

NUEVO PARADIGMA EN LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL

INTRODUCCION

La palabra Paradigma se utiliza como sinónimo de ejemplo o para hacer referencia a “lo que se toma como un modelo a seguir”. Etimológicamente se origina en la palabra griega *paradeigma* “modelo, ejemplo” que a su vez se divide en dos vocablos *para* “junto” y *deigma* “ejemplo” “patrón”.

El presente trabajo pretende exponer la necesidad de revisar la organización de los juzgados, atendiendo los aciertos de jurisdicciones que ya adoptaron un nuevo modelo organizacional a fin que puedan ser paradigmas en este proceso de cambio.

Es fundamental que el criterio de organización sea acorde al modelo procesal que regula los procesos civiles, en miras a una reforma integral del sistema de justicia.

Es la oportunidad de realizar un aporte instrumental dentro de estos procesos transformadores que reclaman cambios profundos en la organización de la Justicia. Para ello se expondrán modelos inspiradores, que resultan interesantes, en dónde la reforma normativa fue acompañada de cambios estructurales, en la búsqueda de soluciones integrales orientadas al fortalecimiento del servicio de justicia.

1-Relación entre el sistema procesal y la gestión judicial

Es notable como en los últimos años muchos de los procesos de reformas de los sistemas judiciales de América, han sido enfocados en la gestión. El crecimiento de competencias, el aumento de volumen de ingreso de causas, la creación de nuevas unidades, entre otras causas, han generado el interés por mejorar la gestión en las unidades judiciales que se han encontrado sobrepasadas en su organización.

La conexión entre la gestión y el reordenamiento de forma es profunda, pues uno de los problemas principales que se presenta en los países de América

Latina que lo han implementado, ha sido la forma desconectada con que fueron trabajadas las reformas sustantivas con las reformas en la gestión.

Esta situación, no ha sido solo visible en orden al proceso civil sino también en reformas de procedimientos penales, que no han considerado las herramientas de gestión necesarias para acompañar las modificaciones normativas. Ello trajo aparejada la consecuencia de no poder obtener muchos de los efectos que se persigue con la modificación en los procedimientos.

Los modelos de gestión que se construyan deben ser compatibles con el modelo procesal que se pretenda implementar, pues entenderlo de otra forma puede legitimar formas de trabajo que son intrínsecamente disfuncionales a lo que se espera de tal servicio y en otras a obstaculizar o retardar los cambios más de fondo que se requieren¹.

Es importante entonces advertir que una reforma en nuestro Código de Procedimientos deberá llevar consecuentemente la tarea de analizar y reflexionar sobre la necesidad de una nueva organización en los despachos judiciales, que deberá compatibilizarse con el modelo que se adopte.

Un claro ejemplo del fracaso en la implementación de un sistema procesal reformado por falta gestión fue el caso de los procesos de familia en Chile. En el año 2004 por medio de la Ley 19.968 se creó en Chile una jurisdicción especializada en materia de familia que debía funcionar de acuerdo con el principio de oralidad, para lo cual se estableció un proceso en dos audiencias, inspirado en el Código Procesal Civil modelo para Iberoamérica. Los nuevos Tribunales de Familia comenzaron a operar en octubre de 2005 y al poco tiempo enfrentaron una situación muy problemática debido a la enorme cantidad de audiencias generadas por los casos que recibían, lo que generó un virtual colapso del sistema. Resultaba evidente, que la realización de las audiencias, en la forma

¹ Vargas Viancos, Juan Enrique "Herramientas para el diseño de Despachos Judiciales" – Sep. 2005 (III sem. de Gestión Judicial)

y en los plazos previstos por la ley implicaba una sobrecarga en la agenda, y resultaba de imposible cumplimiento.²

Esta realidad, generó la formación de una Comisión de expertos en materia de familia (con integrantes de los tres poderes del Estado) a fin de diagnosticar la situación y proponer soluciones a los problemas. Finalmente se sancionó la Ley 20.286 en Septiembre del año 2008, y la Corte dictó el Acta 98-2009, creando una Unidad de Apoyo a la Reforma de Familia. Estas nuevas normativas introdujeron cambios en materias de gestión y administración de casos, y mejoraron la estructura judicial a fin de que acompañe el cambio normativo que había transformado el procedimiento de familia.

Reorganizar los despachos judiciales y aplicar un rediseño sustancial de sus procesos de trabajo debe ser prioridad en la agenda de un proceso de reforma procesal, para que la implementación del producto final pueda perseguir los efectos plasmados en el espíritu de la norma.

Para ello, el proyecto de una nueva organización judicial debe contemplarse en tres planos: a) de política institucional, que implicará la elaboración de un plan estratégico, la producción de información y estadísticas judiciales para que sea posible monitorear y evaluar la prestación del servicio, la implementación de sistemas de calidad de los procesos, etc. b) plano operativo, las prácticas de gestión judicial y el *case management* y c) plano logístico, donde se atenderá las tecnologías de la información(TIC'S), como así también la infraestructura necesaria.³

En síntesis, podemos concluir que si los principios plasmados en un futuro nuevo Código Procesal Civil y Comercial se delinearán siguiendo la tendencia Americana de los últimos años, adoptando el principio de inmediación, de oralidad,

² Riego, Cristian "El sistema de Case Management y su aplicación en el contexto Chileno"-Oct. 2014 (Revista -SJ N°18)

³ Ésta fue una de las conclusiones de la subcomisión 2, comisión I del XXV Congreso Nacional de Derecho Procesal- año 2009 en la Universidad de Buenos Aires abordando el tema "Técnicas de Gestión Judicial y eficacia en el Proceso".

de publicidad, de cooperación, entre otros⁴, el modelo de gestión debe ineludiblemente acompañar desde una perspectiva que comprenda los aspectos de organización de despacho judicial como ciertos principios del debido proceso.

2- Nuevos criterios de gestión en la organización judicial.

a. División de funciones

Un primer factor a tener en cuenta para presentar una propuesta moderna en la organización del despacho judicial consiste en realizar una clara división de funciones administrativas y jurisdiccionales.

La concentración de funciones jurisdiccionales, de gobierno y administrativas en la cabeza de una unidad judicial, desvaloriza la relevancia de la función netamente jurisdiccional. Resulta fundamental que los jueces se concentren en el trabajo puramente jurisdiccional y se desentiendan de las funciones que no lo son.

Como claramente lo expresan Kaminker y Salgado “...quitarle a los jueces la función de gestores y ubicarlos, el mayor tiempo que sea posible, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional”⁵.

Es así entonces, que para que los procesos de modernización de despachos judiciales puedan iniciarse y mantenerse, es importante que el Poder Judicial cuente con una unidad de administración central a fin de que el juez limite su función a resolver el conflicto, que es en definitiva cuando el proceso avanza y lo que persiguen los destinatarios del servicio de justicia.

La “función administrativa” concentra un amplio campo de trabajo, pues comprende la gestión del factor humano, la distribución de tareas y algunas decisiones sólo tendientes al avance de la causa. Es decir que dentro de lo “no jurisdiccional”, encontramos dos tipos de tareas muy bien definidas: la gestión del

⁴ Tales principios fueron expuestos por el grupo de trabajo Preliminar de la *Comisión Especial para el Estudio del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Tucumán*, referido a *Posibles Principios y Estructura Procesal para el Nuevo Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Tucumán (NCPCyCT)29/3/17*.

⁵ Kaminker, Mario y Salgado, José María “Reforma del Proceso Civil: Entre lo Cosmético y lo estructural” – Rev Nueva Gestión Judicial 2da ed.- Febrero de 2017.

trámite de las causas (*case management*) y las tareas estrictamente administrativas.

b. Oficina Judicial

La adopción de principios procesales como la oralidad, inmediación y en todos los vinculados con el debido proceso generan un enorme desafío de gestión para lograr especialmente que las audiencias, eje central del procedimiento, sean llevadas a cabo de manera eficiente, en plazos cortos y utilizando recursos accesibles para nuestra administración.

Para lograr ese reto, aparece la figura de la Oficina Judicial, con un rol clave: el de asumir tareas que deben ser abandonadas por los jueces como es la gestión de las actuaciones y la gestión administrativa. De ésta manera el juez concentra su actividad en lo decisonal.

En éste esquema de separación de funciones, con la creación de una oficina judicial, no se debe tomar al órgano no jurisdiccional como una delegación de facultades de éste, ya que sea cual fuere el modelo que se adopte en cuanto a la competencia y distribución de tareas dentro de la Oficina Judicial, el área de la administración no funciona como una delegación de las funciones de los jueces, pues sería sumamente negativo en la *ratio* organizacional que se propone.

Son numerosas las experiencias en América de modernización en la organización judicial, sin embargo, con distintos matices han mantenido un común denominador: racionalizar las funciones en los despachos judiciales.

Costa Rica, Guatemala, República Dominicana, Colombia, El Salvador, Chile, Venezuela, Bolivia y Argentina son ejemplos de países en donde hay normas referidas a la organización de despachos, que realizan esta división de funciones, creando la figura de un administrador encargado de realizar labores administrativas que eran anteriormente realizadas por los jueces (manejo del personal del despacho, compra de bienes, agendamiento de audiencias, supervisión de los servicios de vigilancia y limpieza, etc).

Cabe destacar en ésta línea, el modelo organizacional chileno en el fuero de familia, donde se creó un “Comité de Jueces” (conformando un pool de jueces que realizan un “case management” de casos estableciendo tipologías con trámites diferenciados) y la figura del “administrador” que se encarga de lo no jurisdiccional, organiza la agenda del tribunal ajustándose a las tipologías definidas por el comité.⁶

Otro modelo en la misma línea y a nivel local es el adoptado en la Provincia de Neuquén, en donde la Oficina Judicial Civil (también creada para el fuero laboral) está a cargo de un director y comprende toda la gestión de los procesos (con distintas oficinas especializadas) y la Administración de recursos. La oficina Judicial Civil consta de distintas áreas comunes: plataforma de atención, despachos especializados por materias (en donde a cargo de cada uno se encuentra un responsable, cargo que ocupan los antiguos secretarios de juzgados), una unidad de supervisión, oficina de gestión de audiencias, oficina de casos conciliables, la oficina de Administración de recursos (encargada principalmente de suministrar recursos materiales, recursos humanos, etc)⁷

Resulta curioso que el cambio producido en la organización de la justicia neuquina resultó precedente a la reforma del Código Procesal Civil y Comercial, que se encuentra en tratamiento en la actualidad promovida por la Comisión Interpoderes para la Reforma Procesal.⁸

El Poder Judicial de Mendoza, por su parte, puso en funcionamiento a fines de 2008 un plan piloto de Juzgados de Gestión Judicial Asociada en el Fuero Civil. Estos juzgados se caracterizan por conformar un tribunal de gestión, pluripersonal (decisores) y una unidad de administración (administrador), unidad de procesos y audiencias, unidad de servicios y unidad de atención al público.

⁶ Ley 19.968, Tribunales de Familia de Chile, promulgada el 25/08/2004 – Acta 98-2009 CSJ “Gestión y Administración de los Juzgados de Familia”

⁷ Ley 2.962 promulgada el 28/10/2015 que modifica la Ley Orgánica de Tribunales (Nº 1.436 en sus artículos 48 y 68 disponiendo la organización de los jueces de primera instancia de fueros no penales, en forma progresiva en Colegio de Jueces y crea la oficina Judicial para fuero no penales , estableciendo la necesidad de crear una para cada fuero.

⁸ La Comisión Interpoderes para la Reforma Procesal inició su trabajo con el área procesal penal, el cual tuvo su culminación con la sanción del mismo Código Procesal Penal y sus leyes complementarias, las que fueron puestas en marcha el 14/01/14. Es por esto que finalizada aquella etapa continuó el desarrollo de su agenda de trabajo analizando una nueva y necesaria reforma: la del procedimiento civil.

El Anteproyecto de Código Procesal Civil y Comercial de la Nación postula la existencia de un conjunto de jueces, apoyados por uno o dos relatores cada uno, y atendidos por una Oficina Judicial Común. Este modelo se considera aplicable tanto en primera como en segunda instancia. Las tareas de decisión jurisdiccional y toma de audiencias corresponden a los jueces, y las tareas administrativas y de gestión corresponden a la Oficina Judicial.⁹

La oficina Judicial resulta así una aliada fundamental dentro de un sistema que consagra el principio de la oralidad e inmediación, pues actúa como un apoyo a la tarea jurisdiccional. Sin embargo para que ésta oficina pueda lograr los objetivos propuestos debe tener una estructura flexible, permitiendo su creación conforme a las necesidades y con predisposición a un rediseño ante eventuales ajustes al modelo inicial.

En dicha oficina los criterios de organización deben estar regulados en manuales de procedimientos en los que se defina las funciones por áreas, responsabilidades y funciones jerárquicas, como así también la misión de trabajar para el logro de los objetivos establecidos con miras a una mejora continua en el servicio de justicia.

c- Perfil de los integrantes

Es esencial tender a la profesionalización en la gestión administrativa, en efecto, el diseño de nueva organización judicial requiere la participación de un grupo multidisciplinario de profesionales, que abarque más que abogados y funcionarios judiciales, resulta necesario la incorporación a estos procesos a ingenieros civiles, de sistemas, a administradores, planificadores, economistas o administradores de empresas, que son quienes tienen mayor preparación y habilidades en el tema.

⁹ Kaminker, Mario Ernesto, González de la Vega, Cristina, Beade Jorge, Sprovieri, Luis, Grillo Ciocchini, Pablo, Salgado, José María, Herrera, Cecilia –“Anteproyecto de Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”. (Ed. Rubinzal-Culzoni, Sept. 2015)

En Chile, aplicando este paradigma, integran cuatro administradores los Juzgados de los Tribunales de Familias, de los cuales tres son ingenieros y uno es Licenciado Administración Pública.¹⁰

d- Grupo de monitoreo

Un proceso de sistematización y modernización de organización judicial no puede iniciarse y pretender implementarse exitosamente si no se cuenta con un grupo que realice un estudio constante de la evolución de este proceso de cambio.

Resulta fundamental crear grupos que puedan seguir de cerca la implementación de un nuevo modelo de organización, estudiando detalladamente la puesta en marcha y monitoreando constantemente los resultados y necesidades de ajustes o modificaciones.¹¹ Es conveniente comenzar con experiencias pilotos que permitan hacer los ajustes necesarios antes de la expansión del sistema organizacional, atendiendo que son sistemas de cambio muy complejos, como lo entendió la Provincia de Mendoza que implementó el cambio desde un plan piloto como se enunció en el punto b.

Este grupo deberá compenetrarse de las necesidades que pudieren surgir tanto desde las funciones administrativas, como las jurisdiccionales, como de la comunicación o interacción entre ellos como así también con otras instituciones.

e- Acuerdos Interinstitucionales

Los procesos de modernización en la organización judicial necesitan una adecuada articulación entre las distintas instituciones que resultan actores del servicio de justicia. Debe existir una periódica cooperación interinstitucional que mediante la interacción entre distintos sectores involucrados, busquen elaborar y ejecutar programas tendientes a fortalecer el nuevo modelo organizacional, siempre en beneficio de la administración de justicia.

¹⁰ González Postigo, Leonel "La Gestión Judicial en los Tribunales de Familia de Santiago de Chile" -Oct. 2014 (Revista -SJ N°18)

¹¹ El Anteproyecto de Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, año 2015, propone una Comisión de seguimiento integrada por siete miembros que se encargará de todo lo relativo a la implementación, necesidades edilicias, tecnológicas, de capacitación, etc.

Ello requiere un grupo especializado en el tema que trabaje en formalizar cauces de comunicación entre las instituciones, centralizando sugerencias, iniciativas, propuestas como elaborando proyectos necesarios a tal fin.

3- Conclusión

El agobio que sobrecarga los tribunales, impide alcanzar la eficacia funcional que la sociedad requiere, y el acceso a la justicia para el ciudadano común, carente de una capacidad económica de espera para afrontar los pliegues y repliegues de un largo proceso, oscurecen el horizonte de la administración de justicia.

La implementación de un renovado modelo organizacional en la Justicia, que se ajuste a los nuevos paradigmas, no es tarea sencilla y exigirá un camino a transitar sorteando dificultades y un esfuerzo mayúsculo en pro de un indispensable cambio cultural.

Dejar atrás viejas estructuras paquidérmicas, que responden a un modelo concebido en las exigencias decimonónicas, requieren la participación de todos los protagonistas de la actividad judicial, pero no sólo desde lo formal, sino desde el convencimiento y el compromiso de la necesidad ineludible de dar respuesta a la sociedad que nos mira con escepticismo y desconfianza, que clama por una Justicia dinámica y eficiente que cumpla su fin de “dar a cada uno lo suyo”.

La reestructuración de los procedimientos judiciales (la oralidad y la inmediación) no tendrán resultado sin la imperiosa necesidad de adecuar las estructuras judiciales que permitan implementar con éxito esas reformas.

Adecuar las estructuras judiciales a las reformas procedimentales requieren no solo poner a disposición los elementos que la integran (recursos humanos, espacio, equipamiento) sino sustancialmente un cambio de mentalidad y actitud en quienes deben ejecutar esas reformas y tienen la responsabilidad de conducir los procesos judiciales.

Entiendo así oportuna una reflexión en esta instancia de debate sobre cambios vitales en la organización judicial, teniendo presente los nuevos paradigmas sobre los que se asientan las reformas que se proponen, priorizando la necesidad de exigir un verdadero cambio cultural en los responsables de cumplir la sagrada misión de impartir JUSTICIA.

MARIA SOFIA VEIGA

Secretaria Judicial – Oficina de Gestión
Judicial de la Excma. Corte Suprema de la
Justicia de Tucumán -