

INDICE

<i>LA PROBLEMÁTICA DE LA OFICINA JUDICIAL EN LA ARGENTINA</i> _____	2
Introducción _____	2
Análisis de la problemática de la Oficina Judicial _____	6
Aspectos estructurales del modelo _____	8
Aspectos funcionales del modelo _____	9
Los procesos regidos por el Código Procesal Civil y Comercial _____	10
Los procesos regidos por el Código de Procedimientos Penal _____	11
Las TICs en la Oficina Judicial _____	12
Conclusiones _____	15

LA PROBLEMÁTICA DE LA OFICINA JUDICIAL EN LA ARGENTINA

Introducción

La crisis crónica que viene padeciendo la justicia argentina mantiene vigente el tema de la reforma judicial, introducido ahora en la agenda pública desde una perspectiva auspiciosa. Años de reformas parciales han mostrado su fracaso, desarticulando la ya obsoleta distribución del trabajo judicial¹. Se está imponiendo, con fuerza, la idea de que sólo una reforma integral del sistema podrá solucionar los males endémicos que la aquejan. Existe además un cierto consenso en los objetivos de la reforma judicial: básicamente, se busca una mayor eficiencia del sistema, seguido por la búsqueda de celeridad y descongestión.²

En este marco por primera vez se cuenta con un Plan Nacional de Reforma Judicial³ producido desde el Ministerio de Justicia de la Nación que pretende marcar el camino para la solución de los diversos problemas que afectan a la justicia de un modo integral y postula como sus objetivos lograr una mayor inmediatez, eficiencia, calidad, y acceso a la justicia.

Los abogados reclaman celeridad y calidad en los fallos, los jueces asisten a la implementación de cambios tecnológicos que generalmente no comprenden, los empleados judiciales se ven obligados a variar sus tareas tradicionales y encarar nuevas sin la indispensable capacitación, los códigos cambian, los gobernantes resienten la falta de seguridad jurídica y la sociedad toda asiste, impotente, a una Justicia que protagoniza la vida mediática por sus escándalos y no por sus sentencias. Es de público conocimiento que la actuación de los organismos jurisdiccionales no satisface a la sociedad.

¹ Ver Garavano, Germán C. "Justicia Argentina: Crisis y Soluciones" UC3M/Fores, 1997. De igual modo en las "Jornadas sobre la Reforma de la Justicia Penal", Fores, Auditorio de la Fundación Banco de Boston, 1 y 2 de diciembre de 1998, se puso de manifiesto la inequitativa distribución del trabajo entre los juzgados de primera instancia de los fueros penales, en base al análisis de las series estadísticas de los últimos cinco años. Idéntica conclusión resultó de una investigación de Fores respecto de los fueros civil, comercial, laboral, contencioso administrativo y civil y comercial federal.

² Ver Relevamiento y Análisis de las Propuestas de Reforma del Sistema de Justicia en Argentina (PROJUS - Programa de Reforma del Sistema de Justicia, Ministerio de Justicia/Banco Mundial - BIRF N° 343 AR-98/R02), que detectó una tendencia a la formulación de propuestas integrales, aun desde el campo procesal y señaló la problemática de la oficina judicial como una de las cuestiones críticas. Este análisis pone de relieve que el 72% de las propuestas relevadas incluye a la **eficiencia** como uno de sus objetivos, seguido por la **celeridad** (52%) y la **descongestión** (46%). Por otro lado, cabe señalar que se remonta a 1979 la primera presentación de un plan integral de reformas al sistema de justicia en la Argentina por Fores, luego de la celebración en 1977 y 1978 en la Ciudad de Mar del Plata de la I y II Jornadas sobre la Reforma Judicial.

³ *Plan Nacional de Reforma Judicial*, Ministerio de Justicia de la Nación, diciembre de 1998. Puede ser consultado en línea: <http://planreforma.jus.gov.ar>

Fracasan por diversas deficiencias estructurales⁴ e indudablemente no llenan las necesidades que la continuidad de la vida democrática impone, y que inexorable y lógicamente va “descubriendo” con creciente intensidad su importancia.

Cualquier observador atento de la realidad de nuestro país verá que ha habido un verdadero aluvión de reformas institucionales en los últimos años (reforma de la Constitución Nacional en 1994, con la consiguiente creación del Consejo de la Magistratura de la Nación y la aparición de la Procuración General como un órgano extrapoder, de varias Constituciones Provinciales y de los Códigos de fondo y rito tanto de la Nación como de numerosas Provincias, etc.). Todas ellas en conjunto han afectado, de múltiples modos pero siempre profundamente, a las distintas administraciones de justicia y en muchos casos han estado destinadas a reforzar la independencia del Poder Judicial en cuyo deterioro se motiva en gran medida la pérdida de credibilidad del sistema.

Podría pensarse que con elementos organizacionales y legislativos tan recientes a su disposición, nuestros magistrados conducen juzgados y tribunales adecuados a las necesidades actuales de la sociedad; pero no es así. Una de las razones por las que estos avances en la renovación de nuestra justicia se esterilizan se debe a que dejan intacta la organización burocrática encargada de llevar adelante las tareas jurisdiccionales, esto es, la Oficina Judicial.

La problemática de la Oficina Judicial ha sido abordada en pocas oportunidades en el marco de la reforma judicial, y generalmente sin llegar al fondo del problema. Cavagna Martínez, Bielsa y Graña la describen como “...soporte del órgano jurisdiccional, [que] resulta una típica oficina administrativa con acentuada demanda de información escrita y con necesidad de gestionar esa información, debido al actual predominio del procedimiento escriturario.”⁵

En una obra anterior⁶, Bielsa ya había avanzado en la caracterización de la oficina judicial. Considera que se distingue por la existencia del Juez (único responsable del trabajo básico principal), y el resto del personal, que brinda apoyo a la ejecución del trabajo del juez. Diagnostica una excedencia burocrática (exceso de trámites) y una masa de reglamentaciones correctivas que afectan la productividad de la oficina judicial. Enfatiza en una distinción clara entre la tarea propia del juez respecto de la de sus auxiliares (decisión y soporte a la decisión respectivamente). A este respecto cabe detenerse en esta división que plantea Bielsa, marcando claramente la diferencia entre aquellos que entienden que la actividad jurisdiccional es sólo la decisoria y aquellos otros que consideramos que -fundamentalmente en los procesos donde se persigue el descubrimiento de la verdad- el juez tiene un activo rol en la producción de la prueba y la dirección del proceso. Por otra parte, esta última posición, a la que adherimos, tiene una larga raigambre doctrinaria y legislativa en la Argentina⁷, y sin duda distintas implicancias que la postura que reduce la actividad del juez a la

⁴ Vale aclarar que la gran mayoría de tribunales del sistema, pese a sus deficiencias estructurales y la carencia de medios y recursos, sigue en funcionamiento por un esfuerzo extraordinario de magistrados, funcionarios y empleados.

⁵ M. A. Cavagna Martínez, R. A. Bielsa y E. R. Graña, “El Poder Judicial de la Nación: una propuesta de reconversión”, La Ley SA 1994, Buenos Aires, pág. 271.

⁶ R. A. Bielsa, “El concepto de reforma orgánica del servicio de justicia”, Fundación de Estudios para la Justicia 1993, Buenos Aires.

⁷ Artículos 34 y 36 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; Morello, Kaminker, Arazi y Einer, “Orientaciones para la reforma del CPCC”, Cuadernos Fundación Jus; Plan Nacional de Reforma Judicial, capítulo II “Lineamientos de política judicial”.

emisión de la decisión del proceso. Fundamentalmente estas diferencias serán patentes no tanto en los órganos de instancias superiores (Tribunales Orales, Cámaras y Corte) sino en aquellos encargados de investigaciones preliminares o preparatorias (proceso penal en manos de jueces o fiscales) y en los procesos de conocimiento en general (cuestiones de familia, concursos, y procesos ordinarios en general).⁸

Asimismo, desde los primigenios trabajos de Fores arriba citados ya se postulaba la necesidad de introducir profesionales de otras disciplinas y modernos sistemas de gestión en la justicia. Entre otras propuestas, ya se hablaba de suprimir la figura del secretario y redistribuir el trabajo por tipo de proceso. Finalmente, el ya mencionado Plan Nacional de Reforma Judicial otorga un extenso tratamiento al tema de la oficina judicial y considera su reestructuración como uno de los puntos estratégicos para alcanzar las metas que se propone. La define como la estructura administrativa que sirve de soporte al órgano jurisdiccional propiamente dicho.

A los fines de este trabajo, definiremos a las oficinas judiciales como los órganos burocráticos componentes del Poder Judicial; es decir, la unidad mínima de “producción” judicial que aporta la infraestructura técnica y humana necesaria para 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 clave 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 pregunta es obvia: ¿cómo cambiará la Justicia si no cambia la operatoria cotidiana de sus unidades de trabajo? La experiencia demuestra acabadamente que nuevos (y buenos) Códigos no son sinónimo de mayor calidad, que más Juzgados (con más empleados) no implican menor retraso, como tampoco dotar a los tribunales con soportes tecnológicos modernos (computadoras y otros accesorios) basta para resolver la cuestión si no se rediseña el flujo del trabajo interno y se redefinen roles y funciones.

Del universo de propuestas de reformas del sistema judicial, las que modifican los códigos de procedimiento comparten dos características: son históricamente las más frecuentes y también las que con mayor facilidad se concretan. Estas características obedecen, respectivamente, a dos fenómenos que destacaremos. En primer lugar, la ciencia del Derecho es tradicionalmente desarrollada por abogados y el escaso número de estudios interdisciplinarios acota el marco filosófico de las soluciones que se proponen. Así, dada la familiaridad del pensamiento del jurista con la expresión codificada, es natural que se opte mayoritariamente por esta vía para la

⁸ Esta opinión, por otra parte, se enraíza fuertemente en el principio de inmediatez, tan caro a la tradición nacional como muchas veces dejado de lado por la abrumadora carga de trabajo que sufren los tribunales y otras por la comodidad de jueces, no comprometidos con su función. Y no se trata aquí de una cuestión dogmática, sino de un principio de acción inmediata que es clave en este proceso. La participación y dirección del juez encamina el proceso e implica en algunos casos la resolución inmediata del conflicto. Pensemos que en otros países, la rápida actuación del juez en el proceso (aun en instancias preliminares) puede dar por terminado el mismo, y que en nuestro país algunos de los jueces que se destacaron por el desempeño de sus tribunales son aquellos que actúan en forma personal y desde un primer momento en la tramitación de los expedientes.

exteriorización de soluciones. Sin embargo, esta misma cercanía entre el científico del Derecho y su objeto de estudio impide muchas veces la visión amplia del sistema de justicia, del cual el proceso legal es sólo un emergente. Esta postura científica ataca los síntomas negativos del trámite judicial pero ignora las causas, modificando las creaciones intelectuales del Derecho (códigos, normas, etc.) pero dejando de lado los elementos que no lo son (la estructura de producción, los elementos tecnológicos, etc.) El segundo fenómeno al que hacíamos referencia es la facilidad para instrumentar reformas del procedimiento, contrastada con las modificaciones de aspectos organizacionales o estructurales del sistema de justicia, mucho más resistidas por funcionarios y magistrados, los que pueden ver sustancialmente afectada su modalidad de trabajo y las relaciones que se generan dentro del sistema. El camino, repetimos no es crear nuevas disposiciones procedimentales y esperar a que se cumplan, sino estudiar el *flujo del proceso* judicial y realizar en su esqueleto las transformaciones necesarias para que esa unidad de producción pueda cumplir los objetivos que se pretenden.

Aún así, las reformas procesales terminan reformulando en un cierto sentido integralmente la gestión, pero de modo asistemático: no miden de antemano las consecuencias de su impacto ni proveen las herramientas necesarias para corregir las distorsiones y controlar los resultados. Por ende, en vez de transformar, deforman la estructura. Como ejemplo, tenemos las fiscalías de instrucción a las que se les dio competencia para la tramitación del proceso abreviado (o instrucción abreviada -artículo 353 bis del código Procesal Penal de la Nación) sin la asignación del personal necesario. Por lo que no estaban preparadas para trabajar en tareas de instrucción, sobre todo algunas como las de menores que contaban con solo cuatro personas (fiscal, secretario, prosecretario u oficial y auxiliar). O el caso de la reforma procesal penal de la Provincia de Buenos Aires, donde los juzgados penales de primera instancia se transformaron en juzgados de garantías por la magia de las palabras de la ley ¡sin que medie reorganización alguna! La rigidez de la estructura hace que si no se reforma la Oficina Judicial específicamente, sino sólo el Código Procesal, se eliminan o agregan tareas para la misma gente, con lo cual disminuye en algunos casos la carga de trabajo, generando bolsones de ineficiencia, o quedan desbordados sin posibilidad de ser auxiliados por otros miembros de la organización.

Esto demuestra que el derecho procesal no ha podido avanzar (ni debería hacerlo) en áreas cuyos objetivos son ajenos a la esencia de las actividades que le corresponde regular. La reciente aparición del *Derecho Procesal Organizacional*⁹ como una novedosa herramienta que pretende cubrir estas falencias no creemos que sea una solución adecuada, pues de todas maneras termina subordinando los restantes saberes¹⁰ al derecho procesal. Creemos que todas las ciencias en el marco de la transformación del sistema de justicia deberían subordinarse a la **Política Judicial**, que entendemos como aquella parte de la política pública emanada principalmente de la Corte Suprema o el Consejo de la Magistratura en su caso, que comprende la administración de justicia y su entorno con el fin de alcanzar una serie de objetivos sociales, tales como la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva.¹¹

⁹ En este sentido, ver Humberto Quiroga Lavié, "La formación del Derecho Procesal Organizacional", Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁰ Para esta cuestión podemos remitir a la lectura de Jacques Maritain, "Los grados del saber", Editorial Pleamar. Se puede ver también Conte-Grand, Julio y Garavano G.C. para el caso de la "Vinculación entre Derecho y Economía" (en prensa).

¹¹ Tomada de la definición propuesta por Pastor, Santos "Sistema Jurídico y Economía" Cap. IX, Tecnos, Madrid 1989. y de Garavano, G.C. "Justicia..." ya citado.

Análisis de la problemática de la Oficina Judicial

La oficina judicial ha mantenido su estructura inmodificada prácticamente desde la primera organización del sistema, cuando la carga de trabajo de los tribunales era sustancialmente menor a la actual y los medios y la tecnología disponibles mucho menos desarrollados. Pese a esto su reestructuración no se ha tomado en cuenta como un elemento indispensable al momento de implementar reformas que aspiran a mejorar el funcionamiento del sistema.

Bielsa¹² se manifestó partidario de separar actividades, reservando la potestad jurisdiccional de enjuiciamiento al juez, y proponiendo la delegación de la oficina *instrumental* en una serie de oficinas con dependencia funcional del órgano judicial al que den servicios, y orgánica del Poder Ejecutivo. Enumera una oficina general o compartida de *tramitación* para la ordenación material e impulso del procedimiento, una oficina compartida de *servicios generales* a cargo de tareas tales como los registros de entradas, notificaciones, etc... y una oficina de *apoyo* a cargo de la gestión de los medios personales, económicos, materiales, informáticos, estadísticas, archivos, etc... (en este último caso, con dependencia tanto orgánica como funcional del Poder Ejecutivo). Frente a las críticas de quienes ven en este planteo un atentado a la independencia de los jueces, considera que administrar no supone per se ejercer presiones; y que la concentración de tareas en este caso en el Ejecutivo responde al principio de efectividad. Debemos decir sin embargo que no consideramos suficientemente fundamentada la dependencia del Poder Ejecutivo; por otra parte, en obras posteriores, el autor no ha insistido con esta propuesta ni avanzado en su desarrollo¹³. Resultan sí rescatables el temprano planteo de la cuestión y la propuesta de organizar oficinas comunes para centralizar determinadas labores.

Más cerca en el tiempo, el Plan Nacional de Reforma Judicial¹⁴ avanza 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 las cadenas de producción de cada juzgado, la actividad jurisdiccional específica que realiza y del impacto que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (en adelante "TICs") introducen en la estructura interna de la oficina judicial. Los modelos de organización propiamente dichos que propone se pueden esquematizar de la siguiente manera:

¹² R. A. Bielsa, "El concepto de reforma orgánica del servicio de justicia", Fundación de Estudios para la Justicia 1993, Buenos Aires.

¹³ Probablemente los no muy satisfactorios resultados verificados en España, donde incluso el "Libro Blanco de la Justicia", CGPJ 1997, postula la necesidad de que estas estructuras pasen a depender del Poder Judicial.

¹⁴ 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.

NOMBRE	INTEGRANTES	CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS	Recepción legislativa de la delegación y responsabilidades para todos los estamentos
Oficina Tradicional	Juez Secretario privado Secretario Oficial Escribiente Auxiliares	Funciona sobre la base de la delegación de tareas	
Oficina Reducida	Juez Prosecretario Oficial / Secretario privado Auxiliar despacho Pasantés	Debe prevalecer la inmediatez	
Oficina Autónoma	Juez Secretario privado Prosecretario Oficial Escribiente Auxiliares Secretario Administrador	El Secretario se ocupa de las funciones administrativas y de apoyo	
Oficina de Gestión Común		Cada Oficina tiene funcionamiento propio. Tipos: jurisdiccional; tramitación; servicios generales; apoyo	

Avanzando con el criterio de aplicación de los modelos explicitados, el Plan aconseja la implementación en base al siguiente esquema:

Oficina reducida	Juzgado o fiscalía de instrucción Juzgado de conocimiento
Oficina reducida con equipo	Juzgado de familia Juzgado de menores Juzgado de concursos
Gran oficina	Juzgado de ejecuciones Juzgado de ejecución penal
Oficina de gestión común	Cámara de cualquier fuero Juzgado de garantías Tribunal oral u órgano de sentencia Tribunal Superior

En esta línea, el Plan postula también la división del trabajo por tipo de proceso como una forma de lograr eficacia en la utilización de los recursos

DIVISIÓN TRABAJO	
<i>Justicia inmediata - Casos sencillos</i>	
<i>Justicia común - Casos complejos</i>	Juzgado de Concursos Juzgado de Ejecuciones Juzgado de Conocimiento Juzgado de Acompañamiento (Familia y de Menores) Juzgado de Instrucción o Garantías Juzgado de Ejecución Penal

Teniendo presente estos antecedentes, nosotros consideramos que hoy la oficina judicial es fundamentalmente la Secretaría del juzgado o tribunal. Ella conforma la unidad básica de producción de los sistemas judiciales de nuestro país (sobre todo en las primeras instancias). Se integran con un Secretario (abogado con más de tres años de ejercicio profesional o antigüedad en la justicia, designado muchas veces por concurso y otras por la Cámara del fuero a propuesta del juez); un Prosecretario (tradicionalmente funcionario de carrera judicial con gran antigüedad en la justicia - más de quince años -, hoy en algunas jurisdicciones se exige él título de abogado), un Oficial, un escribiente y un número variable de auxiliares. Todos estos en general son designados por la Cámara a propuesta del Juez o por las Cortes. Fuera de esta estructura, sólo está el Juez y su secretario privado. Un Juez puede tener a su cargo una o varias secretarías.¹⁵

Aspectos estructurales del modelo

El **organigrama** de las unidades de producción 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). Veamos por qué.

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 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. 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.

¹⁵ En algunos juzgados federales del interior son cuatro. La tendencia es a reducir su cantidad, por ejemplo los Juzgados de Instrucción de la Nación cuentan solamente con una.

Aspectos funcionales del modelo

Yendo al aspecto funcional¹⁶, una descripción del proceso interno nos muestra que cuando un profesional presenta un escrito en la mesa de entradas, donde se le pone el cargo, recién al día siguiente se lo remite a quien lo va a despachar. Este proyecta el despacho y lo envía al secretario para su control. Si el secretario lo aprueba, pasa a la firma del juez; de lo contrario, vuelve al despachante para ser reformado. El juez firma el despacho si está de acuerdo, a partir de lo cual el expediente sigue su curso para efectuar otros actos, como el desglose de la documentación que debe ser reservada en la caja de seguridad y, finalmente se deposita nuevamente en el casillero para consulta por las partes. De este esquema se apartan fundamentalmente los juzgados penales y laborales (en algunos casos), donde rige el principio de la tramitación de oficio lo que conlleva a que el impulso y las medidas sean realizadas y diligenciadas por el mismo tribunal. Según la celeridad que le imprima el juzgado, el proceso descrito puede durar hasta diez días, debido a que generalmente no se cumplen los plazos previstos para este tipo de trámites ni tampoco se reclaman las demoras en los que incurrir los juzgados o tribunales. Recién después de atravesar estos pasos estará en condiciones de emitirse el auto, y luego de muchos de estos ciclos, arribará la resolución o sentencia. Igual proceder en general sufren las cédulas, los oficios, mandamientos, telegramas, etc.

Al esquema de tareas descrito debemos agregar el excesivo rigorismo formal que implica el proceso escriturario y donde muchas veces el trámite se prolonga innecesariamente en la rectificación de cuestiones formales al tiempo que se pierde de vista la cuestión principal. Las notificaciones, los pedidos de informes a otras instituciones y la intervención de peritos provocan también importantes dilaciones en el proceso ya que tampoco hay aquí un control de cumplimiento de plazos. En muchos casos conspira también en perjuicio del trámite la inexperiencia de meritorios y empleados nuevos, normalmente a cargo de la atención de la mesa de entradas del tribunal (cosa extraña desde la perspectiva de cualquier otra organización: confiar en el personal sin experiencia para atender al público).

Debemos también abordar las dos modalidades típicas de división del trabajo interno de las oficinas judiciales. Por un lado algunos juzgados llevan adelante los procesos asignando a diversos empleados la realización de determinado tipo de actos. Este método implica en la práctica la existencia del personal de mesa de entradas, los audiencistas, los que redactan autos de simple trámite, los que redactan resoluciones interlocutorias y aquellos que colaboran en la confección de la sentencia. Esta modalidad generalmente se utiliza en los juzgados en el que prima el impulso de las partes, es decir aquellos regidos por el Código Procesal Civil y Comercial.

El otro método comúnmente utilizado consiste en la asignación lisa y llana de los expedientes o causas para toda su tramitación a un empleado (cualquiera sea su jerarquía); con la excepción del

¹⁶ Este aspecto parece guardar relación con el llamado "case managment" 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).

personal de mesa de entradas que colabora con la recepción de escritos y actuaciones, la reserva de efectos y documentación, la realización de oficios de comunicación y otras tareas de apoyo. Dependiendo a veces de la jerarquía y otras de la confianza de que gozan los empleados, el Secretario o el Juez asignarán los expedientes según la complejidad y características de los casos. Este sistema es generalmente utilizado en los procesos penales tramitados bajo las normas del Código Procesal Penal.

El abordaje en lo estrictamente judicial debe necesariamente ser realizado en forma conjunta con una transformación de los sistemas de división del trabajo por fuera del Poder Judicial y su reemplazo por la asignación de expedientes a unidades especialmente preparadas para cada tipo de procesos. En Argentina el avance hacia este tipo de unidades es sostenido y vale citar los casos de los juzgados de ejecución penal (Capital Federal y otras provincias), las nuevas secretarías de juicios ejecutivos en los juzgados comerciales de esta ciudad, los juzgados de concursos de Córdoba y Mendoza, aunque en ningún caso se previeron planteles específicos ni se reestructuró la oficina judicial tal como aquí se plantea. Ello puede ocasionar que un fracaso de este tipo de iniciativas por fallas en su implementación trunque un avance en la dirección correcta. Tal vez los ejemplos más paradigmáticos, sean los casos de los juzgados de ejecución penal y de juicios ejecutivos comerciales, que deberían estar dotados de una estructura administrativa mucho mayor que de la de cualquier otra unidad (las tareas jurisdiccionales propiamente dichas son reducidas y las burocráticas excesivas) y sin embargo funcionan con estructuras iguales o más chicas que las del resto de las unidades y sin medios técnicos que permitan agilizar las tareas repetitivas.

En definitiva, cada tipo significativo de proceso (no nos referimos a un procedimiento judicial excepcional sino a un tipo de tramitación, que puede coincidir en su regulación procesal o no) debe tener su unidad jurisdiccional tipificada, especialmente diseñada para hacerle frente según el ordenamiento ritual y constitucional.

De este modo no parece idónea la utilización de un único modelo. No se trata acá de crear oficinas comunes para todo, ni unidades reducidas generalizadas, sino de atender al trabajo real de cada unidad y encontrar la forma de organización adecuada que pueda contener ese proceso y llevarlo a su fin de la manera más eficiente. Todo ello en un marco de *flexibilidad* del sistema.

Los procesos regidos por el Código Procesal Civil y Comercial

En este ámbito, parece adecuado atenerse a la existencia de cuatro tipos de procesos de tramitación: los juicios de conocimiento, los juicios ejecutivos, los concursos y quiebras, y las cuestiones de familia y menores. Algunos de ellos, a su vez, resultan equiparables entre sí. Por ejemplo las oficinas encargadas de llevar adelante procesos concursales y quiebras necesitan de unidades básicas pequeñas que interactúen con equipos interdisciplinarios especializados en la problemática económica y empresarial, de igual modo que los juzgados de familia necesitan de equipos de especialistas en el área; en ambos casos la participación activa del juez resulta clave y necesaria. Los procesos de conocimiento en general, sin las características técnicas de las cuestiones familiares y concursales, también necesitan de la figura del juez que, como director del proceso, lleve a punto final el conflicto de la forma más rápida posible, con lo que la estructura básica en estos casos parece a priori similar: el juez y un equipo pequeños de colaboradores con o sin equipo de apoyo interdisciplinario según la materia.

Los juicios ejecutivos, por su parte, sí presentan una realidad sustancialmente distinta. Se trata de procesos repetitivos de escasa intervención jurisdiccional, donde la repetición de acciones es la clave. Hemos comprobado que a lo largo de su substanciación, sin modificaciones legislativas, hoy sólo requieren la intervención del juez en cuatro actos: primer proveído, disposición de medidas cautelares, resolución de excepciones opuestas y sentencia de transe y remate. Además, una primera evidencia que demuestra la experiencia de las nuevas Secretarías de juicios ejecutivos del fuero comercial es una reducción significativa de la oposición de excepciones en los procesos ejecutivos hasta llevarlas a una cifra prácticamente descartable, con lo cual estos cuatro actos se reducen a tres.¹⁷

En este caso, y tal como funcionan en otros países, se recomienda la utilización de grandes oficinas dotadas de un número importante de funcionarios (Secretarios, Prosecretarios y Oficiales) que tramiten los procesos ejecutivos mediante la utilización de autos modelo. Estas oficinas deberían tramitar también las ejecuciones de las sentencias mediante la remisión de testimonios por parte de los juzgados que las dicten¹⁸ pues se trata de un proceso equiparable al de la ejecución de cualquier título con presunción legal de validez (sea emitido por el estado, por particulares o por la propia justicia).

Los procesos regidos por el Código de Procedimientos Penal

En materia penal, tradicionalmente se avanzó siguiendo principios enraizados en nuestra Constitución hacia la división del trabajo por tipo de proceso, aunque con interferencias, como la creación de los juzgados penales económicos. Si bien a priori las diferencias parecen ser significativas respecto de lo que ocurre en materia civil y comercial, en realidad no lo son tanto. Tal vez la diferencia central sea el impulso de las actuaciones, que en este caso es de oficio.

Así, en la última reforma procesal nacional se crearon los Juzgados de Ejecución Penal, hoy desbordados de trabajo¹⁹ pues, como dijimos, no se previó para ellos, más allá de un grupo interdisciplinario, ninguna conformación distinta de la de los otros juzgados. En este caso, a diferencia del resto de las jurisdicciones y fueros que necesitan más jueces y no funcionarios y empleados, y siguiendo lo ya señalado para los juzgados de ejecución civiles y comerciales, la situación es la inversa. Estamos nuevamente frente a procesos básicamente mecánicos de control de informes y seguimiento de los involucrados, con escasa actividad jurisdiccional.

Los órganos de juicio, tribunales orales y en algún caso jueces correccionales de juzgamiento, al igual que las Cámaras, deberían implementar sistemas de trabajo mediante oficinas comunes que preparen los elementos para la realización del juicio o la emisión del voto en el caso de las Cámaras.

¹⁷ Nos informó un camarista del fuero que no se estaban registrando más de trece oposiciones cada mil juicios en trámite) es decir menos de 1,5%. La misma Cámara Comercial presentó a través del Ministerio de Justicia de la Nación un proyecto para la instauración en el país del juicio monitorio, proceso abreviado originado en Alemania, que reduciría un solo acto del juez su participación en el proceso ejecutivo, el dictado inicial de la sentencia de transe y remate. En cuyo caso la actuación jurisdiccional sería aun menor.

¹⁸ Cosa que hoy se utiliza en materia procesal penal con los juzgados de ejecución penal.

¹⁹ Reciben más de tres mil expedientes por año cada uno, que deben controlar, y cuyo trámite no finaliza hasta que no se cumpla la pena o sanción, o finalice la situación que motivo su intervención.

La utilización de oficinas comunes, con sistemas de agenda automatizados y fijación prácticamente inmediata de las audiencias, permitiría una repartición más equitativa del trabajo, la posibilidad de conformar tribunales por sorteo sin que sean estructuras rígidas, una mejor utilización de los recursos y un uso más eficiente de las salas de audiencia, con el único recaudo que los jueces que intervengan en la tramitación no deberían luego conformar el tribunal de juicio o emitir voto respecto de la cuestión de fondo.

Finalmente nos encontramos frente a las unidades de investigación. Aquí, si quisiéramos extendernos, el debate es ¿jueces o fiscales?. Cualquiera sea el caso, cabe dejar sentado que las unidades para llevar adelante la investigación deberían organizarse para tal fin; y en su caso los juzgados de garantías se asimilarían en su estructura a los ya mencionados órganos de juzgamiento. En este caso, el juez no necesitara de un estructura como la que hoy tiene un juez de instrucción, pues su actuación, trascendente por cierto, consiste en controlar las detenciones y resolver sobre las libertad de los imputados, emitir las ordenes de allanamiento o intervenciones telefónicas o de correspondencia que lo soliciten, evaluar en su momento el mérito para que las actuaciones pasen a juicio, etc.

Sin embargo, en la reciente reforma en la provincia de Buenos Aires, a los jueces de garantías se les mantuvo la estructura que tenían cuando eran jueces de instrucción, lo cual hoy parece innecesario y excesivo. Por otro lado las unidades de investigación se pensaron en función de los fiscales exclusivamente, criterio inadecuado a nuestro juicio. Debe distinguirse entre la investigación propiamente dicha, en cuyo curso actúan investigadores policiales y forenses expertos, del rol del fiscal, que es brindar el marco jurídico y en el caso que encuentre mérito, presentar el caso.

Un esquema similar al mencionado parece ser la corriente seguida en el ámbito de la Procuración General de la Nación, donde se parte, a priori, de dos líneas argumentales equivocadas a nuestro criterio. Por un lado se cuestiona que la estructura del Ministerio Público sea un mero reflejo del Poder Judicial. Para evitarlo, en vez de generar una organización propia según sus fines, se terminó adoptando la estructura policial, donde no aparece la distinción entre los roles de los fiscales y de la policía. En segundo lugar, tal vez producto de lo mismo, se estructura un sistema de división del trabajo regido por dos principios contradictorios, por un lado atendiendo a las penas y por otro creando unidades especiales para delitos determinados (igual que la policía, robos, homicidios, etc.). Consideramos que una estructura de actuación para las fiscalías no debería pensar a los fiscales como investigadores (tarea reservada a la policía, preferiblemente judicial, e investigadores expertos -forenses) sino como directores legales de los investigadores que presentan los casos y señalan las líneas de acción. Se deberían conformar unidades pequeñas, interconectadas y fuertemente capacitadas, no en la investigación de ilícitos específicos sino en la presentación jurídica de los casos.

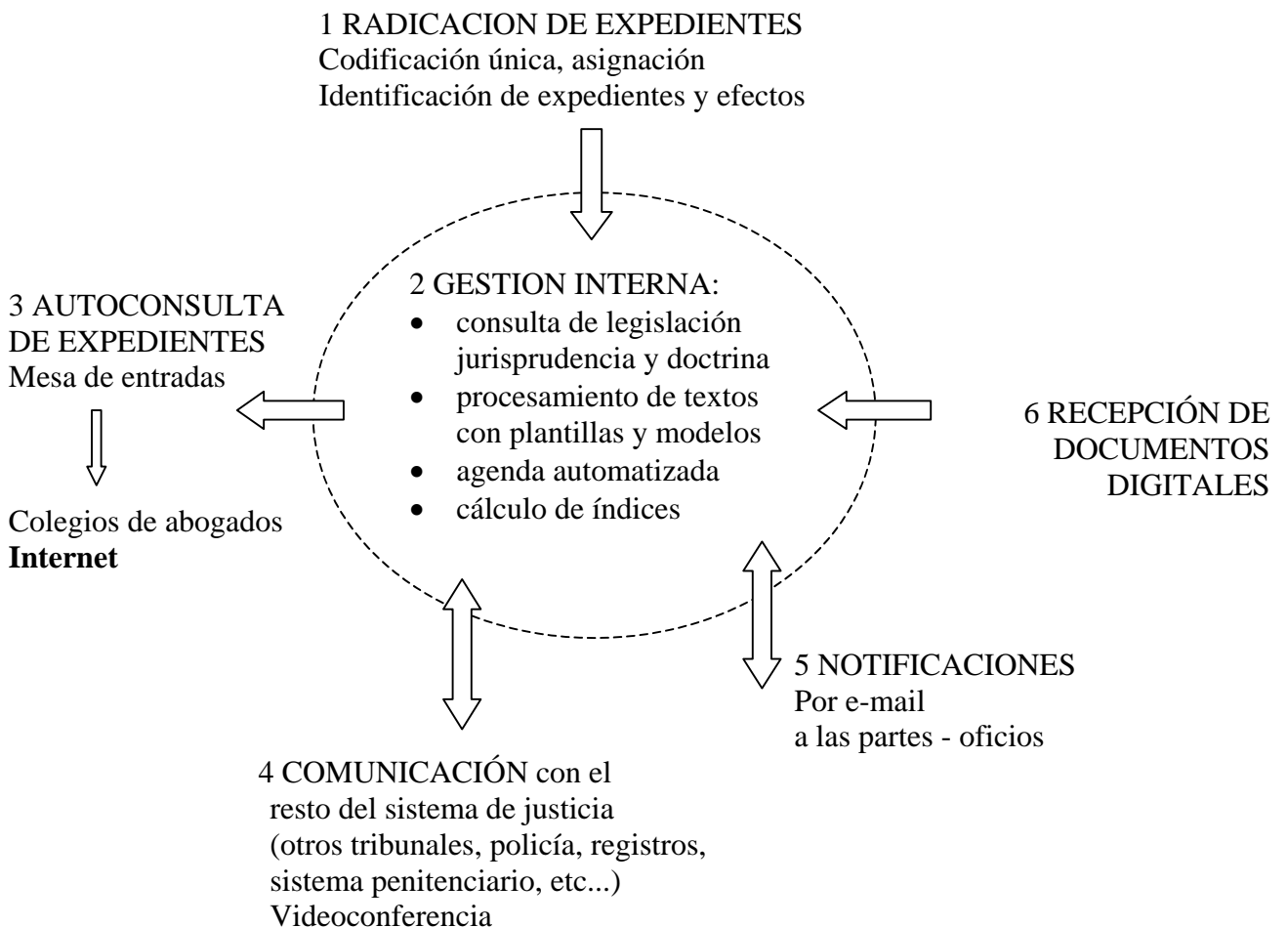
Las TICs en la Oficina Judicial

Las TICs están llamadas a producir un fuerte incremento en la productividad de los tribunales, ya que son órganos cuya labor básica es procesar información. Existen en marcha en la actualidad

numerosos proyectos en diversos poderes judiciales provinciales y a nivel nacional de compra de hardware y software aunque la incorporación de hecho, que generalmente no permite maximizar los beneficios de su implementación parece haber sido la regla hasta el presente.

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

En el esquema que se presenta a continuación, se enuncian las principales tareas de la oficina judicial pasibles de ser realizadas de modo más eficaz y eficiente con el uso de las nuevas tecnologías. La numeración indica la secuencia en que se han ido automatizando de hecho, sin indicar prioridades ni orden lógico alguno.



Constituye una tarea relativamente sencilla, que se ha encarado con recursos propios desde las Secretarías de Informática de cada Poder Judicial, el desarrollo de sistemas de **radicación de expedientes** de modo equitativo, aleatorio y compensado, con una codificación única que debería mantenerse en todas las instancias; más aun, podría consensuarse entre todas las provincias una nomenclatura uniforme²⁰. El sistema de código de barras, ampliamente difundido en la actualidad, resulta útil para la identificación del expediente (en su actual formato papel) y de diversos efectos.

El segundo conjunto de tareas que se ven fuertemente beneficiadas con el aporte de las tecnologías de la información son las de **gestión interna** del tribunal. Desde principios de la década pasada, existe el Sistema Argentino de Informática Jurídica (SAIJ), banco de datos de doctrina, legislación y jurisprudencia dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, que permite su consulta remota (desde 1995, por Internet). Sin embargo, la potencialidad de este avance (en tiempo y riqueza de la investigación) se ve esterilizada cuando el juez anota la consulta en un papelito y la envía al bibliotecario... ¡para que éste haga la averiguación! Lo mismo suele suceder con las cada vez más abundantes bases de datos publicadas en CD Rom o en línea. El procesamiento de textos utilizando plantillas y modelos configurados por los usuarios es otra ventaja notable. Actualmente no se han difundido todos sus beneficios, por falta de capacitación y de planificación para el trabajo en grupo o “groupware”. La agenda que realiza un control automático de los plazos y que ofrece automáticamente horarios disponibles para diligencias varias posee múltiples ventajas para un uso eficaz del tiempo. Por ej., al estar vinculada al sistema de gestión, liberará audiencias fijadas en los juicios que se concilien, caduquen o desistan. Se pueden agregar aquí facilidades para el cálculo de índices y liquidaciones, sorteo y asignación automática de peritos, etc...

Una vez que la gestión interna del tribunal está digitalizada, resulta casi natural abrir la base de datos de los expedientes a la **consulta** del público, ya que así la usan los miembros de la oficina judicial. Con la salvedad de que sólo contiene los documentos emanados del tribunal. Un primer paso puede ser una terminal para autoconsulta de los profesionales y las partes en la mesa de entradas; o en el hall del edificio que agrupe a varios tribunales, conectada a la LAN (red de área local), como se está haciendo actualmente en la Provincia de Buenos Aires y en el fuero Comercial de la Nación. Debe evitarse aquí un error similar al descrito para la búsqueda de jurisprudencia: la intermediación. A veces se observa que un empleado maneja la terminal de consulta, respondiendo a los pedidos verbales de los profesionales, contrariando la filosofía de la instalación de este tipo de terminales. Un segundo paso es la apertura de estas bases de datos al acceso remoto desde otras ubicaciones, como los colegios de abogados o directamente por Internet. Esta decisión debe enmarcarse en la adopción de Internet como interfase entre los ciudadanos y la administración, postulada en el ya citado Plan Nacional de Reforma Judicial, y que sin duda tendrá un fuerte efecto descongestionador en las atestadas mesas de entrada²¹.

Una fase subsiguiente es la **interconexión** de los sistemas informáticos del Poder Judicial entre sí y con los sistemas informáticos de los registros públicos, la policía, el sistema penitenciario, etc, para

²⁰ Una recomendación en tal sentido contiene el Plan Nacional de Reforma Judicial, Ministerio de Justicia de la Nación 1998, en su capítulo VII.

²¹ Se puede ver a título de ejemplo el Sistema de Consultas Remoto de la Cámara Comercial actualmente en funcionamiento vía modem, pero en breve de acceso por Internet (www.cncomercial.org.ar) o bien el sistema ya en funcionamiento de Rio Negro (www.rionet.com.ar/redjudicial)

comunicaciones internas. En esta dirección se inscriben iniciativas como la Unidad de Expedición y Recepción de Antecedentes Penales, que permite enviar fichas dactilares al Registro Nacional de Reincidencia y recibir la respuesta dentro de las 24hs. El uso del correo electrónico aparece como un sistema barato y ágil, combinado con las facilidades de la firma digital para asegurar la integridad de los datos intercambiados y garantizar el no repudio de los mismos por parte del emisor.²² En otros casos, la videconferencia permitirá evitar costosos traslados de detenidos, o la declaración de testigos disminuyendo las molestias a los mismos y el tiempo destinado por las partes y el tribunal a la audiencia, con el beneficio adicional de la grabación de la totalidad de la declaración.

A esta altura de la secuencia que venimos desarrollando, se presenta madura la idea de realizar **notificaciones** a las partes en el juicio y diligenciar oficios a través del correo electrónico, recurriendo en caso de ser necesario a la firma digital cuando amerite el carácter de la misma. No estamos pensando en la notificación de la demanda, pero sí en la eventual obligación de constituir un “domicilio electrónico” para agilizar un factor de retraso en la tramitación del expediente como son las notificaciones, poniendo en cabeza del tribunal, a tal efecto, la obligación de emitirlos. Dado que resulta sencillo automatizar esta tarea, no se recargaría en modo alguno las labores de la oficina judicial, y se evitarían dilaciones innecesarias.

Finalmente, un sistema informático de esta envergadura funcionando en régimen no tendría inconveniente en comenzar a **recibir documentos en soporte digital**, con lo cual la totalidad de la información del expediente sería procesada digitalmente. Podría comenzarse directamente con el envío de documentos adjuntos a través del correo electrónico, con el diskette como medio alternativo, y durante un período de transición, todavía con copia en papel. Aprovechando las cualidades propias de este tipo de soporte en orden a la distribución de la información, se reducen drásticamente las demoras en las vistas a las asesorías, préstamos de expedientes por su orden, remisiones ad effectum videndi a otros tribunales, etc., ya que todos podrían acceder a la vez a la totalidad del expediente.

La utilización de la informática así concebida viene a darle a la gestión de la oficina judicial una gran fluidez y celeridad, pero sin olvidar que la organización del trabajo sigue dependiendo del factor humano.

Conclusiones

- Las modernas tendencias en materia de reforma judicial, reforzadas desde el gobierno con el lanzamiento del Plan Nacional de Reforma Judicial, que privilegian el tratamiento sistémico de las medidas y aplican un concepto gerencial para la organización del trabajo, marcan un rumbo auspicioso con posibilidades de provocar cambios que hasta el presente no pudieron concretarse por el modo en que las reformas fueron encaradas, básicamente desde el ámbito del derecho procesal con un enfoque generalmente parcial y en muchos casos fuente de distorsiones

²² El tema de la firma digital ha sido desarrollado fuertemente en el sector público, existiendo experiencias piloto en el marco de la Secretaría de la Función Pública y un anteproyecto de ley enviado al Congreso de la Nación desde el Poder Ejecutivo.

- Esta tendencia finalmente parecería definir las condiciones necesarias para el nacimiento de una verdadera Política Judicial, ausente hasta el momento para encarar los problemas de la justicia.
- La reformulación de los modelos de Oficinas Judiciales es uno de los primeros y principales núcleos que debe abordarse en este esquema de reformas y en el que sin duda, es donde 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.
- En cuanto a los modelos a implementar, no parece aconsejable copiar lisa y llanamente iniciativas implementadas en otros países. Las experiencias extranjeras no son lo suficientemente exitosas y en cualquier caso, la particular idiosincrasia y formación de los recursos que componen nuestros juzgados es un valor que no puede ni debe ser desaprovechado.
- Para el rediseño de la Oficina Judicial resulta necesario avanzar en una primera etapa en la división del trabajo entre los casos simples y los casos complejos. Es decir, distinguir aquellos casos que ameritan la intervención de un órgano jurisdiccional tradicional, de aquellos que por su sencillez puedan ser abordados por unidades jurisdiccionales distintas en el marco de un sistema multipuertas (donde los casos serán primeramente abordados con métodos complementarios del sistema judicial tales como mediación, arbitraje, conciliación) para luego pasar a un órgano jurisdiccional que de respuesta inmediata a los conflictos. Todo esto sin que sea necesaria ni obligatoria la intervención de letrados y en el marco de un procedimiento inmediato oral y no actuado.²³ Así se constituirá el primer nivel de respuesta a las demandas sociales.
- En segundo término, y respecto de aquellos casos en los que corresponda la intervención de un órgano jurisdiccional se deberá implementar un sistema flexible que atribuya las causas teniendo en cuenta el tipo de proceso²⁴, suprimiendo el actual sistema de división por materias que ocasiona importantes inequidades en cuanto a la carga de trabajo que deben soportar los juzgados. De esta manera adaptando la estructura de la unidad de producción al producto que se desea obtener, se maximiza la eficiencia en la utilización de los recursos.
- En materia penal, la tendencia es a reducir la cantidad de secretarías que integran los juzgados y dependen de un único juez. No obstante lo cual, como se ve analizando el flujo del acto básico del sistema judicial, existe un doble control Secretario / Juez que dilata la tramitación e incorpora pasos innecesarios. Este esquema podría mejorarse con la transformación de la figura del Secretario en Juez y la división de los actuales Juzgados en tantos como Secretarías hoy

²³ Al respecto se sugiere la lectura de la presentación realizada por Fores/CACBA en la Convención Nacional de Bancos de 1998 (ADEBA 98) "Justicia Inmediata" en la que se formula un sistema semejante para la Ciudad de Buenos Aires, estructurado sobre diversos esquemas de participación ciudadana y descentralización barrial con competencia amplia civil y penal.

²⁴ En principio y si bien se podría avanzar en esta dirección, no consideramos conducente en las actuales circunstancias unificar las cuestiones penales y no penales, salvo en los casos simples o de justicia inmediata.

poseen. Así se constituirían unidades más pequeñas donde los magistrados puedan tener un control directo y decisivo sobre las actuaciones que reciben, con mínimo impacto presupuestario.

- En materia civil se plantea actualmente la posibilidad de oralización del procedimiento y la substanciación por audiencias como un remedio para subsanar los inconvenientes que plantea el excesivo formalismo actual del procedimiento escrito. La distribución del trabajo que proponemos deberá tener en cuenta, además, las diferencias sustanciales entre los procesos de conocimiento, los procesos concursales, las cuestiones de familia y minoridad (casos en que se debe privilegiar la participación del juez en la dirección del proceso de manera que posibilite finalizar el conflicto de la forma más rápida posible), y los juicios ejecutivos donde la intervención del juez se limita considerablemente y cobra relevancia la infraestructura de apoyo que permita llevar adelante con celeridad los trámites que estos procesos implican.
- Respecto a las Oficinas de Apoyo, hoy podemos encontrar mesas de entradas generales o distribuidoras de expedientes, oficinas de mandamientos y notificaciones y otras, que a priori parece que deberían ser unidades comunes de apoyo para remisión de expedientes (probablemente algunas tercerizadas o bien parcialmente reemplazadas por las comunicaciones electrónicas), resguardo de efectos y documentación, áreas de archivo (cuya digitalización parece ineludible en el mediano plazo), y oficinas comunes conformadas por equipos interdisciplinarios, que puedan actuar como peritos y asesores especializados en aquellos casos que lo requieran.
- La flexibilidad resulta clave en este proceso. Probablemente no se llegue a soluciones inmediatas ni definitivas, sino que se trata de una evolución que deberá ser seguida de cerca para no tener que volver a recrear experiencias y modificaciones legislativas cada cinco años. Por eso el marco legal de estas estructuras debe ser fijado en reglamentos internos (acordadas de Cámara, Corte o Reglamentos) de sencilla modificación.
- La incorporación de las modernas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones debe ser supervisada y coordinada en todos los fueros y jurisdicciones a fin de maximizar los beneficios que su utilización permite, y de este modo evitar que se utilice simplemente como una forma de informatizar la burocracia que rige hoy en el sistema. Para ello resulta decisivo contar con adecuados planes de implantación y capacitación.
- Todo este complejo proceso debe ser necesariamente acompañado por la reformulación de la política de recursos humanos y la implementación de sistemas administrativos y presupuestarios que permitan un redireccionamiento eficiente de los recursos existentes. Todo esto, monitoreado a través de un Centro de Investigaciones dependiente de los Tribunales Superiores o Consejos de la Magistratura en su caso, que supervise el funcionamiento de las Oficinas Judiciales mediante la utilización de indicadores de gestión y desempeño²⁵ e indique las medidas correctivas pertinentes.

²⁵ Ver al respecto el trabajo "Justicia Criminal y correccional: Independencia y Desempeño", Fores 1999, en línea www.foresjusticia.org.ar, donde se desarrolla un sistema de evaluación cuantitativo de desempeño jurisdiccional para los

Dr. Germán C. Garavano
Dr. Héctor M. Chayer
Dr. Carlos A. Cambellotti
Dra. Milena Ricci

juzgados de primera instancia, para ser cotejado con indicadores de calidad que permitan evaluar correctamente el desempeño.