

José Pablo Vidal Araya

Ingeniero Civil Industrial y MBA de la Universidad Técnica Federico Santa María. Con más de 14 años de experiencia en temas de gestión judicial, actualmente es socio de Fortis Consultoría, México.
Correo: jose.vidal@fortisconsultoria.com.mx

Desafío de una oficina judicial moderna

I. Introducción

En el siguiente artículo, se pretenden explicar de una forma muy práctica los conceptos de modernidad aplicados a las oficinas judiciales y a los modelos de gestión. Elementos que se encuentran estrechamente relacionados. Con esto se quisiera poder responder algunas preguntas como ¿para qué sirven los modelos de gestión?, ¿de qué elementos se compone una oficina de gestión judicial? y ¿qué está pasando en Latinoamérica en estos temas?, entre otras dudas naturales que surgen al abordarlos.

II. Propósito de una oficina judicial moderna

La gestión de recursos viene dada por la aplicación de un conjunto de elementos en beneficio y logro de un objetivo en particular. Para que estos elementos cuenten con características modernas, se deben vincular con la ciencia y/o la tecnología. En el caso de las oficinas de gestión judicial (oficinas judiciales), ambas definiciones se combinan para poder cumplir con un propósito.

El propósito de una oficina judicial moderna (OJM) es servir a la institución como vehículo para el alcance de los objetivos de impartición de justicia de forma oportuna y expedita. Esto plantea una serie de desafíos y resultados que deben ser cumplidos por esta oficina, los cuales buscan maximizar el beneficio de quienes hacen uso de los mecanismos de coordinación ofrecidos por la gestión judicial. Dicho de otra forma, una OJM debe proporcionar resultados y beneficios para:

- las personas usuarias del sistema de justicia, poniendo a disposición los medios necesarios para un acceso igualitario y sin barreras a la Justicia;
- la judicatura (entiéndase por juezas, jueces, magistradas y magistrados) proporcionando las mejores condiciones laborales y operativas para el correcto desempeño de sus funciones y para que se puedan tomar las decisiones jurisdiccionales que les competen;
- los equipos de trabajo que operan al interior de las OJM, contando con las mejores condiciones laborales, la formación permanente, el servicio profesional de carrera, el crecimiento profesional y todos aquellos elementos que sean requeridos para el desarrollo y bienestar laboral de las personas;

- y finalmente para el Poder Judicial, siendo este un beneficiario indirecto de las OJM, donde se podrán elevar los niveles de confianza de la ciudadanía y el reconocimiento interno por parte de quienes lo componen, como una fuente de crecimiento y de contribución al Estado de Derecho del país.
- el manejo y uso de la información cuantitativa y cualitativa que sea necesaria para la planificación y la toma de decisiones;
- el fomento de las prácticas con base en la mejora continua;
- y la innovación integrando una visión sistémica.

Para lograr estos resultados, una OJM se debe organizar de forma tal que permita asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Esto implica que debe hacerse cargo de orquestar un conjunto de componentes, respondiendo a determinados principios rectores que le permitan orientar su labor.

Como parte de los principios que rigen una OJM están los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, calidad y legalidad. Estos principios o los que se establezcan, deberán convertirse en los referentes para lo cual se fundamentará la existencia de dichas oficinas. De esta forma, cada vez que se planteen alternativas o mejoras a la labor que desarrollan las OJM, se deberán satisfacer estos principios como regla fundamental de evaluación para la pertinencia de la mejora o cambio deseado.

III. Tipos de modelos y oficinas judiciales existentes en la actualidad

Una OJM es el mecanismo de ejecución y materialización de un modelo de gestión determinado, por lo que, el contar con una OJM dependerá de establecer un modelo de gestión moderno (MGM). Para poder hacer frente a los beneficios y propósitos antes mencionados, estas oficinas, además de cumplir con sus respectivos principios fundacionales, deben contar con diversos componentes, los cuales tienen que ver con:

- la administración del capital humano y material;
- el establecimiento de procesos y protocolos para la correcta organización;

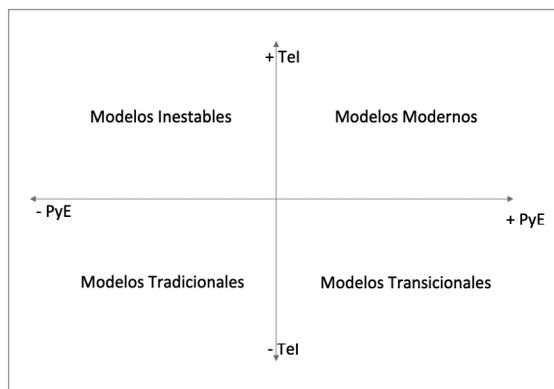
Lo anterior no quiere decir que una OJM venga a reemplazar a las unidades o áreas administrativas o de otra índole que ya se encuentren operando al interior de los órganos judiciales, sino que más bien vienen a articular y aprovechar las capacidades instaladas. Por ejemplo, en el caso de la administración del capital humano, es transcendental que las OJM se comuniquen con las áreas de formación en la detección y definición de contenidos educativos de las personas que componen una OJM. Sin embargo, se entiende que las áreas de formación son las especialistas en la detección de necesidades y en la impartición de los cursos para el desarrollo del personal. En este caso no existe un reemplazo de funciones sino más bien un trabajo colaborativo con la finalidad de poder aumentar el grado de asertividad y de impacto de los planes de formación, en el entendido que las capacidades que desarrolle el personal de las OJM serán en directo logro de los resultados institucionales. Otro ejemplo tiene que ver con el desarrollo de los sistemas informáticos, donde lo que se pretende es que las OJM, como usuarias de los sistemas, puedan influir en la definición de las estructuras y contenidos a desarrollar. Nuevamente, no existe un reemplazo de funciones o responsabilidades, sino más bien un trabajo sinérgico entre dos áreas con funciones y responsabilidades distintas pero complementarias.

El poder contar con este tipo de coordinaciones que se orquesten de forma organizada y planificada, es lo que permite avanzar de forma óptima a las instituciones. Hasta antes de la existencia de las OJM, las áreas administrativas debían entenderse con un número mucho mayor de áreas jurisdiccionales para poder

lograr definiciones institucionales, donde no siempre existen consensos fáciles de lograr, lo que convertía a las áreas administrativas en negociadoras más que en áreas técnicas. Tan solo el imaginarse en la diferencia de lo que significa lograr definiciones técnicas para el desarrollo de un sistema informático entre treinta juzgados, donde la autoridad administrativa y jurisdiccional es la misma (las juezas y jueces), *versus* el lograr definiciones técnicas con cuatro personas que administran un *pool* de trabajo con conocimientos técnicos en gestión de recursos, la diferencia es abismal. El tiempo, los recursos financieros y sobre todo el nivel de precisión sobre las discusiones técnicas, genera una optimización natural.

De lo anterior se desprende la necesidad de poder contar con una buena definición de un MGM que pueda ser implementando por las OJM. En la actualidad no existe una definición clara y precisa de lo que significa tener un MGM, mucho menos de lo que implica su implementación y cuáles serían sus componentes, es así como existe una diversidad de interpretaciones, las que han ido acomodándose a los plazos, capacidades presupuestales, capacidades normativas o regulatorias e incluso a las inquietudes propias de quienes dirigen a los Poderes Judiciales. Para poder entender la gama de modelos existentes se propone el siguiente esquema:

Esquema 1: cuadrantes de clasificación para un modelo de gestión judicial



Fuente: elaboración propia.

Como método de clasificación se han determinado cuatro categorías de modelos de gestión correspondientes a la realidad de las alternativas que se encuentra implementadas en Latinoamérica. Cada uno de los cuadrantes mostrados en la figura anterior responde a la conjunción de dos parámetros:

- **Procesos y estructura (PyE):** en el eje horizontal se representa la capacidad con la que cuentan los modelos de gestión (MG) en temas de procesos: claros, definidos, socializados y optimizados; además de contar con la definición de estructuras administrativas bien establecidas, profesionalizadas y flexibles para poder adaptarse a los cambios y necesidades del sistema de justicia.
- **Tecnologías e innovación (Tel):** en el eje vertical se representa la capacidad con la que cuentan los modelos de gestión (MG) en temas de uso de tecnologías de vanguardia, existencia de expediente electrónico y uso intensivo de las herramientas tecnológicas; además de contar con capacidades de innovar, de implementar proyectos de mejora, de adaptarse a los cambios de escenario, contar con herramientas de planificación y de gestión del riesgo. En la línea de contar con mayor o menor grado de cumplimiento de los parámetros antes descritos, surgen los cuadrantes de los modelos mencionados que se describen a continuación:
- **Modelos modernos:** estos modelos de gestión son los que se esperan que se puedan implementar en todos los proyectos de justicia para contar con OJM, ya que cuentan con procesos establecidos, estructuras flexibles y profesionalizadas, hacen un uso de la tecnología como herramienta fundamental para el trabajo y se les permite innovar con facilidad y de forma natural. Una OJM implementada bajo un modelo de gestión moderno será una oficina que se encuentre en permanente desarrollo de sus capacidades, que se esté

adaptando continuamente a las nuevas exigencias del sistema de justicia y que cuente con una empatía organizacional por las necesidades de quienes hacen uso del aparato judicial.

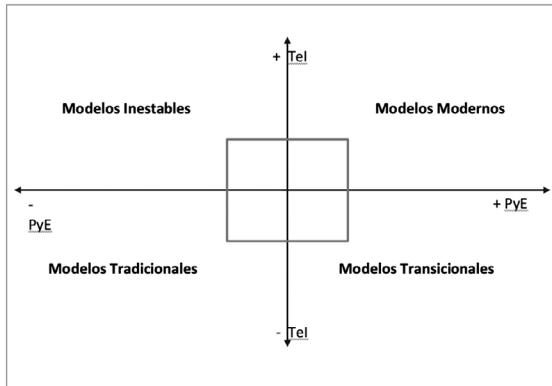
- **Modelos inestables:** en el caso de los modelos que cuentan con el uso de las tecnologías, pero no han sido capaces de hacer cambios sustanciosos en los procesos internos de trabajo ni en el fortalecimiento de las estructuras son quienes cuentan con una inestabilidad en la aplicación de las mejoras, ya que los elementos de sostenibilidad como lo son los organizacionales y de procesos, no se encuentran presentes o bien establecidos. Una OJM implementada bajo este tipo de mecanismos, difícilmente puede ser llamada oficina judicial. Esto, ya que no podrá contar con un sustento administrativo que le permita operar de forma segura y estable. Si regresamos a los principios de la gestión judicial, se estaría dejando de cumplir con el principio de responsabilidad y de legalidad puesto que se estaría operando de manera informal y no regulada. De forma similar, el principio de calidad en el cual se establecen los procesos de operación óptima, sería otro de los elementos a incumplir.
- **Modelos tradicionales:** estos esquemas de organización son los que abundan en Latinoamérica entre todas las materias que operan actualmente los Poderes Judiciales. La forma de organizar la labor administrativa y jurisdiccional depende de una jueza o juez, quien se apoya con secretarios o secretarías de acuerdos (quienes a su vez asumen la labor administrativa del juzgado), organizando al personal por “mesas” de trabajo con una distribución de asuntos basada en el dígito del expediente. Carecen de uso de tecnologías y prima el papel y lo escriturado como herramienta para la tramitación de casos. Estos modelos no comprenden la visión de rendición de cuentas y de resultados con la que debe

contar un sistema de impartición de justicia, así como la capacidad para detectar sus errores y generar espacios de mejora continua.

- **Modelos transicionales:** finalmente existen los modelos cuyo proceso de desarrollo requiere de sostener los cambios que se encuentran siendo implementados para poder lograr contar con un MGM y consecuentemente con una OJM. Es importante entender que el encontrarse en esta posición corresponde a una fase que impulsará la consolidación de un cambio mayor al interior de la institución. Una OJM en esta modalidad se puede encontrar en Poderes Judiciales que hayan tomado la decisión de transformación de forma reciente (dentro de los últimos dos años), donde es común visualizar que existen una gran cantidad de ajustes y oportunidades de mejora a los métodos de organización, producto de lo innovador de la metodología y lo disruptivo que puede llegar a ser este cambio, respecto de la cultura organizacional instaurada. Es común también asociar estos cambios a ciertas personas en específico, quienes por lo general lideran estas transformaciones. Existe experiencia de instituciones que han iniciado esta transición desde los cambios tecnológicos y otras organizaciones que han emprendido este cambio desde lo organizacional. Sin embargo, en ambos casos se debe entender que se encuentran en proceso de entendimiento y acomodo en vías de lograr una definición e identidad del modelo de gestión que más les conviene consolidar.

Sumado a lo anterior, se puede visualizar una zona compleja en la cual se dan inicio a todos los modelos implementados, esta zona se representa con un cuadrado.

Esquema 2: esquema de modelos estáticos



Fuente: elaboración propia

En el cuadrante central se ubican aquellos modelos estáticos, los cuales tratan de impulsar cambios a nivel de gestión judicial, pero se encuentran en una zona de peligro, ya que si se mantienen durante un tiempo prolongado en esta zona (más de 4 años), tienen la alta probabilidad de quedarse estancados en este punto. Mientras más tiempo pasen en esta zona de estancamiento, más complicado será salir. Por ejemplo, un modelo que tenga un inicio con una reforma legal que impulse ciertos cambios en la forma de organizarse, que permita la creación de las oficinas judiciales sin establecer una estructura estable y una inclusión de los conceptos que conlleva una gestión judicial, es un modelo que pudiera permanecer durante algún tiempo en el cuadrante de un modelo moderno, pero dentro de la zona interna, de no hacer nada al respecto, puede caer fácilmente en el cuadrante de un modelo transicional o inestable, para nunca salir de ahí o que se requiera de un gran esfuerzo para recuperar el espacio perdido. Para esto es imprescindible que los modelos de gestión, de la mano con las oficinas judiciales, mantengan un proceso evolutivo de forma permanente, conforme a las condiciones y capacidades que se tengan.

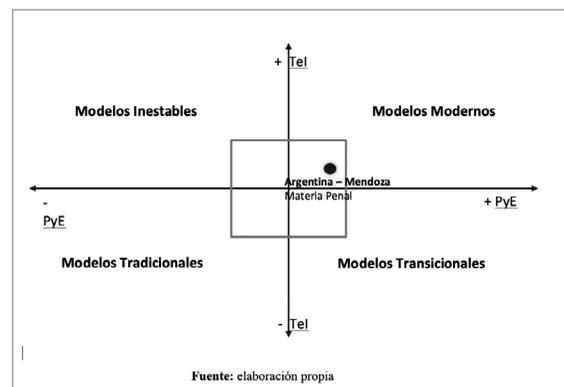
IV. Análisis de modelos a nivel latinoamericano

A continuación, y de forma ejemplificadora, se presenta el análisis de tres experiencias actuales sobre la implementación de oficinas judiciales en Argentina, Chile y México. Esto con la finalidad de poder entender de mejor forma lo descrito anteriormente y vincularlo con realidades existentes en la actualidad a lo largo del continente.

Oficinas Judiciales en materia penal para la provincia de Mendoza, Argentina

Como primer caso de análisis, con características antes descritas es lo que está ocurriendo en la provincia de Mendoza en materia penal. La ley 9040 de febrero de 2018 crea las oficinas de gestión administrativa penal (OGAP) para lo cual se definen una serie de elementos que posicionan al modelo de gestión judicial como un modelo estático – moderno, tal como se muestra en la siguiente imagen:

Esquema 3: modelo de gestión de las OGAP – Mendoza, Argentina



Fuente: elaboración propia

Pero, ¿qué es lo que hace que este modelo se ubique en esta posición? La respuesta viene del análisis de su normativa y de la reciente creación de estas oficinas, en donde se aprecian varios elementos favorables en la definición de un MGM, estos elementos son:

- Establece una separación entre las áreas administrativas de las áreas jurisdiccionales.
- Establece el uso de las tecnologías como herramienta prioritaria en el registro de los actos judiciales.
- Otorga autonomía e independencia en la toma de decisiones relacionadas con la labor de agendamiento de audiencias.
- Faculta a organismos para poder desarrollar los elementos normativos que se requieran para el funcionamiento de estas oficinas.

Sin embargo, la ley deja sin resolver varios elementos necesarios de consolidar para poder seguir avanzando en el establecimiento de un MGM, dentro de estos elementos se identifican:

- La definición de una estructura clara para el funcionamiento de las oficinas.
- La integración de nuevos perfiles de puestos y el vínculo de las OGAP con el servicio profesional de carrera.
- El establecer una visión de largo plazo, concediendo facultades sobre la planificación y la obligatoriedad de una visión sistémica del sistema penal propiciando una interacción con el resto de las instituciones del sistema.

Mejoras operativas en materia civil para los Juzgados Civiles de Santiago, Chile

Un segundo caso analizado es el de Chile en materia civil, sin ser un modelo de gestión, ni una oficina judicial propiamente tal, han generado varias mejoras operativas en vías de lograr un modelo más formal. Por las características que componen estos esfuerzos, se puede posicionar en el cuadrante de los modelos inestables, fuera del cuadrante estático.

Como parte de los elementos que se pueden mencionar a favor del modelo que se está implementando, se puede mencionar:

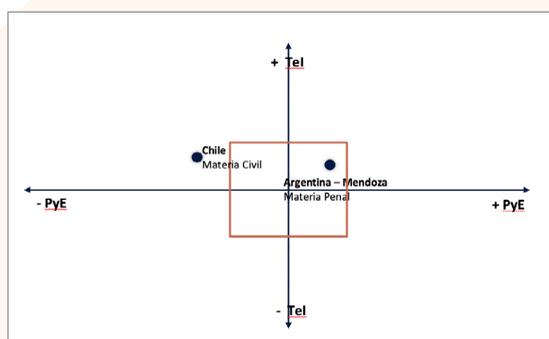
- Se introdujo la figura de la coordinación al interior de las estructuras tradicionales de los juzgados.

- Se han implementado mejoras tecnológicas propiciando el uso de la informática para poder tramitar y dar seguimiento a los expedientes.
- Existen proyectos de apoyo a los juzgados para la gestión de volumen de casos y el abatimiento del rezago.

Como parte de los factores que no han permitido avanzar hacia la consolidación de un modelo y oficina judicial modernos se pueden mencionar:

- Los cargos de coordinación no se encuentran en una estructura que permita la consolidación del modelo (no existe claridad formal de sus funciones, responsabilidades, competencias requeridas, etc.).
- Los juzgados se siguen estructurando conforme a los modelos tradicionales, por la cantidad de juzgados existentes, se pudieran generar propuestas de funcionamiento de juzgados corporativos.
- No se han aplicado mecanismos de mejora continua, de homologación, ni de revisión de procesos para el establecimiento de manuales de operación y la posterior capacitación de los equipos de trabajo.
- No se ha logrado un desprendimiento completo del expediente físico (papel), lo que genera un doble trabajo.

Esquema 4: modelo de gestión civil – Santiago, Chile



Fuente: elaboración propia

Oficinas Judiciales en materia penal, México

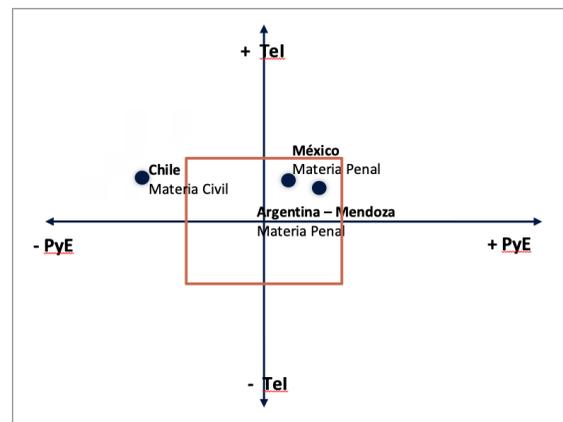
Este último caso expone un levantamiento de información solicitado a los Poderes Judiciales de las 32 entidades federativas de México mediante sus respectivas plataformas de transparencia, cuyos resultados se resumen a continuación:

- Sobre la normatividad y el fundamento jurídico de la gestión judicial en los Estados, existe un 40 % de entidades que a la fecha de la evaluación no cuentan con un manual de organización y el mismo porcentaje se presenta para la falta de manuales de procedimientos y el uso de protocolos de actuación especializados (para atender a grupos vulnerables, aplicar la perspectiva de género, entre otros). Un 53% de las entidades no cuenta con reglamento interno que regule a la gestión judicial.
- En cuanto a los perfiles de la administración y las responsabilidades asignadas. Existe en promedio de un 30 % de las oficinas de gestión judicial que no definen cargas de trabajo, que no distribuyen el personal, que no gestionan la agenda de audiencias, que no se encargan de la elaboración de formatos homologados de trabajo y que no cuentan con facultades para vincularse o coordinarse con otras dependencias del sistema de justicia. Por otra parte, el 67 % de las oficinas de gestión son administradas por abogadas y abogados sin estudios de especialización en materia de administración.
- Respecto del uso de mecanismos de seguimiento y evaluación. El 61 % de las oficinas de gestión realiza reuniones de seguimiento. Sin embargo, el 36 % no tienen una frecuencia determinada. Cerca del 80 % de las oficinas hace uso de herramientas de automatización para el manejo de la agenda, pero menos del 50 % genera informes de desempeño sobre la labor que desarrollan. El 67 % de las oficinas dice contar con indicadores de medición para la carga de trabajo y un poco menos del 80%

hace uso de mecanismos de clasificación de asuntos para la asignación.

Lo anteriormente descrito lleva a ubicar de forma conjunta y resumida a los modelos de gestión en México en una posición cercana al centro de los cuadrantes al interior de nuestro marco de transición, tal como lo ilustra la siguiente figura:

Esquema 5: modelo de gestión penal, México

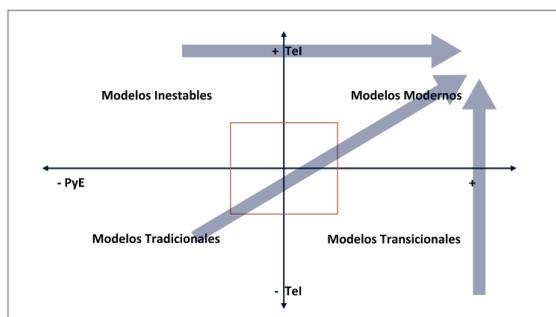


Fuente: elaboración propia

V. Desafíos de una oficina judicial

Para cada modelo y oficina existente se puede trazar una ruta de avance y consolidación hacia la modernidad. Esta ruta dependerá de las condiciones con las que se cuenten y con la claridad con la que se puedan abordar los desafíos que enfrenta el movilizarse desde un cuadrante a otro o salir y romper el *status quo*. Para esto, el desafío que enfrentan los modelos y oficinas tiene que ver principalmente con el logro y la obtención de una consolidación y una sostenibilidad en la operación de los mismos. Esto es independiente del tipo de modelo que se defina, el que siempre se podrá adaptar a la realidad de cada institución y materia jurisdiccional que se quiera mejorar. Sin embargo, en la actualidad se carece de una definición estable de los modelos de gestión que van adoptando los Poderes Judiciales, en donde parecieran ser una serie de experimentos llenos de buenas intenciones y de supuestos entendimientos de lo que implica.

Esquema 6: desafíos en la consolidación de los modelos de gestión y oficinas judiciales modernas



Fuente: elaboración propia

Para esto, se requiere de fortalecer desde la norma, las estructuras y procesos que delimiten de la forma más clara posible las implicancias de una oficina judicial. Actualmente, existe una delgada línea divisoria entre la labor administrativa al servicio de la actividad jurisdiccional y la labor jurisdiccional propiamente tal. Esta falta de claridad es la que genera muchos de los problemas que se enfrentan internamente al momento de instaurar un MGM y por consiguiente una OJM, puesto que las reticencias al cambio, a abandonar la zona de *comfort* y a enfrentar nuevos desafíos, generan un desgaste complejo de superar si no se cuentan con los apoyos necesarios.

Por otro lado, existe una oportunidad en poder generar capacidades institucionales mediante las OJM en la prospectiva y estrategia de largo plazo para el fortalecimiento de la labor jurisdiccional. En general, los modelos y oficinas que se encuentran funcionando, han tenido que dividir sus preocupaciones entre hacerse cargo de la transición y rezago de un sistema tradicional de organización y a su vez de poder dar pasos hacia adelante en la implementación de una nueva forma de operar y trabajar.

Como elemento adicional se encuentra lo relativo al capital humano, desde la definición de la figura de quien administre, el equipo de trabajo, hasta la inclusión de nuevos perfiles de puesto, nuevas especialidades y su reconocimiento dentro del servicio profesional de carrera como parte del Poder Judicial. Esto

irradia hacia las áreas de selección y formación, las que deberán reorientar sus perspectivas educativas y procesos para poder adaptarse y alinearse a las nuevas exigencias.

Dicho lo anterior, podemos comprender a una oficina judicial moderna como una herramienta administrativa que aplica elementos tecnológicos y científicos en el beneficio de una mejor impartición de justicia. Para esto, una OJM debe contar con una serie de elementos que le permitan lograr una identidad como tal y no ser un disfraz de una organización con matices tradicionalistas de organización judicial.

Bibliografía

- Ley 9040, Mendoza. Disponible en <http://www.jus.mendoza.gov.ar/documents/10184/0/Cuarto+informe+implementaci%C3%B3n+Ley+9040/4aa718f6-a40a-4512-8bc3-c49c638b97d0?version=1.1>
- Video de coordinador de Juzgados Civiles: <https://www.youtube.com/watch?list=PLiM1Z2DRIWDMOkdjbmIQ7TdfWe6d2c3&v=6s7Xx8Hc-Y8>
- Video de tramitación electrónica Civil: <https://www.youtube.com/watch?v=gIEMtfXIurM>
- Binder, Alberto. (2004). ¿Qué significa implementar un nuevo sistema de justicia penal? Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales. Buenos Aires, Argentina. Disponible en <https://inecip.org/documentos/alberto-binder-que-significa-implementar-un-nuevo-sistema-de-justicia-penal/>
- Carlos G. Gregorio. (1996). *Gestión judicial y reforma de la administración de justicia en América Latina*.
- Palma, Luis María. (January–April, 2017). Modernización judicial, gestión y administración en América Latina. UNAM, *Acta Sociológica* Vol. 72.
- Cuarto informe de implementación Ley 9040, Mendoza.
- CEJA. (2018). *La gestión judicial de los nuevos tribunales civiles*. Santiago de Chile, Chile. Disponible en <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5620>
- Richard Susskind. (2019). *Online courts and the future of justice*.
- Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México, Hallazgos. 2019, México Evalúa.