

PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

Ministerio de Justicia de la Nación

INDICE SECCION PRIMERA

INTRODUCCIÓN.....	3
DIAGNÓSTICO.....	3
OBJETIVOS.....	4
LA POLÍTICA JUDICIAL.....	4
REFORMA AL ÁREA FUNCIONAL O JURISDICCIONAL.....	5
GESTIÓN DE LOS RR. HH.	6
RESPECTO DE LA PRESUPUESTACIÓN, LA ESTADÍSTICA Y LOS CONTROLES DE AUDITORÍA Y GESTIÓN.	6
RECONVERSIÓN EDILICIA.....	7
APLICACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN (TI).....	8
REFORMAS AL SISTEMA JURÍDICO.....	9
IMPLEMENTACIÓN.....	11
DIAGNÓSTICO.....	12
INDICADORES ESTADÍSTICOS DE DESEMPEÑO, GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL Y RECURSOS HUMANOS.....	12
<i>Con relación al desempeño:</i>	12
<i>Con relación al Principio de Eficiencia y a los Recursos Humanos:</i>	13
<i>Con relación a los objetivos de la organización y gestión judicial.</i>	13
<i>Con relación a las falencias de los métodos presupuestarios utilizados.</i>	15
<i>Con relación a la división del trabajo y las unidades de producción.</i>	16
PROPUESTAS.....	17
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA JUDICIAL.....	17
LINEAMIENTOS DE REFORMA PARA EL ÁREA FUNCIONAL O JURISDICCIONAL.....	19
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS.....	22
<i>Líneas de acción</i>	22
<i>Plan de acción</i>	23
<i>Propuestas concretas</i>	24
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PRESUPUESTARIA, ESTADÍSTICA Y DE AUDITORÍA.....	26
<i>Conceptos económicos aplicables a la organización del servicio de justicia</i>	26
<i>Recomendación de secuencias presupuestarias adicionales a la legalidad</i>	26
<i>Implementación</i>	27
<i>Tipo de indicadores útiles</i>	30
<i>Sistema de Seguimiento, Control y Auditoría</i>	31
LINEAMIENTOS DE LA RECONVERSIÓN EDILICIA.....	33
<i>Introducción</i>	33
<i>Diagnóstico</i>	33
<i>Presentación del informe de Diagnóstico:</i>	33
<i>Metodología para la selección de los proyectos de reconversión edilicia</i>	34
<i>Lineamientos generales de política edilicia judicial</i>	35
LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA INFORMÁTICA.....	38
<i>Adquisiciones- Recomendaciones generales</i>	38
<i>Hardware</i>	38
<i>Software</i>	38
<i>Presencia en internet</i>	40
<i>Seguridad informática</i>	40
<i>Políticas de uso aceptable de los recursos informáticos</i>	41
<i>Soporte de tecnologías de la información</i>	41
<i>Problemática del año 2000</i>	41
<i>Capacitación de los recursos humanos</i>	41
<i>Implantación de las reformas – método</i>	42
LINEAMIENTOS DE REFORMA AL SISTEMA JURÍDICO.....	43

PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

Ministerio de Justicia de la Nación

<i>Implementación de métodos alternativos para la solución de conflictos.....</i>	<i>43</i>
<i>Policía Judicial.....</i>	<i>44</i>
<i>Centro de Protección de la Víctima y la Comunidad.....</i>	<i>45</i>
<i>Centros de Mediación Comunitaria y Asistencia Jurídica Gratuita.....</i>	<i>46</i>
<i>Sistema jurídico y reforma.....</i>	<i>47</i>

PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

Ministerio de Justicia de la Nación

INTRODUCCIÓN

La finalidad de este *resumen ejecutivo* -que contiene dos niveles de generalidad, **propuestas centrales** y **propuestas más importantes**-, es comunicar las líneas básicas de reforma, **para generar su discusión y análisis**, e invitar a la lectura del extenso trabajo que fundamenta las mismas, y que no siempre por falta de tiempo es fácil de abordar.

Se divide en tres apartados, este primero tiene por objeto transmitir las ideas y propuestas rectoras de cada sector del estudio. En los dos apartados siguientes se procura señalar algunos indicadores básicos para el diagnóstico, y se desarrollan las más importantes propuestas que integran este plan estratégico de reforma judicial.

En la parte final se ha incorporado una presentación conceptual del plan y una pequeña muestra de algunos indicadores de la situación de la justicia en la Argentina, tales como el costo por expediente ingresado, la tasa de litigiosidad, el presupuesto consolidado en justicia, y una zonificación de una planta baja ideal de un edificio de justicia y de algunos de los modelos de oficinas judiciales recomendados.

Resta decir que el lector interesado en el desarrollo de las propuestas deberá irremediablemente avanzar en la lectura de los capítulos específicos (2da. Sección).

DIAGNÓSTICO

La Justicia argentina, tanto en el nivel provincial como nacional presenta, en términos generales, una aguda crisis. Esta puede verificarse en el ámbito de la justicia civil por la gran congestión de expedientes, que provocan una importante dilación en la tramitación de los procesos. En el caso de la justicia penal, la crisis se evidencia en la no-investigación de los hechos delictivos, especialmente en aquellos casos donde los autores no han podido ser identificados.

Este primer diagnóstico se fundamenta en la evidencia empírica recogida tanto en el ámbito nacional como provincial, aunque en este último caso la información estadística con que se cuenta, salvo algunas excepciones, es bastante limitada.

Para la realización de una evaluación global base tendiente a la formulación de un completo plan de reforma para cada una de las distintas jurisdicciones, se recomienda el uso de los indicadores propuestos en este trabajo. Estos abarcan desde la evaluación de las formas de asignación presupuestaria hasta el desempeño jurisdiccional, incluyendo la política de recursos humanos, la incorporación de tecnologías de la información y la política edilicia.

PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

Ministerio de Justicia de la Nación

OBJETIVOS

Conforme el modelo de nueva justicia propugnado, la inmediatez pasa a convertirse en uno de los objetivos más caros al sistema, esto implica, tal como fuera descripto en el capítulo introductorio precedente "*La justicia -Reflexiones iniciales-*", volver a la figura del juez, que da respuesta al conflicto en tiempo y forma.

La eficiencia se ha convertido hoy, sin duda, en legitimante de la actuación de los poderes públicos. La gente no puede tolerar el derroche de recursos por parte del Estado, las carencias y las urgencias son muchas como para malgastar recursos en un sector o en otro. Si bien nadie discute el papel trascendental que ocupa y debe ocupar la justicia y el destino de los recursos que le son asignados, no se puede permitir tampoco, con el pretexto de esta importancia, que se malgasten los fondos.

Pero no basta con una justicia rodeada de inmediatez y eficiencia, sino que como ya hemos afirmado, lo trascendental de la actuación de la justicia reside en dar una respuesta adecuada y justa y para ello, la calidad es un principio básico. Tanto la del producto final como la de su proceso de producción. La sociedad valora cada vez más la posibilidad de ser escuchada y de poder dar opinión sobre un servicio que recibe, por lo que sin entrar en la eterna discusión sobre el carácter o no de "servicio" de la justicia, lo cierto es que el ciudadano es quien recurre a ella y espera una respuesta satisfactoria.

En consecuencia, ya no se puede hacer mas oídos sordos a los pedidos de la gente por una mejor justicia. Así aparece el último y tal vez más importante objetivo, el acceso a la justicia. Se deben despejar las barreras que hoy impiden el acceso de la gente de menores recursos al sistema judicial. Los conflictos cada vez más frecuentes en esta sociedad compleja, deben tener solución y ella en última instancia solo puede ser dada por la justicia, de otra forma se pondría en jaque el sistema democrático en su conjunto. La gente espera una respuesta de la justicia y para ello debe poder acceder y tener confianza en ella.-

LA POLÍTICA JUDICIAL

Es la pieza clave para no volver a repetir agudas situaciones de crisis como la que hoy se vive. Poder anticiparse a los acontecimientos y llevar adelante reformas graduales, es la única alternativa para la justicia del futuro. De igual modo, que como ya se dijera, el control de gestión, implica mejorar el mismo proceso de producción y de ese modo poder dar respuesta a la gente con un sistema que se perfeccione a sí mismo y pueda reconvertir sus procesos internos de funcionamiento. Para cumplir tales objetivos se propone la:

- **Creación de un *Centro de Política Judicial y Control de Gestión* que deberá tener a su cargo al menos, las oficinas de Estadística, Auditoría, Sugerencias y Quejas, y el**

PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

Ministerio de Justicia de la Nación

Centro de Investigaciones de Política Judicial. Deberá depender de la cabeza del Poder Judicial, es decir del Superior Tribunal o bien del Consejo de la Magistratura en aquellas jurisdicciones que este órgano tenga a su cargo la dirección administrativa de la justicia.

REFORMA AL ÁREA FUNCIONAL O JURISDICCIONAL

Los diagnósticos arrojados permiten, más allá de la necesidad de profundizar la confección de cadenas de producción y la adaptación de estas a los distintos ordenamientos procesales vigentes en las diferentes jurisdicciones, proponer la:

- **División del trabajo entre procesos simples y complejos,**
- **Creación de la justicia inmediata –Barrial, Vecinal o de Menor Cuantía-.**
- **División del trabajo complejo por tipo de proceso, sin divisiones rígidas en fueros.**
- **Funcionamiento –por decisión de Cámaras o Tribunales Superiores- de Juzgados de Conocimiento, de Ejecución, de Concursos y de Familia y Menores o de Acompañamiento en el ámbito regido por el Código Procesal Civil y Comercial; y de los Juzgados de Ejecución, de Instrucción –o Fiscalías – y órganos jurisdiccionales de Sentencia, en el ámbito penal**
- **Nuevos modelos de oficina judicial para cada tipo de Juzgado –basado en un tipo de proceso-**

OFICINA REDUCIDA	Juzgados de Conocimiento, Juzgados o Fiscalías de Instrucción
OFICINA REDUCIDA CON EQUIPO APOYO	Juzgados de Concursos, Menores y Familia o Acompañamiento.
GRAN OFICINA	Juzgados de Ejecución Civil y Penal
OFICINA DE GESTION COMUN	Juzgados de Garantías, Cámaras, Tribunales o Cortes –Instancias de juzgamiento en general-

- **Funcionamiento de oficinas comunes especializadas e informatizadas:** Resguardo de Efectos y Documentación, Archivo, Cuerpos Periciales y Equipos Interdisciplinarios de Apoyo, Policía Judicial, Mandamientos, Notificaciones y Embargos y Mesas de Entradas Comunes.
- **Tratamiento digital de los expedientes, a través de software de gestión judicial e internet como interfase entre juzgados y partes..**
- **Interrelación directa con el gerenciamiento de los RRHH.**
- **Supresión de la feria judicial (sin afectar el régimen de licencias)**
- **Modificación y ampliación del horario laboral**

PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

Ministerio de Justicia de la Nación

GESTIÓN DE LOS RR. HH.

Las propuestas a desarrollar con relación a la Política de Recursos Humanos son:

- **Gerenciamiento de los recursos humanos**
- **Estudio de la conformación ideal de los RRHH**
- **Promover el ingreso de los mejores a la Justicia, mediante un sistema objetivo y único, y convenios de pasantías y “trainees” con universidades.**
- **Afirmar sistemas objetivos de designación y remoción de todos los funcionarios judiciales, especialmente aquellos de más alto rango.**
- **Entrenamiento y capacitación permanente, con énfasis en la utilización idónea de las tecnologías de la información.**
- **Re-estudio de la carrera judicial**
- **Modificación al régimen laboral**

RESPECTO DE LA PRESUPUESTACIÓN, LA ESTADÍSTICA Y LOS CONTROLES DE AUDITORÍA Y GESTIÓN.

Incorporación de los principios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de servicios

Presupuestación

- Centros de costos por fueros y juzgados
- Unidades financiero-contables de planeamiento y auditoría de gestión
- Administrador y/o Inspector Judicial.
- Metodología presupuestaria: presupuesto por programas o presupuesto **base 0**
- Identificación de costo directo de la tutela judicial

Estadísticas

- Requisitos: organizadas por centros de costos por fuero y juzgado, comparables vertical y horizontalmente, con indicadores físicos y monetarios
- Atinentes a la tipología delictual y sociológica
- Atinentes al diagnóstico y análisis de la organización y gestión judicial
- Útiles para construir los indicadores que se listan a continuación

Indicadores de Gestión

PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

Ministerio de Justicia de la Nación

- Organizados por fuero y por juzgado
- **Con relación a la eficacia:** Tasa de cumplimiento, Tasa de celeridad, Tasa de sentencia, Tasa de revocación, Tasa de causales de revocación, Tasa de nulidad de sentencias, Tasas de inconducta, Duración media de los juicios, Tasa de demora, Tiempos de inicio efectivo de los procesos
- **Con relación a la eficiencia:** Tasa de ausentismo, Tasa de causales de ausentismo, Costo del ausentismo, Costo promedio de los procesos, Costo de los errores judiciales, Carga laboral por juez, Carga laboral por empleado, Costo de incumplimiento de horarios, costo salarial por juez, Tasa de costo administrativo, Tasa de administración, Tasa de recursos propios, Estructura de edades del personal, Antigüedad de la planta de personal

Seguimiento, control y auditoría

- Metas anuales de gestión y mejoramiento de indicadores
- Análisis continuo de indicadores por unidades financiero-contables y de gestión. Identificación y análisis de desvío
- Estudios anuales por muestreo aleatorio de fueros y juzgados
- Encuestas anuales al personal sobre factores para el cumplimiento de metas

RECONVERSIÓN EDILICIA

Las propuestas relativas a la reconversión edilicia comprenden tres estamentos básicos:

Formulación del diagnóstico mediante la actuación de un equipo interdisciplinario para determinar la decisión de:

- Reconvertir edificios existentes
 - Reconvertir parcialmente y ampliar con edificaciones nuevas que se integren con las que se reciclan
 - Construir emprendimientos edilicios completamente nuevos
 - Soluciones mixtas.
-
- **Preparación de un Programa Judicial Arquitectónico con “funciones y metros cuadrados” para la convocatoria pública por antecedentes para un concurso de croquis preliminares o anteproyectos sobre bases dadas a doble vuelta**
 - **Lineamientos básicos para el “Programa Judicial Arquitectónico” en orden a las características de los edificios judiciales:**

PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

Ministerio de Justicia de la Nación

- Edificios flexibles de plantas libres que permitan crecimiento y cambios de destino
- Bajo costo y mantenimiento
- Equipamiento inteligente
- Carácter representativo
- Planta baja y no más de dos plantas, estructuradas por los espacios abiertos de carácter colectivo para una mejor circulación.

APLICACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN (TI)

Se propone pasar completamente del sistema actual, basado en el papel y el procesamiento manual de las causas, a un sistema cuyo soporte principal sea el digital, permitiendo la consulta y gestión completa de expedientes digitalizados, alcanzando el ideal de la oficina judicial “sin papeles”. Estos objetivos sólo pueden alcanzarse en el marco de un plan integral de reforma judicial. Por otra parte, este planteo es la culminación lógica de los diversos proyectos de informatización que se han gestado desde hace más de una década, con más el plus aportado por el giro que recibieron las TI con el servicio de Internet.

Los puntos definatorios de los lineamientos de política informática son:

- **Utilizar un sistema digital de procesamiento de expedientes, a través de redes LAN conectadas a una Red Informática Judicial Provincial.**

El mismo abarcará la totalidad del proceso, desde el sorteo y asignación (con un código único de identificación para toda la provincia e incluso para todo el país), pasando por la gestión de documentos judiciales con prestaciones hipertextuales, la recepción de documentos digitalizados con soporte para todo tipo de archivos (texto, hipertexto, audio, imagen, video), la integración con herramientas de comunicación del tipo correo electrónico, teleconferencia y navegación en web, integración con un sistema informático de manejo documental de jurisprudencia vinculado al SAJJ, hasta la emisión de los informes necesarios para la administración de justicia y un sistema de información estadística automatizado. Por supuesto, se recomienda un sistema que genere documentos digitales de formato no propietario, que permita posteriores migraciones de aplicativo y la consulta con software disponible en el mercado.

- **Aprovechar las facilidades de seguridad informática para la protección de la integridad, confidencialidad y autenticación de documentos digitales.**
- **Considerar a Internet como “interfase” entre la administración de justicia y los ciudadanos y letrados, tanto para la consulta de expedientes como la presentación de documentos.**

PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

Ministerio de Justicia de la Nación

A fin de proveer información sobre el Poder Judicial, ayuda al ciudadano y permitir la consulta de la base de datos de expedientes y de jurisprudencia, se aconseja desarrollar un sitio web único, que abarque todos los fueros, instancias y servicios.

- **Dar un fuerte énfasis a la capacitación de los recursos humanos para la comprensión de los efectos de la revolución digital en el Derecho.**

Para garantizar el respaldo indispensable para el éxito de semejante transformación, es fundamental la adhesión de los niveles superiores a través de su concientización. La capacitación en TI debe alcanzar con carácter obligatorio y continuo a todos los integrantes del Poder Judicial.

REFORMAS AL SISTEMA JURÍDICO

En orden a la reconversión del contexto o marco legal, las recomendaciones resultan numerosas, no se pretende aquí abarcar la totalidad de ellas, ni dar una solución definitiva al problema. Los marcos jurídicos de las distintas jurisdicciones como surge de la evidencia recolectada difieren sustancialmente, mientras en determinadas jurisdicciones funciona la policía judicial y existen sistemas alternativos a la solución de conflictos en otros estos institutos se encuentra todavía ausentes. A título orientativo se sugieren algunos postulados de reforma, tales como:

- **Implementación de sistemas alternativos de conflictos tales como la mediación, el arbitraje y la conciliación. A cuyo respecto se deberá tener especialmente en cuenta las experiencias locales y el sistema multipuertas de los EEUU.**
- **Prever la no judicialización de tales sistemas para su funcionamiento en colegios profesionales, y organizaciones no gubernamentales (agrupaciones empresarias, bolsa de comercio, colegios, instituciones barriales, etc).**
- **Implementación de sistemas de mediación penal.**
- **Fomentar los sistemas de producción de pruebas por las partes o Programas de Descubrimiento (Discovery Program –EEUU-).**
- **Organizar Centros de Asistencia Jurídica Gratuita que presten un servicio coordinado y eficiente (ubicados en lugares de fácil acceso –ver croquis de planta baja de un edificio judicial que se acompaña en la parte final del presente capítulo)**
- **Creación e Implementación de la Policía Judicial o bien de sistemas alternativos a ella –de menor costo- tales como las “Unidades Especiales” u otros cuerpos de investigación cuyos integrantes dependan orgánicamente de la fuerza de Seguridad, pero funcionalmente del Poder Judicial o la Procuración General. Estas deberán formarse con personal interdisciplinario especialmente capacitado para la investigación de ilícitos y dotado de los medios técnicos adecuados.**

PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

Ministerio de Justicia de la Nación

- **Reconversión de los sistemas de tratamiento de menores basados en una profunda capacitación del personal y la introducción de profesionales en diversas áreas sociales, tendientes a la reubicación social de los jóvenes en conflicto con la ley.**
- **Creación de un acuerdo marco tendiente a la integración de un sistema institucional único de tratamiento de menores, que mediante la participación de los distintos organismos provinciales permita una política de reubicación social única y coherente y un mejor uso de los recursos humanos y edificios claramente insuficientes, tanto en el ámbito gubernamental o no gubernamental (ONG).**
- **Implementación de Centros de Asistencia y Orientación a la víctima, con dependencia del Ministerio Público** (ubicados en lugares de fácil acceso –ver croquis de planta baja de un edificio judicial que se acompaña en la parte final del presente capítulo), **conformados interdisciplinariamente y con un adecuado sistema de red social entretejido con instituciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG, Centros de Salud, Hospitales, Centros de asistencia Jurídica gratuita, etc.).**

- **En el marco de las reformas procesales propiamente dichas se postula:**
 1. Acentuar la tendencia a la oralidad de los distintos procesos
 2. Imponer sistemas penales acusatorios
 3. Tender a normas procesales flexibles
 4. Reducir las vías recursivas
 5. Prever procedimientos abreviados
 6. Derogar los plazos de caducidad
 7. Prever la incorporación de sistemas de juicios monitorios
 8. Incluir sistemas de mediación penal
 9. Flexibilizar y desacralizar los procedimientos
 10. Flexibilizar los sistemas de comunicaciones y notificaciones entre las partes, los terceros y los tribunales(prever “internet como interfase” entre partes, terceros y juzgados, y autorizar a las cámaras a elegir los más apropiados).
 11. No incluir sistemas de competencia por materias (dejar que la regulación la haga a nivel de acordadas el propio sistema).
 12. No avanzar sobre la actuación del personal de la Oficina Judicial, salvo para otorgar responsabilidades en lo relativo a las medidas ordenatorias
 13. Liberar la actuación judicial en procesos documentarios en general o prever sistemas flexibles y delegados de tramitación.

- **En el marco de las leyes orgánicas:**
 1. Tender a normas flexibles con delegación de funciones en los órganos jurisdiccionales.
 2. No regular competencias específicas por materia, ni juzgados de distinto tipo.

PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL

Ministerio de Justicia de la Nación

3. No avanzar sobre la organización de la oficina judicial y sus modos de gestión. (Dejar liberado a los tribunales superiores su regulación).
4. Regular por separado del estatuto de los empleados, funcionarios y magistrados .
5. Regular por separado del funcionamiento de las oficinas judiciales en general (Acordadas o Manuales de Procedimiento interno).

IMPLEMENTACIÓN

En orden a la implementación del programa los pasos básicos a seguir son:

- **Decisión política para la reforma y la transformación de la misma en una “política del estado”**
- **Determinación del Plan General o Estratégico de Reforma**
- **Búsqueda de consenso técnico y político sobre el Plan** (Asociaciones de Magistrados y Funcionarios, Colegios de Abogados, Uniones de empleados, instituciones no gubernamentales y la comunidad en general, que será la que dará mayor respaldo al programa)
- **Determinación de la forma de ejecución.**
- **Creación de una “Gerencia de la Reforma Judicial”, externa a cualquier organismo y de conformación interdisciplinaria.**
- **Selección del personal técnico para que actúe en la ejecución de la reforma**
- **Implementación gradual del mismo, bajo la modalidad de experiencias piloto, y etapas previas de diagnóstico, pero de acuerdo al cronograma predeterminado y público, solo alterable por la propia dinámica del plan y no por factores externos.**