

La creación de la Oficina de NN en Rosario: un proceso exitoso

Introducción: el proceso de cambio organizacional con restricciones presupuestarias

El máximo órgano de gobierno del Poder Judicial santafesino, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, encomendó en 1999 a un equipo de Fores¹ a cargo del Dr. Enrique del Carril, una revisión integral del Modelo de Gestión de las Oficinas Judiciales. A tal fin se realizó un diagnóstico sistémico, que incluyó recopilación de información estadística, presupuestaria y de RRHH, análisis del marco procesal, estructura de la administración de justicia, estado de la incorporación de tecnologías de la información, etc. Se buscó transformar los datos (abundantes, como muchas veces en la justicia) en información, agregada, procesada y útil para la toma de decisiones. Este diagnóstico permitió identificar, entre otras cosas,

- el *sobredimensionamiento de la estructura de la segunda instancia*. Por ejemplo, mientras cada sala de la Cámara Penal de Rosario tramita un promedio de 300 causas, y aun menos en Santa Fe, cada Juzgado de Instrucción supera holgadamente las 2000 causas anuales. Sin embargo, la dotación estándar de personal de una sala sólo se diferencia de la de un Juzgado de Instrucción en que tiene 2 jueces más: ambas oficinas judiciales cuentan con 1 secretario, 4 empleados y 1 ordenanza.
- el *enorme peso del gasto en personal* en el presupuesto (98%) y las restricciones que ello implica para la creación de nuevas unidades.
- dos cuellos de botella o situaciones problemáticas en la primera instancia de los Distritos de Santa Fe y Rosario, vinculadas a la *masividad de las ejecuciones civiles* y el *gran número de causas penales con autores ignorados*. (35% de NN en los Juzgados Correccionales y 53% en los de Instrucción, conformando una masa estimada anual de 20.000 para Santa Fe y 31.250 para Rosario).
- una *experiencia exitosa* de centralización de la Mesa de Entradas de la Cámara de Apelaciones en lo Penal en Rosario, en marcha desde 1992, por iniciativa de sus jueces. Para su ejecución, cada sala resignó un empleado y pasó a compartir el ordenanza con otra.

La Corte respaldó el diagnóstico y se comprometió con un proceso de cambio, a partir de la conciencia de que la sociedad, en el marco de la gravísima crisis socioeconómica del país, espera de la justicia respuestas no solo eficaces sino también eficientes. Es decir, que se cumplan los objetivos de la organización con la menor cantidad de recursos posibles².

Como expresión de su compromiso, la Corte definió:

- a) el proceso de Planeamiento Estratégico realizado a fines de 1999, con la metodología de talleres participativos,
- b) el Acta 29, pto. 7 del Acuerdo Ordinario de la Corte de julio de 2000, que decidió materializar los nuevos modelos de gestión de las oficinas judiciales planteados en la Revisión Integral. Se propuso como ámbito concreto de aplicación el fuero penal de las ciudades de Santa Fe y Rosario, involucrando la Justicia Correccional, de Instrucción y las Cámaras de Apelaciones en lo Penal.
- c) el apoyo constante brindado a través del Secretario de Gobierno de la Corte, Dr. Eduardo Bordas, a quien le cupo un rol protagónico en el planeamiento y ejecución del proceso de cambio organizacional.

Esto significó pasar del diagnóstico a la toma de decisiones, fijando objetivos, metodologías y plazos concretos, y asignando los recursos necesarios para el éxito. La Corte se propuso identificar acciones concretas con alta probabilidad de éxito, con un impacto inmediato, que generen entusiasmo y adhesión entre los operadores judiciales y la ciudadanía (que es en definitiva, el beneficiario o destinatario final), para garantizar el éxito del proceso.

En concreto, se priorizó avanzar en la creación de una oficina que reciba todos los asuntos con imputados no individualizados; y que en paralelo se fortalezca (en Rosario) y se cree (en Santa Fe) en el ámbito de la Presidencia de Cámara Penal una Mesa de Entradas Única para atender todo el trámite en la segunda instancia, procediendo a la reasignación de empleados entre ambas oficinas judiciales. Este hecho provee al aumento global de eficiencia del sistema, una de las claves de la transformación. La Corte, en su Acuerdo Ordinario del día 27 de diciembre de 2000 (Acta 54, pto. 6), fijó el primer trimestre del 2001 para la puesta en funcionamiento de la Oficina para trámite e investigación de casos con autores ignorados y la reorganización de las Secretarías de Cámara Penal. Para contar con recursos humanos específicamente abocados al proceso, que puedan jugar el rol de facilitadores, se contó con el apoyo, a través del Ministerio del Interior, del Ing. Oscar Florez y el Dr. Héctor Chayer. Así se obtuvo una mirada externa, necesaria para catalizar la toma de conciencia y desencadenar procesos de cambio, rompiendo con tabúes o sobreentendidos dentro de la organización, que muchas veces mantienen el statu quo y bloquean los cambios.

También fijó la Corte como regla la concertación y el consenso con los jueces y empleados implicados, lo que obligó a concebir una metodología ampliamente participativa de todos los estamentos del personal, desde empleados hasta

¹ El Fores - Foro de estudios sobre la administración de justicia, es una asociación civil sin fines de lucro fundada hace 25 años con el fin de propender al mejoramiento de la justicia a través de la investigación y capacitación.

² El especialista español Santos Pastor afirma que la eficiencia de la administración de justicia se da “en aquellas situaciones en que no es posible aumentar la tutela judicial de los derechos y demás productos de esta organización con los medios de que dispone o, alternativamente, aquella situación en que no es posible reducir el coste de la justicia sin afectar el nivel de tutela disponible”.

jueces de Cámara. Se identificó a actores claves por su rol institucional o peso personal y se los convocó a diversas reuniones en que pasaron a formar parte del proceso de cambio. De este modo se decidieron prácticamente todas las cuestiones instrumentales de la iniciativa (cómo iban a funcionar los nuevos órganos, su estructura, perfiles de sus miembros, alternativas legales, redacción del reglamento, etc.).

El equipo de trabajo así conformado trabajó activamente tanto en Santa Fe como en Rosario en los últimos meses de 2000 y primer semestre de 2001. Un punto importantísimo fue acordar el marco legal de esta novedosa experiencia. La determinación del mismo ofrecía algunas particularidades en el marco netamente inquisitivo del sistema penal santafesino, en particular para evitar nulidades en la instrucción. Se constituyó en una excelente ocasión de participación y debate con ánimo constructivo. Así se redactó un Reglamento que se sometió a la Corte, siendo su sanción el 4 de julio de 2001 el punto final del proceso. Del mismo modo, se ofreció a la Cámara de Santa Fe como modelo la Acordada que organiza la Mesa de Entradas Única de Rosario.

Dado que la Cámara Penal de Rosario ya contaba con una experiencia de cambio organizacional (la creación de la Mesa de Entradas Única con reasignación de personal en 1992) este distrito judicial resultó más permeable a las propuestas y pasó a liderar el cambio. Así, se solicitó a la Corte la prórroga de los plazos por un trimestre más, culminando en julio de 2001 el proyecto en Rosario con la reasignación y nombramiento del personal para la Oficina de NN, su capacitación, el acondicionamiento del espacio físico en la planta baja del Palacio de Justicia de Rosario, la dotación de mobiliario y equipos de computación, y adaptación del sistema informático, para su puesta en marcha el día 21 de agosto de 2001.

La Oficina Judicial de Causas con Imputados No Individualizados

La Oficina Judicial de Causas con Imputados No Individualizados de Rosario concentra el trámite, la investigación y archivo de todas las causas NN, tanto correccionales como de instrucción, del Distrito Judicial, excepto las que avoque a su conocimiento el juez de turno de manera directa y las competencias que de manera explícita excluya la Corte. Si bien el juez de turno sigue recibiendo el parte preventivo para conocer la existencia de las causas y decidir su eventual avocamiento (art. 191 CPP), ya no registrará las causas ni recibirá las actuaciones policiales, pues esta nueva oficina es la responsable recibir y tramitar las causas NN. Se espera así lograr descomprimir parcialmente a los Juzgados en lo Penal de Instrucción y Correccional del distrito judicial de Rosario, hoy muy recargados.

La Oficina, encabezada por el Secretario, depende de la Cámara Penal, pero está al servicio de un Fiscal, el Dr. Andrés Bossio, designado para ejercer la conducción funcional de las actividades. Cuenta además con cinco empleados, provenientes de la reasignación de personal dentro del fuero.

El trámite comienza cuando recibe de la Policía una copia del parte preventivo de los casos NN o con imputados no individualizados –entendidos como aquellos en que los datos existentes no permitan, tras las diligencias de rutina, la identificación de los autores, cómplices o instigadores del hecho. Como es habitual, en caso de requerir consultas durante la prevención del sumario de una causa NN, la Policía se dirige al juez de turno. Esto no implica su necesario avocamiento, ya que en caso de no identificarse imputados, las actuaciones policiales serán remitidas a la Oficina de NN.

Una vez recibido el parte preventivo, los empleados ingresan los datos al sistema informático. A posteriori, recibirán las actuaciones policiales y se afrontarán tareas de análisis investigativo a partir del estudio de la información que se acumule. Aquí el Fiscal juega un rol clave, orientando su labor a detectar posibles prácticas comunes y conexidades entre distintos hechos delictivos, en procura de la identificación de los autores, cómplices o instigadores. El análisis delictivo es, en definitiva, análisis de información provista por denuncias que pueden estar relacionadas entre sí, a través de detalles sobre hechos concretos. A tal fin, el sistema informático cuenta con una base de datos que registra la información pertinente, permitiendo su consulta por fecha del delito, lugar de comisión, víctima, tipo, objeto del delito, etc.; el sistema admite además filtrar y ordenar la información según distintos criterios. Se espera de este modo abordar primordialmente los delitos contra la propiedad cometidos por bandas organizadas³, detectando patrones de actuación que se repiten y que por falta de centralización de los datos, no podían ser identificados a la fecha. Un subproducto serán las estadísticas generadas por esta base de datos (sólo en la ciudad de Rosario se esperan recibir más de 31.500 expedientes al año), que brindarán información útil para la planificación de políticas de prevención de los delitos.

Aun con el orden jurídico de carácter inquisitivo vigente en la provincia, el Fiscal de la Oficina de NN está en capacidad de:

- Realizar tareas de análisis investigativo (art. 142 Ley Orgánica del Poder Judicial – LOPJ y 66 Código Procesal Penal - CPP), a partir del estudio de la información que acumule derivada de partes preventivos y actuaciones policiales, para promover la averiguación y enjuiciamiento de los delitos (art. 66 inc. 1 CPP). En este orden, puede por ejemplo entrevistar al prevenido de la instrucción, a la víctima, a los damnificados por el hecho o cualquier otra persona que pueda aportar elementos (art. 66 inc. 2 CPP), recibiendo a quien compareciere espontáneamente para aportarlos (art. 66 inc. 3 CPP).
- Solicitar al juez competente las medidas pertinentes y que requieran de su intervención (art. 67 CPP).

³ Así lo demuestra la experiencia de la Fiscalía General de la Nación de Santa Fe de Bogotá, Colombia, a través de su estructura de apoyo para el manejo de casos en averiguación de responsables.

- Solicitar ante otras autoridades (art. 66 inc. 1 in fine CPP) las medidas que considere necesarias; en particular a la Policía, para que en ejercicio de sus atribuciones (art. 190 CPP) colabore con el esclarecimiento de los hechos.

Adicionalmente, el Fiscal y el Secretario son responsables de las tareas de índole administrativo, con apoyo de los empleados de la Oficina. Ello implica ingresar las causas NN al sistema informático a partir del parte preventivo, recibir y estudiar las actuaciones policiales y atender los requerimientos de los jueces y del público. Por último, el Secretario es responsable del almacenamiento, seguimiento y disposición final de los expedientes y los efectos secuestrados, actividades críticas dado su volumen; por tal motivo, estas tareas se explicitan en el Reglamento de la Oficina y se relevará su cumplimiento en la estadística anual.

Para el éxito de la Oficina, no debe perderse de vista la prioridad de las tareas de análisis investigativo por sobre las de índole administrativa. Si bien estas últimas son necesarias, de carácter repetitivo y cuantitativamente importantes, bajo ningún concepto deberán absorber la capacidad de trabajo de los empleados en grado tal que tornen ilusorio el análisis investigativo. Caso contrario, esta oficina se transformará en un mero depósito de expedientes NN, esterilizándose su impacto en la mejora de los índices de seguridad ciudadana.

La intervención de la Oficina, y por tanto del Fiscal, cesará con el avocamiento del juez natural de la causa, sea por su propia iniciativa (art. 191 CPP) o en el supuesto de que se remita por el Fiscal cuando individualice a alguno de los autores, cómplices o instigadores del hecho delictivo. En ambos casos, la causa será remitida de inmediato al juzgado competente, que continuará con la instrucción de la misma. Se espera que este mecanismo opere como un aliciente para el esclarecimiento de los casos, ya que la identificación de imputados automáticamente se registra como un éxito de la Oficina de NN a la vez que "saca" de su ámbito el trabajo. Por otra parte, evita que la Oficina se concentre en el seguimiento de unos pocos casos, desatendiendo las tareas de análisis investigativo generales.

El proceso de cambio organizacional que condujo a la creación de la Oficina de NN puede ser calificado a estas alturas como un éxito. No sólo por el protagonismo de la Corte y la alta participación de los miembros del Poder Judicial en el proceso, sino también porque al asociarse explícitamente la carga de trabajo a la dotación de personal, se mejoró la eficiencia global de sistema judicial a través de la reasignación interna de recursos. Indudablemente que estas actitudes y habilidades forman parte de un aprendizaje organizacional, que es transferible a otros proyectos de cambio que encare la justicia santafesina.

Hacemos votos para que la operatoria de la Oficina, con el necesario seguimiento en el cumplimiento de los objetivos propuestos y los reajustes operativos que hagan falta, alcance el impacto esperado, tanto descongestionando el sistema judicial penal como contribuyendo a la seguridad ciudadana a través del esclarecimiento de delitos que hoy permanecen impunes.

Héctor Mario Chayer
Julio de 2001