orientación, métodos alternativos de resolución de conflictos –mediación-, toma de denuncias: telefónicas, personales y en línea); gestión de fiscalías; Contribución a la seguridad ciudadana y administración eficiente.
- Estos procesos deben ser acompañados por esquemas de capacitación en materia de gestión y administración;
- Las TIC's vinieron a facilitar y maximizar este proceso, creando una potente sinergia en estos procesos de cambio. Permitiendo saltar pasos, facilitar procesos y lograr fuertes interacciones.
- En los últimos cinco años se ha registrado un incremento muy importante de la presencia on-line de las personas, sobre todo a través de la aparición de las redes sociales. Este incremento se ve acompañado de un mayor y más masivo acceso de las personas y la cantidad de transacciones que estas realizan mediante medios electrónicos.

Los resultados obtenidos como resultado de la reforma realizada en el MPF de la CABA y el contexto que esta nueva realidad impone, invitan a ser optimistas respecto de la

²⁷ En el caso del PJ CABA el software se denomina Juscaba.

AÑO 2012

transformación de la oficina o unidad judicial y la incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones a los procesos que soportan la gestión judicial. Sobretudo de cara a la disminución de los tiempos de resolución de los casos como de la eficacia en el tratamiento de la información en las diferentes etapas de dichos procesos judiciales. En definitiva, nuevamente la justicia Argentina tiene la oportunidad de dar un paso fundamental en responder a las crecientes y cada vez mas complejas demandas de la comunidad y de este modo hacer operativos los principios de **justicia accesible, transparente e independiente.**