

Justicia Abierta: buenas prácticas y desafíos en un país federal

Coordinadoras:

Sandra Elena y Alejandra González Rodríguez



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Presidencia de la Nación

Justicia Abierta: buenas prácticas y desafíos en un país federal

Coordinadoras:

Sandra Elena y Alejandra González Rodríguez



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Presidencia de la Nación

Justicia abierta : buenas prácticas y desafíos en un país federal /
coordinación general de Sandra Elena. - 1a ed. - Ciudad
Autónoma de Buenos Aires : Ediciones SAIJ, 2019.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-8338-14-9

1. Acceso a la Información Pública. 2. Acceso a la Justicia. 3.
Participación Ciudadana. I. Elena, Sandra, coord.
CDD 346

ISBN: 978-987-8338-14-9

Justicia Abierta: buenas prácticas y desafíos en un país federal

1ra. edición: septiembre de 2019

Editado por Ediciones SAIJ de la Dirección Nacional del Sistema Argentino
de Información Jurídica.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Sarmiento 329,

CP 1041AFF, CABA

Correo electrónico: ediciones@saij.gob.ar

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre
y gratuita en: www.bibliotecadigital.gob.ar

Los artículos contenidos en esta publicación son de libre reproducción en todo o en parte,
citando la fuente.

Distribución gratuita. Prohibida su venta.



PODER JUDICIAL
PROVINCIA del CHUBUT



**MINISTERIO
PÚBLICO FISCAL**
PROVINCIA DEL CHUBUT



JUSTICIA CÓRDOBA

PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
**CENTRO DE ESTUDIOS
y PROYECTOS JUDICIALES**
PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA



Poder Judicial
de la Provincia de Corrientes



Ministerio Público Fiscal
PROVINCIA DE MENDOZA



**MINISTERIO
PÚBLICO**
RÍO NEGRO



MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE SANTA FE



PROVINCIA DE SANTA FE
PODER JUDICIAL



MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN
Provincia de Santa Fe



**Ministerio
Público Fiscal**
Poder Judicial - Santiago del Estero

MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN

DR. GERMÁN C. GARAVANO

SECRETARIA DE JUSTICIA

DRA. MARÍA FERNANDA RODRÍGUEZ

SUBSECRETARIO DE JUSTICIA Y POLÍTICA CRIMINAL

DR. JUAN JOSÉ BENITEZ

COORDINADORA PROGRAMA JUSTICIA ABIERTA

SANDRA ELENA

PRÓLOGO

Desde la asunción del presidente Mauricio Macri, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos impulsa una modernización integral del sistema de justicia mediante la búsqueda de mayores niveles de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana.

Los programas Justicia 2020 y Justicia Abierta de este Ministerio, recientemente galardonados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) como iniciativas más innovadoras de Gobierno Abierto en el mundo, representan una buena parte del esfuerzo realizado y demuestran que nuestro país decidió cambiar hacia un sistema de justicia más transparente, cercano a las personas y centrado en sus necesidades.

Creemos que la justicia de nuestro país debe dejar atrás, de una vez por todas, aquel modo tradicional de pensar y de hacer las cosas, basado en la opacidad y el secretismo. Para ello, debe seguir incorporando a nivel institucional los valores de Justicia Abierta, que implica la traducción de la filosofía de Gobierno Abierto a las instituciones que lo componen. Esta filosofía apunta a que las instituciones del Estado adopten los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación pública y uso de nuevas tecnologías.

Desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos planteamos un servicio público centrado en la gente, que dé respuestas a sus necesidades de manera rápida y eficiente. Creemos que las personas (no las instituciones, no los operadores judiciales) deben ocupar el centro de la escena a la hora de idear, planificar y ejecutar cada decisión de política pública de justicia. Concretar estas premisas requiere un trabajo consensuado entre las instituciones de justicia y la sociedad civil, que incluya a organizaciones de diverso tipo, a los colegios profesionales y a las instituciones educativas, pero también a los usuarios o a los ciudadanos de a pie que no cuentan con conocimientos legales específicos.

Justicia 2020 es un claro ejemplo del diseño e implementación de políticas públicas bajo este paradigma. Se trata de una plataforma participativa de

diálogos presenciales y en línea de la que ya participaron más de 60 mil personas, en la cual, a través de equipos temáticos de trabajo, se han promovido y garantizado la transparencia activa y la participación pública en la elaboración, implementación y seguimiento de políticas públicas, proyectos e iniciativas legislativas para la innovación y la modernización judiciales.

Justicia 2020 representa el mayor ejemplo de cocreación entre Estado y sociedad civil del sector justicia de América Latina. Como último producto de esta etapa hemos planteado una agenda a futuro para implementar en los próximos 11 años en nuestro país, Justicia 2030, donde hemos propuesto políticas de Estado para seguir mejorando el servicio de justicia en cada uno de los ejes de trabajo (Institucional, Penal, Civil, Acceso a la Justicia, Gestión, Derechos Humanos y Justicia y Comunidad).

Como parte de la iniciativa, el Programa de Justicia Abierta se focaliza en el cumplimiento de los principios de Estado abierto, de transparencia, de acceso a la información y de rendición de cuentas. A través de su Portal de Datos Abiertos de Justicia (datos.jus.gob.ar), Justicia Abierta garantiza el acceso de manera irrestricta y en formatos abiertos a un amplio repertorio de datos e información relevantes del sector por parte de la sociedad. Datos cuya publicidad era impensada hasta hace pocos años atrás, como la conformación de sociedades o los procesos de designación de magistrados, se encuentran ahora disponibles y actualizados para cualquier persona con acceso a una computadora o dispositivo con Internet.

Asimismo, en una iniciativa sin precedentes en nuestro país, a través de Justicia Abierta hemos trabajado con más de 50 instituciones de justicia nacionales y provinciales a fin de ayudarlas a abrir sus datos y poner a disposición de la sociedad datos e información sobre su funcionamiento. Información que hasta hace unos años era considerada poco menos que secreta pasó, así, a ser pública a medida que las instituciones aceptaron nuestra invitación a sumarse a esta nueva perspectiva.

Un tercer ejemplo de política pública que puso a las personas en el centro de la escena fue implementado a través de la red de dispositivos de acceso a la justicia, que funciona como herramienta para el empoderamiento legal de los habitantes y como vía para la resolución de conflictos, complementándose con las políticas de Justicia Abierta.

En la actualidad, el Ministerio cuenta con más de 90 Centros de Acceso a la Justicia y con una experiencia novedosa como el Hospital de Derechos, que brindan servicios de atención legal primaria gratuita, con el foco puesto en las poblaciones vulnerables de nuestro país. Estas son a menudo las que más sufren la insatisfacción de sus necesidades legales, lo que convierte a esta iniciativa en un gran igualador de derechos y en una política que cambió la vida de más de medio millón de personas solo desde el año 2017.

Como Ministerio estamos decididos a acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030 en el ámbito de la justicia de nuestro país, pero también de todo

el mundo. Por este motivo, somos promotores, junto con otros gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y socios internacionales que comparten nuestra visión, de la Coalición por una Justicia Abierta, que proporcionará un marco para la cooperación, el intercambio y el debate internacionales, centrado en cerrar la brecha de justicia mediante la implementación de reformas de Gobierno Abierto y Justicia Abierta.

Intenté reflejar en estas líneas nuestra visión y las políticas concretas que hemos implementado para llevarla a cabo desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta publicación se centra en una de ellas, a través de la cual hemos intentado cambiar para siempre la cara de nuestra justicia y el modo en que esta concibe su labor.

Creemos en el consenso y la colaboración como mejor modo de lograr que las personas y las instituciones trabajen juntas en pos de objetivos comunes que beneficien a todos. La iniciativa que se documenta en esta publicación es ejemplo palpable de ello.

Extiendo mi gratitud y mi felicitación a quienes participaron de esta construcción común, tanto desde nuestro querido Ministerio como desde las instituciones provinciales y nacionales de justicia. Los invito a que sigamos juntos construyendo una justicia mejor por esta senda.



Germán C. Garavano
Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

PALABRAS PRELIMINARES

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación desde hace más de tres años impulsa la modernización del sistema de justicia a través de los programas Justicia 2020 y Justicia Abierta con el objeto de lograr mayores niveles de transparencia, participación ciudadana, acceso a la información, rendición de cuentas y a fin de promover el uso de nuevas tecnologías en el sistema de justicia.

En octubre del año 2016 fue creado el Programa Justicia Abierta que hoy está a cargo de la Subsecretaría de Justicia y Política Criminal, cuyo objetivo es implementar políticas públicas de gobierno abierto en todos los sistemas de justicia de la Argentina.

En el marco del programa se creó el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina, donde hoy se encuentran publicadas 57 bases de datos de los distintos registros y áreas del Ministerio de Justicia y los datos primarios provenientes de instituciones de justicia de todo el país en el marco del Convenio Interjurisdiccional de Datos Abiertos de Justicia.

Esta publicación es una prueba más del trabajo que realiza el Programa de Justicia Abierta en pos de la aplicación de los principios de gobierno abierto a la justicia; da cuenta de un trabajo conjunto y participativo llevado a cabo con las instituciones de justicia de todo el país, ministerios públicos fiscales y poderes judiciales.

Para brindar un servicio de justicia de calidad hay que destacar el rol de articulación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en la recopilación de los datos y visualización del trabajo de la justicia en miras a rendir cuentas de su gestión, para fortalecer los principios democráticos y republicanos.

Todo el sistema de justicia debe acompañar el paradigma de apertura de datos, utilizando la potencia de las herramientas y las tecnologías de la información y la innovación al servicio de lograr mejores resultados.

En este marco, la publicación de información judicial en formatos abiertos y reutilizables permite la realización de análisis y estadísticas confiables que

facilitan los procesos de mejora continua y sirven de base para formular políticas públicas adecuadas y de calidad.

Desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de Justicia 2020, se trabaja diariamente para lograr una justicia moderna, transparente e independiente, que fomente los valores de participación ciudadana y transparencia.

Agradecemos especialmente el esfuerzo de los actores de los sistemas de justicia provinciales que brindaron la información y la buena predisposición para la realización de la presente obra.

Una vez más, a través de esta publicación, el Programa Justicia Abierta demuestra que el futuro del servicio de justicia se encuentra en el diseño y ejecución de políticas a largo plazo, basadas en evidencias confiables y actualizadas.



Dr. Juan José Benitez
Subsecretario de Justicia y Política Criminal

INTRODUCCIÓN

SANDRA ELENA*

El escenario de disrupción tecnológica que plantea la cuarta revolución industrial en curso tiene como consecuencia que prácticamente ya no existan Estados que no reconozcan la necesidad de repensar su vínculo con la ciudadanía, ensayar nuevas modalidades de gobernanza basadas en la utilización de datos o aplicar enfoques novedosos para la innovación pública. La justicia no es ajena a esto: varias de las instituciones que componen el sector siguen aún ancladas en concepciones y prácticas decimonónicas, aisladas de los nuevos desafíos y oportunidades planteados por este escenario cambiante.

En Argentina este desajuste tiene efectos especialmente perjudiciales sobre la efectividad del sistema, así como sobre la confianza de la ciudadanía respecto de su funcionamiento. El último estudio sobre percepción y acceso a la justicia realizado en 2018 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación refleja esta situación: el Índice de Confianza en la Justicia, que indaga de manera sistemática en el nivel de confianza social en la justicia, da como resultado 50,5/100 (donde 100 es el índice mayor de confianza posible) (Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal, 2018).

La Agenda 2030 de Naciones Unidas plantea una hoja de ruta para aspirar a sociedades más pacíficas, justas e inclusivas. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, incluido en esa Agenda, tiene implicancias puntuales sobre la justicia, puesto que plantea la necesidad de promover sociedades más pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia y crear instituciones más eficaces, responsables e inclusivas.⁽¹⁾

A finales del año 2015, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emprendió un nuevo paradigma hacia una justicia abierta, más cercana y centrada en

(*) Responsable del Programa de Justicia Abierta, Subsecretaría de Justicia y Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

(1) Cfr. <https://www.sdg16.plus/>

las necesidades de las personas. Tomando como punto de partida este nuevo escenario y los lineamientos propuestos por la Agenda 2030, este nuevo paradigma comprende la implementación de los principios de Gobierno Abierto (transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación pública) por parte de todas las organizaciones que conforman la provisión del servicio de justicia.

En este nuevo paradigma de Justicia Abierta los datos abiertos juegan un rol fundamental. Definimos “datos abiertos” como aquellos datos que pueden ser libremente utilizados, modificados y compartidos por cualquier persona y con cualquier propósito. Para ser considerados abiertos, estos datos deben satisfacer los requisitos de **licencia abierta** (deben estar en el dominio público y disponibles bajo una licencia de esta naturaleza), **acceso** (deben estar disponibles como un conjunto, descargables de manera gratuita a través de Internet), **legibilidad por máquina** (deben ser procesables por computador y sus elementos individuales deben ser fácilmente accesibles y modificables) y **formato abierto** (en un formato que no imponga restricciones económicas ni de otro tipo sobre su uso, procesable con al menos una herramienta de *software* libre o de código abierto).⁽²⁾

Contar con datos abiertos representa una oportunidad de mejora sustancial para el servicio de justicia: puede hacerlo no solo más transparente y cercano a la sociedad, sino también más eficiente (Elena, 2018). Esta es la premisa a partir de la cual fue creado el Programa de Justicia Abierta, que propone una metodología de trabajo inédita, basada en el registro de casos de las distintas entidades nacionales y subnacionales de justicia, su publicación en formatos abiertos y la generación de estadística judicial. Esto representa un primer paso hacia la construcción de un sistema de datos integrado y abierto para el conjunto de la justicia argentina, sustentado en estándares comunes para medir el funcionamiento de las instituciones que la componen, en la provisión de los insumos necesarios para la planificación de política pública de justicia basada en evidencia y en la creación de nuevas instancias de interacción y cocreación con la ciudadanía.

Esta publicación tiene como finalidad reflejar y rendir cuentas del trabajo llevado a cabo durante tres años por el equipo del Programa de Justicia Abierta, junto a varias de las instituciones de justicia provinciales que firmaron el Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos en 2016, y que comenzaron a transitar el camino hacia una justicia más inteligente, centrada en las personas y preparada para afrontar los desafíos que plantea el presente escenario.

El libro se desarrolla en dos secciones. En la primera incluimos tres capítulos que documentan y reflexionan en torno a la publicación de datos abiertos de justicia, tanto en el marco del Programa de Justicia Abierta como de otras experiencias semejantes que puedan establecerse a futuro en este sentido. En la

(2) Cfr. <http://opendefinition.org/>

segunda hemos incluido el valioso punto de vista de las instituciones de justicia, participantes fundamentales en este proceso compartido de apertura del sector justicia, a través de las ponencias presentadas por varias de ellas en la jornada de seguimiento “Buenas prácticas y desafíos pendientes”, celebrada a finales de marzo de 2019 en la ciudad de Buenos Aires entre las instituciones firmantes del Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos.

La primera sección comienza con “Programa de Justicia Abierta, buenas prácticas en el trabajo con datos abiertos”, donde Alejandra González Rodríguez describe buena parte del trabajo realizado con las instituciones de justicia en el marco del Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos, destacando desde la óptica del Ministerio de Justicia algunos de los muchos desafíos encontrados y las buenas prácticas implementadas para superarlos.

En “Justicia abierta, estadísticas y sistemas de gestión de causas”, Carlos Gregorio reflexiona sobre el rol central que tienen los sistemas de gestión de causas en la creación de estadística judicial, subrayando la necesidad de tender hacia consensos en lo relativo a su diseño y funcionalidad que faciliten mejoras en la calidad de los datos e información proporcionados.

Cierran la primera sección Ramiro Sánchez Fay y Juan David Leaño López con “Datos abiertos de justicia: metodologías para su implementación y análisis”, donde describen en detalle las distintas herramientas de tecnología digital disponibles para el desarrollo de portales de datos abiertos. Los autores exponen metodologías de implementación y buenas prácticas para la publicación de datos abiertos en plataformas de administración de datos, así como también procesos de recolección, procesamiento y análisis.

En la segunda sección hemos incluido los documentos de ponencias brindadas por representantes de instituciones de justicia (tanto ministerios públicos como poderes judiciales) pertenecientes a las provincias de Chubut, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Río Negro, Santa Fe, Santiago del Estero y Salta, recabados tras la mencionada reunión de seguimiento y evaluación de la implementación del Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos.

La riqueza particular de estas ponencias reside en el hecho de que expresan el punto de vista de las instituciones provinciales respecto del trabajo realizado en conjunto para la apertura de sus datos y estadísticas sobre su funcionamiento, que tuvo como producto final su publicación en el Portal de Datos Abiertos de Justicia: datos.jus.gob.ar.

Quisiera, para finalizar, agradecer y felicitar especialmente a todas las autoridades y equipos técnicos de todas las organizaciones de justicia involucradas en esta experiencia, pidiéndoles que sigan sintiéndose parte medular de este proceso a través del cual seguiremos construyendo un servicio de justicia mejor, que ponga en el centro de la escena a las personas y sus necesidades.

Referencias bibliográficas

Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal (2018). *Estudio nacional sobre percepción y acceso a la justicia*. Buenos Aires: Ediciones SAIJ. Recuperado el 5 de agosto de 2019 de: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/2154>

Elena, S. (2018). Los aportes de los datos abiertos a la justicia. En S. Elena (Coord.) *Justicia Abierta: Aportes para una Agenda en Construcción*. Buenos Aires: Ediciones SAIJ. Recuperado el 5 de agosto de 2019 de: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>

ÍNDICE

página

Prólogo	VII
Palabras Preliminares	XI
Introducción. Sandra Elena	XIII

SECCIÓN I

Programa Justicia Abierta, buenas prácticas en el trabajo con datos abiertos.	
Alejandra González Rodríguez.....	3
1. El Programa de Justicia Abierta.....	3
2. Una metodología innovadora aplicada a datos de justicia	5
3. Reflexiones finales, balance y visión de futuro	9
Justicia Abierta, estadísticas y sistemas de gestión de causas.	
Carlos G. Gregorio	11
1. Introducción	11
2. Objetivos y estrategia del Protocolo Técnico de Datos y de Procesos	12
3. Los sistemas de gestión de causas	13
4. Estadísticas, indicadores y datos abiertos.....	19
5. Conclusiones.....	22
Datos abiertos de justicia: metodologías para su implementación y análisis.	
Ramiro Sánchez Fay y Juan David Leñaño López.....	25
1. Introducción	25
2. ¿Qué son los datos abiertos?.....	26
3. ¿Qué es un portal de datos abiertos?	28
4. <i>Datasets</i> o conjuntos de datos.....	31
5. Análisis de datos y publicación	34
6. Conclusiones	39

SECCIÓN II

Fortalezas, amenazas y riesgos de la implementación del convenio de datos abiertos desde una perspectiva provincial. María Gabriela Benedicto	45
Buenas prácticas y desafíos pendientes. Mario Daniel Corroppoli, María Alejandra López, Hernán Gricman y equipo de trabajo	51
1. Introducción	51
2. Los primeros pasos	52
3. La decisión.....	52
4. Los protocolos de datos y de procesos.....	53
5. Ajustar el Sistema de Gestión del MPF a los acuerdos.....	53
6. No todo lo que brilla es oro.....	54
7. Nuevos desafíos.....	55
Homologación de nomenclador de delitos para la publicación de datos abiertos en materia penal en la Argentina. Sebastián Cruz Carbone y Ricardo Martín Franco	57
1. Introducción	57
2. Descripción del proceso de trabajo	58
3. Reflexiones finales y desafíos pendientes.....	60
Acciones dirigidas a la mejora en la calidad del dato en el Poder Judicial de Córdoba. Cecilia A. Gómez y Ricardo Martín Franco	63
1. Introducción	63
2. Juzgados especializados en ejecutivo fiscal.....	64
3. Cámara Única del Trabajo de Capital	65
4. Mejora de la calidad del dato estadístico y del acceso de la información en el fuero penal	67
Convenio interjurisdiccional de datos abiertos de justicia. Carlos Iván Pedrozo.....	69
1. Introducción	69
2. Delitos y actuaciones.....	70
3. Sistema de Extracción de Datos (SED) y Sistema DJA.....	71
4. Conclusión	71
Buenas prácticas en el Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Mendoza. María Teresa Day	73
1. Introducción	73
2. Justicia Abierta - Justicia 2020.....	74
3. Legislación provincial sobre responsabilidad en el ejercicio de la función pública y acceso a la información pública	74
4. Buenas prácticas dispuestas por el Ministerio Público Fiscal de la provincia de Mendoza	75
5. Reflexiones finales.....	77
Referencias bibliográficas y legislativas.....	77

Hacia la implementación del Protocolo de Datos y Procesos en el Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Salta. Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Salta	79
1. El punto de partida.....	79
2. Ajustes en los sistemas de gestión.....	81
3. Decisiones procesales, mejoras en los procesos	82
4. Descentralización del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Salta.....	83
5. Conclusiones.....	84
Convenio Interjurisdiccional de Datos Abiertos en la Provincia de Santa Fe. Luis Carrivale.....	85
Justicia Penal Abierta en el Sistema Acusatorio de la Provincia de Santa Fe. Jorge Baclini, Mario Barletta, Horacio Capanegra Vallé y Marcelo Ré.....	89
1. Introducción	89
2. Antecedentes en la provincia de Santa Fe	90
3. El Plan de Desarrollo Institucional del MPA 2017-2023 (PDI).....	92
5. Lineamientos estratégicos.....	93
6. Actividades y resultados obtenidos en el período	95
7. Conclusión.....	104
Sistema de gestión de legajos taqu versión 2.0. Ministerio Público Fiscal de Santiago del Estero	107
1. Estado inicial.....	107
2. Proceso de migración.....	107
3. Desarrollo e implementación.....	107
4. Inclusión del Protocolo de Datos Abiertos.....	108
Implementación del protocolo técnico de datos. Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Río Negro.....	111
1. Puesta en marcha del Protocolo	111
2. Durante la implementación del Protocolo.....	111
3. Sistema Choique: ingreso a Datos Abiertos	112
4. Beneficios.....	112
5. Proyectos.....	113

SECCIÓN I

PROGRAMA JUSTICIA ABIERTA, BUENAS PRÁCTICAS EN EL TRABAJO CON DATOS ABIERTOS

ALEJANDRA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ*

1. El Programa de Justicia Abierta

La Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (2016) indica como sujetos obligados a brindar información pública a los tres poderes del Estado. En el marco de esta ley y con la firme decisión política de implementar políticas de Estado Abierto para toda la Administración Pública, el Poder Ejecutivo de la República Argentina decretó, a través del Plan de Apertura de Datos, la obligación para todos los organismos dependientes de su órbita de establecer estrategias particulares de apertura y publicación de sus datos (decreto 117/2016).

A fin de ejecutar dicha política pública, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dr. Germán Garavano, creó el Programa de Justicia Abierta (resolución MJDH 87/2016). Este Programa fue encomendado con la tarea de posicionar al país como pionero en materia de apertura judicial mediante la aplicación de un paradigma de Justicia Abierta, consistente en la aplicación de los principios de Estado Abierto (transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadanas y el uso de tecnologías e innovación) por parte de las organizaciones que componen el sector justicia (Elena & Mercado, 2018, pp. 17-42).

El sistema de justicia argentino se caracteriza por sus procesos lentos, tediosos y poco transparentes, de difícil comprensión para la ciudadanía. Estos procesos, que poco se han modificado desde el siglo XIX, producen una gran distancia (en algunos casos insalvable) entre los jueces y las personas usuarias del

(*) Asesora, Programa Justicia Abierta, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación.

servicio de justicia. La confianza en la justicia por parte de los ciudadanos se ve horadada y esto produce un descrédito que la apertura de la información, la rendición de cuentas y el uso de datos para la creación de política pública basada en evidencia pueden ayudar a desandar.

Uno de los primeros objetivos encarados por el Programa fue extender este nuevo paradigma de Justicia Abierta a las instituciones de justicia de todo el país. Dado que la conformación política federal de nuestro país otorga a cada provincia su propio Poder Judicial e instituciones de justicia, la implementación de este objetivo dio lugar a la firma de un Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos, que fue suscripto por 52 instituciones de todo el país. Este convenio tiene por objeto “impulsar un plan conjunto de mejoramiento de los sistemas de información sobre la Justicia Argentina, guiado por los estándares de Gobierno Abierto y de Datos Abiertos, profundizando los esfuerzos realizados hasta el presente en el diseño y elaboración de la información judicial”.⁽¹⁾

Por otra parte, se creó el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina (datos.jus.gob.ar) para la publicación en formato abierto tanto de datos derivados del funcionamiento de las distintas áreas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como de los poderes judiciales y ministerios públicos fiscales de todo el país, como resultado de la implementación del convenio anteriormente mencionado.

Todos los recursos publicados en el Portal se encuentran bajo licencia Open Database License (ODbl), lo que permite su libre uso y distribución. Esta modalidad permite compartir el material sin restricciones, siendo solamente necesario citar la fuente original. De ser usadas en otras obras, las bases de datos deben mantener el mismo tipo de licencia (Elena, 2018, pp. 43-59).

En la actualidad, luego de escasos tres años de creación del Programa y de la firma del Convenio, a julio de 2019, publican datos en nuestro Portal de Datos Abiertos 24 instituciones de justicia. El Portal cuenta con 57 bases de datos. En total 50 GB de información pública en formato abierto.

Como modo de documentar el proceso de implementación del paradigma de Justicia Abierta en Argentina y en el mundo, así como para generar un marco teórico y práctico para la innovación abierta en el sector justicia, hemos publicado en 2018 y 2019 dos ediciones consecutivas de *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción* (con su versión en inglés, *Open Justice: An Innovation-Driven Agenda for Inclusive Societies*).⁽²⁾

(1) Disponible en <https://github.com/datos-justicia-argentina/Convenio-Interjurisdiccional-de-Datos-Judiciales-Abiertos/blob/master/Convenio%20Interjurisdiccional%20de%20Datos%20Abiertos%20de%20Justicia.pdf>

(2) Disponible en <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818> (versión en castellano, 2018); <http://bibliotecadigital.gob.ar/items/show/2569> (versión en inglés, 2019).

Todas estas acciones se encuentran acompañadas por una fuerte presencia del Programa de Justicia Abierta en el ámbito internacional, representando a Argentina en materia de justicia ante la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), lo cual permite compartir esta experiencia en foros internacionales y acompañar el crecimiento del movimiento de Justicia Abierta a nivel mundial.

El 5 de julio pasado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership -OGP-) distinguieron a los programas Justicia 2020 y Justicia Abierta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como los programas más innovadores del mundo en políticas de transparencia, participación ciudadana y Gobierno Abierto.

El trabajo del Programa de Justicia Abierta también ofrece un recurso para el cumplimiento y medición en Argentina de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, impulsada por las Naciones Unidas. Los datos abiertos de justicia representan concretamente un aporte al Objetivo 16 (promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles), en particular de sus metas 16.6 (orientada a crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas) y 16.10 (garantizar el acceso público a la información para proteger las libertades fundamentales).

En lo relativo a la meta 16.6, el Programa tiene por objetivo mejorar el vínculo y la experiencia de los ciudadanos con la justicia, tanto a nivel nacional como subnacional, mediante la aplicación de políticas activas de transparencia que faciliten la rendición de cuentas de cara a la sociedad. En cuanto a la meta 16.10, Justicia Abierta juega un rol relevante en la ya mencionada decisión política adoptada por el Gobierno nacional de fortalecer los mecanismos de acceso a la información pública existentes.

2. Una metodología innovadora aplicada a datos de justicia

A fin de ejecutar el Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos y comenzar a trabajar con las instituciones de justicia firmantes, se confeccionó un Protocolo Técnico de Datos y de Procesos. Este se puso a consideración de las instituciones de justicia para su análisis, iniciando un trabajo de colaboración con dichas instituciones que se extiende hasta el presente.

Los principios en base a los cuales se trabaja con las provincias son, según se expresa en el Protocolo, anonimidad, calidad, celeridad de los procesos, gradualidad y cooperación. Estos establecen, en otras palabras:

- anonimidad: todos los datos que sean compartidos deben ser de carácter anónimo, protegiendo los datos personales que quedan bajo la tutela exclusiva

de las instituciones firmantes. Cada institución solo debe compartir aquellos datos considerados públicos;

- calidad: para optimizar la calidad de los datos se utilizan “datos primarios”, que son unidades mínimas, elementos de la realidad empírica, no datos estadísticos;
- celeridad de los procesos: el Protocolo establece que deben desarrollarse mecanismos de automatización de los procesos para que los datos, estadísticas e indicadores estén accesibles para la ciudadanía con mínimos retrasos;
- gradualidad: la segunda versión del Protocolo contempla los datos incluidos en la primera versión, más los agregados que surgen del primer año de trabajo conjunto de las instituciones firmantes y el Ministerio. Una vez ajustados los procesos con todas las instituciones, afirma, habrá espacio para incluir nuevos datos;
- cooperación: promover la asistencia técnica mutua entre las instituciones de justicia, cuando estas la requieran, para optimizar la producción, recolección y sistematización de los datos.

Este proceso de intercambio y colaboración entre el equipo técnico del Programa de Justicia Abierta y las personas designadas como responsables de la ejecución del Convenio (tanto funcionarios con responsabilidad institucional como técnicos de las direcciones de informática y estadísticas de las instituciones de justicia) hizo necesario establecer de manera clara la forma en que se iban a organizar los datos a publicar (esto es, en tablas, por materias, por actos procesales, por persona, por causa), así como afrontar los distintos desafíos que esto representaba para los sistemas de gestión y de información de las instituciones firmantes.

Este proceso llevó a la confección del primer Protocolo Técnico de Datos y de Procesos, que se empezó a ejecutar el 7 de abril de 2017. En dicho Protocolo se consignó el formato para el envío de la información pautada con la firma del Convenio, esto es, el formato de los archivos, los envíos de prueba, el servidor al cual hacer los envíos, cómo consignar las fechas del hecho que se informa, las tablas de codificación, etc.

Mediante dicho Protocolo se estableció la división de las materias en materias penales y no penales, luego estas en submaterias (familia, civil patrimonial, laboral, contencioso administrativo, etc.). Asimismo se incluyeron tablas que relacionan la causa (y/o el caso) con la persona, el delito, el acto procesal, el objeto de litigio y el número de causa y/o caso de la unidad judicial del Ministerio Público con el Poder Judicial.

Pasados algunos meses de trabajo conjunto, colaborativo y participativo bajo las pautas de esta primera versión y luego de una serie de reuniones y videoconferencias con las instituciones de justicia participantes en las cuales se analizaron los distintos desafíos surgidos de los primeros envíos de

datos, se decidió hacer una segunda versión del Protocolo que recogiese los avances realizados en el trabajo conjunto de recolección y análisis de los datos.

También se realizaron dos videoconferencias múltiples, con más de 20 instituciones de justicia, a fin de conversar conjuntamente los distintos aspectos a incluir en la nueva versión del Protocolo, que fue puesta a consideración de todas las instituciones de justicia.

Esta segunda versión del Protocolo entró en vigencia en marzo de 2018 y es la que se utiliza hasta el presente.⁽³⁾ Esta versión recoge la necesidad de hacer cambios en las métricas utilizadas y avanzar en la homologación de términos procesales y en la codificación de objetos de litigio y actos procesales, entre otras cuestiones.

2.1. Desafíos

El proceso de implementación conjunta del Protocolo Técnico de Datos y de Procesos no estuvo exento de desafíos, entre los cuales podemos enumerar:

- asociar los datos de la causa a las personas, especialmente en las causas con más de un imputado;
- relacionar los datos de las personas con los delitos cuando existe más de una persona en la misma causa;
- ajustar los sistemas de gestión de las instituciones de justicia, simplificando los campos a consignar y/o aclarando términos para que la carga se haga más sencilla y con mayor calidad;
- trabajar en la trazabilidad de las causas, a fin de poder conocer la historia de la causa desde su inicio hasta que es resuelta por el sistema de justicia;
- normalizar los términos que se utilizan para mencionar delitos, actos procesales u objetos de litigio, dada la enorme variedad en la forma en la que estos se consignan y las opciones que los sistemas de gestión otorgan para consignar el registro;
- trabajar en lograr información consistente, que tenga un sentido lógico y sirva para el armado de indicadores;
- debatir el uso de un cuasi-identificador para personas o imputados (opción finalmente descartada puesto que algunas instituciones entendieron que en las jurisdicciones con poca cantidad de habitantes podía identificarse a las personas involucradas en una causa);

(3) Disponible en <https://github.com/datos-justicia-argentina/Protocolo-de-implementacion-Convenio-Interjurisdiccional-de-Datos-Judiciales-Abiertos-version-II/blob/master/Protocolo%20de%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Convenio%20Interjurisdiccional%20de%20Datos%20Abiertos%20de%20Justicia%20versi%C3%B3n%20II.pdf>

- automatizar los procesos de recepción de la información y primer análisis de calidad (este fue uno de los primeros desafíos debido al caudal de datos que comenzaron a recibirse);
- diseñar visualizaciones creativas, a fin de que los datos puedan ser interpretados por cualquier persona sin conocimientos legales específicos;
- homologar las tablas de objetos de litigio, actos procesales y estados procesales, a fin de tener clara y mejorar la calidad de la información;
- unificar la descripción de los delitos. La forma en que se consigna el nombre del delito es de vital importancia para automatizar los procesos;
- mejorar el sistema de recolección y calidad de datos en origen. Para ello fue necesario por parte de las instituciones de justicia el analizar propuestas de modificación de algunos campos de registro de los sistemas de gestión, lo cual tuvo incidencia sobre el trabajo de los operadores judiciales;
- confeccionar datos de segunda y tercera instancia de calidad a fin de poder hacer la trazabilidad completa de la causa;
- definir una cobertura temporal uniforme para todos los datos primarios y que los envíos se realizasen por año calendario.

2.2. Buenas prácticas

En este contexto de intercambio, colaboración y trabajo participativo diarios entre el Programa de Justicia Abierta y las instituciones de justicia, detectamos asimismo algunas buenas prácticas a destacar.

En este sentido, se realizó una reunión presencial con la mayor parte de las instituciones firmantes del Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos, con el objetivo de poner en común las buenas prácticas (así como también los desafíos) surgidos en estos casi tres años de trabajo conjunto, con vistas a generar un espacio de aprendizaje y crecimiento de todos los involucrados en este proceso de apertura de datos inédito.

A esta reunión, realizada el 26 de marzo de 2019, asistieron representantes de 28 instituciones de justicia,⁽⁴⁾ incluyendo a procuradores de ministerios públicos fiscales, miembros de los superiores tribunales de las provincias argentinas, la Presidenta de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos

(4) Las instituciones de justicia participantes de la Jornada “Buenas Prácticas y desafíos pendientes” fueron: Corte Suprema de Justicia de la Nación; Procuración General de la Nación; Consejo de la Magistratura de la Nación; Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; poderes judiciales de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Córdoba, Corrientes, La Pampa, Neuquén, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Tucumán y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; ministerios públicos de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero.

Aires, el Presidente del Consejo de Procuradores, Fiscales, Defensores y Asesores Generales y autoridades del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (el entonces secretario de Justicia, Santiago Otamendi y el subsecretario de Justicia y Política Criminal, Juan José Benítez), junto con 48 funcionarios y técnicos de dichas instituciones de justicia de todo el país.

Durante la jornada, representantes de las instituciones de justicia provinciales presentaron las buenas prácticas que habían logrado aplicar desde sus instituciones para la implementación del Protocolo Técnico de Datos y de Procesos. Algunas de las buenas prácticas presentadas fueron:

- número único de causa/caso por provincia;
- homologación de la tabla de delitos;
- homologación de la tabla de actos procesales en materia penal;
- análisis colaborativo y exhaustivo de las métricas y la estadística;
- sistema de gestión único por institución para todas las circunscripciones de la provincia;
- desarrollo de tableros de control;
- modificación de algunos aspectos de los sistemas de gestión en función de lo requerido en el Protocolo Técnico de Datos y Procesos, lo cual permitió a las instituciones contar con datos de mejor calidad en origen.⁽⁵⁾

Desde el Programa, y a fin de demostrar la importancia y valor que le damos al trabajo conjunto realizado con las instituciones de justicia, se reconoció a aquellas que ya publicaban datos en el Portal de Datos Abiertos a la fecha de la jornada argentina con un diploma de certificación.⁽⁶⁾

3. Reflexiones finales, balance y visión de futuro

En este recorrido de tres años se creó un método de trabajo totalmente novedoso para el ámbito de la justicia, caracterizada por procesos cerrados y opacos. Estábamos y continuamos ante un desafío del cual no hay antecedentes de trabajo ni metodología similares en nuestro país o en el mundo. Trabajamos con un universo totalmente novedoso y actores que en muchos casos se acercaban por primera vez a conceptos como “Gobierno Abierto”, “Justicia Abierta”, “datos abiertos” o “datos primarios”.

(5) En esta publicación se han incluido artículos con autoría de las instituciones de justicia participantes explicando las buenas prácticas implementadas por cada una de ellas.

(6) Las instituciones que recibieron diploma de reconocimiento por la publicación de datos en el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina fueron: ministerios públicos de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Río Negro, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero; poderes judiciales de las provincias de Chubut, Córdoba, Corrientes, Neuquén, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Tucumán y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El equipo de trabajo del Programa de Justicia Abierta y las direcciones de informática, estadísticas y gestión de las instituciones judiciales crearon con el transcurso del tiempo una metodología de trabajo totalmente colaborativa y participativa, lo cual hizo la diferencia para lograr la viabilidad de los objetivos planteados en el Convenio.

La primera publicación de datos en el Portal demandó meses de trabajo conjunto y varios envíos de prueba, abriendo la puerta para las sucesivas publicaciones de datos hasta la fecha. Las publicaciones fueron difundidas por redes sociales y notas de prensa, recibiendo los primeros comentarios por parte de los usuarios de los datos. Al mismo tiempo, la labor encarada tuvo repercusiones tanto en reuniones en las provincias como en conferencias internacionales.

Con el paso del tiempo se generaron dinámicas interesantes de trabajo, de cambios en los sistemas de gestión y registro de las instituciones de justicia, debates internos dentro de las propias instituciones de justicia sobre los datos abiertos, la forma en que están publicados los datos en el Portal, el interés de los jueces y operadores judiciales sobre los datos que se publicaban de su juzgado o unidad judicial.

Nuestra visión para el futuro es seguir trabajando por una Justicia Abierta, un sistema de justicia centrado en las personas basado en el uso inteligente de las nuevas tecnologías, el flujo transparente y abierto de información y la definición de políticas públicas basadas en la evidencia, en el marco de un ecosistema abierto de innovación para la justicia.

Referencias bibliográficas

- Elena, S. & Mercado, J. G.** (2018). Justicia Abierta: una aproximación teórica. En S. Elena (Coord.) *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*. Buenos Aires: Ediciones SAIJ.
- Elena, S.** (2018). Los aportes de los datos abiertos a la justicia. En S. Elena (Coord.) *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*. Buenos Aires: Ediciones SAIJ.

JUSTICIA ABIERTA, ESTADÍSTICAS Y SISTEMAS DE GESTIÓN DE CAUSAS

CARLOS G. GREGORIO*

1. Introducción

La transparencia y el acceso a la información de las instituciones de justicia son un claro objetivo, tanto para los ciudadanos como para los poderes judiciales y ministerios públicos. Lograrlo supone salir de un ambiente solemne y formal hacia un nuevo concepto de gestión judicial, caracterizado por la innovación y la rendición de cuentas a la ciudadanía. Esto implica una serie de transformaciones en la administración de justicia y la generación de un nuevo paradigma en cuanto a la gestión de los datos, que son –al mismo tiempo– un requisito fundamental de la Justicia Abierta.

En la XIX Cumbre Judicial Iberoamericana⁽¹⁾ circuló un documento elaborado por el Grupo de Trabajo Justicia Iberoamericana Abierta denominado Principios y Recomendaciones para la Promoción de la Justicia Abierta en los Poderes, Órganos y Organismos Judiciales Iberoamericanos (2017).⁽²⁾ En él se dice:

La Justicia Abierta promueve estrategias y mecanismos de rendición de cuentas y de acceso a la información para que las personas puedan ejercer sus derechos, monitorear el desempeño del quehacer institucional y colaborar con la mejora continua de los servicios.

De este párrafo se concluye que la información no solo es un elemento clave en la administración de justicia, es también el soporte para una comunicación efectiva entre autoridades judiciales y ciudadanos. Es por eso que los

(*) Asesor del Proyecto Justicia Abierta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina.

(1) XIX Cumbre Judicial Iberoamericana, realizada el 11 de septiembre de 2017.

(2) Disponible en <http://www.cumbrejudicial.org/justicia-abierta/download/738/587/15>

mecanismos de generación y registro de información judicial han tenido un cambio significativo. El ejemplo más claro es cómo el “expediente” en papel y los libros del juzgado han dado lugar a una multiplicidad de sistemas de registro de datos con soporte electrónico.

En la Argentina estos principios tuvieron un impulso significativo con la firma del Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos el 11 de octubre de 2016, cuya implementación gira en torno del Protocolo Técnico de Datos y de Procesos.⁽³⁾

En el presente documento se analiza cómo el Protocolo ha sistematizado la producción y recolección de la información –con un adecuado nivel de detalle, cantidad y calidad– como para satisfacer las demandas de los ciudadanos, garantizar la posibilidad de generar análisis propios por parte de todos los usuarios y definir nuevos indicadores de los sistemas de justicia.

2. Objetivos y estrategia del Protocolo Técnico de Datos y de Procesos

El Protocolo Técnico de Datos y de Procesos fue creado como una interfaz entre las bases de datos de los sistemas de gestión de causas (existentes en cada institución de justicia) y el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina –datos.jus.gob.ar–. Debía resolver entonces la diversidad de normas legales y diseños informáticos existentes en las 23 provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las jurisdicciones federales.⁽⁴⁾

Resultaron entonces varias dificultades, a saber:

- 1) normas procesales distintas;
- 2) terminologías distintas;
- 3) niveles de detalle y desagregación diferentes, en cuanto al registro y disponibilidad de los datos primarios estructurados utilizados para describir tanto la tarea del Ministerio Público como de los poderes judiciales.

El Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos partía de la presunción de que, pese a las diferencias reconocidas, existía un núcleo común que podía integrarse en bases de datos homogéneas e indicadores estadísti-

(3) El Protocolo Técnico de Datos y Procesos establece los mecanismos mediante los cuales los poderes judiciales y los ministerios públicos de las provincias comparten los datos primarios que serán publicados en el Portal de Datos de la Justicia Argentina (en aplicación del Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos). Ver <http://datos.jus.gob.ar/pages/estadistica-judicial>

(4) Para los lectores de otras latitudes es preciso aclarar que cada provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la jurisdicción federal comparten los mismos códigos de fondo (penal y civil) pero tienen sus propios códigos procesales. Las diferencias son parciales pero suficientes para agregar dificultad en el proceso de homologación de los datos.

cos comparables entre provincias y jurisdicciones. Si bien las diferencias normativas y terminológicas no presentaron mayores problemas y pudieron ser homologadas, la mayor dificultad observada se encontró en los sistemas de gestión de causas. Si bien los sistemas eran suficientes para la gestión de los juzgados, no contenían todos los datos que se establecieron en el Protocolo como esenciales, sea porque se diseñaron con anterioridad y sin incluir en su diseño todas las variables, como también porque las variables establecidas no se registraban con la calidad necesaria.

La estrategia final del Protocolo fue la valoración y el respeto de las diferencias propias del federalismo; la creación de tablas de homologación para las categorías descriptivas de los procesos; y la formulación de recomendaciones para una aproximación progresiva a una base de datos común.

3. Los sistemas de gestión de causas

Los **sistemas de gestión de causas** comenzaron a desarrollarse en la década del 70 como un registro de algunos datos de las causas, sin abandonar la información registrada en papel; a partir de esas experiencias, los sistemas han crecido sin estándares comunes para sistematizar y capturar información. También los objetivos se fueron ampliando: si bien al inicio solo se esperaba disponer rápidamente de la información básica del caso como una ayuda para los empleados judiciales, luego se fueron integrando todo tipo de aplicaciones para mejorar la toma de decisiones. También se vio la posibilidad de intercambiar información con los otros sistemas que comenzaron a generarse para la gestión judicial (calendario de audiencias, mesa de entradas, libros de sentencias, etc.).

Dory Reiling (2009) ubica los **sistemas de seguimiento o gestión de causas** como una forma de reemplazar la falta de funcionalidad de los expedientes. Esto incluye la gestión judicial, la no judicial, y la planificación; en este sentido el propósito de los **sistemas** es asegurar que los casos sean resueltos adecuadamente y en tiempo justo (p. 50 y ss.). Adicionalmente, los sistemas abren otras posibilidades: medir el desempeño judicial, comunicaciones, manejo del flujo de casos, modelos estandarizados para las decisiones, entre otras funcionalidades.

Fernando Jordán Flórez argumenta que las instituciones de justicia tienen, en el siglo XXI, la “función social de proporcionar certidumbre, disminuyendo la complejidad”. En su visión, son los cambios sociales y económicos los que determinan el nuevo paradigma para la administración de justicia. Hoy se procura la eliminación del boato y la formalidad que caracterizaba la función judicial y los procedimientos, que ahora deben dar lugar a nuevas características, como la proximidad a las personas. Expresiones como “cada causa judicial es única, y por ende también cada solución” ya no tienen aceptación: ahora se exige reducir la complejidad y aumentar el acceso. Con esta perspectiva, los **sistemas de seguimiento o gestión de causas** son una de las herramientas que contribuyen a una menor complejidad (Jordán Flórez, 2017, pp. 1-22).

Estos **sistemas** han evolucionado hasta distintos niveles de operación; algunos solo hacen registro y seguimiento, otros tienen herramientas y aplicaciones para la gestión. Cuando se espera que el sistema apoye la toma de decisiones se advierte que “los sistemas más sofisticados requieren estandarización” (Reiling, 2009, pp. 58 y 273).

Los **sistemas** actuales evidencian toda esa etapa de crecimiento visible como desarrollos superpuestos, situación que hace que la calidad de la información judicial no haya sido optimizada.

Así, conceptos como “petición electrónica” o “transparencia en el lugar de los hechos” caracterizan los diseños más sofisticados y son un punto de inflexión.⁽⁵⁾

3.1. Problemas con los sistemas de gestión

Aun con sistemas informáticos de apoyo, el expediente judicial continúa siendo la memoria oficial del proceso y prácticamente la referencia obligada al momento de la toma de decisiones. Sin embargo eso ha ido cambiando, ya sea por la preferencia de la oralidad –que innegablemente aumenta la proximidad entre las partes y el juez– o por los expedientes digitales. Tanto la oralidad como los documentos electrónicos han obligado a la evolución de los sistemas de registro.

Los datos informatizados deberían contener la información estructurada del proceso con valor registral, pero principalmente aquella que facilite la toma de decisiones de gestión del proceso y de políticas públicas, para lo cual las tablas de codificación pasan a jugar un papel muy relevante.

Hasta el momento la única finalidad que han tenido en cuenta los registros informáticos ha sido satisfacer las necesidades de información de las partes, del juez y sus colaboradores. La innovación tecnológica ha generado otras demandas y finalidades:

- 1) se requiere información para optimizar la gestión y la política judicial –por ejemplo: generar estadísticas, indicadores o alertas, generar documentos de manera automática, contar con interoperatividad con otras sedes, generar sentencias estructuradas y, últimamente, incorporar la inteligencia artificial–;⁽⁶⁾

(5) Se trata de la presentación de la demanda inicial y las intervenciones de las partes en forma totalmente electrónica (juzgado virtual, *e-filing*, etc.); o del concepto de “*venue transparency*” de los Tribunales de California que apunta a ampliar el acceso público a los sistemas, con el solo límite de las restricciones legales. Ver: <https://www.courts.ca.gov/partners/documents/CCMSExecUpdate052008.pdf> y <https://www.pjn.gob.ar/sistemas/pdf/00026046.pdf>

(6) Ver Baeta (2019); ver también Portaria N° 25, de 19/02/2019.

- 2) la búsqueda de transparencia judicial que obliga a publicar información que antes quedaba encerrada en el papel; y
- 3) a fin de transparentar las decisiones, uno de los objetivos es que toda la información que se registra en los sistemas de gestión se torne pública automáticamente, con la sola excepción de aquellos procesos que se tramitan con reserva.⁽⁷⁾

3.2. Tablas de categorización

Hacer buenas tablas de categorías (de actos procesales, objetos de juicio, etc.) es “un arte”. Este trabajo se facilita en países con un Poder Judicial central y se complica mucho en los países federales donde cada una de las provincias o Estados han creado sus propias tablas de codificación.

Pero las diferencias entre las tablas de clasificación no son insalvables. La clasificación de los delitos es la que presenta menos problemas, dado que la misma estructura del Código Penal ofrece una estructura de árbol con varios niveles de detalle.

Los “objetos de juicio” se han podido homogeneizar con los llamados “objetos estadísticos” -respetando su diversidad- y homologar -con algún grado de agrupación- solo en el caso de aquellos más frecuentes. El resultado es una tabla relativamente corta de “objetos de juicio-estadísticos” en lenguaje amigable y claro para los ciudadanos.⁽⁸⁾

Haciendo un estudio comparativo de los objetos de juicio que utiliza cada institución de justicia participante en el Convenio se han podido apreciar algunas características particulares.

Los objetos de juicio son, en general, muchos y variados, más detallados que en otros países que han optado por tablas más reducidas. Las categorías utilizadas son una combinación de jerga judicial y de usos y costumbres, con una efectiva pretensión de las partes o una descripción fáctica o jurídica del proceso. Así, por ejemplo, la categoría “daños y perjuicios derivados de la responsabilidad extracontractual de particulares” da lugar a identificar otras posibilidades, mientras que la pretensión (la indemnización) no se menciona:

(7) Este último es un punto de debate; así operan los accesos a la información procesal en la mayoría de los tribunales de Brasil; otros modelos tienden a omitir los datos personales haciendo versiones públicas (automáticas) de la información procesal en todas las causas (como por ejemplo en Costa Rica y en algunos Estados de México), esto solo es posible si el Sistema de Gestión registra -en forma estructurada- los nombres de la partes y otras personal envueltas en el proceso.

(8) En Brasil, el Conselho Nacional da Justiça unificó los códigos en uso por los tribunales estatales. De allí surgió el “*sistema de gestão de tabelas processuais unificadas*”; el concepto es atractivo pero debe tenerse en cuenta que en Brasil todos los códigos (de fondo y procesales) son para todas las jurisdicciones.

Tabla 1. Daños y perjuicios: criterios de clasificación

Genérico	Descriptor fáctico	Descriptor jurídico
Daños y perjuicios	<ul style="list-style-type: none"> • Accidente de tránsito • Mala praxis 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad extracontractual de particulares • Responsabilidad contractual de particulares • Responsabilidad extracontractual del Estado

En otros objetos de juicio se estima suficiente el genérico y los descriptores se utilizan solo cuando son necesarios. Algunas instituciones de justicia desarrollan más el genérico en función de la frecuencia con que se registran demandas, aun cuando se acepta una larga lista de objetos de juicio muy poco frecuentes.

Esa combinación de terminología mixta, sinonimias, objetos de litigio que alargan la lista pero raramente se utilizan, entre otras, complica el procesamiento de la información. Además no debe perderse de vista que, dado que no solo se trata de estadísticas (donde la inexistencia o poca frecuencia de algún tipo de conflicto puede quedar fuera de la vista), es necesario preservar los detalles que pueden ser motivo de una investigación donde las situaciones residuales son valoradas.

Tabla 2. Sucesiones: criterios de clasificación

Genérico	Descriptor fáctico	Descriptor jurídico
Sucesión	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ab intestato</i> • Testamentaria • Herencia vacante 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas preventivas (art. 429 CPC) • Exclusión

En un ejemplo como este, es necesario estar abierto a admitir múltiples criterios de clasificación.

Las categorías más difíciles de homologar son los “movimientos procesales” y los “estados procesales”. El objetivo mínimo que se definió en el Protocolo con respecto a esta información fue asegurar que la conjunción de estos dos códigos aporte información confiable sobre si el proceso se encuentra resuelto o terminado, y en ese caso de qué forma terminó. Tanto en los ministerios públicos como en los poderes judiciales las tablas en uso requieren ajustes y mucha más precisión (ya que, por ejemplo, se utiliza categorías como “providencia” que engloba diferentes efectos). La recomendación en este sentido supone profundizar las categorías en uso y ajustarse rigurosamente a los eventos procesales que se registran, garantizando que no exista pérdida de información.

La existencia de categorías implica que cada causa judicial no es única y que un adecuado conjunto de parámetros –quizás unos pocos– es capaz de apuntar

hacia una solución admisible, o determinar si una decisión cae, o no, dentro de un intervalo de admisibilidad.⁽⁹⁾

En definitiva, todos los sistemas encontrados para describir categorías de “objetos de juicio” son convencionales y no se encontró ningún ejemplo de uso beneficioso de la tecnología.

La recomendación es lograr un sistema relativamente simple, homologable, que reduzca los errores de carga de la información, dejando las diferencias residuales entre provincias para la etapa de procesamiento. El uso de la expresión “ordinario” para incluir muchos objetos de juicio resulta insalvable al momento de procesar los datos.⁽¹⁰⁾ Las tablas de clasificación deberían estar publicadas para que los abogados puedan proponer en sus demandas una clasificación preliminar del tipo de causa.⁽¹¹⁾

3.3. La calidad de los datos en los sistemas de gestión

La calidad de los datos en los sistemas de gestión depende en gran medida de los códigos de clasificación y de la cultura judicial imperante en la institución de justicia de que se trate respecto a la importancia de los datos.

A menudo, ingresar datos en el sistema de gestión es visto como una carga más para el empleado judicial, que no entiende qué utilidad tendrá para él esa información o qué beneficio le proporcionará en su trabajo diario.

Otro problema de la calidad de los datos es “en qué momento” y “de qué forma” el **sistema** prevé la captura de estos. Si el dato es de ingreso obligatorio, quien lo ingresa puede sentirse en una encrucijada, ya sea porque el sistema no le ofrece ninguna opción evidente, o le ofrece tantas que encontrar la pertinente es una carga extra de trabajo.

Los temas de diseño son aquí fundamentales: los **sistemas** deben solicitar poca información por evento, y deben solicitarla al juez o colaborador en el momento que están impregnados de toda la información de la causa, no posteriormente. Los sistemas deberían utilizar cierta inteligencia sobre cómo acortar las listas de opciones en función de otros datos ya ingresados (sin cerrar la opción a ver todas las opciones).

La presentación de demandas en línea puede contribuir a la calidad de la información; en esta hipótesis los abogados deben aportar mucha información

(9) Sistemas en línea como el Baremo Jurisprudencial, la Cuantificación de Daños PJN, o la Cuantificación de Daños TSJ Formosa muestran cómo un conjunto de parámetros puede explicar ciertas decisiones judiciales.

(10) Se trata en realidad de un tipo de proceso que en la práctica engloba muchas pretensiones o situaciones fácticas. Actualmente en muy pocas instituciones de justicia describen el tipo de proceso, pero si el consenso determinara que este es un dato relevante implicaría una columna más en las tablas que se utilizaron para los ejemplos.

(11) Disponible en <http://sigj.justiciajuju.gov.ar/mentradas/procesos/fuero/1> http://www.cpacf.org.ar/ej_prof.php?sec=ej_prof_codigos_objetos_juicio

estructurada sobre la causa, facilitando el trabajo de los juzgados y mejorando el registro de la información que se ingresa.⁽¹²⁾

Otro problema que hace a la calidad de los datos es que todavía se trabaja sobre papel, por lo que el ingreso de datos al **sistema** es diferido; inclusive la carga de datos está en manos de un empleado que solo se ocupa de eso.

Esta modalidad tiene más desventajas que ventajas. La situación ideal es no usar papel y trabajar directamente sobre el sistema, con la excepción de algunas actuaciones que ocurren fuera de la oficina y que solo pueden ser registradas en forma diferida.

Se ha tratado de solucionar estos problemas creando normas como, por ejemplo, la **acordada 24 de 2013** de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para hacer obligatorio el registro de las sentencias.

También existen otros recursos para mejorar la calidad de los datos. Uno es que el sistema cree alertas o cierta dificultad para continuar si no se hace el registro correctamente. Otro podría ser que se definan índices de calidad sobre el uso de los sistemas de gestión, de modo que cada funcionario judicial o juzgado tenga asociado un índice que mida la calidad de su trabajo.

La tendencia actual es que los sistemas de gestión sean diseñados por compañías que se dedican a eso (como, por ejemplo, Lex-Doctor o Iurix) pero también predominan los diseños propios en muchas instituciones de justicia.⁽¹³⁾ El argumento más usado para los diseños propios es no quedar cautivo de una empresa para cualquier modificación.⁽¹⁴⁾ Si bien ambas opciones (mediando una empresa de desarrollo, o desarrollo propio) presentan tanto ventajas como desventajas, el mayor problema es la dependencia que genera la compra hacia cada empresa.

Una tendencia en auge en otros países es la oferta de sistemas de gestión que se adquieren solo por licencia de uso (el coste es mucho menor, pero debe pagarse todos los años), en los que el proveedor necesita mantener el sistema actualizado y renovado para no perder su encanto frente a los clientes.⁽¹⁵⁾ A esta modalidad se la denomina *evergreen* (“siempre verde” o

(12) Disponible en: http://www.justiciasanluis.gov.ar/wp-content/uploads/2013/10/Formulario_A_Causas_contradictorias1.doc

(13) El Conselho Nacional da Justiça de Brasil ha desarrollado un sistema de gestión que pretende ser obligatorio para todos los Estados, el PJe, pero al cual se niegan los Estados de São Paulo y Rio de Janeiro alegando que no soportarían el volumen de causas que ellos procesan. Una característica del PJe es que está estrictamente vinculado al Código Procesal, intentando impulsar el proceso en forma automática.

(14) También deberían existir unos estándares de migración de datos a nuevos sistemas, ya que la mayor preocupación al momento de cambiar del proveedor de un sistema de gestión es enfrentar las complejidades de una migración de datos.

(15) La relación es la misma que existe para las licencias de Microsoft Office en las que la renovación de la licencia habilita a actualizaciones permanentes.

“siempre renovado”). En ambas modalidades, las reuniones de usuarios han demostrado ser muy necesarias para mantener los sistemas eficientes y actualizados.

Nuestra sugerencia es que, al diseñar los sistemas de gestión, se tenga en cuenta para qué se crean, qué se busca obtener con el sistema, qué se va a registrar y con qué objetivo. Un objetivo básico debería ser, en todos los casos, obtener información de calidad.

3.4. Caracterización de las partes en los procesos judiciales

Los sistemas de gestión en uso están preparados para registrar datos sobre las partes, pero se observa que estos datos son aún muy incompletos, con una vinculación imprecisa (por ejemplo, garantizar que en materia penal la información pertinente pueda asociarse unívocamente a la dupla “imputado-delito” y no quedar indeterminada para la totalidad de la causa, casi siempre vinculada a un hecho).

En las causas civiles la información completa sobre las partes es aún más débil, pero algunas instituciones judiciales provinciales han logrado que los datos estén disponibles con una buena calidad.

En este punto hay prioridades, por ejemplo, primero identificar el Estado Nacional o los Estados provinciales como parte en un proceso, luego disponer de datos sobre edad y género de las partes (para, en particular, medir el acceso a la justicia de grupos vulnerables, como los adultos mayores).

4. Estadísticas, indicadores y datos abiertos

En la era preinformática la única alternativa para hacer estadísticas judiciales era utilizar formularios que mensual, trimestral o anualmente eran completados por cada juez y remitidos a una oficina central de estadísticas.⁽¹⁶⁾ Este sistema provocaba una gran pérdida de información relevante.

Por eso es que aún se mantiene la identificación entre estadísticas e “inventarios” (o sea de datos numéricos de causas activas al inicio del período, iniciadas, resueltas y pendientes al final del período; esto aun cuando los sistemas bien diseñados incluyen diferenciar las causas resueltas por sentencia definitiva de aquellas que no incluyen una decisión sobre el fondo, con la posibilidad de desagregar materias y en algunos casos objetos de juicio relevantes).

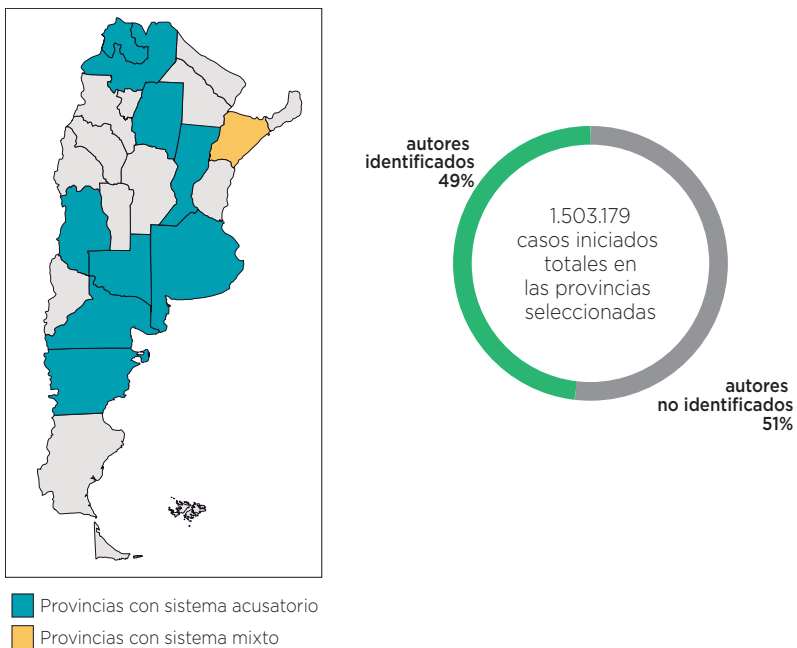
(16) En realidad hay otro diseño posible. El Poder Judicial de Paraguay utilizó durante muchos años un procedimiento en el cual cada expediente, luego de cada acto procesal, era girado a la Oficina de Estadísticas y esta extraía y registraba en planillas la información estructurada de cada movimiento. El sistema es lógicamente perfecto, pero al aumentar la litigiosidad colapsó inmediatamente la Oficina de Estadística, provocando demoras al acumularse allí los expedientes para ser catalogados. Esto llevó a abandonar el sistema.

El paso siguiente fue lograr que el sistema de gestión elaborara automáticamente los formularios estadísticos, con lo cual salieron a luz problemas de calidad de la información. Aunque estos problemas fueran totalmente resueltos, el uso de formularios no evita la pérdida de grandes cantidades de información.

Hoy el dilema es **inventarios** (tan sofisticados como se quiera) vs. repositorios de datos primarios. El ejemplo más patente de este diseño puede apreciarse en la India en el National Judicial Data Grid, que se soporta en una eficiente interconexión entre los sistemas de gestión de los diferentes Estados de la India; al menos en su expresión pública se advierte que solo algunas variables están interconectadas.

En Argentina, los primeros resultados de la ejecución del Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos y del Protocolo Técnico de Datos y de Procesos (si bien no con la totalidad de las instituciones de justicia provinciales, aunque sí con las suficientes como para considerarlas una muestra) representan un interesante avance en la publicación de datos de procuración y administración de justicia.⁽¹⁷⁾

Gráfico 1. Programa Justicia Abierta: cantidad de casos penales iniciados en los ministerios públicos y poderes judiciales en materia penal durante 2018⁽¹⁸⁾



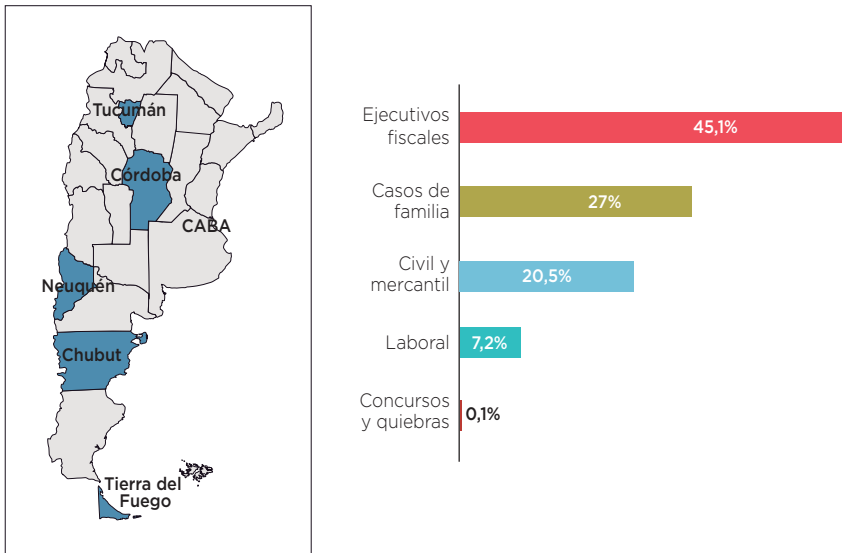
(17) Para ver una descripción del Programa consultar Elena & González Rodríguez (2018, pp. 97-110).

(18) Consultas al sitio datos.jus.gov.ar, realizadas el 28/03/2019.

Algunos datos publicados son absolutamente nuevos: 51% de autores no identificados y tiempos procesales razonables; imputación en menos de dos días en el 55,4% de los casos y elevación a juicio en menos de 45 días en el 27,8% de los casos (siempre tiempos medidos desde la fecha del hecho delictivo).

Los datos en materia no penal muestran una tendencia general a concentrarse en ejecuciones fiscales y conflictos de familia: 72,1% (influenciados por la provincia de Córdoba más poblada e industrializada, mientras que en las restantes provincias se mantiene muy fuerte la prevalencia de los conflictos familiares).

Gráfico 2. Programa Justicia Abierta: distribución porcentual de las materias y objetos de juicio de las causas civiles en los poderes judiciales durante 2018



En la práctica, solo la capacidad de distinguir los objetos de juicio permite tener una visión diferente de la administración de justicia civil.⁽¹⁹⁾ Estos números señalan que un importante porcentaje (45,1%) de causas son ejecuciones fiscales, que podrían tener un trámite automatizado (Baeta, 2019).

Otra señal importante es la prevalencia de las causas de familia (o el crecimiento de alguna de ellas, como la violencia intrafamiliar), lo que implica la necesidad de profundizar la cooperación entre jueces y equipos técnicos en un proceso permanente de investigación (sobre la eficacia de las decisiones judiciales) y capacitación.

(19) Los objetos de juicio al no asumirse por la materia del juzgado (indistinguibles en un juzgado de competencias mixtas, o eventualmente en un juzgado de otra materia por una recusación) pueden agregarse o separarse en nuevos indicadores.

5. Conclusiones

La idea central del Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos y el Protocolo Técnico de Datos y de Procesos supone generar un repositorio común de datos de la justicia argentina. Se advierte en este proceso dos resultados significativos.⁽²⁰⁾

Por una parte, se percibe un salto cualitativo en la capacidad de análisis: el estado actual de la implementación de tecnología en la gestión judicial hace anacrónico que la fuente de información para las estadísticas y los indicadores sean los “inventarios”, metodología que supone varios problemas, el más grave, la degradación de los contenidos de información, así como que los datos agregados no permitan encontrar situaciones que fueron sumadas dentro de grupos heterogéneos. La metodología de inventarios tampoco asegura la calidad, más aún cuando se presta a múltiples fuentes de error. En contrapartida, la disponibilidad de bases de datos cuya unidad de información sean las “causas” –y no sumas– permite la extracción y análisis de todo tipo de información.

Otro resultado significativo ha sido la reducción drástica de los tiempos en que se ponen a disposición los datos: quienes analizan datos judiciales han sufrido siempre los retrasos para acceder a la información, en el mejor de los casos los inventarios están disponibles con entre tres y doce meses de demora y no es raro encontrarse con un año o más de retraso en la publicación de la información. En el estado actual de implementación del Protocolo se ha logrado menos de un mes de demora en la publicación. Esto es así porque antes de la publicación se analiza la calidad de los datos, pero una vez que estos problemas vayan desapareciendo la tecnología disponible permitirá que los datos se actualicen en forma diaria.⁽²¹⁾

Las dificultades más frecuentes surgen de que los sistemas de gestión en uso solo dan una respuesta parcial a las necesidades inmediatas y arrastran diseños y conceptos que no contribuyen a la calidad de la información. Es importante resaltar que todas las instituciones de justicia participantes han hecho un importante trabajo de creatividad y flexibilidad para adaptarse a la lógica del Convenio.

Algunos pocos poderes judiciales siguen cautivos de las empresas que han desarrollado los sistemas, por lo que el acceso a las bases de datos o las modificaciones se demoran. Cuando el desarrollo es propio se pueden hacer los cambios necesarios, pero aún existen otros problemas (como, por ejemplo, soportar grandes volúmenes de información).

No obstante, pensar en un sistema de gestión único y en un conjunto de tablas de codificación unificado para todo el país no parece ser el camino (como ha

(20) Estos resultados pueden ponerse en perspectiva analizando el estudio: De Gràcia (2016).

(21) Esta es aparentemente la situación en el NJDG de la India, donde –aparentemente– la interconexión informática de las instituciones de justicia es muy fluida.

sido en Brasil). Un conjunto de estándares y recomendaciones sobre el diseño y funcionalidades de los sistemas de gestión, aprobados por consenso, sí serían un importante avance. Se ha logrado la homologación de las variables más frecuentes y más relevantes (dando así una respuesta para los ciudadanos), y se ha dejado abierto el conjunto de variables con baja frecuencia y poco relevantes (logrando así no degradar la información y mantener la diversidad, aspectos que son importante para los investigadores).

La publicación de los datos en formato abierto ha sido un plus de relevancia: si bien en el sitio datos.jus.gob.ar se publican algunos indicadores y estadísticas de interés ciudadano, lo más destacable es que las bases de datos con los datos primarios sean descargables por cualquier usuario y que sea posible analizar la información con diferentes criterios, lo que hace a un cambio significativo en la transparencia judicial de los sistemas de justicia. Pero lo más relevante radica en publicar datos primarios abiertos con información a nivel de caso o causa, para que cualquier ciudadano pueda generar sus propios resultados o indicadores, ensayar todo tipo de hipótesis y hacer su propia investigación.

Se han hecho muchos avances. Ahora se debe seguir trabajando en este camino en pos de la transparencia de los sistemas de justicia.

Referencias bibliográficas

Reiling, D. (2009). *Technology for Justice: how Information Technology can support Judicial Reform*. Países Bajos: Leiden University Press.

Jordán Flórez, F. (2017). *Perspectiva interdisciplinar de justicia en el siglo XXI. Justicia y TIC*. Bogotá: Legis.

Elena, S. & González Rodríguez, A. (2018). *Datos Abiertos y Justicia: el Programa de Justicia Abierta*. En S. Elena (Coord.) *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*. Buenos Aires: Ediciones SAIJ.

Baeta, Z. (18 de marzo de 2019). *Tribunais investem em robôs para reduzir volume de ações*. *Valor Econômico*. Recuperado el 6 de agosto de 2019 de: <https://www.valor.com.br/legislacao/6164599/tribunais-investem-em-robos-para-reduzir-volume-de-acoas>

----- **Conselho Nacional da Justiça implanta centro de inteligência artificial**. *Valor Econômico*. Recuperado el 6 de agosto de 2019 de: <https://www.valor.com.br/legislacao/6164601/cnj-implanta-centro-de-inteligencia-artificial>
<<https://www.valor.com.br/legislacao/6164601/cnj-implanta-centro-de-inteligencia-artificial>>

De Gràcia, C. G. (2016). *Transparencia y estadísticas judiciales en los estados federales*, presentado en el Seminario Internacional de Transparencia y Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizado en la Ciudad de México los días 26 al 28 de octubre de 2016.

DATOS ABIERTOS DE JUSTICIA: METODOLOGÍAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN Y ANÁLISIS

RAMIRO SÁNCHEZ FAY - JUAN DAVID LEAÑO LÓPEZ*

1. Introducción

Las tecnologías digitales, en el marco del Gobierno Abierto, son herramientas fundamentales en la implementación de los pilares de este paradigma (transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación ciudadanas).⁽¹⁾

Mientras que la combinación de macrodatos (también conocida como *big data*), el análisis de datos y la tecnología no son necesariamente herramientas nuevas, la sofisticación de los procesos y las aplicaciones web 2.0 representan una gran oportunidad para la administración de estos componentes, que se han tornado esenciales en el desarrollo de políticas públicas (Purón-Cid, Gil-García & Luna-Reyes, 2012).

A lo largo de estos tres años, el equipo del Programa de Justicia Abierta (en adelante, PJA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina (en adelante, MinJus) ha implementado numerosas estrategias de diseño, recolección, análisis y publicación de datos en formato abierto, con el fin de poner a disposición del usuario final un nuevo mecanismo de transparencia, participación y colaboración en el ámbito de la justicia.

En este capítulo abordaremos los principales conceptos pertenecientes al ecosistema tecnológico del Gobierno Abierto, la *big data* y el análisis de datos. También exploraremos las metodologías usadas por el PJA en la implementación y puesta en marcha del primer Portal de Datos Abiertos de la Justicia

(*) Asesores del Programa de Justicia Abierta, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

(1) Cfr. <https://ogpargentina.org/que-es-ogp/>

Argentina: datos.jus.gov.ar. Finalizaremos con un cuadro resumen a través del cual expondremos las que consideramos las principales fortalezas, oportunidades, desafíos y amenazas que presenta la publicación de datos abiertos de justicia en la actualidad.

2. ¿Qué son los datos abiertos?

Podemos entender a los datos abiertos como cualquier información o dato de carácter público cuantificable, tabulado, organizado y reproducible. Representan un activo para cualquier régimen democrático y son el insumo necesario para medir los resultados o impacto de cualquier programa o proyecto público, evaluar políticas públicas, rendir cuentas o aumentar la transparencia de las decisiones de política pública (Purón-Cid, Gil-García & Luna-Reyes, 2012).

La Open Knowledge Foundation (Fundación Conocimiento Abierto)⁽²⁾ define al dato abierto como el dato que puede ser usado libremente, reusado y distribuido por cualquiera, sujeto únicamente a un requerimiento de atribución y de ser compartido de la misma manera en que aparecen.⁽³⁾

Los tres principios básicos de los datos abiertos son:

- disponibilidad y acceso: los datos deben estar disponibles como un todo y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente descargables de Internet. Además, deben estar disponibles en una forma conveniente y modificable;
- reutilización y redistribución: los datos deben ser provistos bajo términos que permitan su reutilización y su redistribución, incluso integrados con otros conjuntos de datos;
- participación universal: cualquier persona debe poder utilizar, reutilizar y redistribuir los datos. No puede existir discriminación alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos, ni restricciones en cuanto a sus posibles usos (Elena, 2018).

La importancia de contar con datos abiertos reside en que permiten que cualquier persona interesada pueda transformar los datos en información, convirtiendo luego esa información en conocimiento.

La justicia ha sido, hasta el momento, el sector del Estado más renuente a incursionar en la aplicación de la filosofía de datos abiertos. En comparación con las ramas legislativa y ejecutiva de gobierno, puede decirse que el progreso en la apertura de conjuntos de datos de justicia ha sido en general más lento e inferior, tanto en términos de volumen de volumen como de calidad de los datos publicados (Markoviç & Gostojiç, 2018, pp. 1-20).

(2) Cfr. <http://okfn.org>

(3) Cfr. <http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>

Publicar datos abiertos referentes a causas judiciales permite transparentar un servicio fundamental para la sociedad. Esto representa un claro avance en términos de confianza en la justicia, al permitir analizar cómo trabajan las organizaciones que la componen, de qué modo se gestionan las causas judiciales, etc. Siguiendo la definición de William Edwards Demming (1900-1993), estadístico y difusor del concepto de calidad total, concordamos en sostener que *“In God we trust. All others must bring data”* (“En Dios confiamos. El resto debe traer datos”).

A través del Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina publicamos, además de datos abiertos, estadísticas que a futuro se pueden convertir en métrica e indicadores, esto es, en instrumentos que permitirán medir el rendimiento de los procesos judiciales en materia penal, civil, laboral, comercial, de familia o tributaria, con el objetivo de mejorar los procesos y tiempos en la justicia.

Como dijo William Thomson Kelvin (1824-1907), físico y matemático británico, “Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre”.

A nivel informático, un formato abierto proviene de una declaración patrocinada por una organización o colectivo de estándares abiertos, que permite almacenar datos digitales libres de restricciones legales y económicas. Como consecuencia, cualquier formato abierto puede ser implementado en protocolos privados (cerrados) o libres (abiertos).

Los siguientes son algunos ejemplos de formatos abiertos distribuidos en cuatro categorías (texto, imagen, video y audio):

- Texto:
 - DjVu (formato de documento, optimizado para imágenes).
 - EPUB (estándar para *ebook*).
 - HTML (formato estándar de las páginas web).
 - OpenDocument de OASIS (para documentos de oficina).
 - Office Open XML ISO/IEC 29500:2008[4] (para documentos de oficina).
 - PDF (formato de documento portátil, optimizado para vectores).
 - RTF (formato de texto enriquecido).
 - TXT (formato de texto).
 - CSV (formato de texto estructurado separado por comas).
- Imagen:
 - JPEG (formato de imagen).
 - PNG (formato de imagen).
 - SVG (formato de gráficos vectoriales).

- Video:
 - Dirac (codec) (formato de video basado en ondículas).
 - Theora (formato de video).
 - VP9 (formato de video).
- Audio:
 - FLAC (formato de audio sin pérdida).
 - Speex (formato de voz).
 - Vorbis (formato de audio general).
 - Opus (formato de audio digital muy versátil).

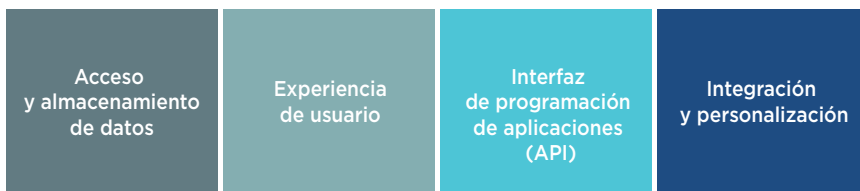
El World Wide Web Consortium (W3C), consorcio internacional que brinda recomendaciones y estándares para asegurar el crecimiento de la World Wide Web (WWW), recomienda el uso de estos formatos con el objetivo de mantener Internet neutral, estandarizada y abierta.⁽⁴⁾

3. ¿Qué es un portal de datos abiertos?

Los portales de datos abiertos son plataformas digitales usadas para almacenar, compartir, conectar y visualizar bases de datos. Estas piezas de *software* ofrecen a los usuarios, además de consistencia, la facilidad de acceder a los datos abiertos desde cualquier parte del mundo. Son el punto de contacto entre la organización y todas aquellas personas, grupos y entidades, dentro y fuera del gobierno, que aportan o usan la información publicada.

Los portales de datos abiertos o catálogos de datos tienen la capacidad de almacenar información y proporcionar acceso público a todos los datos disponibles. Proveen una experiencia de usuario amigable, brindando herramientas para la exploración y reutilización de los datos. Además, facilitan a los desarrolladores de *software* un acceso de “bajo nivel” a los conjuntos de datos a través de una “interfaz de programación de aplicaciones” (API), que permite alimentar sistemas externos con los datos publicados. Finalmente, permiten la integración con las otras páginas web que las organizaciones tengan en producción y personalizar el diseño, agregar logos, páginas adicionales, etc. (Herzog, 2014). Ver gráfico 1.

Gráfico 1. Principales características de un portal de datos abiertos



(4) Cfr. <https://www.w3.org/>

En el mundo de los portales de datos abiertos existen varios sistemas de gestión de contenidos, diseñados especialmente para administrar y publicar *datasets* (conjuntos de datos). Las plataformas más usadas son aquellas desarrolladas en código abierto, entre las cuales se destacan CKAN, DKAN y OGPL (en nuestro país se utiliza además la plataforma Andino). Miles de desarrolladores de *software* alrededor del mundo colaboran de forma independiente y descentralizada en la mejora y perfeccionamiento de estas plataformas, creando comunidades orientadas a brindar soporte, fomentando el desarrollo y la aplicación de los diferentes programas. A continuación describiremos brevemente cada una de estas plataformas.

3.1. CKAN

CKAN es una plataforma de código abierto desarrollada por la Open Knowledge Foundation. Se encuentra dirigida a editores de datos y es utilizada por numerosos gobiernos alrededor del mundo. Es ideal para la publicación, el intercambio y la búsqueda de *datasets*.⁽⁵⁾ CKAN usa el lenguaje Javascript para el desarrollo de la interface de usuarios (*front-end*) y a través de Python accede a la base de datos y al servidor (*back-end*). La información es almacenada en una base de datos PostgreSQL y puede ser instalada en cualquier servidor Linux. Tiene una arquitectura modular que permite desarrollar extensiones funcionales adicionales, como la recolección o la carga de datos. Cuenta con el soporte de la comunidad de desarrolladores de Python (*Python developers community*).⁽⁶⁾

Ejemplos de uso de CKAN:

- Portal brasileiro de Dados Abertos (Brasil): <http://dados.gov.br>
- US Government's open data (Estados Unidos): <https://www.data.gov/>
- Open Africa (Africa Open Data): <http://africaopendata.org>
- UK Open Government Data (Reino Unido): <https://data.gov.uk/>
- Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina (Argentina): <http://datos.jus.gob.ar/>

3.2. DKAN

DKAN es una plataforma de gestión de base de datos basada en CKAN, que ofrece una extensa combinación de herramientas de visualización de datos, integraciones con herramientas externas y tableros de control (Baculima, 2017). Dkan está desarrollada en Drupal, que es un sistema multipropósito de gestión de contenidos altamente personalizable que permite visualizar, editar, organizar y subir colecciones de datos. Es ideal para organizaciones que tienen sus páginas web desarrolladas en el lenguaje de programación PHP (Hypertext

(5) Cfr. <https://ckan.org/files/2012/02/CKAN-Information-brochure.pdf>

(6) Cfr. <https://ckan.org/about/>

Preprocessor). Cuenta con el soporte de la comunidad de desarrolladores de Drupal (*Drupal developers community*).⁽⁷⁾

Algunos ejemplos de uso de DKAN son:

- Offene Daten Köln (Alemania): <http://www.offenedaten-koeln.de>
- California Open Data (Estados Unidos): <https://data.ca.gov/>

3.3. OGPL

Al igual que DKAN, esta plataforma está basada en Drupal, pero no está diseñada para ser compatible con CKAN. Es un desarrollo conjunto entre los gobiernos de Canadá, la India y los Estados Unidos para promover la transparencia y una mayor participación ciudadana.⁽⁸⁾

Son ejemplos de uso de esta plataforma:

- Open Government Data Platform India (India): <https://data.gov.in/>
- Ghana Open Data Initiative (Ghana): <http://data.gov.gh>

3.4. Andino

Andino es la tecnología detrás del Portal Nacional de Datos Abiertos de la República Argentina, datos.gob.ar. Es una repartición de CKAN que se caracteriza por ser fácil de instalar, intuitiva y personalizable. Ha sido diseñada especialmente para facilitar a todos los organismos del Estado argentino el proceso de apertura de datos.⁽⁹⁾ Cuenta con un equipo de desarrolladores que brindan soporte local. Ver tabla 1.

Tabla 1. Cuadro comparativo de las principales plataformas de administración de conjuntos de datos

Producto (tecnología)	Creador/es	Tipo de <i>software</i> y almacenamiento	Comunidad de desarrolladores
CKAN (Python)	Open Knowledge Foundation	<ul style="list-style-type: none"> • Código abierto • Base de datos: PostgreSQL • Opción de alojamiento en la nube 	Comunidad de desarrolladores Python
DKAN (PHP/Drupal)	Nuams	<ul style="list-style-type: none"> • Código abierto • Opción de alojamiento en la nube 	Comunidad de desarrolladores Drupal

(7) Cfr. <https://www.drupal.org/about>

(8) Cfr. <https://ogpl.github.io/index-en.html>

(9) Cfr. <https://github.com/datosgobar/portal-andino>

Producto (tecnología)	Creador/es	Tipo de software y almacenamiento	Comunidad de desarrolladores
OGPL (PHP/Drupal)	Diseñada por los gobiernos de la India y de los Estados Unidos	• Código abierto	
Andino (Python)	Gobierno de Argentina	• Código abierto	Comunidad de desarrolladores local

4. Datasets o conjuntos de datos

Un *dataset* o conjunto de datos es una tabla/matriz estructurada, tabulada y de fácil acceso, donde cada columna representa una variable y cada fila un miembro perteneciente al conjunto de referencia. Es el resultado de la programación de un modelo relacional de documentos informáticos como archivos de texto (.doc, .txt, .xls, etc.), tweets, *clickstream* blogs, entre otros.

En el ámbito de la *big data*, los conjuntos de datos suelen ser tan grandes que tienen que ser procesados por aplicaciones no tradicionales como Hadoop, Workbench, Jupyter Notebooks, MongoDB, Hadoop, SAP, Pentaho o Tableau (Machairidou, 2018). Existen muchos otros sistemas que se usan y que dependen del momento del procesamiento o análisis de la información del negocio.

Los conjuntos de datos del MinJus son almacenados y reprocesados en una base de datos administrada con Microsoft Access, mientras que los datos de la justicia nacional y de las instituciones superiores de justicia de las provincias usan una base de datos Mysql con Workbench como herramienta de diseño, Tableau Desktop y Jupiter Notebooks para el análisis y visualización de las métricas. Al día de la fecha, la base de datos del Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina alberga más de 50 gigabytes de información pública en formato abierto.

4.1. Guías para la publicación

Existen varias metodologías para la publicación de conjuntos de datos en el ámbito del Gobierno Abierto, de la cuales destacamos las siguientes (Kučera, 2014):

- *Open Data Handbook (Manual de datos abiertos)*: publicado por la Open Data Foundation en el 2012 y con actualizaciones constantes a través de la plataforma de desarrollo colaborativo GitHub.⁽¹⁰⁾ Contiene un conjunto de recomendaciones que orientan cuestiones tales como la selección de *datasets* para hacerlos públicos, la concesión de licencias o la comunicación a los usuarios potenciales.⁽¹¹⁾
- *Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement (Guía sobre datos de gobierno abierto para la participación ciudadana)*: desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas, con una segunda edición publicada

(10) Cfr. <https://github.com/okfn/opedatahandbook>

(11) Disponible en: <http://opendatahandbook.org>

en el 2013. Esta metodología se centra en fortalecer la participación ciudadana y está dirigida principalmente a responsables políticos y tecnólogos.⁽¹²⁾

- Open Government Data Toolkit (conjunto de herramientas para datos de gobierno abierto): metodología introducida por el Banco Mundial en 2014, regularmente actualizada con nueva información. Acuña el concepto de *open government data* (datos de gobierno abierto) y señala algunos requerimientos específicos para la publicación de datos abiertos, tales como las licencias de uso que se deben aplicar a los *datasets*, a la vez que recomienda la implementación de ciertas tecnologías y subraya la importancia de la calidad de los datos a publicar.⁽¹³⁾
- Open Data Institute Guides (Guías del Instituto de Datos Abiertos): lanzada por el Open Data Institute (ODI) en 2014, actualizada en julio de 2019. Es un catálogo de guías que proporciona una serie de lineamientos para la publicación y consumo de datos abiertos.⁽¹⁴⁾
- *Communicating Open Government. A How-To Guide (Cómo comunicar Gobierno Abierto)*: trabajo realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), publicado en el 2019. Esta guía está dirigida principalmente a oficiales de comunicación y funcionarios públicos que buscan desempeñar un papel más importante en este contexto.⁽¹⁵⁾
- Recommendation of the Council on Open Government (Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto): es un documento publicado por la OCDE en el 2017. Su objetivo es ayudar a diseñar e implementar estrategias para maximizar el impacto de las políticas de Gobierno Abierto bajo los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación ciudadana.⁽¹⁶⁾

4.2. Estándares y buenas prácticas

Basándonos en las anteriores metodologías y teniendo en cuenta las buenas prácticas y estándares planteados por la comunidad, las siguientes son algunas características que consideramos básicas para la publicación de un conjunto de datos en un portal de datos abiertos.

- Usuarios y roles: especificar los roles y sus responsabilidades para las actividades y tareas relacionadas con la publicación de Datos de Gobierno Abierto, por ejemplo:
 - usuarios con permiso solo de lectura de datos;
 - usuarios que pueden publicar datos en la plataforma;
 - usuarios que pueden publicar y editar datos en la plataforma.

(12) Disponible en: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf>

(13) Disponible en: <http://data.worldbank.org/open-government-data-toolkit>

(14) Disponible en: <http://theodi.org/guides/engaging-reusers>

(15) Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Guide.pdf>

(16) Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>

- Formato de los datos: publicar los conjuntos en la mayor cantidad de formatos abiertos posibles, por ejemplo:
 - CSV;
 - JSON.
- Visibilidad y privacidad: tener en claro cuándo un conjunto de datos es público, privado o descargable. Los conjuntos de datos pueden cambiar de estado a lo largo del tiempo debido a factores que pueden ser tanto internos de la organización como externos. Así, hablamos de:
 - conjunto de datos públicos: cuando cualquier usuario pueden acceder a él;
 - conjunto de datos privados: cuando únicamente su creador o grupo de usuarios pueden acceder a él;
 - conjunto de datos descargables: cuando cualquier usuario puede acceder a él y además descargarlo mediante un enlace válido de descarga.
- Catalogación de datos: se debe proporcionar una catalogación de datos con el fin de ayudar a los usuarios a ubicar fácilmente los datos publicados.
- Metadatos: los metadatos ayudan a describir y entender un conjunto de datos mediante un grupo de propiedades previamente definidas y según el tipo de información que se esté tratando (Bakinam, 2017). Permiten que los usuarios comprendan mejor la información publicada.
- Licenciamiento: adjuntar licencia de uso y distribución (por ejemplo, el Open Data Institute recomienda el uso de la licencia Creative Commons 4.0)⁽¹⁷⁾ garantiza que los datos publicados están legalmente abiertos e informa a los usuarios sobre los términos de uso de los mismos. Tipos de licencia:
 - Creative Commons Licence (<http://www.creativecommons.org.ar/>).
 - Open Data Commons (<https://opendatacommons.org/>).
- Interconexión: con el fin de aumentar el valor de los conjuntos de datos proporcionados, se debe interconectar los *datasets* relacionados.
- Explotación y visualización: para facilitar la experiencia de los usuarios se deben ofrecer varias consultas de información. Las herramientas de visualización proveen al usuario final de una vía rápida y fácil de entender los datos que son de su interés.

4.3. Implementación del Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina

El Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina del MinJus –datos.jus.gob.ar– fue desarrollado sobre CKAN y dispone de 10 conjuntos de datos que contienen un total de 57 *datasets* de 24 instituciones, incluyendo algunas de las principales instituciones superiores de justicia (ISJ) del país. Contiene datos de las causas del Poder Judicial de Córdoba, las del Superior Tribunal de Justicia de Chubut

(17) Véase <https://theodi.org/article/publishers-guide-to-open-data-licensing/>

o las Ministerio Público Fiscal de Mendoza, entre otras. Asimismo ofrece datos sobre organizaciones que pertenecen a la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tales como Inspección General de Justicia, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, Oficina Anticorrupción, Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena, Subsecretaría de Acceso a la Justicia, entre otras. Ver gráfico 2.

Gráfico 2. Los diez conjuntos de datos del Portal de Datos Abiertos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos al mes julio de 2019



Un *dataset*, como por ejemplo “Codificación de delitos del Código Penal Argentino”, puede estar vinculado de manera simultánea a tres grupos de datos: instituciones de Justicia, Legislación y Política Criminal, como se muestra en el gráfico 3.

Gráfico 3. *Dataset* “Codificación de delitos del Código Penal argentino”⁽¹⁸⁾



5. Análisis de datos y publicación

La metodología de análisis y publicación de datos implementada por el PJA se basa en tres etapas (ver gráfico 8):

- Extracción, transformación y carga (ETL).
- Procesamiento, reprocesamiento y análisis.
- Publicación.

(18) Disponible en: <http://datos.jus.gob.ar/dataset/codificacion-de-delitos-del-codigo-penal-argentino>

Por un lado, tenemos los datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, ya en su mayoría normalizados, que se recolectan a través de servicios web y se publican casi inmediatamente.

Por su parte, los datos provenientes de la aplicación del Convenio Interjurisdiccional de Datos Abiertos de Justicia enviados por las ISJ son publicados luego de un exhaustivo proceso de análisis y estandarización, a fin de subsanar la complejidad de los sistemas de gestión, las anomalías en las bases de datos, las diversas formas de administración de dichas bases y la pronunciada brecha digital que existe entre las diferentes instituciones de justicia a nivel nacional y provincial.

5.1. Extracción, transformación y carga (ETL)

Una vez que los datos son preprocesados por las ISJ, estos se envían en formato .CSV a través de un protocolo cifrado de transmisión de archivos (SFTP) desarrollado por el equipo de la Dirección de Informática del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La información enviada se reprocesa y analiza por el área técnica del PJA, un equipo multidisciplinario especializado en la ingeniería y el análisis de datos, por medio de metodologías de aprendizaje automatizado (*machine learning*). Este equipo normaliza y estandariza los atributos y etiquetas de los *datasets* recolectados.

Estos datos procesados por el PJA los llamamos “datos primarios procesados” mientras que los conjuntos de datos enviados por las ISJ, sin intervenir, los denominamos “datos primarios puros”. Ambos *datasets* se publican con su respectiva metadata y en el caso de los datos primarios procesados se acompaña la publicación con una sencilla secuencia de visualizaciones para proporcionar un contexto que ayuda a entender la relación de los datos analizados.

5.2. Procesamiento, reprocesamiento y análisis

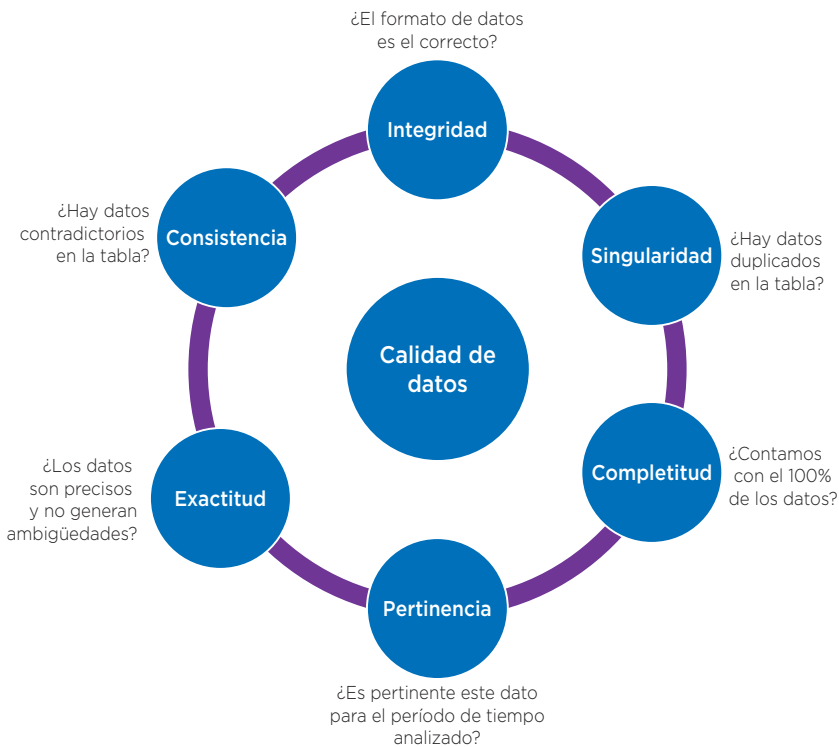
Para lograr estadísticas e indicadores válidos, necesitamos contar con datos de calidad. Este paso es el que demanda mayor tiempo y esfuerzo. Tiene que ver con el procesamiento, reprocesamiento y análisis exhaustivo de los datos, para cada envío de datos realizado por las ISJ.

En el PJA implementamos un proceso de mejora continua (o ciclo PDCA, por las siglas en inglés *Plan* -planificar-, *Do* -hacer-, *Check* -verificar- y *Act* -actuar-) para mejorar la calidad de los datos. Estos pasos consisten en:

- Planificar: el primer paso es definir o planificar cómo mejorar la calidad de los datos. Para ello se confeccionó el Protocolo Técnico de Datos y Procesos (PTD) en el marco del Convenio Interjurisdiccional de Datos Abiertos de Justicia, donde se especifican las tablas, campos, formato y periodicidad de los datos que deben elaborar las instituciones de justicia.

- **Hacer:** el segundo paso es implementar las acciones planificadas y procesos para el envío y recepción de los datos.
- **Verificar:** el tercer paso es comprobar, mediante un análisis exhaustivo, si la calidad de los datos cumple con lo especificado en el PTD (ver gráfico 4).
- **Actuar:** finalmente se envían las observaciones a las instituciones de justicia para que se implementen los cambios pertinentes en caso de detección de errores y así evitarlos a futuro.

Gráfico 4. Tareas realizadas para la verificación de la calidad de los datos



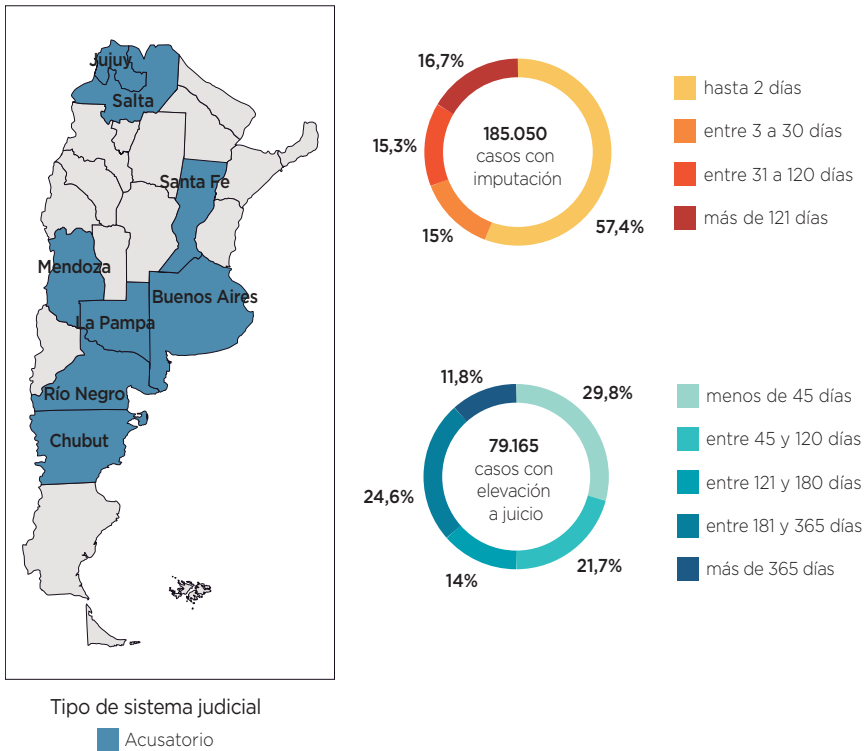
5.3. Publicación

En el PJA publicamos estadísticas que a futuro se convertirán en indicadores. Para armar las estadísticas partimos de los datos primarios y, luego de analizar la calidad de los datos, realizamos la unión de diferentes tablas definidas en el Protocolo Técnico de Datos.

Contamos con dos tableros principales, uno en materia penal y otro en materia no penal (civil patrimonial y comercial, tributario fiscal, laboral, de familia y concursos y quiebras).

En materia penal, para la estadística de delitos se combinan la tabla de casos con la tabla de delitos y tablas anexas (código de delito, código de unidades fiscales). Próximamente combinaremos estas tablas con datos estructurales y datos demográficos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), a fin de definir indicadores, como por ejemplo tasa de delincuencia por provincia y por delito (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Materia penal: tiempo transcurrido desde el inicio del caso hasta su imputación y hasta la elevación a juicio (período: enero 2013 a mayo 2019)



En materia civil, para la estadística de objetos de litigio o juicio, se combinan la tabla de causas con la tabla de objetos de litigio y tablas anexas (código de objeto y materia, código de unidades fiscales). Próximamente combinaremos estas tablas con datos estructurales y datos demográficos del INDEC para definir indicadores, como por ejemplo tasa de litigio por provincia y por objeto (ver gráfico 6).

Gráfico 6. Materia no penal: causas iniciadas por materia y principales objetos de litigio en las provincias seleccionadas (período: enero 2017 a mayo 2019)

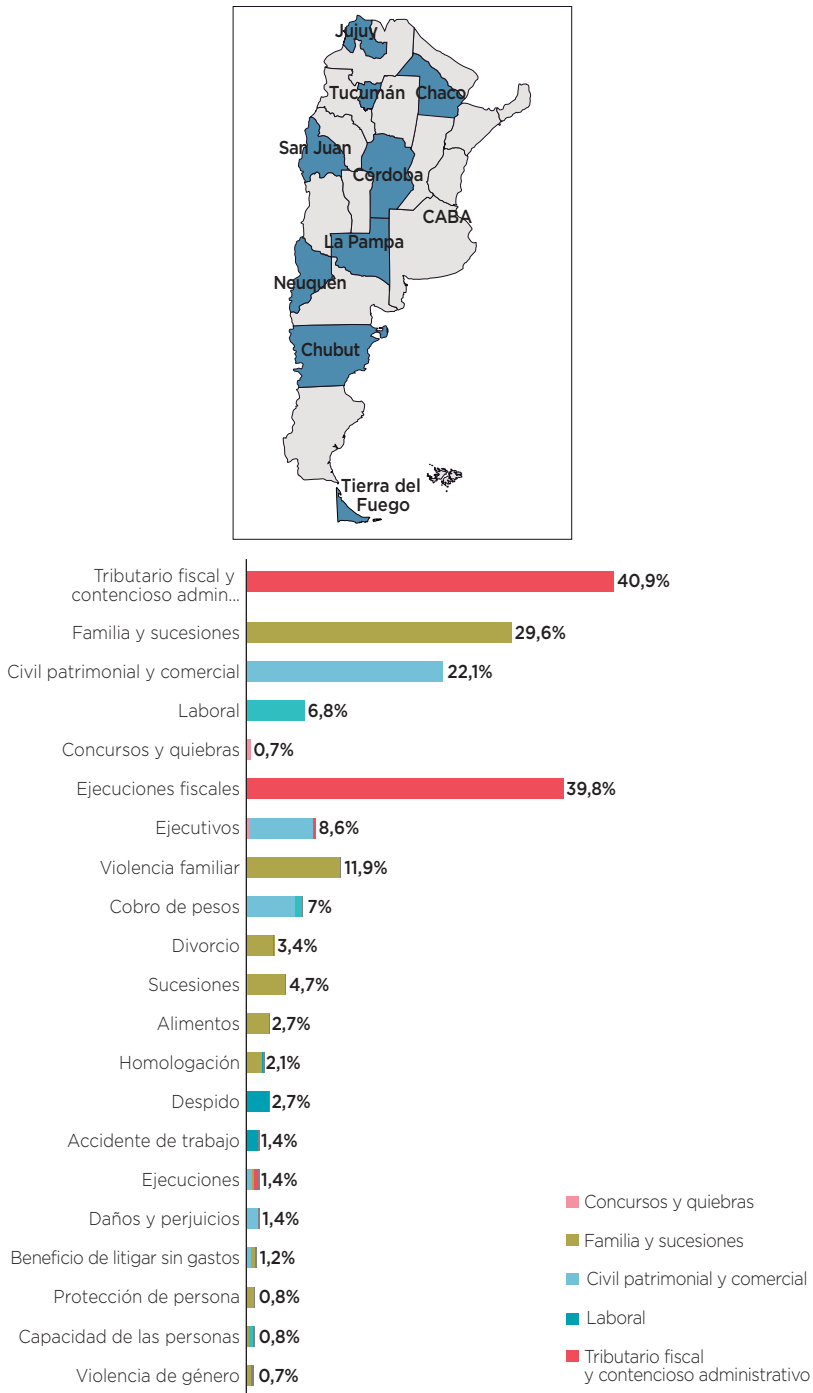


Gráfico 7. Resumen del proceso de *data analytics* realizado por el PJA de los datos de las instituciones superiores de justicia provinciales, nacionales y federales

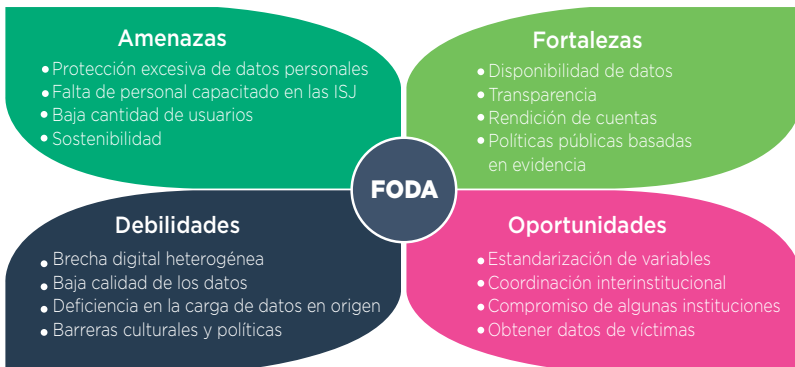


6. Conclusiones

A modo de conclusión, podemos afirmar que, luego de poner en marcha la publicación de datos de justicia, contamos con una metodología de trabajo eficiente, eficaz y basada en la mejora continua.

A modo de balance y analizando el estado de situación en la que se encuentra el Programa de Justicia Abierta, detectamos y armamos la siguiente matriz de análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA):

Gráfico 8. Matriz de análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas



- **Fortalezas:** las principales fortalezas tienen que ver con la disponibilidad de los datos, que ya se encuentran publicados en el portal, lo que permite comenzar a cumplir con el requerimiento de la sociedad en cuanto a la rendición de cuentas y acceso a la información del sector justicia para mejorar la transparencia de los poderes del Estado. Por otro lado, a partir de los datos es posible definir nuevas políticas públicas basadas en evidencia.
- **Amenazas:** podemos mencionar el grado de preocupación en cuanto a la publicación de datos abiertos y si la misma puede dañar la privacidad del individuo por el contenido de información de carácter personal, a pesar de cumplir con la legislación de Protección de los Datos Personales (ley 25.326), ya que se preserva el anonimato de los datos. Otro aspecto tiene que ver con la baja usabilidad hasta el momento de los datos por parte de ciudadanos no especializados en la materia. Representa otra amenaza la falencia en cuanto a la capacitación de los recursos humanos del sector justicia en el uso de herramientas tecnológicas y de datos en general, dificultad que requerirá un esfuerzo continuo a fin de contar con personal idóneo y actualizado. Por último, podemos mencionar la sostenibilidad del Programa Justicia Abierta, para que pueda trascender ante cambios de liderazgo.
- **Debilidades:** la principal debilidad tiene que ver con la calidad de información que está relacionada con la carga de datos de origen, tema que se está trabajando en las instituciones de justicia. Además, en nuestro país existe una gran disparidad entre las instituciones de justicia en lo que respecta a las posibilidades de contar con los recursos tecnológicos requeridos para llevar adelante una política de datos abiertos, es por eso necesario una continua actualización tecnológica. Por último, algo más difícil de superar, es la existencia de barreras culturales y políticas que dificultan el convencimiento de las ventajas que lleva contar con una cultura de apertura de los datos, ya que aún existen silos de información, difíciles de franquear. Este es un aspecto sobre el que resta trabajar, a fin de avanzar hacia un mayor uso de los datos.
- **Oportunidades:** por último, como oportunidades, continuamos trabajando en la estandarización de variables de justicia para unificar la nomenclatura y así evitar llamar a una misma cosa con dos nombres distintos. Los distintos ordenamientos jurídicos existentes a nivel subnacional suponen un fuerte trabajo con cada una de las instituciones de justicia a fin de aplicar parámetros comunes de trabajo con los datos. Adicionalmente, una oportunidad de mejora tiene que ver con la coordinación interinstitucional con las justicias provinciales, dirigida a contar, en tiempo y forma, con los datos abiertos (disparidad temporal de los datos). En la actualidad el mayor esfuerzo que realiza el Programa tiene que ver con alcanzar acuerdos en este sentido y si bien la mayoría de las instituciones tienen compromiso para participar y cumplir con el convenio, existen algunas pocas que aún no se sumaron al proyecto. Además sumaremos a los datos publicados la información desde la visión de las víctimas, debido a su centralidad en el proceso penal.

En síntesis, más allá de los desafíos recién enumerados para seguir avanzando en la implementación de una política de datos abiertos para el sector justicia de nuestro país, es indudable que nos encontramos ante una nueva etapa, en la cual el Estado está asumiendo un rol activo para la aplicación de los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas a todos sus niveles.

Referencias bibliográficas

- Baculima, J.** (2017). *Buenas prácticas para la implementación de plataformas de investigación*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid. Recuperado el 7 de agosto de 2019 de: http://oa.upm.es/47925/1/TFM_JOHN_BACULIMA_CUMBE.pdf
- Bakinam T.** (2017). Evaluation of the OntoSoft Ontology for describing meta data for legacy hydrologic modeling software. Recuperado el 7 de agosto de 2019 de: <https://www.sciencedirect.com/>
- Elena, S.** (2018). Los aportes de los datos abiertos a la justicia. En S. Elena (Coord.) *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*. Buenos Aires: Ediciones SAIJ. Recuperado el 7 de agosto de 2019 de: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>
- Herzog, T.** (2014). Technology Options for Open Government Data Platforms. White Paper. *The World Bank*. Recuperado el 7 de agosto de 2019 de: <http://opendatatoolkit.worldbank.org/docs/OGDPlatforms-White-Paper.docx>
- Kučera, J.** (2014). Methodologies for publication of Open Government Data. Recuperado el 7 de agosto de 2019 de: https://nb.vse.cz/~xkucj30/dissertation/Kucera_OGD_methodologies_EN_v1.pdf
- Machairidou, S.** (2018). Big Data and Tableau. Recuperado el 7 de agosto de 2019 de: <https://ikee.lib.auth.gr/record/297918/files/GRI-2018-21585.pdf>
- Markovič, M. & Gostojič, S.** (mayo, 2018). Open Judicial Data: A Comparative Analysis. *Social Science Computer Review*. DOI: 10.1177/0894439318770744.
- Purón-Cid, G., Gil-García, J. R. y Luna-Reyes, L.** (2012). IT-enabled policy analysis: New technologies, sophisticated analysis and open data for better government decisions. ACM International Conference Proceeding Series. DOI: 10.1145/2307729.2307746.

SECCIÓN II

FORTALEZAS, AMENAZAS Y RIESGOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO DE DATOS ABIERTOS DESDE UNA PERSPECTIVA PROVINCIAL

MARÍA GABRIELA BENEDICTO*

Luego de la firma del Convenio de Datos Abiertos entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y los poderes judiciales provinciales, entre otros organismos, se pusieron para su consulta los primeros borradores del Protocolo Técnico de Datos (PTD) y del Protocolo Técnico de Procesos (PTP).

Estos documentos tienen por objetivo delinear en forma conjunta **los datos sobre los cuales trabajar y los procesos que permitirán la producción en forma ordenada**; a la vez definen las bases para alcanzar el objetivo de **elaborar y sistematizar un nuevo sistema de estadísticas para la justicia argentina**.

Construir un repositorio único que contenga los datos de las justicias provinciales, la justicia nacional y la justicia federal es un desafío enorme pero definitivamente necesario. Contribuye, por un lado, a mejorar la calidad y la transparencia de la información estadística elaborada por las distintas jurisdicciones. Por otro, contar con información completa a nivel país permite, entre otras cosas, rendir cuentas, diagnosticar correctamente para diseñar políticas públicas adecuadas y cumplir con estándares internacionales como establece, por ejemplo, el Plan Iberoamericano de Estadísticas Judiciales.

Cada provincia es una jurisdicción independiente, con sus propias normativas procesales y con diferentes grados de avances tecnológicos. Esto profundiza aún más la dificultad de construir un único repositorio donde las variables puedan ser homologadas y los indicadores calculados a partir de ellas puedan ser comparados. La dificultad aumenta porque, además, cada provincia tiene

(*) Directora General de Estadística e Indicadores Judiciales, Poder Judicial de la provincia del Chubut.

sus propios sistemas de registraci3n, que incluso pueden ser diferentes para cada fuero. Extraer informaci3n v3lida, interpretarla, homologarla y publicarla en forma comparada no solo no es tarea sencilla, sino que adem3s puede incurrirse en graves errores de interpretaci3n.

Varias fueron las resistencias que se generaron en las provincias a partir de la firma del Convenio de Datos Abiertos, y constituyeron realmente amenazas a la implementaci3n y cumplimiento del Protocolo.

La cuesti3n m3s resistida fue la necesidad de informar un identificador 3nico por imputado que permitiera la trazabilidad del proceso desde el inicio de la causa en el MPF hasta su salida del sistema judicial. Este indicador se repetir3a en cada causa donde el imputado fuera parte y, por ende, la persona podr3a ser identificada luego de un efectivo procedimiento de validaci3n.

La adecuaci3n de la informaci3n existente en cada jurisdicci3n al formato de las tablas del PTD constitu3a un trabajo extra a la labor diaria de las 3reas de estadística de los organismos, incluso cuando los organismos estuviesen totalmente informatizados. Para poder obtener informaci3n estadística v3lida de un sistema de gesti3n, debe definirse primero el sistema de indicadores que permitir3 monitorear luego dicho sistema e identificar las variables que ser3n necesarias relevar para poder alimentar esos indicadores. El PTD intenta implantarse en organismos que, en su mayor3a, ya tienen funcionando un sistema de gesti3n propio y generan sus propias estadísticas. Muchas de las variables requeridas por el protocolo o no fueron contempladas en el diseño del sistema o no fueron categorizadas de la manera que ahora se solicitan; es esperable que esto genere resistencia en los responsables de las 3reas que deben remitir la informaci3n para cumplir con el convenio.

El Grupo de Responsables de las 3reas de Estadísticas de los Poderes Judiciales de las Provincias Argentinas y de la Ciudad Aut3noma de Buenos Aires (GREPJ), que funciona en el marco de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia (JuFeJus), homologa, recolecta y publica anualmente las estadísticas judiciales de las provincias y la Ciudad Aut3noma de Buenos Aires desde el año 2001. Arduo fue y sigue siendo el camino para consensuar definiciones, establecer convenciones y reunir datos en tiempo y forma de las 24 jurisdicciones; no es f3cil encontrar un 3nico modelo que refleje la diversidad y a eso se suman, adem3s, las dificultades que muchas provincias tienen para recolectar la informaci3n: las herramientas inform3ticas no est3n en un mismo nivel de desarrollo ni tampoco las 3reas de estadística tienen la misma relevancia dentro de la organizaci3n. Si los requerimientos del PTD fuesen diferentes de lo que ya se est3 informando en el marco de la JuFeJus, esto impactar3a negativamente en el grado de respuesta de los poderes judiciales provinciales.

Si bien las publicaciones del GREPJ actualmente se realizan en formato abierto, no est3n a disposici3n los datos primarios que generan esas estadísticas, sino que cada provincia calcula su indicador de acuerdo a la definici3n acordada,

los que luego se agregan para construir un indicador consolidado a nivel país. Por supuesto que esto es un riesgo, ya que de no ser extremadamente clara la definición y la estructura de un indicador, se pueden obtener valores diferentes para describir un mismo fenómeno.

Si los indicadores publicados por JuFeJus fuesen distintos a los publicados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación –lo que probablemente ocurra por las diferentes metodologías utilizadas– estaríamos ante dos fuentes oficiales (y públicas) con estadísticas judiciales diferentes de la República Argentina. Y si esa información está desagregada a nivel provincia, tres podrían ser las fuentes diferentes teniendo en cuenta que las provincias publican sus estadísticas en sus propios sitios web; siguiendo el mismo análisis, no siempre coinciden los datos informados por la provincia con los informados a la Junta (por ejemplo, un indicador que en principio parecería básico como lo es **cantidad de causas ingresadas**, puede diferir si en un ámbito se consideran como tales los incidentes iniciados, y en el otro no se los contabiliza).

La consulta generada a todos los organismos firmantes del convenio, y el intercambio generado a partir de ello, permitió revertir en cierta parte las amenazas que se describieron en los párrafos anteriores.

El identificador único de imputado fue desestimado; el identificador cambia si se hace referencia a una causa diferente. Solo se puede esquematizar el camino (movimientos procesales) que recorre una persona dentro de una misma causa.

Por otro lado, la comisión técnica encargada de redactar los borradores del PTD recibió los informes presentados por el GREPJ y por algunas provincias, e incorporó varias de las propuestas. Se plantearon varias instancias de retroalimentación por medio de videoconferencias y en muchos casos se homologaron definiciones de variables, el rediseño de algunos indicadores y la periodicidad de la presentación de la información.

Sin embargo, el riesgo de tener estadísticas oficiales diferentes según la fuente aún existe, así como también el de describir un fenómeno a nivel país asumiendo que es comparable entre las distintas jurisdicciones, cuando en realidad no lo es.

Es muy difícil homologar etapas o comparar indicadores de carga cuando los sistemas procesales y administrativos son diferentes en todas las provincias (más aun en algunas jurisdicciones todavía conviven dos sistemas penales diferentes).

No quiero decir con esto que sea imposible, sino que es indispensable tener en cuenta la variabilidad introducida por el carácter federal de nuestro país, tanto a la hora de diseñar los instrumentos de recolección como al momento de extraer conclusiones y mostrar los resultados.

No es lo mismo si el organismo es un juzgado (a cargo de un único juez) que si es un órgano administrativo con un colegio de jueces; la relación causa/uosj (unidad

operativa del sistema judicial) no sería directamente comparable si no se tienen en cuenta esas particularidades.

Una causa iniciada en un fuero civil puede ingresar en un organismo y luego remitirse a otro (por recusación o conexidad por ejemplo); si la causa cambia de número y no tiene un identificador que permita su trazabilidad, es imposible describir el camino procesal sin incorporar en las tablas del PTD nuevas variables que permitan relacionarlas.

Como consecuencia del análisis realizado hasta este punto, es claro que no se pueden soslayar las amenazas y los riesgos que están latentes en el desarrollo del Portal de Datos de la Justicia Argentina, que es el objetivo final de este proyecto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Sin embargo, no se discute la trascendencia ni la necesidad de contar con ese repositorio, y a pesar del gran esfuerzo que esto está demandando, las áreas técnicas de las provincias involucradas en el proceso de generación de la información se han enriquecido en este proceso.

Por un lado, la Dirección de Estadística e Indicadores Judiciales del Poder Judicial de la Provincia del Chubut (DGEIJ) participó activamente en las instancias de intercambio que propuso el equipo técnico encargado de la redacción del PTD, y realizó propuestas que, a su vez, obligaron a revisar el diseño de sus propios indicadores.

La Secretaría de Informática Jurídica (SIJ), por su parte, generó los procesos que permitieron la extracción y adecuación de los datos cargados en los sistemas de gestión de los organismos a los formatos de las tablas del PTD, automatizando los envíos de acuerdo a las pautas especificadas en el PTP.

Todo esto implicó necesariamente una interacción continua y una comunicación fluida entre las dos áreas, fortaleciendo así las bases del sistema de información de la judicatura provincial.

El cumplimiento del convenio amplió el espectro y aumentó la calidad de la información primaria que ya se listaba para alimentar el Sistema de Indicadores de Gestión al tener que realizar algunos ajustes, ya sea para incluir más variables en una misma tabla de datos, readecuar tablas de códigos, incorporar nuevos campos que no estaban previstos en el sistema de gestión o establecer la obligatoriedad de la carga en campos ya existentes.

El análisis exhaustivo que el Equipo de Datos de Justicia Abierta realizó de cada una de las tablas que se enviaron a modo de prueba también contribuyó a mejorar la calidad de la información y de los procesos que la generan.

El compromiso que se evidenció a la hora de revisar los envíos, el análisis detallado de cada ítem y el proceso de retroalimentación que se generó con el intercambio de consultas da cuenta del compromiso de los técnicos y asesores con los objetivos del convenio y con los organismos firmantes. No se

limitan a “recibir y publicar” sino que se proponen que la información que se publica sea consistente; vale remarcar esto como una fortaleza más del programa.

Querer evaluar la realidad de tantos sistemas con un mismo instrumento de medición es una tarea demasiado ambiciosa. El PTD funciona como una matriz muy grande que puede mostrar la realidad de cada organismo individualmente, pero esa matriz va perdiendo dimensiones a medida que empiezan a agregarse las capas de otros organismos con los que se quiere comparar.

El Portal de Datos Abiertos ya es una realidad que se va alimentando lentamente y con gran esfuerzo por parte de las áreas técnicas de los organismos que firmaron el convenio. Personalmente creo que va a demandar mucho tiempo hasta que el repositorio esté completo y cuente con información consistente de toda la justicia argentina, pero también creo que es un objetivo que no se debe dejar de perseguir. De esa manera podremos como país cumplir con el principio de transparencia y participación ciudadana que establece la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública: contar con una administración de justicia **transparente en su gestión, abierta al escrutinio público, tolerante a la crítica y permeable a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía.**

Referencias legislativas

X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. (junio, 2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_comisiondecalidad_carta_iberoamericana_de_calidad.pdf

Cumbre Judicial Iberoamericana. (noviembre, 2006). Plan Iberoamericano de Estadísticas Judiciales. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de: <http://www.cumbrejudicial.org/plan-iberoamericano-de-estadisticas-judiciales-plier>

VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. (junio, 2004). Declaración de Copan - Sistemas de Información Estadística. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de: http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId=24801&name=DLFE-1013.pdf

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. (octubre, 2016). Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de: <https://github.com/datos-justicia-argentina/Convenio-Interjurisdiccional-de-Datos-Judiciales-Abiertos/blob/master/Convenio%20Interjurisdiccional%20de%20Datos%20Abiertos%20de%20Justicia.pdf>

----- (febrero, 2018). Protocolo Técnico de Datos. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de: <https://github.com/datos-justicia-argentina/Protocolo-de-implementacion-Convenio-Interjurisdiccional-de-Datos-Judiciales-Abiertos/blob/master/Protocolo%20de%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Convenio%20Interjurisdiccional%20de%20Datos%20Abiertos%20de%20Justicia.pdf>

BUENAS PRÁCTICAS Y DESAFÍOS PENDIENTES

PROCURACIÓN GENERAL, ÁREA DE PLANIFICACIÓN,
CONTROL DE GESTIÓN Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

MARIO DANIEL CORROPPOLI* - MARÍA ALEJANDRA LÓPEZ**
HERNÁN GRICMAN*** - EQUIPO DE TRABAJO****

1. Introducción

El Portal de Datos de la Justicia Argentina dice:

... los datos abiertos son un medio para comprender mejor el funcionamiento del gobierno, fortalecer el rendimiento de cuentas, modificar y mejorar la manera de prestar y acceder a los servicios públicos, alentando a descubrimientos que mejoren la vida de la ciudadanía.

Al poner disponibles datos públicos, los gobiernos permiten que terceros (empresas, periodistas, investigadores y cualquier otro ciudadano) puedan desarrollar recursos y herramientas que generen impacto positivo sobre sus comunidades.

Con la publicación de datos abiertos, el Portal de Datos de la Justicia Argentina facilita el proceso de búsqueda, descubrimiento y acceso a datos que facilitan la toma de decisiones y a partici-

(*) Licenciado en Administración (UBA), especializado en Gerenciamiento Efectivo (UADE). Director de Control de Gestión y Sistemas de Información.

(**) Licenciada en Informática (UNPSJB). Directora de Informática.

(***) Licenciado en Sistemas de Información (UBA) y Abogado (UBA). Se desempeña en el Departamento de Gestión de Proyectos.

(****) El equipo de trabajo de Planificación, Control de Gestión y Sistemas de Información del Ministerio Público Fiscal del Chubut está integrado por ocho profesionales: licenciados en Informática, en Sistemas de Información, en Relaciones Públicas y Administración.

pación por parte de funcionarios, investigadores y de todos los ciudadanos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, s/f).

2. Los primeros pasos

Corría el año 2016 cuando se recibe un desafío de parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación para su programa Justicia 2020.

Hasta ese momento se contaba con informes para estadísticas judiciales; ellos, a partir de datos de los casos o causas contenidos en planillas, con totales generales al 31 de diciembre de cada año.

Por otra parte, el Ministerio Público Fiscal del Chubut (MPF) posee un sistema de gestión de casos penales que se denomina “Coirón”, que facilita la salida de información que se pretenda, entre otras, para informar a las estadísticas judiciales locales y nacionales.

La nueva perspectiva que se presentó desafiaba el *statu quo*, ya que abría las bases de datos de cada caso penal tramitado y de las personas involucradas en los hechos investigados, su estado procesal en cada momento. Ello, teniendo en cuenta que cada persona, en un caso, puede seguir con un camino procesal diferente.

Debemos dar cuenta de información, anonimizada para cuidar la confidencialidad de los datos, trazable en el tiempo y sus etapas procesales, incluyendo a cada persona, desde el ingreso del caso hasta su finalización.

3. La decisión

La primera conversación donde se abordó la propuesta incluyó interrogantes y respuestas que dispusieron las acciones necesarias: ¿Lo necesitamos hacer?, sí. ¿Lo queremos hacer?, sí. ¿Lo podemos hacer?, sí. Adelante, ¡háganlo realidad!; me encargo del Convenio con Presidencia de la Nación, dijo el Procurador General del Chubut, Dr. Jorge Luis Miquelarena.

Sostiene Jorge Etkin (2000) que: “[I]a decisión es una expresión de voluntad, pero supone un análisis previo donde juegan múltiples factores que pueden exceder esa voluntad del directivo. Los fundamentos de las medidas de gobierno y las decisiones de política en cuanto a si consideran o no a la organización como un sistema social abierto”.

El conocimiento abierto se define como conocimiento accesible, de libre uso y gratuito a sus interesados: los ciudadanos. Este concepto es parte de un enfoque que busca generar soluciones para el bien público de manera colaborativa.

En el MPF prevaleció el interés por mostrar, en la medida que los recursos humanos profesionales y la tecnología disponible lo permitan, toda información que contribuya a rendir cuentas a la comunidad que se sirve, participándola

de los datos e información que se tienen y se generan en la acción penal pública, con transparencia y garantías de datos trazables, seguros y ciertos.

4. Los protocolos de datos y de procesos

Se inicia el camino a partir de la consideración de borradores, con una serie de tablas y procedimientos que contienen reglas, técnicas y acciones que requieren de acuerdos.

Menudo trabajo resultó el análisis para el diseño de salidas de nuestro Sistema de Gestión Coirón, atado a nuestro Código Procesal Penal en la provincia del Chubut, acusatorio puro. Pero más menudo resulta el desafío de coordinación, con otras provincias, con iguales o distintos sistemas penales (acusatorios, inquisitivos o mixtos por muchas razones diferentes), llevado adelante por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Se llega así a dos protocolos iniciales, el de datos y el de procesos que, incorporándose en los meses siguientes más actores judiciales, más ideas y realidades necesitó de un replanteo. Nuevamente, un trabajo de paciencia y cuidado en el análisis de los protocolos ajustados para volver a diseñar la salida de información de nuestro sistema Coirón.

De acuerdo a Marchán y Oviedo (2011):

La Organización y Gestión por Procesos es una metodología soportada en la naturaleza de la misión y responsabilidades de la institución. Seguir sus pasos secuenciales permite que las organizaciones del sector público puedan diseñar y aplicar un modelo de Organización y Gestión por Procesos compatible con la naturaleza establecida en la ley de su constitución y en sus responsabilidades sociales como instituciones públicas.

5. Ajustar el Sistema de Gestión del MPF a los acuerdos

Si hay datos se genera información; si no hay datos o si ellos son “basura” (incorrectos) se genera información errónea para la toma de decisiones, lo que lleva a tomar malas decisiones.

Al analizar y acordar los protocolos necesarios, que implicarán salidas de información adecuadas a los requerimientos, surgieron y definieron puntos de mejora para el Sistema Coirón: por ejemplo, una tabla desactualizada; el dato base no está previsto, parametrizado, para la carga de los operadores; el dato está, pero es estático, no modificable en el tiempo; no contamos con determinados hitos en el legajo que detallen su devenir.

Tenemos que garantizar que el dato esté, que el operador en la oportunidad exacta lo ingrese y que se actualice cuando corresponda. Para ello, se definieron pautas de desarrollo del sistema que resultaron útiles, como: “tiene que costar el mismo esfuerzo ingresar el dato que no ingresarlo, siendo definible

quién lo hace o no, para mejorar”. Deben existir, entonces, ciertas facilidades, decisiones de rutina operativa, obligaciones, responsabilidades con los datos y su actualización oportuna.

La normativa del MPF, su Reglamento Disciplinario, regula como falta grave el no ingreso de datos y actuaciones en la oportunidad que corresponda. Pero, como expresó el procurador general del MPF Chubut Jorge Miquelarena,⁽¹⁾ “necesitamos del compromiso y sentido de pertenencia de todos quienes integramos el Ministerio Público Fiscal del Chubut”.

Cuentan que un caminante se detiene en un obrador donde personas pican piedras. Se acerca a uno y le pregunta: - ¿qué está haciendo?; -Aquí me ve, picando piedras, responde. El caminante sigue unos pasos más y le pregunta a un segundo trabajador: -¿Qué está haciendo? Este le contesta: -¿Ve aquella Catedral en la ciudad, con andamios? Bien, la estoy construyendo.

Sin duda, contar con registros de calidad depende de esfuerzos de capacitación, entrenamiento y facilidades a través de interfaces amigables entre el sistema informático y sus usuarios. Sin embargo, se consolida el registro de datos cuando se concretan actuaciones que se tramitan a través del Sistema Coirón. Ello es, a partir de transacciones exclusivamente electrónicas que acompañan el proceso natural de gestión de un caso.

Cada integrante del MPF, ya sea fiscal, funcionario de fiscalía, profesional o administrativo, cualquiera sea su rol, debe interactuar con el sistema.

Esta es la Catedral que construimos, a través de maximizar nuestro desempeño apoyados con tecnologías informáticas que contribuyen a ello, especialmente cuando se están dando soluciones a la comunidad a través de la investigación y persecución de conductas delictivas, teniendo al interés de la víctima como norte de los esfuerzos.

Como “en una democracia todos tienen un interés legítimo en las actividades de un organismo público” (Ostroff, 2006), las acciones registradas en Coirón no solo permiten una mejor calidad de trabajo e interacción entre los distintos actores, sino que además el resultado de ello responde al requerimiento ciudadano.

6. No todo lo que brilla es oro

Lleva una buena cantidad de años la vigencia del Código Procesal Penal del Chubut con sistema acusatorio o adversarial. Lo está desde el 30 de octubre de 2006 y el Sistema de Gestión Coirón presente desde ese primer día.

Al principio, se trató de un simple sistema de registro de casos, personas y actuaciones “porque todo ocurrirá en audiencias”. Hoy, en cambio, constituye un complejo sistema de gestión que relaciona dimensiones y variables dife-

(1) Palabras pronunciadas en el Encuentro Anual del MPF, realizado en el paraje Las Golondrinas, Comarca Andina del Chubut, en 2010.

rentes para la investigación penal inteligente, la administración del flujo de casos, sus caminos procesales y, en ellos, los de cada persona involucrada que relaciona dimensiones y variables diferentes para la investigación penal inteligente, la administración del flujo de casos, sus caminos procesales y, en ellos, los de cada persona involucrada; vinculaciones electrónicas con la Policía del Chubut, las oficinas judiciales de la judicatura; notificaciones y agendas, registros de antecedentes y muchas más vinculaciones y servicios.

En el camino se ha aprendido tanto a respetar los requerimientos detallados de los usuarios cómo enseñado a los diferentes integrantes del MPF sobre la importancia de las tecnologías informáticas para la gestión de casos penales. Aprendimos todos a superar obstáculos de arraigo cultural, como los que reflejan las siguientes frases: “al final tanto esfuerzo para estadísticas”, “no cargues el sistema porque te controlan”, “qué es esto de pretender que la justicia tiene que contar lo que hace, es confidencial”, “tenés que hacerlo porque no te queda más remedio” y otras frases justificativas para “mantener las cosas como están”.

La realidad es que “necesitamos Coirón para saber dónde estamos parados” en cada momento, en cada etapa, en cada caso; cuánto tiempo tardamos; registros de imputados, de víctimas; grupos de pertenencia delictiva dinámicos, lugares del hecho y sus delitos, patrones de ocurrencia; información a la víctima y, muchos, muchos más resultados.

“Históricamente está demostrado que quien no aprende de sus errores, está condenado a repetir la historia nuevamente, por lo que la reingeniería de procesos no es la receta perfecta para solucionar todos nuestros problemas, pero sí es una herramienta poderosa de mejoramiento continuo” (Manganelli & Klein, 1997).

El camino de la mejora continua está escalonado con hitos de satisfacción, pero, también, de fracasos por errores de diseño o falta de toma completa de requerimientos. Son necesarios análisis completos, adecuados, previos a los cambios informáticos que modelan los procedimientos de gestión; decisiones de política criminal que modifican requerimientos dadas nuevas realidades comunitarias; cambios en el modelo de organización que definen los procedimientos de gestión.

7. Nuevos desafíos

“El cambio no se produce por decreto. No puede provenir solo de la alta dirección como tampoco puede surgir únicamente de los niveles inferiores de la jerarquía vertical. Tanto el proyecto de cambio mismo como la nueva organización nacida de lo viejo deben allegarse el compromiso de los niveles superiores, inferiores y con funcionalidad interrelacionada”, sostiene Frank Ostroff (1999).

En el MPF consideramos que, como organización, está diseñada en su forma estructural y su enfoque de manera integrada para entregar valor público a

sus ciudadanos,⁽²⁾ especialmente las víctimas de delitos, a través de llevar adelante la acción penal pública y perseguir las conductas delictivas.

Ello inspira a la gente de la organización, sobrealimenta su desempeño y crea una propuesta de valor decisiva.

En cuanto a Datos Judiciales Abiertos, aspiramos a informar a la sociedad a nivel de actividad por fiscal, hoy es a nivel provincial y por cada una de sus oficinas únicas fiscales; también contar con mecanismos de información personalizada a las víctimas del estado de sus casos penales y los responsables en cada momento, con transacciones electrónicas que faciliten esta comunicación confidencial.

Referencias bibliográficas

Etkin, J. (2000). *Gestión de la complejidad de las organizaciones*. Buenos Aires: Gránica.

Marchán, C. & Oviedo, M. (2011). *Modelo de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública*. Quito: Editorial IAEN.

Ostroff, F. (1999). *La Organización Horizontal*. México DF: Editorial Oxford.

----- (2006). Gestión del cambio en el sector público. *Harvard Business Review*, 84(5), pp. 99-105.

Manganelli, R. I. & Klein, M. M. (1997). *Cómo hacer Reingeniería*. Buenos Aires: Norma.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. (s/f). Datos abiertos. *Portal de Datos Judiciales Abiertos*. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de: <http://datos.jus.gob.ar/datos-abiertos>

(2) El concepto de valor público se encuentra referido al valor creado por el Estado a través de la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía, las regulaciones que gestiona para el bienestar de toda la sociedad y el ejercicio de creación de políticas públicas que buscan satisfacer necesidades propias de la población.

HOMOLOGACIÓN DE NOMENCLADOR DE DELITOS PARA LA PUBLICACIÓN DE DATOS ABIERTOS EN MATERIA PENAL EN LA ARGENTINA

PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA
CENTRO DE ESTUDIOS Y PROYECTOS JUDICIALES

SEBASTIÁN CRUZ CARBONE
RICARDO MARTÍN FRANCO*

1. Introducción

El 11 de octubre de 2016 el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba suscribió el Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica Interjurisdiccional de “Datos Judiciales Abiertos” con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y las instituciones nacionales y provinciales con actuación en el ámbito judicial.

Con la firma del mismo se formaliza, e instrumenta, un amplio consenso entre todos los actores públicos de avanzar –en acuerdo con la modalidad de intervención propuesta por el Ministerio de Justicia– en abordar la problemática de la escasa información judicial nacional y de carácter cerrada.

Por consiguiente las partes se disponen a “impulsar un plan conjunto de mejoramiento de los sistemas de información sobre la Justicia Argentina, guiado por los estándares de Gobierno Abierto y de Datos Abiertos, profundizando los esfuerzos realizados hasta el presente en el diseño y elaboración de la información judicial”.

En tanto a políticas públicas en general cabe destacar lo expresado por Martínez Noguera:

... las políticas públicas deberían satisfacer los criterios de coherencia y coordinación. La coherencia es resultado de la subordinación

(*) Integrantes del equipo del Centro de Estudios y Proyectos Judiciales del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba (CEPJ).

de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles y ámbitos. La coordinación es un proceso que se despliega durante la ejecución” (Martínez Noguera, 2009, p. 6).

Con este espíritu, se construyó a nivel nacional y con la participación de las provincias, el Protocolo Técnico de Datos y Procesos, herramienta que fue la guía para comenzar a producir los primeros datos abiertos a nivel país.

A partir del compromiso asumido, el Poder Judicial de Córdoba se observa a sí mismo analizando la información producida buscando unificar criterios que permitan tener herramientas útiles a nivel nacional para la generación de programas que protejan al ciudadano.

En el avance gradual de este proceso surgió la conveniencia de trabajar sobre la homologación de los registros referidos a los delitos en causas penales. En este trabajo se expone el aporte realizado desde Córdoba a esa tarea.

2. Descripción del proceso de trabajo

En este apartado se presentará el proceso de trabajo realizado por el Centro de Estudios y Proyectos Judiciales (CEPJ), consistente en la homologación del nomenclador de delitos propuesto por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina (MinJus) –que sigue los lineamientos establecidos por Naciones Unidas y que fueran controlados por la Subsecretaría de Política Criminal del citado Ministerio– y el nomenclador propio, incorporado al sistema informático utilizado por el Poder Judicial de la provincia de Córdoba –Sistema de Administración de Causas (SAC)–, para obtener datos que representen, de la forma más precisa posible, la realidad delictual argentina y que sea comparable con la de otros países.

En todo el trabajo se mantuvo como referencia la estructura de tipos delictivos dada por el Código Penal argentino (CP) que se despliega en artículos, párrafos, partes e incisos, que describen conductas con mayor o menor grado de exactitud. Cabe aclarar que en este complejo cuerpo normativo no solo hay una descripción de los tipos penales sino que conviven agravantes y atenuantes generales aplicables, además de las calificaciones propias de cada tipo descriptivo.

En el análisis realizado sobre las categorías disponibles en el SAC para registrar hechos delictivos se advierte cómo esta complejidad dio lugar a que existan diferentes grados de detalle y precisión en las descripciones para los distintos títulos y capítulos del CP. Por ejemplo, el art. 119 del CP dispone de 62 hechos descriptos con códigos de SAC, mientras que no hay ni uno solo para los arts. 97 a 103.

Entendemos que al incluir descripciones minuciosas se aporta mayor claridad para el operador/instructor judicial al momento de su uso pero, al mismo

tiempo, se dificulta la tarea de homologación con los criterios nacionales e internacionales aportados por el MinJus.

Hemos detectado casos de hechos idénticos descritos de diferentes formas, ocasionando la duplicación de códigos. Descubrimos también que se omitieron codificar tipos que no son de uso habitual en la provincia, pero que existen en el CP.

La misma situación ha ocurrido con las leyes especiales, con la particularidad de que el SAC registra más de las sugeridas por el Ministerio de Justicia en su listado.

Por último, en el proceso de trabajo también se lograron identificar errores materiales en ambos documentos clasificatorios de delitos, identificados al momento de ser contrastados con el Código Penal.

A partir del diagnóstico descrito, se procuró en primer lugar lograr la vinculación directa entre cada código -con su correspondiente descripción- del listado de SAC Multifuero (variable `DescripTipoHecho`) y el nomenclador aportado por MinJus. Se buscaron voces unívocas que permitan la equiparación directa de ambos listados.

En segunda instancia se identificaron los registros que no tienen su par directo en SAC y se los relacionó con los tipos generales -o específicos según el caso- ofrecidos por MinJus en su listado cuya descripción más se le aproxima.

En tercer lugar se incorporaron, uno por uno, los tipos o subtipos penales que fueron omitidos, tanto en el nomenclador de MinJus como en el SAC, en relación a lo dispuesto en el CP vigente.

La tarea implicó el análisis e interpretación de cada una de las posibilidades de registro existentes en cada documento de trabajo empleado:

- Nomenclador aportado por MinJus: 810 registros.
- Categorías para la variable `DescripTipoHecho` de SAC: 1092 registros.
- 13 títulos, 63 capítulos, 313 artículos (Código Penal de la Nación Argentina).

De la combinación de los distintos insumos para el trabajo, se obtuvo como resultante una base de trabajo de 1519 registros -son los establecidos en el SAC, más los completados por MinJus y el CP-.

A partir de esto se hacen propuestas de incorporación, supresión y modificación de registros a ambos nomencladores. A continuación se exponen los resultados:

- Existe una correlación unívoca entre el código de SAC y MinJus, equiparación directa: 427 registros.
- No existe una correlación unívoca entre el código de SAC y MinJus, debido a que el código de SAC adiciona un agravante o atenuante general o específico del CP. Se propone relacionarlo con el código genérico de MinJus que más se aproxima a la descripción contenida en SAC. Se asimilaron 512 registros de SAC a 176 códigos propuestos por MinJus.

- Se observa la falta de artículos del CP en el Listado MinJus. Se propone agregarlos a los fines de completar el mismo. También se propone agregar al Listado MinJus códigos referidos a la parte genérica de algunos artículos (por ejemplo, art. 80 CP) para obtener el registro general que permitirá asimilar los códigos de SAC que no encuentran ubicación en la propuesta del Ministerio. Se propone incluir 56 nuevos registros a los que se asimilarán 140 códigos de SAC.
- Faltan códigos genéricos de artículos del CP en el listado MinJus y en el de SAC. Se propone incorporar 40 códigos nuevos.
- Sobre el listado de código de MinJus se propone modificar descripciones de códigos que están erróneamente relacionados con el artículo penal que se pretende referenciar. Se deben modificar 17 registros.
- Sobre el listado de código de SAC se propone modificar descripciones de códigos que están erróneamente relacionados con el título y capítulo del CP que se pretende referenciar. Se deben modificar 20 registros.
- Sobre el listado de SAC se identifican códigos que expresan en su descripción un mismo tipo delictivo. Se propone reducir a una sola alternativa de carga. Se propone reducir 106 registros a 49 ya existentes.
- Sobre el listado de SAC se propone agregar 382 códigos que contiene MinJus y que corresponden a artículos, partes, párrafos o incisos no incluidos hasta el momento en SAC.
- Sobre el listado de SAC se reconocen 13 códigos que no corresponden a descripciones de hechos delictivos o a artículos derogados y que deben eliminarse del sistema informático.

Tabla 1. Códigos de la variable DescripTipoHecho del SAC desagregados de acuerdo a la relación propuesta con el nomenclador de delitos del MinJus

Criterios de homologación	Cantidad	Porcentaje
Vinculación directa	427	39%
Vinculación por aproximación	512	47%
Vinculación supeditada a propuesta	140	13%
Propuesta de eliminación (no son hechos penales)	13	1%

3. Reflexiones finales y desafíos pendientes

El trabajo obtuvo la validación por parte del TSJ de la provincia de Córdoba.

Posteriormente fue remitido al MinJus que valoró el aporte y decidió tomar parte de lo sugerido para la incorporación/ actualización de la última versión del nomenclador de delitos.

Este primer paso debería impulsar el desafío de construir una propuesta de procedimiento común para todos los actores institucionales en materia penal de todo el país, que evite distorsiones y ambigüedades en las unidades de medida, objeto de los registros de datos que impactan en la construcción de los sistemas estadísticos y de las políticas criminales que surgen en consecuencia. Lograr así una distinción meridiana de hecho, persona, causa judicial/expediente, parámetros indispensables para hablar un mismo idioma en la materia.

Finalmente, con este tipo de trabajo realizado desde el CEPJ, el TSJ de Córdoba ratifica el compromiso de seguir construyendo este tipo de políticas basada en los datos abiertos y avanzar en el camino de democratización de la información judicial.

En este caso puntual, poniendo a disposición de múltiples públicos requirentes (ciudadanos, ONG, Universidades, Colegios profesionales, otras instituciones públicas y Poderes del Estado Provincial y Nacional) insumos indispensables para la generación de políticas públicas en materia penal/delictual, con base en la evidencia.

Referencias bibliográficas y normativas

Martínez Noguera, R. (2009). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: aspectos conceptuales y experiencias*. XIV Congreso Internacional del CLAD. Salvador de Bahía, Brasil.

Código Penal argentino (ley 11.179, TO 1984 actualizado).

ACCIONES DIRIGIDAS A LA MEJORA EN LA CALIDAD DEL DATO EN EL PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

CECILIA A. GÓMEZ
RICARDO MARTÍN FRANCO*

1. Introducción

El Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica Interjurisdiccional de “Datos Judiciales Abiertos”, suscripto por el Poder Judicial de Córdoba, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MinJus) y las Instituciones nacionales y provinciales con actuación en el ámbito judicial, suscripto a fines del año 2016, impulsó una multiplicidad de acciones dentro de la organización provincial. Acciones que buscaron, por un lado, cumplir con los envíos de información comprometidos en dicho instrumento, y por otro proyectar y ejecutar una serie de cambios tendientes a mejorar la calidad de la información registrada y disponible en el Poder Judicial de Córdoba, todo con el fin de publicar datos abiertos e informes fidedignos a otras instituciones y a la ciudadanía toda.

Durante el año 2017 y 2018, a partir de iniciativas impulsadas por el Centro de Estudios y Proyectos Judiciales (CEPJ) –dependiente del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de Córdoba y responsable de proveer información estadística de carácter oficial sobre la actividad jurisdiccional y administrativa– se promovieron y desarrollaron acciones: talleres, capacitaciones, recomendaciones, etc., conducentes a elevar la precisión y confiabilidad en la producción de registros.

Se construyeron herramientas y se obtuvieron cambios trascendentes en pos de sumar buenas prácticas y modificar procedimientos de trabajo que

(*) Integrantes del equipo del Centro de Estudios y Proyectos Judiciales del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba (CEPJ).

permitieran unificar y homologar criterios en el registro de datos judiciales a nivel nacional.

En la presente exposición destacaremos tres de las experiencias más relevantes que se han desarrollado.

2. Juzgados especializados en ejecutivo fiscal⁽¹⁾

Los jueces de los juzgados especializados en ejecutivo fiscal de la ciudad de Córdoba,⁽²⁾ en un trabajo conjunto con el CEPJ, se propusieron identificar los actos procesales que ponen fin a una causa, en el marco del procedimiento específico establecido en la ley 9024, que rige el trámite de la misma. Causas cuyo objeto de juicio es el cobro judicial de tributos, multas aplicadas por la autoridad administrativa, y en las cuales el Gobierno de la provincia de Córdoba sea parte, entre otras.

La primera tarea que se realizó fue un diagnóstico de las causas resueltas en los juicios ejecutivos fiscales, donde se advirtió un bajo porcentaje en toda la provincia a través del dictado de una sentencia. Del estudio del problema se identificó que la causa de la disminución de sentencias radicaba en la posibilidad que establece la ley que rige el procedimiento de no dictar sentencia en los casos donde no se oponía excepciones, y solo certificar lo acontecido. Por lo que se recomendó estudiar y definir, y en su caso redefinir, las operaciones existentes en el SAC Multifuero⁽³⁾ que representen un acto jurídico que finalice la causa, con el objetivo de visibilizar correctamente la actividad judicial en la materia respectiva.

La identificación clara de las llamadas “Operaciones del SAC Multifuero”, que representan un acto jurídico en una determinada etapa procesal de una causa, debe ser en su denominación y contenido; de este modo se simplifica la tarea de registrar el dato, mejora la calidad del mismo y le proporciona coherencia al sistema de información judicial.

Luego de las reuniones llevadas adelante con los señores jueces se alcanzaron los siguientes consensos:

- 1) Operaciones que concluyen el proceso:
 - Certificado vencimiento término-judicial – conclusión.
 - Certificado/ejecución sentencia-administrativo – conclusión.
 - Sentencia con excepciones – conclusión.
 - Sentencia con allanamiento – conclusión.
 - Sentencia con desistimiento – conclusión.

(1) Trabajo realizado por la Ing. Carolina Fragueiro y la Ab. Cecilia Gómez del CEPJ.

(2) Los doctores Claudia Smania, Julio Viñas y Eduardo Carena.

(3) Sistema informático de Administración de Causas en el Poder Judicial de Córdoba.

- Sentencia abstracta – conclusión.
- Auto perención de instancia principal – conclusión.
- Auto archivo y modos anormales – conclusión.
- Sentencia varios.

Desde el Centro de Estudios se recomienda utilizar las operaciones que siguen como de egreso de la causa, porque si bien formalmente no finaliza la causa, las excluye del trámite del juzgado ejecutivo fiscal por diferentes motivos.

2) Otras formas de terminación o egreso:

- Fuero de atracción.
- Acumulación.
- Fuero de atracción (concurso y quiebras).
- Datos de prearchivo.

Por último, los señores jueces de ejecutivo fiscal de la Capital, a partir del relevamiento efectuado por el CEPJ de las operaciones vigentes del SAC Multifuero, identificaron y seleccionaron un conjunto de operaciones que se ajustan al procedimiento judicial que llevan adelante.

Concluyendo, y a los fines de darle efectividad a las recomendaciones y al trabajo realizado, se solicitaron al área de Informática las modificaciones necesarias al SAC Multifuero de modo que impacte en el resultado final.

Una vez hechas las modificaciones, se comunicaron las mismas a todos los organismos del Poder Judicial que intervienen en la construcción o registro del dato de la actividad judicial de los juzgados civiles con competencia fiscal.

Por último emergió como fundamental la capacitación, en especial del operador de los juzgados múltiples del interior provincial.⁽⁴⁾

3. Cámara Única del Trabajo de Capital⁽⁵⁾

Otra de las intervenciones importantes fue la realizada en el marco de los talleres de trabajo entre el CEPJ, representantes de la Cámara Única del Trabajo de Capital y la Secretaría Laboral del Tribunal Superior de Justicia, espacios estos dispuestos con el propósito de mejorar la calidad del dato estadístico en el fuero laboral.

(4) Véase http://www.justiciacordoba.gob.ar/cepj/_Novedades/NovedadesDetalle.aspx?idNovedad=10090

(5) Trabajo realizado por la Cra. Lidia Zalazar, Ab. Martín Franco y Ab. Cecilia Gómez del CEPJ.

El objetivo de los encuentros fue trabajar en el registro de la información en los sistemas informáticos para mejorar la calidad de los datos que se consiguan, que permitan medir objetivamente los actos procesales claves del procedimiento laboral y obtener información estadística confiable.

Para ello fue necesario consensuar el empleo de operaciones disponibles del SAC Multifuero para el registro de actos procesales, a fin de unificar y otorgarle coherencia a la forma de incorporación de los datos al sistema.

En el marco de la discusión del taller surgieron propuestas de creación de nuevas operaciones (hasta ese momento inexistentes) que permitieran incorporar al sistema informático actos procesales establecidos en la ley de procedimiento, como por ejemplo los resultados de los recursos ingresados a las salas laborales a partir de la denominación de la operación seleccionada.

A continuación, se exponen los acuerdos logrados partiendo del informe de sugerencias y observaciones aportadas por el CEPJ y los asistentes al taller con relación al registro de datos a través de un conjunto de operaciones al SAC Multifuero:

Respecto al empleo de operaciones específicas existentes en el sistema informático:

- 1) Se acuerda la utilización exclusiva de la operación “recepción de expediente” para registrar cada ingreso a las salas de las causas elevadas a juicio.
- 2) En expedientes que ingresan a las salas desde el interior provincial, utilizar la operación “recepción de expediente”. En los casos en los que el sistema no permita su utilización, se deberá modificar la categoría de juicio para que la habilite.
- 3) Se acuerda utilizar de manera independiente las operaciones referidas al “avocamiento”, “recusación/excusación” de las vinculadas con la “audiencia de vista de causa”.
- 4) Se acuerda utilizar la operación audiencia de vista de la causa (decreto que la fija) para registrar la fijación de la primera audiencia de vista de causa.
- 5) A los fines de registrar las reprogramaciones de audiencias de vista de la causa, se acuerda utilizar la operación: audiencia de vista de la causa continuación (decreto).
- 6) Para los casos de suspensiones de audiencias, se debe utilizar la operación audiencia suspensión (decreto).
- 7) Para el registro de las audiencias de vista de causa tomadas, utilizar la operación: audiencia de vista de la causa (acta).
- 8) Para el registro de las continuaciones de audiencias de vista de causa, utilizar la operación audiencia de vista de la causa continuación (acta).
- 9) Se acuerda el registro de los alegatos, utilizando la operación alegatos (acta).

En relación a la solicitud al área de Informática:

- 1) Se acuerda solicitar a Informática la creación de las operaciones “recepción de recurso de apelación”, “recepción de recurso directo”.
- 2) Crear una operación que diga “recusación/suspensión/nueva audiencia”.
- 3) Se solicitará a Informática la incorporación de un campo cerrado en el que se registre la conformación del tribunal en colegiado o unipersonal. A los mismos fines se solicitará incorporar, a través de un menú desplegable, la posibilidad de identificar el vocal competente a cargo de la causa.
- 4) Se solicitará a Informática la incorporación de operaciones para registrar el resultado de los recursos.
- 5) Atento la cantidad de operaciones disponibles en el SAC Multifuero se solicitará a Informática acotar -para todas las salas- las que se utilizan solo en el grupo laboral.

Se expuso la necesidad de extender a mediano plazo las presentes recomendaciones a las cámaras del interior provincial.

4. Mejora de la calidad del dato estadístico y del acceso de la información en el fuero penal⁽⁶⁾

Dos componentes muy importantes se pretenden atender con la implementación del proyecto de mejora en la calidad del dato estadístico del fuero penal; por un lado, incorporar al SAC Multifuero modificaciones a la tabla de delitos que produzcan una convergencia con el modelo propuesto por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, cuya iniciativa de clasificación se sustenta en el Nomenclador de Naciones Unidas. El objetivo será entonces favorecer la comparabilidad de la información sobre los delitos empleada en el sistema informático (SAC Multifuero Penal), con la tabla ya utilizada a nivel nacional (interprovincial, federal) y en el plano internacional. Esta etapa se encuentra completada en la actualidad con la “Homologación del nomenclador de delitos para la publicación de datos abiertos en materia penal en la Argentina”, herramienta validada por el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba y por el Ministerio de Justicia de la Nación.

Por otro lado, mejorar la calidad de la información judicial, lo que implica un proceso conjunto con los usuarios, las áreas técnicas y de apoyo para la estandarización de la nomenclatura que tenga en cuenta tanto la denominación como el contenido.

Con el fin aludido resulta necesario el diseño de un flujograma del proceso penal que posibilite efectuar un diagnóstico del grado de adecuación del desarrollo informático (SAC Multifuero Penal) a los ingresos, hitos, etapas, movimientos, interrelaciones de los organismos judiciales y del Ministerio Público

(6) Trabajo realizado por el Lic. Sebastián Carbone, el Ab. Martín Franco y la Ab. Cecilia Gómez del CEPJ.

(estructura organizacional del fuero) en el proceso penal. De este examen, que analizará las categorías de juicio, operaciones, remisiones, entre otras, se pretende reconocer las inconsistencias para su posterior revisión y compatibilización. De esta manera promover los cambios imprescindibles para la mejora del dato estadístico que se produce en el fuero penal actualmente.

Previamente a la presente propuesta se recolectó información acerca del proceso penal, tabla de delitos y estrategias planteadas en la imputación (*inputs*) y condena (*outputs*), la estructura organizacional del fuero penal, las políticas y el proceso establecido para coordinar, para promover y gestionar el uso de tecnologías de información en el sistema de justicia penal.

Esta segunda etapa se encuentra en proceso de ejecución apelando a nuevas estrategias de implementación de proyectos para casos específicos, como el que nos ocupa, a través de la conformación de grupos de trabajo con los usuarios y comités especiales, etc., imprescindible para establecer acuerdos en materia de registros de la información y empleo de las tecnologías informáticas. Esta tarea requiere la organización periódica y regular de talleres de trabajo y encuentros de formación, en donde se intercambie información sobre la capacitación entregada en el uso de la tecnología disponible en el Poder Judicial, como así también en temas relacionados a los procesos judiciales; además de convenir de manera sistemática los ajustes necesarios sobre los mecanismos de registro y recolección de datos estadísticos.

Se logrará así obtener, cada vez más, información de interés y actualidad social, comparable entre las provincias argentinas. Como así también avanzar en el camino de digitalización de la justicia a corto plazo, a saber: tramitación electrónica, intercambio de datos e incluso la litigación en un ambiente web.

CONVENIO INTERJURISDICCIONAL DE DATOS ABIERTOS DE JUSTICIA

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES

CARLOS IVÁN PEDROZO*

1. Introducción

En el marco del Convenio Interjurisdiccional de Datos Abiertos de Justicia establecido entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y 51 instituciones de justicia de todos el país, entre ellas el Poder Judicial de Corrientes, de común acuerdo se ha establecido un Protocolo Técnico de Datos (PTD), en su última Versión II con fecha 26 de febrero de 2018, considerando nuestro modelo procesal.

Cabe aclarar que en nuestro modelo procesal, la participación del fiscal obedece a un código de corte mixto, a diferencia de otras corrientes del sistema acusatorio. Los ciudadanos tenemos tres vías para realizar una denuncia: la policía, la fiscalía y el juzgado. Los preventivos que confecciona la policía se remiten al juzgado de instrucción de turno, por lo que los expedientes son iniciados en los juzgados en la mayoría de los casos (alrededor del 80%) y no en las fiscalías. Con lo cual el juzgado es quien tiene el control de la causa, tomando intervención la fiscalía que le corresponde a dicho juzgado para las investigaciones pertinentes. En el Poder Judicial de Corrientes tenemos un sistema de gestión de causas judiciales llamado “lurix”, el cual es compartido para el registro de las causas, tanto por organismos del Poder Judicial como por los organismos del Ministerio Público Fiscal, teniendo un mismo número de expediente para todo el proceso.

Es importante destacar que nuestra provincia se encuentra totalmente sistematizada, teniendo acceso al sistema todos los organismos del Ministerio Público Fiscal como así también todos los organismos del Poder Judicial. Nuestro sistema de gestión de causas judiciales (lurix), es un sistema cliente-

(*) Licenciado en Sistemas.

servidor desarrollado en Visual Basic 6 con base de datos PostgreSQL, el cual está distribuido de la siguiente manera. En toda la provincia se tienen cinco circunscripciones que abarcan las siguientes localidades:

- 1) Corrientes capital (cabecera), Saladas y Bella Vista.
- 2) Goya (cabecera) y Esquina.
- 3) Curuzú Cuatiá (cabecera) y Mercedes.
- 4) Paso de los Libres (cabecera) y Monte Caseros.
- 5) Santo Tomé (cabecera), Virasoro e Ituzaingó.

En cada ciudad cabecera se encuentra un servidor de aplicación y de datos a los cuales acceden los usuarios de su propia ciudad cabecera y sus ciudades satélites. En toda la provincia contamos actualmente con 11 bases de datos penales, 12 bases de datos civiles y 18 bases correspondientes a los juzgados de paz. Aclaro que las 18 bases de los juzgados de paz son bases independientes, una para cada juzgado, las cuales no están conectadas a la red del Poder Judicial a causa de las distancias, considerando que se encuentran en zonas rurales.

2. Delitos y actuaciones

En el PTD (Protocolo Técnico de Datos y Procesos) el Ministerio de Justicia estableció una tabla de delitos con sus códigos y descripciones, códigos que tuvimos que relacionar con los códigos de delitos que tenemos en nuestro sistema luxix. Frente a tal situación, se realizó correspondencia entre ambos códigos de delitos de ambas tablas para poder informar la descripción del delito correspondiente a la tabla enviada por el Ministerio. A tal efecto he convocado a dos secretarías relatoras penales que colaboraron en la realización de la correspondencia anteriormente mencionada.

Al igual que con los delitos, en el PTD el Ministerio estableció una tabla de decisiones con sus códigos y descripciones, códigos que tuvimos que relacionar con los códigos de actuaciones que tenemos en nuestro luxix. Por lo tanto, en primer lugar se filtraron las actuaciones que son relevantes y surten algún efecto para la causa, y nuevamente se estableció orden de correspondencia entre ambos códigos de ambas tablas para poder informar la descripción de la decisión correspondiente a la tabla enviada por el Ministerio. En Tabla #2 (Protocolo Técnico de Datos y Procesos) se registran las decisiones relevantes (actuaciones) que tengan las causas en los diferentes organismos del Ministerio Público: fiscalías de instrucción y fiscalías en lo correccional y de menores. En Tabla #6 (Protocolo Técnico de Datos y Procesos) se registran las decisiones relevantes (actuaciones) que tengan las causas en los diferentes organismos del Poder Judicial: juzgados de instrucción, juzgados correccionales, juzgados de menores correccionales. Es importante tener en cuenta que en nuestro sistema luxix las actuaciones no están relacionadas con los

delitos ni con los imputados. Las actuaciones están relacionadas directamente con la causa. Por lo tanto la tabla muestra todos los tipos de expedientes y todos los organismos del Poder Judicial, debido a que se pueden hacer actuaciones tanto sobre el expediente principal como sobre incidentes, oficios, etc. En síntesis, se muestran todas las actuaciones relevantes, ergo decisiones, de cada causa.

3. Sistema de Extracción de Datos (SED) y Sistema DJA

Para cumplir con el Protocolo Técnico de Datos, en primer lugar se efectuaron consultas a nuestra base de datos a través de vistas y procedimientos almacenados, consultas que luego fueron volcadas a un sistema desarrollado en entorno Windows llamado **Sistema de Extracción de Datos (SED)**, hecho en Visual Basic 6, con base de datos PostgreSQL, que permite extraer los datos del Sistema Lurix de cada una de las tablas solicitadas en el PTD recorriendo todas las bases de datos que se encuentran en cada uno de los servidores de toda la provincia, bases penales o civiles acorde a la tabla seleccionada, grabando dichos registros en una base de datos local.

Luego, estos datos extraídos, una vez analizados, son transferidos a otra base de datos también en PostgreSQL, la cual es consultada por otro sistema desarrollado en entorno web llamado **Sistema DJA**, desarrollado con Genexus, a través del cual podemos visualizar el contenido de las tablas correspondientes a los datos primarios del Protocolo Técnico de Datos, permitiendo filtrar la información por mes, año y localidad, como así también exportar su contenido en formato pdf, xls, o csv acorde a la necesidad. Cabe aclarar que no podemos emitir el Listado N° 3 correspondiente a las fiscalías, ya que las estas no tienen la potestad de terminar causas judiciales debido a que no se tiene el sistema acusatorio, no teniendo las fiscalías autonomía sobre las causas.

4. Conclusión

Igual que un buen medicamento no surte efecto si no se administra adecuadamente, tampoco la estadística podrá arrojar resultados con garantía de calidad si la información no se recoge de manera correcta. Bajo esta premisa y gracias al convenio iniciado por el Ministerio de Justicia de la Nación, estamos convencidos de que debemos establecer un vínculo más cercano entre nuestro Departamento de Sistemas y nuestro Departamento de Estadística, con el objeto de mejorar la calidad y la transparencia de la información estadística elaborada y publicada por nuestra institución provincial, a los efectos de que se transforme en una herramienta estratégica en la planificación y la toma de decisiones de los gobiernos judiciales.

En nuestra provincia en particular tenemos muchas virtudes como tener toda la provincia conectada bajo un mismo sistema, una computadora por cada usuario, también tenemos una dirección de informática con sus áreas correspondientes (Sistemas, Redes, Soporte, Mesa de Ayuda) y otras virtudes, pero

también es cierto que hay ciertas cuestiones para mejorar que tienen que ver con la depuración de nuestra tabla de delitos, la tabla de actuaciones, una más estricta y cuidadosa carga de los datos por parte del operario judicial, las modificaciones que deberían hacerse en el diseño de nuestro sistema para poder obtener información de mayor calidad y de mejor contenido poniendo el ojo en un sistema web más moderno, entre otros.

BUENAS PRÁCTICAS EN EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

MARÍA TERESA DAY*

1. Introducción

El Ministerio Público Fiscal de la provincia de Mendoza es un órgano independiente que conforma y desarrolla sus funciones en el ámbito del Poder Judicial, tiene autonomía funcional y financiera, su autoridad máxima es el Procurador General de la Suprema Corte de Justicia.

El Ministerio Público Fiscal de la provincia de Mendoza es una de las 52 instituciones que suscribió el Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos el 11 de octubre de 2016, y forma parte de las 29 instituciones que actualmente publican en el programa “Datos Abiertos”.

La participación del Ministerio Público Fiscal en los programas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación como Justicia 2020 y Datos Abiertos ha sido el punto de partida para la implementación de diversas políticas de justicia abierta dentro del Ministerio Público Fiscal, las cuales apuntan a lograr mayores niveles de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y utilización de nuevas tecnologías, lográndose de esta forma una apertura de información desde el Poder Judicial.

El Procurador General, mediante el dictado de la resolución 186/2017, designó a la Coordinadora General del Ministerio Público Fiscal como responsable para la gestión operativa del Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos.

(*) Coordinadora General del Ministerio Público Fiscal.

2. Justicia Abierta - Justicia 2020

El paradigma de Justicia Abierta concibe a la justicia como un servicio público centrado en la gente, que debe dar respuesta de calidad, de manera rápida y eficiente.

Nuestro país necesita un sistema de justicia eficiente cuyo eje sea la persona, un Poder Judicial abierto a la comunidad, transparente, que rinda cuentas de su actuar brindando acceso a la información.

Es un problema actual la falta de confianza en la justicia, las dificultades para el acceso a la información y la falta de rendición de cuentas en el sector justicia. Las personas se sienten excluidas del sistema judicial, los poderes judiciales permanecen cerrados, de ahí que resulte indispensable implementar medidas que modifiquen esta realidad.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ONU) consiste en un plan de acción que tiende a fortalecer el acceso a la justicia entre alguno de sus 17 objetivos. La justicia cumple un papel preponderante conforme surge del ODS 16 que fija una agenda de cambio institucional.

El ODS 16 propone “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

La meta 16.6 fomenta la transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles de las instituciones, para lograr así eficacia y transparencia. La meta 16.10 tiene como objetivo garantizar el acceso público a la información conforme las leyes nacionales.

3. Legislación provincial sobre responsabilidad en el ejercicio de la función pública y acceso a la información pública

En el mes de agosto del año 2017, la Legislatura de la provincia de Mendoza dictó la ley 8993 de ética pública y responsabilidad en el ejercicio de las funciones de los funcionarios públicos, creándose la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública en el ámbito de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia, como un órgano independiente, con autonomía funcional, financiera y presupuestaria. Este organismo tiene a su cargo los registros e investigaciones administrativas necesarias para el cumplimiento de la ley; regulando el régimen específico de las declaraciones juradas de los integrantes del Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa, entre otros, y la publicación de las mencionadas declaraciones.

La Ley 9070 de Acceso a la Información Pública, dictada en el mes de mayo de 2018, tiene por objeto regular los mecanismos de acceso a la información pública que garanticen la transparencia y fomenten el Estado Abierto. Tiene entre sus finalidades: facilitar a toda persona el derecho de acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos, propiciar la transparencia

de la gestión pública, impulsar la rendición de cuentas de todas las instituciones y dependencias públicas, promover el uso de las tecnologías de la información y fomentar la cultura de la transparencia, entre otras. En ella se incorpora al Poder Judicial, el Ministerio Público de la Defensa y el Ministerio Público Fiscal como sujetos de aplicación de la ley.

4. Buenas prácticas dispuestas por el Ministerio Público Fiscal de la provincia de Mendoza

¿Qué tipos de datos e información plausibles de ser publicados siguiendo un paradigma de Justicia Abierta son los que produce el sector? Estableceremos una distinción entre tres tipos:

- 1) sentencias y decisiones judiciales;
- 2) datos jurisdiccionales; y
- 3) datos estructurales.

En relación con los datos jurisdiccionales, el Ministerio Público Fiscal de la provincia de Mendoza forma parte del Sistema de Datos de la Justicia Argentina, publicando en el Portal Datos Abiertos los casos iniciados y los actos procesales.

Por otra parte, en relación con los datos estructurales, el Ministerio Público Fiscal de la provincia de Mendoza implementó, a través de la Coordinación General, una serie de medidas para alcanzar las metas de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y utilización de nuevas tecnologías, con el objetivo de lograr una justicia más cercana a la gente y más confiable.

Cabe recordar que los datos estructurales son todos aquellos datos e información relativos a los aspectos financieros, administrativos y de funcionamiento interno del Ministerio Público Fiscal.

El órgano encargado de la organización administrativa y funcional interna del Ministerio Público Fiscal es la Coordinación General.

4.1. Transparencia: acceso a la información

Según lo dispuesto en las leyes provinciales 8993 y 9070, sumado al trabajo realizado en marco del Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos, se dispuso avanzar en el contenido de la información que se publicaba en el portal web del Ministerio Público Fiscal de Mendoza –<http://ministeriopublico.jus.mendoza.gov.ar/>–, con el objeto de dotar a la gestión de este Ministerio Público Fiscal de mayor transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación.

Mediante las resoluciones de Coordinación General 27/2019 y 49/2019 se dispusieron medidas para la modernización del portal web del Ministerio Público Fiscal ampliando y ordenando su contenido, disponiendo la publicación de todas las resoluciones de Coordinación General, quedando de esta forma publicadas todas las directivas generales dictadas para la organización administrativa interna del Ministerio Público Fiscal, así como también las licencias

de los fiscales de la provincia, las resoluciones del Procurador General y de los delegados de la Procuración en las distintas circunscripciones judiciales.

Por otra parte, se ordenó la publicación en la página web del Ministerio Público Fiscal de todas las resoluciones del Servicio Administrativo Financiero (SAF), mediante las cuales se disponen las compras, ya sea mediante licitaciones públicas, compras directas y diversas contrataciones.

De acuerdo con estos lineamientos, la Coordinación General publica en la página web las declaraciones juradas conforme lo establecido por Ley 7314 de Responsabilidad Fiscal, mediante el acceso a la página web de la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública (ley 8993).

Por otra parte, se incorporaron los datos estadísticos conforme lo establecido en el Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos, mediante el acceso a la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación: Datos Abiertos.

4.2. Áreas administrativas: digitalización

A partir del año 2019, la Coordinación General trabaja exclusivamente con expedientes virtuales, tanto para la tramitación de requerimientos de las dependencias del Ministerio Público Fiscal así como también para gestionar las solicitudes de los distintos organismos ajenos al Ministerio Público Fiscal; habiéndose dictado las resoluciones de Coordinación General 12/2019, 13/2019, 14/2019, 15/2019 y 16/2019 donde se dispusieron diversas medidas tendientes a la despapelización al implementar el expediente virtual en las áreas administrativas del Ministerio Público Fiscal.

Se implementó un sistema informático mediante el cual se tramitan y registran las solicitudes, requerimientos, informes, expedientes virtuales, notificaciones, dictámenes y resoluciones dictadas por la Coordinadora General.

Todas las compras y licitaciones se realizan mediante la generación de documentos electrónicos -sin papel- con el Sistema de Gestión Documental Electrónica, realizándose toda la tramitación entre el Servicio Administrativo Financiero, la Coordinación General y el Ministerio de Hacienda por medio de la utilización de documentos electrónicos y firma electrónica.

4.3. Uso de nuevas tecnologías: notificaciones

Las resoluciones de Procuración General y de Coordinación General, comunicaciones y demás informes son notificadas desde la Coordinación General a todos los magistrados del Ministerio Público Fiscal de la Provincia mediante la utilización de la aplicación WhatsApp.

Todas las notificaciones y demás comunicaciones entre las dependencias del Ministerio Público Fiscal se realizan mediante la utilización de distintos medios tecnológicos, como el correo electrónico, Google Drive y WhatsApp. Las medidas de digitalización y despapelización también se han replicado a las

dependencias judiciales del Ministerio Público Fiscal ayudando a la agilización de los procedimientos judiciales.

5. Reflexiones finales

La Meta ODS 16.6 propone “crear a todos niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”.

Con este objetivo hemos realizado cambios desde el Ministerio Público Fiscal de Mendoza, implementando buenas prácticas que permiten acercar la institución justicia a la gente, rindiendo cuentas, facilitando el acceso a la información, utilizando los medios tecnológicos y aplicando reglas claras que sean comprendidas por todos.

Se tiende a lograr con todas las medidas implementadas una justicia que ubique a las personas en el centro, a través de instituciones de justicia confiables, transparentes, que rindan cuentas a la sociedad sobre su funcionamiento.

Para abrir la justicia se necesita un fuerte liderazgo que permita que las visiones innovadoras prevalezcan sobre la cultura de la opacidad, por lo que, desde el Ministerio Público Fiscal de la provincia de Mendoza, a través de nuestras prácticas, contribuimos a lograr una mayor confianza en las instituciones de justicia y, de este modo, aspiramos a mejorar la relación entre justicia y sociedad.

Referencias bibliográficas y legislativas

Elena, S. (2018) *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*. Buenos Aires: Ediciones SAIJ.

Chayer, H. & Garsco, M. (Coords.) (2019). *Acceso a la justicia para todos. El eje de acceso a la justicia en 2020*. Buenos Aires: Eudeba.

-----, (2019) *Datos Abiertos, Ética y Transparencia: Instituciones transparentes en Justicia 2020*. Buenos Aires: Eudeba.

Hubez, G. & D'Angelo, L. (2018). *Estudio Nacional sobre Percepción y Acceso a la Justicia*. Buenos Aires: Ediciones SAIJ.

Ley 25.188 de Ética en la Función Pública (BO 29.262, publicado el 01/11/1999).

Ley 8993 de Responsabilidad en el Ejercicio de la Función Pública, Mendoza (BO 30.427, publicado el 16/08/2017).

Ley 9070 de Acceso a la Información Pública, Mendoza (BO 30.624, publicado el 07/06/2018).

Resoluciones de la Coordinación General (año 2019). Disponible en: <http://ministerio-publico.jus.mendoza.gov.ar/coordinacion.php>

HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO DE DATOS Y PROCESOS EN EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA PROVINCIA DE SALTA

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL
DE LA PROVINCIA DE SALTA

1. El punto de partida

El 10 de octubre de 2016 se suscribió en la ciudad de Buenos Aires el Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Ministerio Público Fiscal de la provincia de Salta, entre otras instituciones vinculadas a la administración de justicia provinciales y nacionales.

Este acuerdo tuvo lugar en el marco del Programa Justicia Abierta que integra los objetivos propuestos por la Agenda Anotada para la Justicia Argentina 2020, con una clara finalidad vinculada al logro de la transparencia y calidad de los datos primarios pertenecientes a estas instituciones, como así también su elaboración y sistematización para la construcción de un sistema estadístico unificado para la República Argentina.

Al respecto, cabe señalar que:

Una cuestión central para garantizar la calidad institucional es el acceso a la información producida por el Estado, en tanto es un bien público financiado con fondos públicos que permite controlar la gestión de los funcionarios públicos y su rendición de cuentas (Garavano & Chayer, 2015, p. 9).

(*) Procurador General de la Provincia de Salta: Dr. Pablo López Viñals. Equipo Técnico: Lic. Patricia Aballay y Lic. Pablo Wolmy (coordinadores informáticos de la Procuración General). Referente jurídico: Dra. Milagros Ward (secretaria letrada de la Procuración General). Año: 2019.

Es por ello que:

En los últimos años se generalizaron a nivel internacional estándares de transparencia, abriendo los gobiernos progresivamente algunos aspectos de su gestión a los ciudadanos. Esta apertura se alinea con los objetivos del movimiento por el gobierno abierto, que busca generar conciencia sobre la importancia de pasar de un sistema de secreto o con falta de información a uno abierto y participativo. Para ello, se deben implementar políticas amplias y eficaces de acceso a la información y datos abiertos (Garavano & Chayer, 2015, p. 31).

En este contexto, el Convenio Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos es el primer paso en busca del avance para lograr la apertura y transparencia institucional que se viene imponiendo a nivel internacional. Por tal motivo, desde el 3 de abril de 2017 el Ministerio Público Fiscal de Salta comenzó a trabajar en la definición de aspectos centrales vinculados a la implementación del Protocolo Técnico de Datos y Procesos, y su consecuente impacto en el sistema informático y de gestión propio.

Este protocolo de carácter dinámico se sustenta en un trabajo coordinado y de permanente revisión por parte de las instituciones firmantes, con la idea final de lograr la producción y transmisión de los datos primarios de manera automatizada para, finalmente, construir un sistema estadístico de utilidad para los distintos poderes del Estado y de control para los todos los ciudadanos.

Los principios básicos que rigen el trabajo elaborado conforme la última versión del Protocolo son:

- 1) Anonimidad: ya que todos los datos que son compartidos en cumplimiento del Protocolo deben ser de carácter anónimo para la protección de los datos personales que quedan bajo la tutela exclusiva de las instituciones firmantes.
- 2) Calidad: para optimizar la calidad de los datos se utilizarán “datos primarios”, que son unidades mínimas, elementos de la realidad empírica.
- 3) Celeridad de los procesos: se recurre a la automatización de los procesos para que los datos, las estadísticas y los indicadores sean accesibles para la ciudadanía con los mínimos retrasos.
- 4) Gradualidad: se contemplan los datos incluidos y sugeridos por todas las instituciones firmantes.
- 5) Cooperación: se promueve la asistencia mutua entre las instituciones de justicia para optimizar la producción, recolección y sistematización de los datos.

2. Ajustes en los sistemas de gestión

La última versión del Protocolo Técnico de Datos y Procesos propone para el Ministerio Público Fiscal la elaboración y envío de manera mensual de 4 tablas, las cuales son: Tabla 1 Casos, Tabla 1.1 Casos-Delitos, Tabla 2 Delitos-Decisiones-Personas y Tabla 2.2 Personas-Caso, tablas que a su vez presentan un formato particular para cada una de ellas.

En el caso de la Tabla 1. “Casos”, se pudo elaborar con la información de todos los casos que ingresan a las fiscalías penales, dado que desde hace diez años se tiene implementado en todas las dependencias policiales de la provincia el sistema informático de denuncias. Este sistema informático permite que las denuncias penales se registren en forma digital y lleguen de manera automática a cada una de las fiscalías penales que por competencia territorial y material corresponda.

Es importante destacar que, al tener informatizado el ingreso de los casos de forma centralizada, la información se puede obtener de una manera más rápida y completa.

Respecto de la Tabla 1.1. “Casos-delitos”, la experiencia fue muy distinta, en primer lugar porque se recurrió a un sistema distinto, el Sistema Informático de Gestión de Legajos, en el cual el registro de los delitos difería de una manera significativa con los delitos tipificados facilitados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, con el objeto de que todos los ministerios públicos fiscales puedan informar de manera unificada la información.

Esta adecuación significó un trabajo de verificación de delitos, muchos de los cuales no estaban disponibles para la carga; sin embargo, el mayor desafío fue adecuar a la información que por Protocolo se debía enviar aquellos delitos que existían con diferentes nombres o de manera reiterativa, entre otras situaciones. El trabajo manual era muy lento, razón por la cual se desarrolló un sistema informático que permitiera buscar un delito en el sistema actual y “vincularlo” con el delito sugerido del Código Penal. Este mapeo de delitos a través de un sistema informático permitió realizar el trabajo de manera más eficiente, y la información que luego fue procesada para que el Sistema Informático de Gestión de Legajos tome de esta nueva lista de delitos penales permitió, a partir de ese momento, que los delitos coincidan con aquellos que debemos informar, dando cumplimiento exitosamente al envío de la Tabla 1.1.

Respecto de las Tablas 2 y 2.1, se encuentran en proceso de desarrollo, en razón de que las “decisiones procesales” existentes en el Sistema de Gestión de Legajos no son coincidentes con las opciones de decisiones que por Protocolo debemos informar, ni exigen la identificación de una persona cuando se registra tal decisión. Esta modificación en el sistema de gestión significa uno de los mayores desafíos de cambios a los que se tuvo que hacer frente.

3. Decisiones procesales, mejoras en los procesos

Para dar cumplimiento al objetivo de informar las decisiones procesales que se registran en cada caso ingresado a las fiscalías penales, conjuntamente a las personas involucradas en cada una de estas decisiones, se debe mejorar la forma en que se produce el registro de estas decisiones como parte de diferentes procesos que se llevan a cabo en las fiscalías.

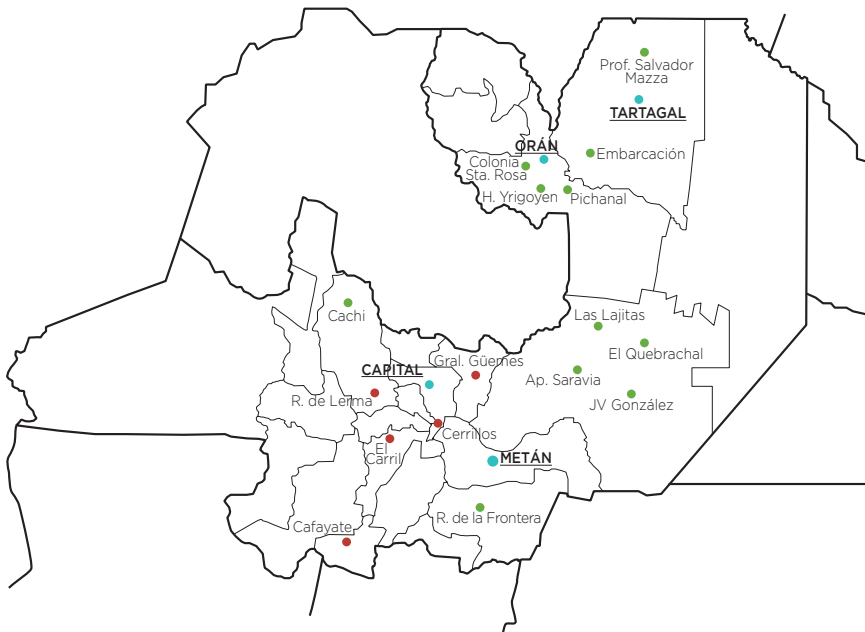
El Sistema Informático de Gestión de Legajos permite al operador fiscal registrar “trámites” en cada uno de los casos que tienen a cargo en la dependencia. Estos trámites se eligen de un listado de trámites, que al día de hoy cuenta con más de 176 opciones, de las cuales muchas resultan inaplicables. Además, cuando se registra un trámite, solo se indica la fecha, la hora, la descripción y el archivo adjunto, el cual es opcional, no siendo un dato a cargar “la” o “las” personas vinculadas a ese trámite.

Esta situación, como puede verse, no es óptima, ya que depende de cada operador la calidad en la carga, los datos que se cargan y la lógica del proceso que sigue al registrar los trámites. Por tal motivo, la Procuración General de la provincia tomó la decisión de comenzar con un proceso de adecuación del Sistema Informático de Gestión de Legajos, que incluye, entre otros, los siguientes pasos:

- Revisión de los trámites existentes a fin de depurar este listado.
- Definir los estados por los cuales pasan las causas penales.
- Para cada estado, definir los pasos procesales que corresponde disponer para la carga, teniendo en cuenta si existe un correspondiente “trámite” a fin de lograr su vinculación.
- Para cada paso procesal, tipificar la información que el sistema informático debe solicitarle al operador, por ejemplo: si el registro de ese paso modifica o no el estado del proceso, si tiene pasos procesales precedentes que deben estar previamente registrados y cuáles serían, si se debe indicar el o los delitos, si se debe indicar la o las personas vinculadas, si se debe adjuntar o no un documento en formato .pdf, si este documento debe estar firmado digitalmente por el magistrado de la dependencia, etc.
- Desarrollar los mecanismos de migración de datos de aquellos trámites que pueden vincularse a los pasos procesales, dada la importancia de mantener datos, cantidades, etc.
- Realizar capacitaciones a los operadores de todas las fiscalías penales, a fin de que se registren de manera correcta y completa los pasos procesales implementados.
- Trabajar en la generación de las Tablas 2 y 2.1 con información de pasos procesales implementados.

4. Descentralización del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Salta

En este proceso de adecuación de los sistemas informáticos, se debe considerar la realidad estructural y territorial del Ministerio Público Fiscal respecto a la descentralización de las fiscalías penales en el territorio de la provincia de Salta, extremo que responde a cuestiones de política criminal delineadas por la Procuración General para lograr un mayor acercamiento a la población y al conocimiento de la problemática delictual de cada lugar, lo que fue posible con la puesta en funcionamiento del sistema procesal acusatorio en el año 2012. A modo ilustrativo, en la provincia de Salta existen 56 dependencias fiscales repartidas en los cuatro distritos judiciales: Centro, Sur, Orán y Tartagal. A su vez, cada distrito, además de contar con la sede de cabecera central, posee sedes judiciales descentralizadas, las que al día de la fecha llegan a 16 dependencias fiscales descentralizadas, como puede observarse en el siguiente mapa:



Frente a este contexto, se observan dos grandes desafíos a nivel de sistemas informáticos: el primero relativo a la instalación de estos sistemas modificados en los distintos servidores instalados estratégicamente en todo el territorio provincial; el segundo vinculado a las futuras capacitaciones a todos los operadores y/o usuarios respecto a los nuevos modelos de carga que en un futuro serán obligatorios.

5. Conclusiones

La implementación del Protocolo Técnico de Datos y Procesos en el Ministerio Público Fiscal de la provincia de Salta permitió dar importantes pasos en la mejora del registro de datos y procesos en los sistemas informáticos utilizados en la institución, entre los que se destaca la tipificación unificada de delitos y el control del registro de datos básicos de las causas.

El objetivo fijado para el presente año es lograr la correcta tipificación de las decisiones procesales que se registran en las fiscalías penales, indicando para cada una de ellas datos vinculados a personas y delitos, lo que se traducirá en un avance en la calidad de nuestros registros y en el cumplimiento total del Protocolo de Datos y Procesos.

Referencias bibliográficas

Garavano, G. C. & Chayer, H. M. (2015). *Agenda Anotada para la Justicia Argentina 2020*. Buenos Aires: La Ley.

CONVENIO INTERJURISDICCIONAL DE DATOS ABIERTOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

LUIS CARRIVALE

En el Poder Judicial de Santa Fe se ha desarrollado un *software* de gestión integral (SISFE). En el mismo se realizan y se registran todas las actuaciones de las causas, desde su ingreso a las mesas de entradas únicas, su paso por los órganos jurisdiccionales hasta su posterior remisión a los Archivos Generales del Poder Judicial de la provincia.

Todo lo actuado por cada operador de los órganos jurisdiccionales se guarda en una base de datos única provincial, que para la obtención de datos estadísticos tiene el beneficio de tener la totalidad de la información en un solo repositorio.

Al ingresar una causa al Poder Judicial de Santa Fe se le asigna un CUIJ (código único de identificación judicial), el cual permite seguir la trazabilidad por todos los órganos jurisdiccionales que tengan intervención. Relacionado a la identificación única del expediente (CUIJ) se asocia a la causa el correspondiente código de barras que agiliza en forma notoria los movimientos físicos de la misma.

Todas las actuaciones deben realizarse dentro del sistema, por lo cual se asegura que todo lo que se realice tiene su correspondiente registro (lo que es sumamente importante para la obtención de datos estadísticos). Los escritos presentados por los profesionales, además de su registración, son digitalizados (escaneados). La suma de lo actuado jurisdiccionalmente y lo presentado conforman el expediente digital.

Este sistema tiene, entre otras funcionalidades, la posibilidad de que las partes con legítimo interés en la causa accedan permanentemente por Internet

(*) Encargado de Estadísticas de la Secretaría de Gobierno de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe.

a sus expedientes (Autoconsulta de expedientes); en este ven todo lo presentado, lo actuado por el órgano y los saldos y movimientos de las cuentas bancarias judiciales asociadas a los expedientes.

El SISFE está instalado en 27 mesas de entradas únicas que permiten la asignación de las causas a los juzgados de un mismo fuero e instancia y el reparto equitativo de las tareas entre ellos.

Actualmente es utilizado por 203 órganos jurisdiccionales de la provincia, de 37 sedes judiciales, todos conectados en red segura y propia del Poder Judicial de Santa Fe. En junio de este año se completará con la instalación del sistema en las 220 dependencias jurisdiccionales de la provincia.

Mediante convenios de la SCJ provincial y los colegios profesionales a la fecha se registran un total de 37158 matriculados con posibilidades de acceso a Autoconsulta, que han realizado hasta el 31 de diciembre 9.281.861 sesiones *online* para visualizar los expedientes relacionados a sus matrículas profesionales (solo visualiza los expedientes en los cuales es parte).

En la Oficina de Estadísticas contamos con dos herramientas que nos permiten realizar nuestro trabajo obteniendo la información de dicho sistema informático:

- 1) Un módulo de SISFE que permite obtener la información estadística de un determinado período de tiempo, con una lógica predeterminada:

Causas al iniciar el período

más

Causas ingresadas en el período

menos

Causas remitidas definitivamente a otras dependencias

menos

Causas remitidas al Archivo

Igual a:

Causas en trámite al finalizar el período.

Dicho Informe brinda además:

Cantidad de sentencias con estudio de los hechos y el derecho dictadas

Cantidad de otras sentencias

Otras resoluciones.

Cantidad de audiencias programadas y realizadas.

Y, por último, de toda la información anterior, una desagregación por tipo de causa de cada uno de los ítems de la estadística.

Este reporte es una funcionalidad del sistema y puede ser ejecutado en cualquier momento, respecto del período que se desee por todos los usuarios en lo que refiere a su unidad jurisdiccional, y también puede ser ejecutado por los integrantes de la Oficina de Estadísticas y de las oficinas de gestión respecto de todos los órganos jurisdiccionales de la provincia.

- 3) Por otra parte, para la explotación de la información del SISFE, a los fines estadísticos, diariamente se vuelcan en un servidor destinado al efecto datos cargados en el Sistema de Gestión SISFE que previamente se ha determinado que serán los necesarios para tal tarea estadística.

Mediante una herramienta de ayuda a la toma de decisiones incorporada a SISFE, pueden obtenerse distintos reportes para analizar todo lo actuado, y confeccionar tableros de control cruzando determinadas variables.

Disponemos de esta funcionalidad desde hace algunos meses, por lo que estamos en este momento en la tarea de diseño de tableros de control que nos permitan monitorear la actividad de los juzgados de cada fuero o materia.

Por ejemplo, a partir de la puesta de marcha de la oralidad en lo civil en la provincia de Santa Fe, se está monitoreando el sistema y se envían listados mensuales al Ministerio de Justicia con la información de cada causa de cada juzgado.

Además, y entre otras tareas, pudimos configurar los distintos listados previstos en el Protocolo de datos del Convenio con el Ministerio de Justicia de la Nación.

Estos fueron logrados por la Oficina de Estadísticas con ayuda técnica e interacción con la Secretaría de Informática.

Como en nuestro sistema de gestión los distintos campos (atributos de los datos almacenados) no coinciden exactamente con los detallados en el PTD del MJN se debieron hacer tablas de equivalencia entre las variables del sistema de gestión y las variables que se incluyen en el Protocolo; o ajustes (entendiéndose por ajustes agrupar/desagrupar) para incluir en una columna del PTD la información que está en más de un campo de nuestro sistema de gestión SISFE.

Las mencionadas “tablas de equivalencia” generalmente requieren de un arduo trabajo para confeccionarlas, debiendo realizarse numerosas consultas internas.

El equipo de datos abiertos fue analizando exhaustivamente la información de cada uno de los listados que se fueron enviando a modo de prueba, hasta lograr que los mismos cumplan con lo requerido por el PTD.

No hay dudas que el construir una base de datos única, donde se incluya la información primaria de cada uno de los sistemas de la justicia nacional, federal y de cada una de las provincias, es una tarea no fácil de realizar, pero sin dudas mejorará la calidad, la transparencia y la inmediatez de la información estadística.

JUSTICIA PENAL ABIERTA EN EL SISTEMA ACUSATORIO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

JORGE BACLINI* - MARIO BARLETTA** -
HORACIO CAPANEGRA VALLÉ*** - MARCELO RÉ****

1. Introducción

En el mes de octubre del año 2016, el Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe (MPA) fue convocado, junto a distintas instituciones nacionales y provinciales, por el señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dr. Germán C. Garavano, a los fines de suscribir un convenio que tenía por objeto:

... promover las acciones conducentes a mejorar la calidad y la transparencia de la información estadística elaborada y publicada en las respectivas jurisdicciones, tanto en lo penal como en lo no penal, con el fin de modernizar los sistemas estadísticos, cumpliendo los estándares de Gobierno Abierto, y unificar los datos nacionales en materia de justicia.

Fue entonces que se produjo la firma del **Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica Interjurisdiccional de Datos Judiciales Abiertos entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y las instituciones nacionales y provinciales con actuación en el ámbito judicial.**

El acuerdo buscaba cumplir con los estándares del Gobierno Abierto en materia de información judicial y abordar acciones novedosas en orden a la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

(*) Fiscal General (MPA).

(**) Secretario General (MPA).

(***) Director de Desarrollo Institucional (MPA).

(****) Director de Sistemas de Información e Infraestructura Tecnológica (MPA).

En ese tiempo, la provincia de Santa Fe se encontraba dando sus primeros pasos con el objetivo de dejar atrás un sistema de justicia penal inquisitivo, secreto y escrito, e intentado instaurar un nuevo sistema procesal penal conforme la Constitución Nacional argentina (aspecto sobre el cual volveremos en el punto titulado “Antecedentes en la provincia de Santa Fe”).

En aquellos momentos el MPA se encontraba inmerso en realizar los aportes institucionales necesarios para intentar avanzar en la instauración de una nueva forma de resolver los conflictos penales en la provincia de Santa Fe. Y fue entonces que el MPA, tanto por mandato legal, pero también por el perfil institucional fundacional que sus autoridades le impregnaron desde su origen, pone en ejecución distintas iniciativas de justicia abierta.

En consecuencia, el convenio de referencia permitía efectivamente aportar en el impulso de un importante número de políticas de justicia abierta en el sistema de justicia penal santafesino, que han servido para promover una gestión basada en los principios rectores de: transparencia, participación y colaboración, para garantizar el derecho de acceso a la justicia imparcial, independiente e igualitaria y la tutela judicial efectiva. El Plan de desarrollo institucional que presentamos como núcleo de esta ponencia así lo materializó.

El MPA participó activamente desde el año 2016 del Programa Justicia Abierta, el cual tenía un objetivo claro: transformar al sistema de justicia en un sistema más abierto y cercano a la sociedad; y también una idea de cómo hacerlo: ampliando y desarrollando los niveles de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y uso de las nuevas tecnologías. Fue así que el Programa puso en línea el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina (datos.jus.gob.ar), la primera plataforma de acceso libre a datos abiertos sobre el sector justicia. Los datos ofrecidos en el Portal, de actualización permanente, se encuentran disponibles de forma totalmente gratuita y en formatos abiertos, son descargables y pueden ser libremente reutilizados.

Finalmente queremos destacar que se comparte el criterio de que este nuevo sistema de estadísticas representa un salto cualitativo e innovador para las instituciones de justicia, ya que la elaboración de estadísticas a partir de datos primarios permitirá reducir errores al mínimo y contar con datos actualizados casi en tiempo real.

2. Antecedentes en la provincia de Santa Fe

El 10 de febrero de 2014 fue el lanzamiento del sistema acusatorio en la provincia de Santa Fe, conforme al mandato dispuesto por la sanción del nuevo Código Procesal Penal aprobado por ley 12.734 y sus modificatorias.

Dicha instauración implicó ejecutar un conjunto de acciones fundacionales, algunas de las cuales fueron coyunturales, cuya finalidad fue garantizar la

puesta en funcionamiento del organismo acusador. Se respetaron entonces los principios y procedimientos establecidos en las leyes vigentes, buscando el establecimiento efectivo e inmediato del nuevo modelo.

El nombramiento de nuevas autoridades durante el año 2017 (fiscal general, cuatro fiscales regionales y auditor general de gestión) promovió la propagación de nuevas ideas en el seno del MPA, a través del desarrollo en la ciudad de Santa Fe del Primer Encuentro provincial de Fiscales y Funcionarios del MPA entre los días 30 de junio y el 1 de julio del mismo año. En dicho evento, en el que participaron 142 fiscales y funcionarios del MPA, se debatieron las nuevas estrategias a desarrollar en los próximos años.

La presentación del Plan de Desarrollo Institucional del MPA (2017-2023) materializa lo reflexionado y consensuado durante estas jornadas de trabajo.

Se inauguró así una nueva etapa de afianzamiento, de fortalecimiento institucional con una nueva cultura, que permitiera expandir las reformas necesarias para independizar la persecución penal y democratizar el sistema penal, en lo que respecta a los fundamentos que le dieron su origen como la oralidad, la publicidad, la contradicción, la celeridad y el pluralismo.

El patrocinio del nuevo sistema acusatorio brindado por los diferentes actores del arco político representa un impulso sustancial para la evolución y el progreso de la institución. En este contexto, una reforma de la Constitución provincial que configure al MPA como un organismo con rango constitucional posibilitaría definir la ubicación institucional del MPA y le otorgaría independencia, autonomía funcional y autarquía financiera, de forma que le permitiría consolidar los patrones de actuación, estipular políticas de recursos materiales y humanos, y establecer una estrategia de persecución penal a largo plazo.

Existen, sin embargo, ciertas cuestiones que deben ser tenidas en cuenta para continuar con el afianzamiento de la institución.

La proliferación de nuevas modalidades delictivas, de superior complejidad, constituyen nuevas responsabilidades a las que el MPA debe dar respuesta. Del mismo modo, el crecimiento de los niveles de violencia en la sociedad en todo el espectro de actividades en los que conviven los ciudadanos conforma un marco preocupante dado que requiere de intervenciones del MPA más inteligentes, y necesariamente apoyadas en redes de servicios establecidos con otras instituciones. El trabajo colaborativo a través de convenios con terceros se impone para poder cumplir con la política de persecución penal de manera eficaz y eficiente atento a un contexto caracterizado por el crecimiento de los conflictos sociales.

Por otro lado, dado el carácter novel de la institución, es necesaria su promoción en la sociedad con el objetivo de que la misma sea reconocida por la población, por su rol crucial en el nuevo sistema penal y por su compromiso social en el acompañamiento de las víctimas de hechos criminales y de sus

familiares. En este punto es importante recordar la importancia de avanzar en la publicidad de sus actos y en la rendición de cuentas de los resultados alcanzados, para favorecer su inserción en la comunidad como una institución con vocación de servicio que aspira a contribuir con la pacificación social.

3. El Plan de Desarrollo Institucional del MPA 2017-2023 (PDI)

Para organizar la institución fue fundamental contar con un plan directriz que comprendiera todas las acciones que a corto, mediano y largo plazo desarrollará la misma a fin de cumplir con su misión. El PDI es el eje orientador de la estrategia institucional, el “norte” que deberán seguir los funcionarios y empleados del organismo.

La existencia del PDI es invaluable, ya que permite direccionar la institución hacia sus objetivos, aumentando así la eficacia y eficiencia en su actuación.

Para lograr la legitimidad y adhesión necesarias para la exitosa aplicación del Plan de Desarrollo Institucional fue necesario que en la elaboración del mismo se consideraran las opiniones de todos los miembros de la organización, ya que cada uno lo enriqueció desde su ámbito de trabajo, perspectiva y experiencia personal. Estas ideas se materializaron con la organización, en el año 2017, del Primer Encuentro provincial de Fiscales y Funcionarios del MPA, en la ciudad de Santa Fe. Allí fue posible debatir los nuevos desafíos y estrategias que debe asumir y desarrollar el organismo en los próximos años. La discusión y el consenso en iniciativas durante dos días en mesas de trabajo permitió aunar criterios y lograr el involucramiento de todos los actores principales que participan del nuevo modelo adversarial.

El resultado de lo producido en esas jornadas lo constituye el presente Plan de Desarrollo Institucional 2017-2023 que permitirá:

- Direccionar las acciones hacia los objetivos de la institución, aumentando por consiguiente la eficacia y eficiencia institucional.
- Asignar racionalmente los recursos conforme a las prioridades determinadas.
- Tomar decisiones de forma coherente, acorde a lo manifestado en el PDI.
- Colaborar con la transparencia y rendición de cuentas institucional.
- Evaluar el desempeño de la institución a partir de los resultados alcanzados.
- Proporcionar herramientas de control de eventuales problemas que posibiliten la adopción de medidas necesarias para su corrección y adecuación.

El plan contiene un conjunto de componentes que se identifican y explican a continuación:

Gráfico 1. Componentes del Plan de Desarrollo Institucional 2017-2023



5. Lineamientos estratégicos

Los desafíos que se le presentan al MPA en el mediano y largo plazo constituyen hitos de valor que debería alcanzar la institución en el marco de su Plan de Desarrollo Institucional (PDI). Lograr los desafíos constituye una condición necesaria para poder alcanzar la visión institucional definida en el PDI y, por lo tanto, terminan siendo estratégicos para que todo el proceso de planeamiento sea exitoso.

La siguiente tabla correlaciona los desafíos institucionales enunciados con los lineamientos estratégicos dispuestos para lograrlos:

Tabla 1. Correlación entre desafíos institucionales y lineamientos estratégicos

Desafío	Lineamiento estratégico
D1. Idoneidad y autonomía del MPA	L1. Consolidar la capacidad institucional del MPA
D2. Prestigio y compromiso social en su interacción con la comunidad	L2. Favorecer el acceso a la justicia para una tutela judicial efectiva
D3. Efectividad y profesionalismo en las indagaciones de hechos delictivos	L3. Fortalecer los procesos investigativos del MPA
D4. Gestión racional de conflictos penales	L4. Propender a una eficaz y eficiente resolución del conflicto penal

Desafío	Líneamiento estratégico
D5. Planificación, inferencia y análisis de la información criminal	L5. Desarrollar una política de persecución penal estratégica
D6. Transparencia y participación de la comunidad	L6. Democratizar el sistema penal a través de mecanismos abiertos
D7. Eficacia y eficiencia de los recursos humanos	L7. Desarrollar una política integral para los recursos humanos del MPA

5.1. Consolidar la capacidad institucional del MPA (L1)

El fortalecimiento institucional del MPA implica adecuar y desarrollar sus órganos, sus normas y sus procedimientos para la optimizar la producción y la administración de los recursos del organismo conforme a las necesidades de un contexto en permanente cambio, en que las demandas y expectativas del ciudadano crecen día a día y los insumos son cada vez más escasos.

5.2. Favorecer el acceso a la justicia para una tutela judicial efectiva (L2)

La atención de víctimas y testigos por parte del MPA implica considerar un conjunto de pautas a tener en cuenta para su abordaje integral, entre las que pueden mencionarse: la obligación de informar los derechos a las víctimas y de suministrar información para su orientación; la de escuchar sugerencias para que participen durante todo el proceso; el derecho a un trato digno; la protección de la salud garantizando el acceso a servicios sanitarios plenos; las acciones que eviten la revictimización por las sucesivas intervenciones profesionales que traumatizan a víctimas y testigos a lo largo de todo el proceso penal; el derecho a la seguridad para proteger a las víctimas de situaciones de riesgo o vulnerabilidad frente a posibles venganzas, intimidaciones o amenazas; etc.

5.3. Fortalecer los procesos investigativos del MPA (L3)

Se proyecta como un tópico prioritario desarrollar y profundizar las capacidades instaladas en materia de investigación de fenómenos delictivos de baja, mediana y alta complejidad, lo cual no solamente impactará en la *performance* de la persecución penal sino también en los mecanismos y procesos de selectividad con que tradicionalmente ha operado el sistema de justicia penal.

5.4. Propender a una eficaz y eficiente resolución del conflicto penal (L4)

Este lineamiento aspira a atender la insatisfacción que genera el sistema de justicia formal, o el interés que surge en preservar y fortalecer las prácticas tradicionales de justicia, como respuestas alternativas al delito y a los desórdenes sociales. Muchas de estas alternativas proporcionan a las partes involucradas, y a menudo también a la comunidad, la oportunidad de participar en la resolución de los conflictos y de abordar sus consecuencias.

5.5. Desarrollar una política de persecución penal estratégica (L5)

La persecución penal estratégica tiene como finalidad definir los hechos delictivos que se van a perseguir considerando el impacto social que tienen las conductas criminales y evaluando los patrones de las diversas modalidades delictivas. Con ello se busca dinamizar y profesionalizar la persecución penal desde una perspectiva de selectividad racional, basada en soluciones globales a problemas complejos.

5.6. Democratizar el sistema penal a través de mecanismos abiertos (L6)

Se plantea la necesidad de diseñar una política de información pública para la ciudadanía y de comunicación institucional interna para todos los actores del sistema penal, fundamentalmente del MPA. Promueve el establecimiento de procedimientos que regulen y faciliten el acceso a la información pública del MPA por parte de cualquier interesado. Se impone, además, fortalecer o materializar otras instancias importantes que garanticen una mayor participación de la ciudadanía, muchas de las cuales ya han sido previstas para consolidar el nuevo sistema acusatorio: la constitución de los consejos asesores regionales y la instauración del juicio por jurado (arts. 4° y 44 Código Procesal Penal de Santa Fe -CPPSF-, ley 12.734) que prevé que una futura ley determine la forma en la que se integrarán en Colegio los jurados, sus características, los requisitos para la convocatoria y la fecha de entrada en vigencia de esta forma de juzgamiento.

5.7. Desarrollar una política integral para los recursos humanos del MPA (L7)

En esa línea cobra singular interés estructurar un esquema de ascensos para los órganos fiscales que no sea necesariamente la ocupación de un cargo sino plantear niveles o grados que aseguren la homogeneidad en las diversas categorías alcanzadas basados en un sistema de evaluación de desempeño y un sistema de evaluación de la capacitación.

6. Actividades y resultados obtenidos en el período

Seguidamente expondremos las acciones e iniciativas que viene desarrollando el MPA, vinculadas con los lineamientos estratégicos esgrimidos anteriormente que constituyen el punto de partida de la etapa de fortalecimiento institucional.

6.1. Acciones vinculadas a consolidar la capacidad institucional del MPA (L1)

6.1.1. Auditoría General de Gestión (AGG)

En abril del año 2017 entró en funciones por primera vez la Auditoría General de Gestión del Ministerio Público de la Acusación, con lo cual comenzó

el proceso fundacional de implementación de dicho órgano de apoyo de la Fiscalía General.

Para ponerla en funcionamiento se aprobó la estructura orgánico-funcional y además el reglamento de los procedimientos disciplinarios para fiscales y funcionarios del MPA.

Respecto al área de control de gestión se han diseñado y aprobado los Principios Generales de Actuación, según los cuales se establecen “ciclos regulares de monitoreo” y “casos testigo” como procesos de trabajo internos de la Auditoría.

Por otro lado, la AGG articula, en la actualidad, la certificación de las Normas ISO 9000 sobre cuatro procesos de trabajo, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en el marco del Programa Justicia Abierta 2020.

6.1.2. Infraestructura edilicia

En materia de infraestructura edilicia se avanzó en la creación y apertura de la sede de la Fiscalía General en el Centro de Justicia Penal de la ciudad de Rosario que incluye las siguientes dependencias:

- a) Sede de la Fiscalía Regional de la 2ª Circunscripción.
- b) Unidad Fiscal de Delitos Económicos y Complejos.
- c) Unidad Fiscal de Homicidios Dolosos.
- d) Unidad Fiscal de Flagrancia.
- e) Unidades Fiscales de Investigación y Juicio.

Próximamente se trasladará, además, la Unidad Fiscal de Delitos Sexuales y Violencia de Género, entre otros.

Por otro lado, y con la idea de propender a una desconcentración administrativa a nivel regional del servicio, se promovió el acondicionamiento para la apertura de una sede del Organismo de Investigaciones en la ciudad de Rosario.

También se puso en funcionamiento una nueva sede para la Fiscalía Regional N° 1 Santa Fe, atento al nombramiento de nuevos fiscales en esta circunscripción y la necesidad de disponer de condiciones adecuadas para el desarrollo de la actividad fiscal tanto administrativa como procesal.

Finalmente, se están llevando a cabo obras a cargo del MPA en el sector asignado en el edificio de justicia de la ciudad de Villa Constitución y se ha comenzado a trabajar en la apertura de un Centro de Justicia Penal en la ciudad de Venado Tuerto en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Santa Fe, la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe y el Servicio Público Provincial de la Defensa Penal.

6.1.3. Infraestructura tecnológica y sistemas de información

Con respecto al desarrollo de la infraestructura tecnológica para el MPA, se avanzó en la consolidación del cableado estructurado y de energía de las

sedes de la Fiscalía General, la Fiscalía Regional N° 1 Santa Fe y la N° 2 de Rosario. Por otro lado se mejoró la infraestructura de seguridad perimetral para proteger la red y los recursos del MPA contra amenazas, ataques y degradaciones del servicio.

Se consolidó el funcionamiento centralizado de una mesa de servicios para todos los usuarios de servicios y sistemas de información del MPA, la que brinda diariamente asistencia en servicios de asesoramiento y soporte técnico en tecnologías implementadas en el MPA.

Con respecto a los sistemas de información implementados en el MPA, se han mejorado las prestaciones del Sistema Mesa de Entradas (Panoptes).

Un logro importantísimo, que constituye un punto de partida hacia la despa-pelización de la institución, fue la implementación del Sistema de Gestión de Recursos Humanos (Vesta) y del Portal del Empleado del MPA (Vesta-Portal del Empleado).

Además se implementaron los sistemas de registro y producción de información sobre homicidios dolosos (Caronte) y el de gestión de vehículos incendiados (Prometeo). Ambos sistemas han permitido registrar información aislada de cada hecho delictivo en bases de datos integradas, con mapas georreferenciales; todo ello facilita la obtención de estadísticas, las que permiten a través de su análisis, mejoras en las investigaciones de estas modalidades delictivas.

6.1.4. Otros aspectos institucionales

A los fines de planificar y materializar las acciones y estrategias que demanda la institución, se continuó con la organización y realización de las Juntas de Fiscales, en las cuales se debatieron diferentes temáticas entre las que podemos mencionar: ley 13.699 (reforma del Código Procesal), intervención del MPA en procesos de faltas, proyectos de guía de actuación de intervención de comunicaciones, de gestión de armas de fuego, en delitos ambientales y en incidentes de tránsito, proyectos de ley de “narcomenudeo” y de faltas, etc.

También con la finalidad de consolidar la capacidad del MPA y fortalecer lazos con distintos entes, se ha continuado con la política de suscripción de convenios marcos de colaboración en el diseño, ejecución y coordinación de acciones en temas de interés común. Asimismo, se acuerda la ejecución de programas en determinadas áreas: trabajos comunitarios; asistencia a víctimas y testigos y protección personal; intercambio de información sobre temas útiles para el diseño de políticas públicas en el área de incumbencia específica de cada una de las partes

6.2. Acciones vinculadas al acceso a la justicia para una tutela judicial efectiva (L2)

6.2.1. Instrucciones generales de la Fiscalía General

Se han emitido instrucciones a través de las cuales se fijan pautas de actuación a fiscales y fiscales adjuntos en temas que hacen a la concreción de tal

garantía. También en lo referido al derecho de la víctima a ser informada y expresar su opinión ante el juez de ejecución. Se instruye a los fiscales y fiscales adjuntos para que soliciten el cumplimiento integral por parte del Tribunal de las obligaciones establecidas en las normas, a fin de que la víctima, si así lo desea, sea consultada acerca de los requerimientos que se formularen durante la ejecución de la pena en relación al acogimiento a los regímenes de salidas transitorias, semilibertad, libertad condicional, prisión domiciliaria prisión discontinua o semidetención, libertad asistida o régimen preparatorio para la liberación.

Se instruyó a los fiscales, además, en la implementación del mecanismo de vigilancia electrónica que estableció las pautas objetivas de aplicación en relación a:

- a) sujetos comprendidos;
- b) prioridad según el tipo de delito en cuestión;
- c) órgano judicial encargado de disponer la medida; y
- d) organismos encargados de la implementación y monitoreo.

6.2.2. Convenios

Por otro lado, se han suscripto convenios de colaboración, entre los que podemos destacar el convenio de colaboración con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación para la protección y preservación de testigos que se encontraren en una situación de peligro para su vida o integridad física; de cooperación académica, científica y técnica entre la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario y el MPA para el asesoramiento y transferencia de información científica, técnica y profesional, la integración de grupos de trabajo de interés común; de colaboración entre el Colegio de Profesionales en Enfermería del Sur de la Provincia de Santa Fe y el MPA para coordinar acciones tendientes a desarrollar en forma conjunta programas o proyectos de carácter científico, técnico, de capacitación y/o de investigación; el convenio entre el Ministerio de Salud y el MPA para revisar el Protocolo de Atención Interinstitucional para el Acceso a la Justicia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas o Testigos de Violencia, Abuso Sexual y otros Delitos, y adoptar medidas coordinadas con diversas agencias del Poder Ejecutivo.

6.2.3. Otras acciones institucionales

Se han llevado adelante, además, gestiones tendientes a fortalecer los vínculos institucionales con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Seguridad de la provincia, a partir de la creación de un espacio interinstitucional para acordar protocolos en materia de protección y asistencia de víctimas de delitos.

Por otro lado, y también con la finalidad de garantizar el acceso a la justicia, se han considerado cuestiones vinculadas a la infraestructura de la Comisaría de la Mujer y centros territoriales de denuncias (CTD) para la atención

de víctimas vulnerables, así como también se han realizado gestiones para evaluar la demanda de constatación de lesiones por hechos delictivos que se atienden en los efectores de salud.

6.2.4. Capacitación

Se han desarrollado actividades de capacitación dirigidas a profesionales que tienen relación directa con las víctimas del delito, como los médicos de la Policía de Investigaciones (PDI) y los profesionales que tienen a su cargo la toma de denuncias en los CTD.

6.3. Acciones vinculadas al fortalecimiento de los procesos investigativos del MPA (L3)

6.3.1. Organismo de Investigaciones

La ley 13.459 fijó las bases de la estructura y funcionamiento del Organismo de Investigaciones. Esta normativa se complementó con la aprobación de su estructura orgánica funcional que reconoció las características y perfiles de cada una de sus funciones vinculadas con la gestión, la capacitación, la administración y la investigación, entre otras.

Para poner en funcionamiento esta organización fue necesario desarrollar acciones como el traspaso de los edificios, instrumental y personal de los laboratorios forenses al Organismo de Investigaciones; montaje del área de inteligencia criminal; concurso y nombramiento de directores e ingreso de agentes en comisión de servicios del PE provincial para integrarse como analistas de información en tareas vinculadas con análisis criminal; estudio de regularidades en actividades y mercados criminales; mapeo, georreferenciación y asistencia a los fiscales en materia de investigación; puesta en marcha de servicios periciales de análisis digital forense con personal en comisión de servicios; puesta en marcha de las unidades de investigación económico-financiera con profesionales especialistas en la materia; gestión de la adquisición de equipamiento para la investigación criminal; incorporación de detectives, los que se encuentran en plena tarea de capacitación.

6.3.2. Otras tareas tendientes a fortalecer los procesos investigativos del MPA

- Se aprobó la Guía de Actuación para Fiscales y Fiscales Adjuntos sobre Intervención de Comunicaciones.
- Se aprobó la guía de actuación aplicable a casos de utilización de la figura del arrepentido o delator.
- Se promovió la Guía de actuación para la gestión de armas de fuego.
- Se aprobó la guía de incidentes de tránsito y otros delitos contra la seguridad vial.
- En el marco del convenio con el Ministerio de Salud se diseñaron procedimientos para la recolección de muestras biológicas en caso de abuso sexual,

para lo cual se establecieron nuevos criterios para la realización de estudios de laboratorio durante la evaluación de casos de abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

- Se ha implementado un plan de acción de fortalecimiento de las unidades fiscales de homicidios en coordinación con las fiscalías regionales N° 1 Santa Fe y N° 2 Rosario
- Se ha avanzado en la sistematización de un Registro de Personas Prófugas de la Justicia y, en coordinación con el Ministerio de Seguridad, se articuló la conformación de unidades policiales de búsqueda y captura de prófugos de la justicia.

6.3.3. Capacitación

Entre los temas abordados en las actividades de capacitación, destacamos en materia de investigación: escena del crimen; evidencia digital; entrevista de testigos; rueda de reconocimiento; casos penales complejos; actividad policial; delitos ambientales (actualización, recolección, conservación y transporte de muestras para análisis ambiental; protocolo de investigación de delitos ambientales del MPA); cibercrimen e investigación digital; declaración en Cámara Gesell; violencia policial y corrupción de fuerzas de seguridad; macrocriminalidad, complejidad y resiliencia de las redes del crimen transnacional; lavado de activos; análisis político criminal; capacitación para peritos en su desempeño durante el debate oral; implementación del Organismo de Investigaciones del MPA; inteligencia criminal; unificación de condenas y penas; peritación psicológica y laboratorio forense.

6.4. Acciones vinculadas a la eficaz y eficiente resolución del conflicto penal (L4)

6.4.1. Dispositivos multiagenciales contra la violencia

Se participa en la coordinación de dispositivos multiagenciales contra la violencia en la ciudades de Santa Fe, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Rafaela y Reconquista.

Del mismo participan representantes de agencias del Poder Ejecutivo de diversas carteras como Seguridad, Salud, Obras públicas, etc., además de representantes de los municipios aludidos y referentes de la sociedad civil con incumbencia en la materia. Estos dispositivos multidisciplinarios tienen por objetivo disminuir los índices de violencia urbana y lograr una reducción en la cantidad de homicidios a través de un abordaje de situaciones complejas en barrios urbanos de alta conflictividad social.

6.4.2. Consultorías

Se crearon consultorías como órganos de apoyo a fiscales y fiscales adjuntos para la etapa de ejecución penal y para instancias extraordinarias. Ambas áreas han intervenido asistiendo y asesorando a fiscales y fiscales

adjuntos en casos particulares, brindando la jurisprudencia y doctrina pertinente conforme a lo solicitado.

6.4.3. Instrucciones generales

En materia de instrucciones de la Fiscalía General, se han emitido diversas normativas, entre las que, con relación a la resolución del conflicto penal, cabe destacar:

- Instrucción para la aplicación del procedimiento abreviado en los delitos de homicidio.
- Instrucción sobre la necesidad de instar el procedimiento penal, cumplir y hacer cumplir los plazos
- Instrucciones sobre interpretaciones de la reforma del CPPSF (ley 13.746).

6.5. Acciones vinculadas al desarrollo de una política de persecución penal estratégica (L5)

6.5.1. Delitos ambientales

Se decidió jerarquizar la política de persecución de delitos ambientales del MPA, considerando la investigación de estos conflictos como “compleja y estratégica” en función del carácter y la calidad de los imputados y de la relevancia de los bienes jurídicos en riesgo (el medio ambiente, la salud humana, etc.). En este sentido se impulsó la implementación de un plan de acción para potenciar y dar eficacia a dicha persecución penal denominado “Plan de empoderamiento de la persecución penal de delitos ambientales”.

6.5.2. Violencia institucional

Se participa de manera activa en la Mesa de Abordaje de la Violencia Institucional convocada por la Secretaría de DDHH de la provincia de Santa Fe que tiene como objetivo coordinar los procesos de capacitación y concientización para aspirantes e integrantes de las distintas fuerzas de seguridad en relación a la defensa de los derechos humanos, del orden democrático, al estricto cumplimiento de la Constitución Nacional, y de las normativas y legislaciones vigentes.

6.5.3. Armas de fuego

Se ha formulado y aprobado una Guía de Actuación para la gestión de armas de fuego. La Guía pretende desarrollar las pautas de intervención a considerar por los distintos estamentos del MPA y las formas de trabajo que deben cumplimentar la policía de investigaciones, la policía científica, la policía territorial de la provincia de Santa Fe, otras fuerzas de seguridad nacional y otros organismos con competencia en materia forense y pericial en el secuestro, registro, peritaje, custodia, restitución y destrucción de armas de fuego cuando correspondiere.

6.5.4. Incendio de vehículos

Se ha formulado y aprobado una Guía de Actuación para la gestión de delitos por el incendio de vehículos. La guía establece las pautas de intervención referidas a incendios perpetrados contra vehículos, fundamentalmente aquellos estacionados en la vía pública.

6.5.5. Capacitación de usuarios del sistema de legajos

Con la finalidad de generar información criminal de utilidad que facilite la elaboración de diagnósticos e informes sobre la actividad fiscal desarrollada, se promovió de manera sistemática la capacitación de usuarios de todas las regionales, referida al sistema de legajos. Con esta acción se busca optimizar la carga, fijando criterios de interpretación de datos y en la operación del sistema aludido, y sobre todo, en la concientización del personal, para que el registro de la información y la actualización de los legajos sea una tarea minuciosa que debe cumplirse conforme a estándares preestablecidos.

6.6. Acciones vinculadas a la democratización del sistema penal a través de mecanismos abiertos (L6)

6.6.1. Visitas y encuentros institucionales

A los fines de la creación de un espacio institucional de relevamiento y análisis de problemas en materia de persecución penal se planificaron y materializaron visitas sistemáticas de la Fiscalía General a los órganos fiscales de las cinco fiscalías regionales.

6.6.2. Consejos asesores regionales

En cuanto a los consejos asesores regionales, se estableció una nueva reglamentación para realizar una readecuación en su conformación, a partir de las experiencias capitalizadas de los primeros años de funcionamiento.

6.6.3. Transparencia institucional

En relación a la política de comunicación del MPA, la página web continuó siendo una herramienta de difusión para dar publicidad a los actos de gobierno y para facilitar el acceso masivo a la información institucional. En este sentido, también prosiguieron otras acciones de comunicación externa que ya se venían implementando desde años anteriores: producción y difusión de piezas comunicacionales relacionadas con información del devenir institucional del MPA; relación con periodistas; diseño de pautas institucionales de difusión de información e imagen y estandarización de la papelería institucional.

En cuanto a la comunicación institucional interna, se realizaron talleres de capacitación (destinados a los fiscales regionales, fiscales y fiscales adjuntos) acerca del manejo de la información y a la relación con periodistas y medios de comunicación; se prosiguió con la confección y envío semanal de un boletín

informativo digital de circulación interna dentro del MPA; y se realizó un sistema interno de actualización informativa de los juicios orales y públicos en una base de datos.

6.7. Acciones vinculadas a desarrollar una política integral para los Recursos Humanos del MPA (L7)

6.7.1. Sistema de carrera de fiscales

Se ha aprobado un sistema de evaluación de desempeño para fiscales y fiscales adjuntos que constituye uno de los componentes del sistema de carrera. A tal fin, durante el año 2017 se ha desarrollado una experiencia piloto que tiene como objetivo analizar la viabilidad del sistema en el tiempo, con las modificaciones que hubiera que introducir para mejorar la propuesta primigenia. En este sentido se han conformado cinco comisiones regionales evaluadoras, una por cada circunscripción judicial, que son las responsables de llevar adelante todo este proceso. Así, y conforme al sistema de evaluación de desempeño aprobado, los fiscales han presentado en carácter de declaración jurada, un informe anual de desempeño con una planilla estadística anual que resume lo producido en su actividad fiscal.

6.7.2. Capacitación

A través de la Escuela de Capacitación se realizaron actividades que tuvieron como destinatarios principales a fiscales, funcionarios y empleados del MPA. También a integrantes de agencias directamente vinculadas con nuestras funciones: Policía de Investigaciones (PDI) y áreas criminalísticas de la Policía de la provincia de Santa Fe; Centro de Acceso a la Justicia (CAJ); Centro Territorial de Denuncias (CTD); Centro de Investigaciones en Derecho Ambiental y Desarrollo Nacional Sustentable (CIDANS/UNR); Unidad Interdisciplinaria de Atención en Medidas de Pruebas en Niños, Niñas y Adolescentes (Uiamp); Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe; entre otras.

En total planificamos, ejecutamos y evaluamos cuarenta y nueve (49) actividades de capacitación, entre marzo de 2017 y mayo de 2018, en el marco del programa integral de capacitación que trazamos en el denominado “Esquema de capacitación 2014/2017”, y las propuestas anuales de actividades para los años 2017 y 2018.

Entre los temas abordados en las actividades de capacitación, destacamos: transversalización de la perspectiva de género; equipamiento y *software* en casos de violencia de género; acceso a la justicia de víctimas de violencia de género; resolución de conflictos penales; medición de riesgos en delitos contra las mujeres en casos de violencia de género; abordaje de situaciones de abuso sexual en niños, niñas y adolescentes; toma de denuncias; litigación; en materia de investigación los cursos en temáticas ya expuestas en la línea estratégica correspondiente.

Además, para el corriente año se definió como objetivo institucional prioritario el desarrollo del área capacitación a distancia mediante la inclusión de tecnologías de información y comunicación (TIC).

6.7.3. Primer Encuentro Provincial de Fiscales y Funcionarios del MPA

Se desarrolló en el año 2017 el Primer Encuentro Provincial de Fiscales y Funcionarios del MPA, en dos jornadas de trabajo, con la participación de 142 fiscales y funcionarios.

Dicho debate fue muy enriquecedor por la diversidad de las funciones desempeñadas por los fiscales y por la misma heterogeneidad regional de los participantes que promovieron ideas innovadoras conforme a la realidad social en la que se desempeñan. Todas estas iniciativas se recopilaron y consolidaron como insumo para la formulación del Plan de Desarrollo Institucional aprobado por la actual gestión.

7. Conclusión

EL MPA viene desarrollando estrategias de Justicia Abierta desde la instauración del sistema acusatorio en la provincia de Santa Fe.

La sanción de nuevo CPPSF ha permitido independizar la persecución penal y democratizar el sistema penal en la provincia, en lo que respecta a los fundamentos que le dieron su origen como la oralidad, la publicidad, la contradicción, la celeridad y el pluralismo en todo el proceso.

En esa línea, el MPA articuló estrategias concretas que han permitido promover la transparencia a través de su portal web publicando los resultados de la política de persecución penal y los actos de gobierno de sus autoridades. Además la fiscalía general y las fiscalías regionales, órganos de dirección del MPA, rinden cuentas de lo actuado anualmente, presentando informes anuales de gestión en audiencias públicas. La visibilidad social queda así garantizada.

Del mismo modo existen estrategias de participación internas como la articulación de las juntas de fiscales o la promoción de encuentros generales de fiscales y funcionarios del MPA, o externas como la consolidación del funcionamiento de los consejos asesores regionales; todas ellas en línea con los postulados de una Justicia Abierta inclusiva en la que intervienen actores públicos que integran el sistema adversarial y representantes de la sociedad civil.

También el MPA ha desarrollado iniciativas colaborativas fundamentalmente a través de la firma de convenios con diversas instituciones del sector público como organismos del Estado nacional y provincial, universidades, municipios y comunas; y del sector privado. De esta forma estas entidades le otorgan al MPA una mayor capilaridad y profesionalismo para realizar un conjunto de

acciones específicas que no podrían desarrollarse si no fuera a través de una labor cooperativa.

Por otro lado, en esta misma línea de trabajo en red, se ha coordinado la articulación de los dispositivos multiagenciales para el abordaje de la violencia urbana en determinadas ciudades de la provincia.

En materia de innovación, la implementación del Sistema Jurispedia como repositorio único común para la carga colaborativa y consulta posterior de todos los agentes del MPA, de normas y jurisprudencia, lo que denota el interés de las autoridades por gestionar el conocimiento. En la misma sintonía la implementación de sistemas de información tendientes a despapelizar el MPA como los sistemas Vesta (administración de personal), de legajos (gestión de causas penales), Prometeo (gestión de casos de vehículos incendiados en la vía pública), Caronte (gestión de homicidios), entre otros, demuestran la vocación institucional por avanzar en la implementación de políticas de Justicia Abierta.

SISTEMA DE GESTIÓN DE LEGAJOS TAQU VERSIÓN 2.0

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL
DE SANTIAGO DEL ESTERO

1. Estado inicial

A mediados del año 2013, en el MPF de Santiago del Estero se inició el proceso paulatino de implementación del Sistema de Gestión de Legajos denominado “Taqu”, que funcionaba de manera independiente en cada una de las distintas circunscripciones.

Con el fin de optimizar el mantenimiento y mejorar el acceso a los datos, surge la necesidad de centralizar los datos facilitando las consultas y el cruce de información, la que se terminó de implementar a fines del año 2018.

2. Proceso de migración

El proceso de migración se realizó en seis etapas correspondientes a cada circunscripción. La primera fue la prueba piloto de la nueva versión del sistema, en la que se ajustaron todos los detalles. La jurisdicción elegida para el inicio del proceso fue Capital, que concentra el mayor número de causas. Luego de esta primera etapa, se procedió durante cada fin de semana siguiente a la migración del resto de las jurisdicciones.

Cabe destacar que todo el proceso se realizó de forma paralela con la capacitación del personal.

3. Desarrollo e implementación

Desde un comienzo nuestro departamento de sistemas ha optado siempre por la filosofía *open source* en cuanto a las diferentes tecnologías. Continuando en esa misma línea de trabajo, es que se decidió por “Symfony” como *framework* de desarrollo y MySQL como motor de base de datos.

El equipo de desarrollo lleva un control de versiones con Git. Cada cambio o actualización en el código pasa antes por un repositorio desde donde se actualizan los cambios en un servidor de *testing*. Por último, y una vez probados los cambios y el correcto funcionamiento del sistema, se suben a producción las actualizaciones.

El equipo de desarrollo, encargado de llevar adelante el proyecto, está conformado por cinco integrantes, realizando tareas de análisis, diseño, programación y *testing*.

4. Inclusión del Protocolo de Datos Abiertos

Con la idea de automatizar por completo la generación de los informes requeridos por el Programa de Justicia Abierta, en la actualidad nos encontramos abocados al desarrollo de un módulo que permita realizar de forma rápida y sencilla la correspondencia entre algunos tipos de datos en común entre nuestro sistema y el Protocolo, más específicamente: los tipos de delitos y las actuaciones procesales.

Cabe recordar que en nuestro caso particular venimos de un proceso de migración y centralización de un sistema que anteriormente funcionaba de manera independiente en cada jurisdicción, con lo cual es probable que existan más de una tipificación para una misma clase de delito o acto procesal, dependiendo siempre del criterio y uso que se le daba anteriormente en cada una de las dependencias.

En ese sentido, el Protocolo de Datos Abiertos nos ayuda a comprender mejor al momento de unificar criterios y lograr una clasificación de la información más homogénea, para poder cumplir de la mejor forma con las especificaciones de los informes.

En conclusión, el Protocolo de Datos Abiertos nos ha proporcionado una herramienta que nos está permitiendo mejorar la calidad de la información generada.

Notificaciones y alertas en dispositivos móviles y de escritorio

Dispone de la función de alertas, que permiten notificar sobre algún evento ocurrido o pronto a suceder de un Legajo o una Actividad relacionada al mismo.

Las nuevas funcionalidades de Taqu 2.0

El Sistema de Gestión de Legajos Taqu versión 2.0 ya se encuentra disponible para usted, con utilidades nuevas y mejoras importantes. Ahora también en su versión móvil para Android.

Dinámica de trabajo colaborativa

El sistema ofrece la posibilidad de trabajo colaborativo y simultáneo entre las distintas áreas del MPF, permitiendo que las mismas interactúen sobre un legajo por medio de la designación de responsabilidades acerca de las actividades sin la necesidad de realizar pases del legajo de un área a otra.

Gestión de las privaciones de libertad

Permite gestionar las privaciones de libertad relacionadas a cada caso que permita controlar y realizar seguimientos a través de alertas sobre los plazos de las mismas.

Plantillas de documentos

El Sistema Taqu 2.0 Ofrece una nueva funcionalidad que facilita la redacción de los documentos jurídicos que se generan a diario en las distintas áreas del MPF, a través de plantillas con datos previamente cargados facilitando al usuario la carga de los mismos.

Búsqueda de legajos

Permite a los usuarios una vista de los datos básicos de todos los legajos registrados en el sistema.

Calendario de actividades

Proporciona un calendario de las actividades globales de cada Área, y un calendario particular de las actividades para cada legajo.

Módulo de Efectos

Permite Gestión de Efectos vinculados a una causa, permitiendo registrar la cadena de custodia interna y los sucesos que ocurren sobre los mismos.

Gestión y acceso centralizado

La nueva versión del sistema, concentra la información de todas las circunscripciones, facilitando las consultas de legajos y cruces de datos de las mismas.



IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO TÉCNICO DE DATOS

EXPERIENCIA DE RÍO NEGRO

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL
DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

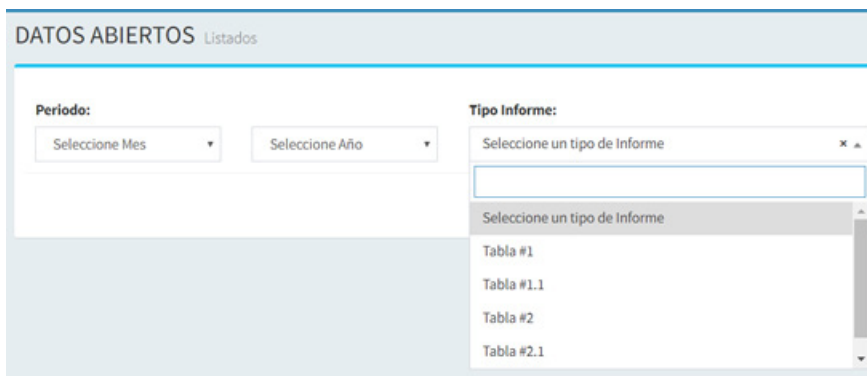
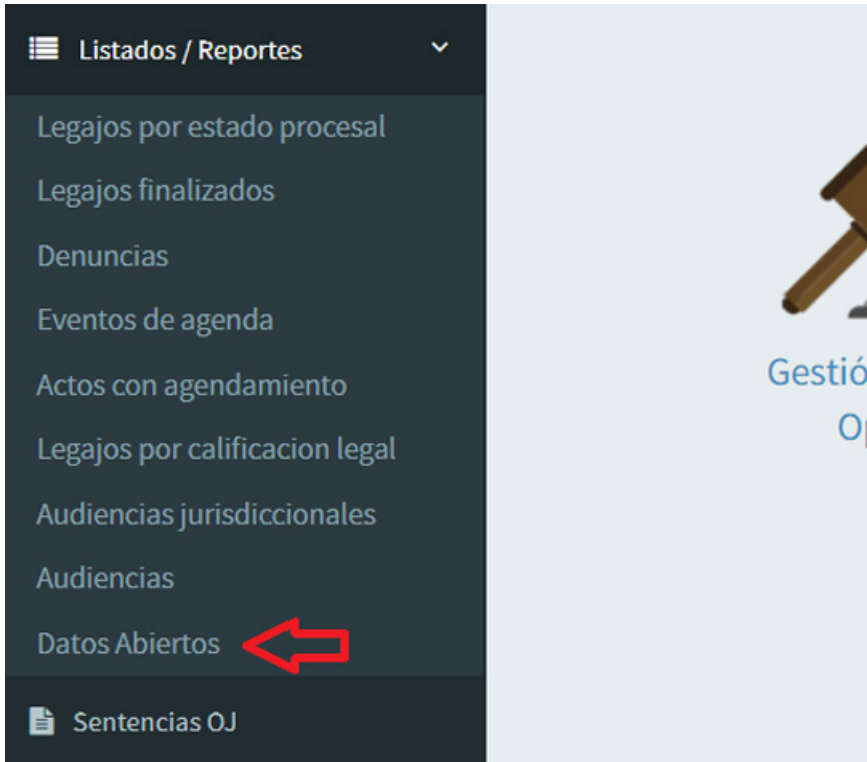
1. Puesta en marcha del Protocolo

- El Ministerio Público no contaba con un área informática.
- El área de estadística recién comenzaba a funcionar.
- En un principio se realizaban las tablas manualmente en Excel (primer protocolo) utilizando registros estadísticos incluidos en los Lex-Doctor de cada fiscalía.

2. Durante la implementación del Protocolo

- El Ministerio Público sufre modificaciones.
- Se crea el Departamento de Ingeniería en Sistemas del Ministerio Público.
- El día 01/08/2017 se puso en marcha el nuevo CPP (ley 5020, acusatorio).
- Se confecciona un nuevo sistema informático de gestión: Choique (php con *framework yii2*).
- Los organismos deben adaptarse al nuevo CPP y al nuevo sistema informático.
- Se modifica el Protocolo (cambios en las variables/campos de los listados).
- En marzo de 2018 pudimos adaptarnos al Protocolo. Se agregó un módulo especial denominado “Datos Abiertos” en el sistema Choique con el fin de obtener los datos fácilmente y confeccionar todas las tablas.
- En septiembre de 2018 se realiza la validación y publicación de los datos (sistema manual a uno moderno e informatizado).

3. Sistema Choique: ingreso a Datos Abiertos



4. Beneficios

- Integración entre los departamentos de Estadísticas e Ingeniería en Sistemas.
- Creciente interés por mejorar la carga de datos.
- Se agregaron nuevas funciones al Sistema que permitió mejorar la carga de datos (por ejemplo, campo "Fecha del Hecho": campo obligatorio).

5. Proyectos

- Actualizar las tablas de equivalencias (específicamente la tabla de decisiones).
- Adecuar la tabla #2 del Protocolo Técnico de Datos y Procesos (incluir decisiones sobre las personas).
- Agregar campos de carga obligatoria.
- Implementar un protocolo de buenas prácticas en la carga de datos (en proyecto de elaboración).

