

Gestión judicial y reforma de la administración de justicia en América Latina

Carlos G. Gregorio

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil

Mayo 19-22 de 1966

I. INTRODUCCIÓN

Los aspectos negativos más mencionados en los diagnósticos de los sistemas de administración de justicia en América Latina han sido: lentitud, incertidumbre, la excesiva complejidad, inaccesibilidad y una relación muy alta costo/beneficio. Por otra parte, las soluciones propuestas pasan casi siempre por aumentar el número de jueces y funcionarios, equipamiento y nuevos códigos. Frecuentemente, se piensa que estas medidas producirán automáticamente los resultados esperados. Mientras tanto el tamaño y la estructura del Poder Judicial crece irracionalmente, creándose nuevos conflictos y nuevas dificultades.

Sin embargo, gran parte de los problemas tienen su raíz en los modelos existentes sobre la gestión y el manejo de casos. Muchos de los cambios que pueden resolver estos problemas podrían ser generados desde el interior del Poder Judicial sin aumentar sustancialmente el presupuesto ni recurrir a reformas legislativas. Para poder diseñar cambios desde el interior resulta necesario disponer de información básica y estadística que pueda ser analizada conjuntamente con jueces y funcionarios y contrastada con las experiencias realizadas en otras jurisdicciones. El Poder Judicial debería idear medios para analizar constantemente su funcionamiento y buscar la manera de perfeccionarlo, al mismo tiempo que imparte justicia.

Aumentar la productividad y la eficiencia supone la redefinición de cada una de las tareas, eliminar pasos innecesarios y poner a disposición de la administración de justicia tecnologías que son cada día más accesibles. También resulta necesario mejorar los mecanismos de control, agilizar los trámites y facilitar las comunicaciones.

La reforma de la administración de justicia supone, en muchos ocasiones, cambiar el rol del juez en el proceso. Estos cambios surgen por lo general de las nuevas normas procesales, pero en algunos casos es posible también cambiar la frecuencia, intensidad, impacto y forma de intervención de los jueces, modificando algunas pautas sobre el manejo de los casos y el flujo de la información en la oficina judicial, y lograr con ello un mayor control del proceso.

En este campo, los propósitos Concretos de la reforma judicial apuntan a reducir el retraso y el congestionamiento; mejorar la gestión y seguimiento de casos; identificar los problemas o tipos de casos que se presentan con mayor frecuencia para lograr procedimientos especiales o automatizados para ellos.

II. ASPECTOS ENCARADOS POR LOS PROYECTOS DE REFORMA EN AMÉRICA

Para atender a estos problemas y en lo que hace a la gestión y seguimiento de casos, los proyectos de reforma en la región se concentraron en la informatización de los juzgados. También las reformas procesales han tenido un papel preponderante en la región en contraposición con las reformas sobre la administración judicial de casos. Los programas de reducción de retrasos o del congestionamiento son puntuales, en la mayoría de los casos suponen la creación de nuevos juzgados, en detrimento de estudios analíticos de las causas que los generan.

A. Congestionamiento

Las soluciones a los problemas del congestionamiento del sistema judicial pasan en general por un conjunto coordinado de medidas tendientes a: (i) favorecer la resolución alternativa de conflictos, alejando así del sistema los casos que pueden ser resueltos sin la intervención de un juez; (ii) reformas procesales, atendiendo así a buscar procedimientos más rápidos y transparentes; y (iii) reformas administrativas.

Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires los juzgados laborales tuvieron un creciente congestionamiento que se inició en 1985 y que, en los dos últimos años, ha comenzado a descender (ver FIGURA 1). Las causas de ese congestionamiento parecen ser fundamentalmente externas: es posible observar que el número de conciliaciones logradas en la justicia laboral empezó a declinar en la medida que el proceso inflacionario se transformaba en hiperinflacionario. Situación que se consolidó con la decisión de la Corte Suprema en el caso *López vs. Pesquera de la Patagonia*¹ que significó una reducción en la tasa de interés que se utilizaba para actualizar los créditos laborales. La reciente disminución del número de casos iniciados podría explicarse de tres formas: (i) que el proceso de privatización de las empresas estatales redundó en una disminución de la litigiosidad; (ii) que mediante una reforma legislativa los accidentes de trabajo son ahora competencia de los juzgados civiles; y (iii) el crecimiento del nivel de desempleo y de la relación laboral informal (sin contrato).

También se tomaron algunas acciones para reducir el nivel de congestionamiento. En 1994 se crearon once nuevos juzgados con la única función de dictar sentencia. A estos juzgados les correspondía procesar los casos atrasados. Estos juzgados fueron dotados con un número mínimo de personal.

En El Salvador entre agosto y octubre de 1993 se realizó un censo de juicios activos. Los resultados arrojaron 136.791 causas pendientes, el 90% de ellas se encontraban en los juzgados de primera instancia. A los juzgados de la ciudad de San Salvador correspondía el 50% de las causas pendientes. El 50% de las causas tenían más de 3 años y el 26% más de 6 años. En el 57% de las causas penales había pasado más de un año desde la última diligencia, en las civiles el porcentaje era algo mayor “66%” ya que el movimiento de estas causas depende de las partes²:

Esta situación fue enfrentada con varias acciones. Los principales elementos de la experiencia comprendieron: la depuración de causas paralizadas; mejoras en el manejo de casos; diseño e implementación de sistemas automatizados, fundamentalmente en los juzgados Penales de San Salvador y Santa Tecla; un sistema piloto para el seguimiento de reos condenados que se instaló en Santa Tecla y recientemente en San Salvador; un plan

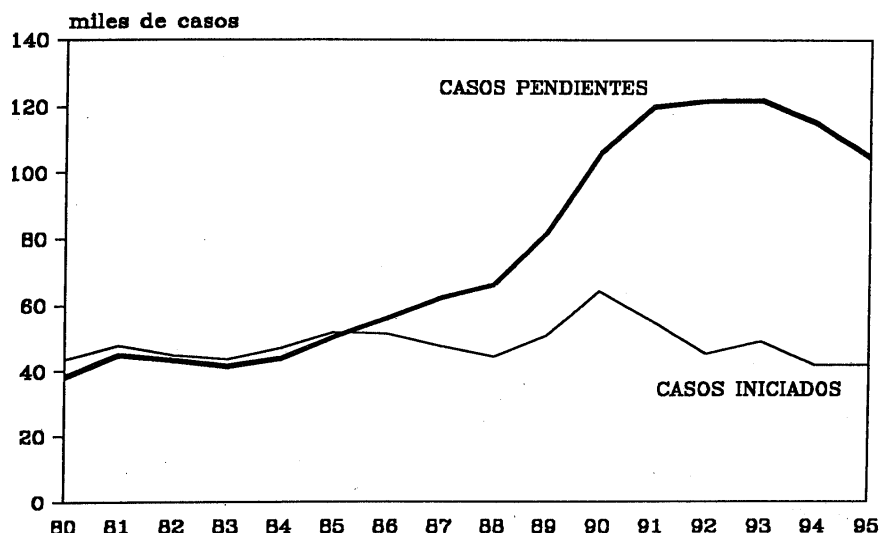
¹ Fallo de la Corte Suprema de Justicia del 10 de junio de 1992, cfr. 1992-E *La Ley* (1992) 48-50.

² *La Realidad de la Justicia salvadoreña: análisis del censo de juicios activos*, (1994) 35 pp.
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, UNIDAD TÉCNICA EJECUTORA Y PROYECTO DE REFORMA JUDICIAL II.

para la organización de los archivos judiciales; y el establecimiento de un funcionario administrativo encargado de coordinar la asignación de los casos y centralizar el manejo de otras tareas no judiciales. Todas estas acciones fueron reforzadas con capacitación.³

³ Steve URIST & Robert LOVATO, *Evaluation of Pilot Courts*. Proyecto de Reforma Judicial II USAID/El Salvador, (1996) 42pp.

FIGURA I. Casos iniciados y casos pendientes en los juzgados laborales de Buenos Aires



B. Reducción de los Retrasos

La duración del proceso es únicamente vista como un indicador de la eficiencia del sistema de administración de justicia. Sin embargo en muchos casos los retrasos se tornan inadmisibles y pueden llegar a impedir la obtención de una solución justa al conflicto.

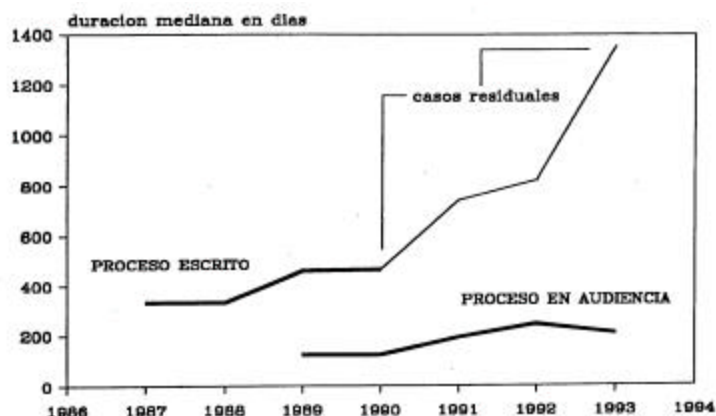
La mayoría de las acciones en la región para reducir retrasos se han dirigido a la modificación de las normas procesales. Por ejemplo, la reforma procesal en el Uruguay se inició en noviembre de 1989 con el cambio del proceso civil escrito “*Código del Proceso Civil*” por el proceso en audiencia “*Código General del Proceso*”⁴

Como resultado de la reforma se observó una importante reducción de los tiempos procesales (ver FIGURA 2). Un estudio muestra! realizado por el Proyecto de Reforma Judicial permite establecer que la duración del proceso se ha reducido prácticamente a la mitad. Por otra parte el éxito del sistema del proceso en audiencia, cuyas ventajas no parecen discutibles, depende de que exista una debida proporcionalidad entre el número de jueces y- el número de casos. Por eso, simultáneamente con la vigencia del Código General del Proceso se modificó la cantidad de juzgados existentes, lo que significó aproximadamente la duplicación del número de juzgados en la ciudad de Montevideo. La concurrencia del nuevo sistema de audiencias y la duplicación del número de juzgados representa una dificultad para explicar la reducción observada en los tiempos procesales. Sin embargo, como un elemento para esclarecer este punto, puede notarse que los juzgados que entienden en materia contencioso administrativa no se duplicaron sino hasta 1991. Sin embargo la reducción de la duración del proceso en los casos contencioso administrativos es similar a la del conjunto de los restantes juzgados civiles, de familia y

⁴ Luis TORELLO, “Lineamientos generales de la Reforma Procesal Civil y el caso concreto de la reforma en el Uruguay”, en *Reformas Procesales en América Latina*, CPU, Santiago de Chile, 1993.

de trabajo. Por lo tanto, resulta razonable atribuir esta reducción en los tiempos a las características del nuevo procedimiento.

FIGURA 2. Duración mediana del proceso en los juzgados civiles, de familia, trabajo y contencioso administrativo de Montevideo.



La evaluación de la reforma procesal en el Uruguay no sólo indica una sensible reducción en los tiempos procesales, también señala haber alcanzado el objetivo fundamental de inmediación, concentración, publicidad, simplicidad (al limitar el número de tipos procesales al mínimo imprescindible), &c.⁵

C. Formas Anormales de Terminación del Proceso

Cuando se analiza el camino que sigue cada causa hasta su terminación, es posible ver que no todas "terminan con una sentencia definitiva *i.e.* una decisión que resuelve la cuestión de fondo atinente al conflicto. Muchas veces el proceso concluye en forma anormal o extraordinaria: por caducidad, conciliación, desistimiento del derecho, desistimiento de la acción, allanamiento, &c. Cuando el número de casos que tenían anormalmente representan una cantidad significativa, esto se traduce en un esfuerzo del sistema de administración de justicia que se disipa, ya que el conflicto se resuelve independientemente del sistema judicial. Todo proyecto de reforma que intente atacar el congestionamiento y reducir los retrasos debería investigar que proporción de causas terminan sin sentencia, por qué ocurre y como se podría reducir ese número a niveles razonables.

A fines de 1992, se realizó en los juzgados de todas las materias de la ciudad de Buenos Aires una investigación para evaluar la duración del proceso que incluyó una

⁵ Enrique VESCOVI & María del Carmen RUECO. *Los primeros resultados de la reforma de la justicia en Uruguay: un balance a los dieciocho meses de la entrada en vigencia del Código General del Proceso*. Ed. Idea. Montevideo, 1991.

cuantificación sobre las proporciones de cada una de las posibles formas de terminación de UD caso. El estudio abarcó la primera instancia y la apelación y se estableció en que momento del proceso ocurrían las terminaciones anormales⁶.

En 1995, de acuerdo con la Ley 24.573 se estableció en la justicia nacional y federal de la Argentina una instancia obligatoria de mediación en todos los casos no penales. Antes de adoptarse esta decisión se implementó una experiencia piloto de mediación en la que participaron juzgados civiles (patrimoniales y de familia). Los resultados arrojaron un nivel de acuerdo del 59% en los casos patrimoniales y del 51% en los casos de familia. En los casos en los que se logró acuerdo la duración mediana del proceso de mediación fue de 55 días. En todos los casos se identificó que el momento más oportuno para que el caso sea mediado va desde la contestación de la demanda hasta el período probatorio.

D. Accesibilidad de la Información Judicial

Los sistemas de información debería permitir a los abogados patrocinantes, defensores oficiales, fiscales, etc., consultar la información correspondiente a sus causas, para tomar conocimiento en fórmula directa de la etapa en la que se encuentran, conectándose ellos mismos con la base de datos que contiene la información. Una gran cantidad de necesidades de información será satisfecha así sin la intervención de personal, optimizando el uso de tiempo y espacio.

Los sistemas actualmente en funcionamiento tienden a que los abogados realicen la consulta de sus causas desde sus propios estudios, mediante un sistema de comunicaciones externas al sistema de información judicial, para tener así acceso “en forma parcial” a la información requerida.

La experiencia más interesante en este sentido es la realizada por el Poder Judicial en Chile. Los sistemas de consulta proporcionan información sobre el término y estado procesal de las causas que se conocen en las Cortes de Apelaciones de Santiago. También es posible obtener esta información mediante consulta remota a los bancos de datos de los juzgados civiles y laborales. El servicio público de *Autoconsulta Judicial* permite conocer en forma remota el estado de tramitación de las causas civiles y obtener información impresa con distintos niveles de detalle, *e.g.* estados diarios, textos de resoluciones, movimientos de una causa, &c. El acceso se realiza a través de terminales instaladas en el primer piso que alberga la totalidad de los juzgados civiles de Santiago.

En Argentina existen experiencias piloto recientes en los juzgados civiles de Buenos Aires que tienden a implementar la consulta sobre el estado de las causas en forma remota vía *modem*.

E. Mejoras en la Estadísticas Judiciales

Las estadísticas judiciales revisten un papel fundamental para el diseño y optimización de los sistemas de gestión y seguimiento de casos. En los últimos años la calidad de la información estadística sobre la administración de justicia ha mejorado significativamente

⁶ Carlos G. GREGORIO, *Investigación sobre demora en el proceso judicial*, Centro de Estudios Judiciales de la República Argentina CEJURA, 1995.

en América Latina. Sin embargo no parece haberse tomado ventaja del proceso de informatización para incrementar la calidad de los datos y su uso en la toma de decisiones. La mayoría de los datos que se obtienen, y en particular los que se publican, son descriptivos de la carga de casos. En este sentido parece necesario darle un nuevo impulso a los sistemas de gestión y seguimiento de casos para obtener información básica global, que quizás no sea relevante para las tareas del juzgado, pero que resultará de fundamental importancia para realizar estudios tendientes a optimizar los procedimientos administrativos.

El nivel actual alcanzado por las estadísticas sobre administración de justicia en Costa Rica parecen ser uno de los buenos ejemplos sobre la forma en que el Poder Judicial debe informar a la comunidad sobre su funcionamiento. También se han logrado importantes resultados sobre estadísticas judiciales en Argentina, Colombia, Chile y Uruguay.

F. Características de los sistemas de Información

Uno de los procesos de reforma de la administración de justicia consiste en el reemplazo de los sistemas de registro manuales por sistemas computarizados de manejo de la información. En casi todos los países de la región este proceso ha sido gradual. Los procesos de informatización de la administración de justicia han comenzado por la producción de sentencias (procesador de texto), seguido por los mecanismos de registro y seguimiento de casos que reemplazaron las fichas y los libros del juzgado.

En casi todos los países de la región existen procesos de informatización. Hoy, como corolario de estas experiencias, los objetivos primarios de estos sistemas apuntan a:

- proporcionar información para facilitar la toma de decisiones, tanto por parte del juez y sus colaboradores, como por las partes, sus abogados o cualquier otra persona que intervenga en un proceso;
- permitir la generación de información básica para el análisis estadístico, evaluación, racionalización, optimización del sistema y para la toma de decisiones por parte de quienes dirigen el sistema de administración de justicia y definen la política judicial.

G. Finalidad y Calidad de la Información

La información que se origina o procesa judicialmente puede tener diferente entidad y valor. Sin embargo la información que normalmente es incluida en los sistemas de información podría clasificarse en los siguientes niveles:

Estadístico: cuando los datos se incluyen en un sistema de información para ser utilizados en la realización de estadísticas, investigación o monitoreo; entonces no es necesario identificar el nombre de las partes (quizás con la excepción del propio Estado o partes que mantienen múltiples casos). La consecuencia más importante es que la información que sólo se incluye a estos fines puede ampararse en el *secreto estadístico*.

Referencial: la información contenida en el sistema facilita el acceso a los datos o el proceso de identificación de documentos o personas necesarios para la gestión.

Documental: la información que tiene valor documental habilita para la toma racional de decisiones. Si las partes, por ejemplo, pueden informarse sobre una decisión del juez o una notificación por medio de una consulta al sistema de información, ese dato debe tener valor documental. En todos los datos clasificados como documentales debe garantizarse que la información no pueda ser modificada o, en su caso, deberá dejar rastros sobre cual era el contenido anterior, quién los modificó y cuándo.

Registral: la característica más importante es que la inclusión de un dato en el registro produce efectos legales. También es esencial la completitud: en un sistema registra! la no existencia de información pertinente tiene valor documental.

En el proceso de planificación resulta necesario establecer qué alcance (estadístico, referencial, documental, registral) tendrá cada unidad de información o dato en cada sistema de información, cuál será su evolución en el futuro y qué flujos de información se definen con otros sistemas de información, ahora y en el futuro. Este aspecto, quizás será relevante en los futuros desarrollos o en la revisión de las versiones actuales de los sistemas de información. Probablemente deberá insistirse en realizar “o profundizarla, si ya se realizó” una cuidadosa evaluación de necesidades de información.

En muchos sistemas desarrollados en la región, en particular durante las etapas iniciales, es posible señalar que la inclusión o no de la información no surgió de un proceso de identificación de necesidades y que no se establecieron la finalidad ni los estándares mínimos de calidad para cada dato. Uno de los problemas que se han presentan es que el uso de los sistemas de información no es obligatorio para el juez y sus auxiliares; de esta forma se obtienen sistemas de información incompletos. También se ha generalizado el uso de campos literales en detrimento de los codificados y, en algunos casos, se ha dejado libertad a cada juzgado para establecer sus propias tablas de códigos. No tomar precauciones en este sentido se traduce en una menor calidad de la información que, si bien no afecta en principio la labor del juzgado, se toma relevante cuando en etapas futuras, los datos informatizados son utilizados para elaborar estudios globales y analizar el funcionamiento del sistema judicial en su totalidad.

La información de fuente judicial interviene en las pautas decisorias de muchas personas, pudiendo los incrementos de su calidad y accesibilidad modificarlas radicalmente. Por otra parte algunos sistemas de información pueden tener por finalidad optimizar o apoyar algún tipo particular de casos ya sea para la gestión diferencial o aportando información de contexto.

Una experiencia fue realizada en los juzgados civiles de Buenos Aires para atender a: (i) que el número de casos generados por accidentes de tránsito era ampliamente mayoritario; y (ii) se observó que los montos indermnizatorios otorgados en estos casos diferían significativamente de un juzgado a otro, aún cuando los casos eran relativamente parecidos. En gran medida contribuyó a resolver este problema la instalación de una base de datos montos otorgados por la Cámara de Apelaciones que permite recuperar casos con sentencia firme por medio de los datos de la víctima o de los reclamantes. También se descubrió que el sistema desarrollado resulta muy útil para apoyar el proceso de mediación⁷.

⁷ Gladys S. ALVAREZ, “El enfoque empírico: un sistema de ayuda a la decisión judicial”, en R. GUIBOURG (ed.) *Informática Jurídica Decisoria* (1993) 191-210, Astrea, Buenos Aires.

H. Distribución de Casos

En muchos casos la instalación de sistemas computarizados de información permite administrar la distribución y asignación de causas entre los juzgados en forma pseudo-aleatoria y equitativa, de acuerdo con la dificultad ya la urgencia con que deben resolverse (*e.g.* acción de amparo).

Por ejemplo, existen sistemas de distribución de casos: en Buenos Aires, en los juzgados civiles desde 1981, en los laborales desde 1987 y, recientemente, en los comerciales; en los juzgados civiles y laborales de ~ Santiago de Chile desde 1989; en los juzgados civiles, de familia, laborales y contencioso administrativo de Montevideo desde 1992.

Un hecho importante asociado a los sistemas automatizados de distribución de causas es el contar con tablas de codificación de objetos de litigio, materias, tipo de caso, objeto del proceso (recogiendo la sinonimia utilizada en algunos países de la región). La clasificación preliminar del caso es propuesta por el abogado que presenta la demanda, lo que permite un control más eficiente de los casos iniciados e intentar una distribución más homogénea de las causas. Es necesario revisar periódicamente estas tablas de opciones, teniendo en cuenta los requerimientos de los estudios estadísticos y de los sistemas de información. Es conveniente calcular las frecuencias de aparición en los últimos años de cada una de las opciones para analizar las ventajas de suprimir, agregar o distinguir nuevas opciones, con criterios estadísticos o jurídicos. Las tablas en uso en Buenos Aires, Santiago de Chile y Montevideo, por ejemplo, son sustancialmente diferentes. Una de las causas es naturalmente la diferente normativa sustantiva, pero también existen otros elementos o determinadas costumbres para litigar. Por ejemplo existe en las tablas de codificación de los juzgados civiles y laborales una dificultad que parece generar distintas soluciones, es la concurrencia en esas tablas de descripciones de hechos, derechos o acciones. Las tablas de delitos parecen ser mucho más homogéneas.

Los sistemas de distribución permiten generar archivos comunes a todos los juzgados o tribunales de apelaciones de una misma materia. Sólo en algunos casos están conectados en red con los sistemas de gestión de los juzgados, lo que permite un control más efectivo y hace posible identificar los casos relacionados.

I. Gestión y Seguimiento de Casos

Existen en la región varios sistemas en uso, algunos fueron desarrollados por los equipos técnicos del Poder Judicial y otros por empresas o consultores externos. En todos los casos se presentó como favorable un control y seguimiento directo de los proyectos por parte de las autoridades del Poder Judicial.

El objeto más importante de IANUS, el sistema de Seguimiento de Causas Penales de Bolivia, es el acto procesal. El proceso es considerado como una cadena de actos procesales. Los módulos técnicos consisten en: recepción de la causa, reparto de la causa a juzgados, administración y almacenaje de medios probatorios," administración del archivo, manejo de la agenda de jueces, control de notificaciones y control de la condena. El sistema permite generar diferentes estadísticas a nivel del juzgado.

Los juzgados penales de El Salvador (en San Salvador y Santa Tecla) utilizan un sistema de Seguimiento de Juicios Penales en Primera Instancia. El sistema permite el registro de los datos personales del I imputado, abogados y defensores, lugar de comisión del delito, nombre de los ofendidos, &c. También se registran las fechas asociadas a todos los eventos, etapas procesales y formas de terminación del juicio. Una pantalla de historia permite desplegar todos los eventos del caso en forma ordenada. Se ha desarrollado otro sistema para el Seguimiento de Reos Condenados que actualmente funciona en los juzgados penales de Santa Tecla. El sistema permite el control de: la prisión preventiva, los juicios suspendidos, la ejecución de la sentencia y el cumplimiento de la condena. En el módulo de Ejecución de Sentencia es posible registrar los pagos realizados en relación con la responsabilidad civil y los objetos incautados.

En los juzgados civiles y laborales de Santiago de Chile, el Sistema de Seguimiento de Causas y Control Procesal registra la iniciación, tramitación, término y archivo de cada causa y el registro de todas las actuaciones procesales ordenándolas según el tipo de procedimiento (ordinario, ejecutivo, sumario, &c.) asociado a cada tipo de caso y puede verificar los plazos legales involucrados en cada etapa de tramitación. Proporciona, además, herramientas para facilitar tareas administrativas y la generación de nóminas, listados y estadísticas. También es posible el seguimiento físico de expedientes, compulsas, exhortos o documentos. También permite registrar los movimientos de cuenta corriente del tribunal ⁸.

En Buenos Aires se encuentra en funcionamiento un sistema de gestión para los juzgados laborales que fue desarrollado en forma externa. Los equipos técnicos de la Corte Suprema desarrollaron también un sistema de gestión que se encuentra funcionando en los juzgados penales y civiles.

En el Uruguay se usa un sistema desarrollado por el Centro de Cómputos del Poder Judicial. Actualmente está en uso en los juzgados civiles, laborales, de familia y contencioso administrativo de Montevideo, y en los juzgados de jurisdicción múltiple (no penal) de las ciudades de Las Piedras, Maldonado, Pando, Paysandú y Salto.

Los primeros sistemas de gestión que se desarrollaron en la región para funcionar con códigos procesales con procedimientos escritos estuvieron dirigidos a saber *dónde estaba el expediente* ya facilitar la redacción de la sentencia (procesadores de textos). Por su parte, si la actividad procesal se concentra en las audiencias orales, los sistemas de gestión apuntarán más al manejo del calendario y de la agenda. Si bien estas fueron las primeras necesidades identificadas, hoy la experiencia acumulada en el uso de la tecnología informática indica que el sistema de gestión es una herramienta fundamental para mejorar el control efectivo de la marcha del proceso por parte del juez y sus colaboradores.

De acuerdo con las experiencias analizadas, el sistema de gestión puede desarrollarse con diferentes niveles de compromiso con las normas de procedimientos. En algunos casos, se ha intentado producir un sistema de gestión que pueda adaptarse prácticamente a un cualquier tipo de código de procedimientos; en otros casos, el sistema se ha desarrollado *ad hoc* para un código en particular. Las experiencias desarrolladas para buscar una alternativa intermedia dejan librado al usuario la inclusión de información vinculada con las normas procesales; en esta modalidad, por ejemplo, los pasos o etapas procesales son

⁸ Juan E. VARGAS & Jorge CORREA, Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno, CPU, 1995.

incluidos como tablas modificables por el usuario. Sin una adecuada coordinación, esta forma de trabajo tiende a generar información no comparable.

Se ha observado que el sistema de gestión puede tener cierta inercia o podría introducir procedimientos por vía no legislativa que, en algunos casos, ha mantenido vivos institutos o procedimientos derogados cuando se reforma un código procesal. Es conveniente diferenciar claramente, cuando se planifica la inclusión de cada dato, tabla o calificación, si se adecua fielmente a las normas procesales en vigencia. No todas las normas procesales deben ser motivo de referencia o registro en el sistema, sino sólo aquellas identificadas como necesarias. El desarrollo de esta actividad requiere la participación de un grupo de especialistas en procedimientos judiciales, en administración de justicia e informática.

Tanto el diseño como las modificaciones al sistema de gestión y seguimiento de casos deberían responder a necesidades identificadas previamente. Si se toma como referencia la estructura de los sistemas de gestión existentes en la región, en principio, el sistema las características básicas incluyen:

- un sistema de identificación del caso, único para todo el Poder Judicial;
- mantener en lo posible una interfase visual y lenguaje uniforme para todos los tipos de juzgado, procesos y casos, las distintas versiones deberían tener un mismo patrón lógico y constituir variaciones de procedimientos equivalentes;
- ser flexible, para ser adaptable a nuevas modalidades;
- funcionar con adecuada vinculación al código procesal en vigencia. De producirse un cambio de código procesal, los casos nuevos y los que sean tramitados de acuerdo al código anterior, deberían coexistir interinamente en el mismo sistema;
- reemplazar los sistemas de registro (libros o fichas) del movimiento de las causas;
- incluir sub-sistemas para la gestión diferencial para algunos tipos de caso;
- disponer de índices que faciliten el acceso, a parte o a toda la información sobre el caso, por diferentes entradas (el procedimiento debería incluir búsquedas alfabéticas). La información recuperada debería ser accesible para su modificación;
- incluir aplicaciones para realizar las funciones de registro de pasos y etapas procesales, citaciones, fianzas, detenciones, cambios en las partes intervinientes, efectos incautados, cálculo de tasas judiciales, honorarios, &c.;
- registrar fechas y tiempos de todas las intervenciones;
- incluir aplicaciones específicas para los procedimientos orales, en particular para el
- manejo de la agenda del juzgado. El sistema debe incluir un calendario y la posibilidad de conocer, registrar los eventos programados para cada día y la duración estimada de cada uno de ellos; .
- cuando sea posible, incluir elementos de automatización;

- contener un procesador específico de textos y utilitarios para generar documentos-tipo o correspondencia de rutina, insertar citas de jurisprudencia o los nombres de las personas involucradas accediendo a las bases de datos, usar diccionarios, proteger los nombres de los menores, etc.;
- alertar automáticamente al asesor de menores sobre la presencia de menores en un caso, para la defensa de sus intereses;
- asistir al juez y sus colaboradores, integrantes de la oficina judicial, en la programación de audiencias durante un determinado período;
- utilizar tablas de referencias internas y tablas de opciones modificables;
- contener información sobre calendarios (feriados), disponibilidad y reserva salas de audiencias;
- utilitarios para ordenar los datos por fecha, alfabéticamente o numéricamente;
- seleccionar datos mediante operadores booleanos;
- realizar operaciones aritméticas, etc.;
- producir varios tipos de informes estadísticos internos del juzgado (casos en trámite e iniciados, en el juzgado, en el fuero, el año anterior, retrasos, mes por mes, casos más antiguos, &c.) y presentarlos conjuntamente con los indicadores globales del mismo tipo de juzgado.

J. Privacidad e Información Judicial

Los procesos de informatización de la administración de justicia han comenzado por el apoyo en la producción de sentencias (procesadores de texto), seguido por mecanismos de seguimiento de casos que reemplazaron las fichas o libros del juzgado. En la medida que los sistemas de información crecen y se perfeccionan, se generan bases de datos centrales para todos los juzgados de un mismo tipo en una jurisdicción. En este momento es cuando aparecen personas “A que no son parte en ninguna causa” interesadas en acceder y utilizar información judicial.

Por otra parte la administración de justicia debe ser transparente, la publicidad de las actuaciones y de las decisiones es uno de los pilares del sistema y el conocimiento de los precedentes es lo que permite el respeto del principio de igualdad ante la justicia.

El Estado en el pasado requería y reunía datos, en algunos casos sin utilidad manifiesta. Realizaba esta actividad sin contar con la asistencia de computadoras. En la actualidad, la informática es un recurso óptimo para el procesamiento de los datos reunidos. A su vez se han generado transformaciones en ese procesamiento, con gran influencia en la conducta humana y en la toma de decisiones. La forma y los tiempos de transferencia de datos han variado notoriamente, alterando las relaciones del individuo con su entorno y la percepción del mismo.

Los incrementos en la accesibilidad, consecuencia de los sistemas centralizados de información judicial, han dado lugar a nuevos requerimientos. Por ejemplo en la justicia laboral se reciben pedidos de empresas que seleccionan personal interesadas en conocer la existencia de demandas laborales iniciadas por un potencial candidato a cubrir un puesto. Ciertamente se intenta predecir la conducta futura, pensando que quien ejerció sus derechos en el pasado no temerá iniciar nuevas acciones en el futuro.

En la Cámara de Apelaciones en lo Civil de Buenos Aires, se han presentado pedidos con las mismas características, por ejemplo, para averiguar si una persona, potencial arrendatario, ha sido desalojado en el pasado. Recientemente, la Cámara Civil estableció por Acordada N° 922, del 10 de noviembre de 1994, estableció restricciones sobre el acceso a la información judicial, especialmente en los casos de conflictos familiares.

Atento, pues, a la disparidad de criterios existentes con respecto a la publicidad de la información recogida en las actuaciones judiciales y ante la certeza de que tanto el volumen como las facilidades de acceso seguirán creciendo, mientras, que la demanda de información, con o sin interés legítimo, irá también en aumento, se considera altamente recomendable preparar legislación que contemple las situaciones anotadas y, fundamentalmente, defina principios generales aplicables durante el proceso de desarrollo de los sistemas informáticos del Poder Judicial.

Esta legislación debería ser compatible y complementarse con las normas que determine los alcances del *habeas data*,⁹ puesto que, en principio, la publicidad rige toda información que maneja la administración pública. Con todo, deberían establecerse lineamientos que atiendan al ciudadano en su situación de indefensión frente al uso que de esa información pueda hacerse. Será necesario, pues, establecer límites en los procesos de recolección de datos mediante normas sustantivas que exijan la identificación previa de la necesidad de contar con el dato y su finalidad de uso, así como quiénes podrán requerir tal información.

La creación de sistemas de procesamiento de datos debería ser transparente y accesible a todos los usuarios. Es necesario que las agencias gubernamentales que trabajen con bancos de datos tengan contactos con instituciones independientes y organizaciones no gubernamentales que ofrezcan el servicio de sus expertos y representen la opinión de sectores específicos. Se debería estudiar, como análisis de riesgo, los efectos y consecuencias que los sistemas de procesamiento de datos puedan producir en la sociedad.

La legislación debería evitar que la información almacenada genere o permita cualquier forma de discriminación o preconcepción, por ejemplo mediante la recopilación y conservación de datos sobre creencias religiosas, opiniones políticas, actitudes sexuales, origen étnico, discapacidad, &c. A su vez, se deberían identificar y estipular los plazos en que el mantenimiento de los datos fuera necesario, definiendo los procedimientos mediante los cuales serán eliminados. La publicidad no protege la indiscriminada divulgación de los datos, ni significa convertir a la administración pública en un servicio

⁹ La Constitución de Brasil de 1988 ha establecido el *habeas data* en el artículo 5°, inciso LXXII. Prescripciones equivalentes están en la Constitución de Colombia de 1991 (artículo 15), la Constitución del Perú de 1993 (artículo 200.3) y la Constitución de la Nación Argentina de 1994 (artículo 43).

de informes. La legislación debería establecer en qué casos la información referente a un individuo puede ser proporcionada a terceros.

Resultan necesarias, pues, decisiones adecuadas en esta área, sea abriendo la información del Poder Judicial a cualquier usuario y admitiendo el recurso individual de reserva de la información, o, por el contrario, restringiendo el acceso solamente a quienes ostenten un interés legítimo debidamente acreditado. Las definiciones en este campo son un requerimiento sustancial para el desarrollo y la eficacia de los sistemas de información judicial, así como de los servicios públicos de información y de los registros nacionales, y, en especial, de los sistemas de información estadística.

De acuerdo con los antecedentes expuestos, el diseño de los sistemas de información del Poder Judicial debería “mientras no existan normas o políticas explícitas” buscar de no romper el equilibrio entre él:

- principio de publicidad de las actuaciones y decisiones de la justicia;

y las más recientes tendencias sobre la protección de datos personales:¹⁰

- principio de finalidad (los datos se registrarán para finalidades determinadas y legítimas, y no se utilizarán de una forma incompatible con dichas finalidades);
- principio de proporcionalidad (los datos deben ser adecuados, pertinentes y no excesivos);
- los datos se obtendrán y tratarán leal y legítimamente;
- derecho de acceso a la información (*viz*, antes de iniciarse cualquier tratamiento informático, qué datos personales y cómo dichos datos van a ser tratados, transmitidos y transferidos a otras personas);
- derecho a saber a quien se han transferido sus datos personales;
- derecho de oponerse por motivos legítimos a que los datos sean objeto de tratamiento informático; .derecho de rectificación;
- acciones específicas para la garantía del *habeas data*;
- cancelación de los registros cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para su finalidad; .secreto estadístico;
- existencia de una autoridad de protección de datos personales.

¹⁰ Por ejemplo, el Convenio 108 del Consejo de Europa del 28 de enero de 1981. *cfr.* Egbert J. AUSEMS, “La protección de las personas frente al tratamiento automatizado de los datos personales en el marco del Convenio 108 del Consejo de Europa”, en *Informática Judicial y Protección de Datos Personales* (1994) 15-27, Departamento de Justicia, Gobierno Vasco.

III. CONCLUSIONES

La reforma en la región de la gestión judicial, manejo y seguimiento de casos, se ha caracterizado por la preponderancia de la introducción de equipamiento informático. Aún aceptando que es absolutamente necesario dotar a la administración de justicia con todos los avances tecnológicos, no debería pensarse que aquí se agota todo lo que es necesario y posible reformar.

Se han sumado en este proceso varios problemas: la complejidad de las nuevas tecnologías; su propia jerga; la resistencia al cambio; la formación tradicional de los abogados y de los jueces, que no incluye conocimientos de otras ciencias, en particular conceptos de información, administración, toma de decisiones, &c., las presiones y los aspectos comerciales que rodean la informatización, por sólo citar algunos de los problemas más importantes.

Sin embargo, los avances logrados han sido muy importantes. Debe destacarse el alto grado de participación de los jueces que, en muchos casos, se han comprometido con experiencias piloto y otro tipo de evaluaciones.

En este momento en muchos sistemas judiciales de la región, y con distintos grados de avance, existe equipamiento informático que, en la mayoría de los casos, facilita la gestión del juzgado, pero recién se comienza a desarrollar sistemas de información que permiten obtener datos de carácter global. Los sistemas más generales diseñados para distribuir casos, sólo contienen información sobre la existencia de la causa. Pero aún subsisten muchos de los problemas tradicionales ya descriptos, como son el retraso y el congestionamiento.

Por otra parte, cada vez más el funcionamiento de la justicia es parte de debate público. Los distintos grupos de interés, aún cuando no disponen de datos suficientes, hacen estudios y llegan a conclusiones sobre la forma en que se administra justicia. Las opiniones y estudios sobre el Poder Judicial, basadas en datos aislados y en función de intereses sectoriales, crean, en algunos casos, la sensación de que el sistema está fuera de control. Estos estudios influyen en las decisiones, pero suelen generar más ruido que información.

Por varias razones cada Poder Judicial debería concentrar todos los datos existentes en los sistemas de gestión y llevar a cabo sus propios estudios. Entre ellos, como marco general, los correspondientes al procesamiento de la información existente en el Poder Judicial que permitieran:

- mejorar la capacidad de planificación sectorial, con base en información confiable, suficiente y oportuna, que mejore el proceso de toma de decisiones;
- mejorar la capacidad de análisis de la propia gestión en los niveles directivos de cada una de las instituciones con funciones en el sector, incluyendo los juzgados como una de ellas;
- mejorar el conocimiento de la propia gestión en cada uno de los despachos judiciales, fiscalías, defensorías, &c., a partir de información particular y parámetros comparables;

- consolidar un conjunto de mediciones e indicadores que puedan ser difundidos en la comunidad, como información sobre el desempeño del sector Justicia y la evolución que éste ha tenido;
- optimizar la organización y los procedimientos administrativos;
- mejorar las estadísticas y hacerlas parte del proceso de toma de decisiones;
- responder a estudios sectoriales;
- diferenciar lo típico de lo anecdótico;
- generalizar y pronosticar.