

Juicio Digital en el Marco del Gobierno Electrónico y su Impacto en los procesos y la Ecología

Antonio Pasquale, Nahuel Milanesi, Adriana Charlar,

Andrés Lisse, Pablo Gonzalez Casco, Leandro Antonelli

Centro de Informática, Fiscalía de Estado, calle 1 esq. 60, La Plata, Buenos Aires, Argentina.

{antonio, nahuel, chalar, lisse, pablo, antonelli}@fepba.gov.ar

Abstract. El sistema de información inherente a la administración pública se sustenta en un producto esencial como es el expediente. El mismo representa un "tema" a ser tratado y en él se deja registro de las opiniones y decisiones de cada una de las partes involucradas. En este contexto la firma holográfica es de vital importancia, porque le da valor a los escritos que conforman el expediente. Este modelo presenta algunas debilidades. Lleva mucho tiempo y esfuerzo trasladar los papeles de un lugar a otro, para que estén al alcance de los distintos actores. Los papeles se pueden deteriorar o perder. Y el gran uso de papel genera controversias a nivel ecológico. Con el advenimiento de la firma digital, se busca desde hace tiempo eliminar el papel. En este trabajo presentamos el proyecto que estamos llevando a cabo de informatizar completamente la ejecución de juicios. El desafío que presenta eliminar completamente el papel es muy grande y mas aún el coordinar esfuerzos entre tres organismos. Sin embargo, el proyecto está en medio de su ejecución y los resultados actuales son alentadores, tanto para la eficiencia de los procesos, como así también por su impacto en la ecología.

1. Introducción

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, contempla en su artículo 155 la existencia de un funcionario que denomina "Fiscal de Estado", al cual se le atribuye la responsabilidad de officiar de defensor de los intereses patrimoniales del Estado Provincial. Si bien formalmente el organismo se denomina Fiscal de Estado, en el uso diario se lo conoce como Fiscalía de Estado, por lo cual en este trabajo utilizaremos indistintamente un término u otro.

Del ordenamiento jurídico provincial surgen las siguientes atribuciones que tiene asignadas el Fiscal de Estado. En primer lugar, la de ejercer la representación del Estado y de sus entes descentralizados en todos los juicios en los que actúa como demandado o como demandan. En segundo lugar, la de intervenir en las actuaciones que tramitan ante las autoridades administrativas en las que se hallen comprometidos los intereses patrimoniales del Fisco. Finalmente, tiene la facultad de impugnar judicialmente las decisiones administrativas que considere dictadas en contra de la Constitución, las leyes o los reglamentos.

Entre los entes que representa se encuentra La Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA), quien delega a la Fiscalía el reclamo de deudas de contribuyentes por vía judicial. ARBA, como emisora de títulos ejecutivos impresos sobre papel, impulsa el uso de la firma digital para poder emitir electrónicamente dichos títulos ejecutivos y así eliminar, o al menos minimizar, el uso de papel impreso para los títulos ejecutivos y toda la documentación que los acompaña.

La firma digital es legislada en la Ley 25.506 de la República Argentina. La misma fue sancionada en Noviembre de 2001 y promulgada en ese año. La misma autoriza a la ONTI como entidad para emitir firma digital.

La Ley distingue a la firma digital de la firma electrónica, siendo la primera la de mayor peso jurídico: *se establece que la firma digital es equivalente a la firma manuscrita*

Desde un punto de vista legal, en la firma digital existe una presunción "iuris tantum" en su favor; esto significa que un documento firmado digitalmente es automáticamente verificado como correcto. Es decir, adquiere características de documento público, a pesar de ser privado. En caso de ser desconocida, corresponde a quien la cuestiona probar su invalidez. En caso de no tener la capacidad de demostrarlo, para la ley argentina esa firma digital es válida. A diferencia de la firma electrónica, donde en caso de ser desconocida, corresponde a quien la invoca acreditar su validez. En caso de no tener la capacidad de demostrarlo, para la Ley argentina esa firma electrónica no es válida. De lo dicho podemos observar que tiene la carga de la prueba invertida con respecto a la firma digital.

Desde el punto de vista tecnológico, la firma digital es un proceso de cifrado matemático que permite a cualquiera comprobar la autenticidad de los datos cifrados. Se trata de un sistema de cifrado asimétrico y emplea, por lo tanto, una clave o llave secreta o privada (*private key*) y otra pública (*public key*). Este proceso de firma implica el uso de un certificado que es emitido por un organismo autorizado, a través del cual se valida la identidad de la persona firmante así como de su propia firma. Estos certificados digitales son los que permiten a un tercero establecer la autenticidad de un firmante y detectar la alteración de documentos electrónicos firmados digitalmente.

2. Problemática

Cuando un organismo o repartición, como ARBA, debe ejecutar una deuda habiendo agotado las instancias para que el contribuyente salde la misma, la traslada a Fiscalía de Estado para su ejecución. Esto se hace por medio de la emisión de un título ejecutivo, el cual le transfiere la autoridad de realizar el reclamo a Fiscalía de Estado por medio de un juicio de apremio. Este proceso de reclamar por medio de la vía judicial posee restricciones temporales como cualquier proceso jurídico. Esto significa que a partir del título se debe iniciar un juicio, el cual luego debe seguir un calendario de pasos. La primera condición tiene ver con el inicio del juicio.

Una vez que ARBA (como organismo originador) decide ejecutar una deuda debe imprimir el título ejecutivo (documento necesario para iniciar el juicio de apremio). Actualmente Fiscalía recibe 3 copias del mismo (con firma hológrafa del funcionario autorizado). Si posee codeudores, éstos vienen en hojas aparte (1 ó más por cada copia). En algunos casos, también se adjuntan informes (por ej. de dominio o automotor). Todo esto representa un promedio de aproximadamente 6 hojas de papel por cada título. Luego de emitido el título (impreso el papel) debe viajar físicamente desde el organismo emisor a Fiscalía de Estado. Es decir, hay un vehículo automotor y personas que se encargan de transportar ese papel. Una vez que llegan a Fiscalía de Estado se realizan chequeos manuales como controlar que estén todos los títulos indicados en cada remito, verificación de firmas, etc.. Luego, se recepcionan todos los remitos en una aplicación de ARBA para que proceda a preparar y enviar a Fiscalía un archivo digital con todos los datos de dichos títulos para su posterior distribución entre los Abogados Externos que la Fiscalía posee en los departamentos judiciales de la Pcia. de Buenos Aires, quienes se encargarán de iniciar los juicios correspondientes.

Una vez que el título llega a Fiscalía de Estado y se confirman los procesos previos, ese mismo título debe llegar a distintos puntos de la provincia de Buenos Aires. Sucede que los juicios (correspondientes a cada título) se deben iniciar en una ciudad cercana a la ciudad en que el contribuyente posee radicado su domicilio. Para ello, la provincia se encuentra dividida en departamentos judiciales, por lo cual, el título se debe trasladar nuevamente por medio automotor al departamento judicial correspondiente. Esto implica que un título puede tener que viajar, por ejemplo, desde La Plata hasta Bahía Blanca. Una vez que el Apoderado Fiscal lo recibe en su domicilio debe llevarlo a la receptoría de la Corte, correspondiente a su departamento judicial, para dar inicio al juicio. De esta forma, un título que se imprimió en la

ciudad de La Plata, pasa por Fiscalía de Estado, llega al departamento judicial correspondiente y de allí a la receptoría de la Corte, para finalmente ser iniciado. Hay que recordar, que muchos procesos informáticos se iniciaron antes de que el papel viaje físicamente, porque los tiempos no son suficientes para realizar en simultaneo ambas tareas. Pero también es cierto que otros procesos se siguen haciendo luego de que los títulos comienzan su viaje. Por lo cual, en el medio de esta travesía, puede suceder que ARBA solicite a Fiscalía de Estado que no inicie el juicio para un cierto título. Los motivos para cancelar el inicio son varios, por ejemplo que en el tiempo transcurrido entre la emisión del título y el inicio del juicio, el contribuyente se presenta a saldar la deuda, errores de emisión, etc. Este “pedido” implica volver atrás todo el circuito, es decir, darlo de baja en las bases de Fiscalía, “buscar” entre la totalidad de los papeles recibidos todos los correspondientes al título a devolver, darlo de baja en las bases de ARBA y devolverle todos los papeles relacionados con el título solicitado (nuevamente se utilizan recursos humanos, automotores, etc. para un título que nunca debió ser impreso).

Por el tiempo y esfuerzo que implica todo el proceso desde que se emite un título ejecutivo hasta que se inicia el juicio, los mismos son emitidos con fechas “futuras” para que no pierdan validez legal. De todas formas, aunque los procesos se comiencen con antelación, los tiempos nunca son suficientes, sino que es una carrera contra reloj en donde todos los procesos se deben realizar de forma sincronizada.

El escenario previo describe brevemente la problemática de la emisión de títulos de deuda y la ejecución de los mismos. Todo el proceso implica mucho esfuerzo humano e informático. Es decir, hay muchas personas detrás del proceso, haciendo tareas manuales y por otro lado, hay muchos sistemas que se encargan de recolectar y cruzar información. Si bien hay ciertos aspectos que no se pueden mejorar, hay aspectos que son propios del modelo que implica dos circuitos: el informático por un lado y el administrativo por otro. Por la naturaleza de cada uno, no se pueden realizar en forma sincronizada y a la par. Por lo tanto, por momentos, hay procesos informáticos que van por “delante” de su contraparte administrativa y a veces, la parte administrativa es la que va adelantada. Esto hace que muchas veces, se deban deshacer cosas de un circuito por eventualidades, como por ejemplo, el hecho de que el título en papel deba volver a su origen.

Sin lugar a dudas hay mucho tiempo invertido por todas las personas que forman parte del proceso y que implica que mucho trabajo realizado es en vano. Este modelo genera un esfuerzo desmedido en los organismos intervinientes, como también en los recursos naturales y su impacto en la ecología.

Por otro lado, hay eventualidades que pueden surgir y que no son atribuibles a nadie. Podría suceder que se “pierda” un título (por ejemplo, en varias oportunidades fueron robados camiones del correo que trasladaban títulos). Si bien no es algo común, todo el circuito implica muchos pasos, y no es descabellado suponer que aunque la probabilidad de que se traspapele un título es muy baja, en tanto volumen, es algo que puede ocurrir. En ese caso, si no hay título en papel, el proceso se debe interrumpir, y luego, volver a comenzar.

El impacto a los recursos naturales (y por consecuencia a la ecología) es muy grande. El volumen de papel que significan los títulos es considerable. En promedio se suelen emitir 3.000 títulos en forma mensual. Cada título no es una simple hoja, sino que se emiten 3 copias para que queden en poder de todas las partes involucradas más la documentación adicional. Esto origina que se impriman cerca de 250.000 hojas por año. Esto no solo impacta en los árboles sino también en lo edilicio y la salubridad. Tanto papel acumulado en los edificios origina problemas de plagas (ratas, alacranes, pulgas), lo cual, incrementa aún más el impacto ambiental en el momento en que se debe exterminar a las plagas por medio de venenos e insecticidas. Incluso, el toner que se utiliza para la impresión de los títulos (con los que funciona una impresora de tecnología laser) es nocivo para la salud. Por último, los edificios administrativos están que rebalsan de papeles, por lo cual, el impacto edilicio es muy grande. Finalmente, el combustible que se debe utilizar para trasladar los papeles también es significativo.

La problemática descrita para con ARBA como organismo originador de títulos ejecutivos se replica para otros organismos de la provincia para el cobro de deudas.

3. Novedad

En este trabajo, presentamos un proyecto (que se encuentra avanzado, aunque no terminado) que posee dos novedades importantes. Por un lado se coordina el esfuerzo conjunto de 3 organismos: ARBA como emisor de títulos ejecutivos, el poder judicial encargado de llevar a cabo el proceso, y un organismo de la constitución como es la Fiscalía de Estado. Además de los desafíos que implica el llevar a cabo un proyecto en 3 ámbitos bien distantes, en donde cada uno tiene sus particularidades, objetivos y métodos de trabajo, lo que hace que aunar fuerzas sea muy difícil, este proyecto presenta uno mayor. Se utilizará la firma digital como tecnología para realmente reemplazar el papel y darle a los procesos digitales la misma validez y peso que el tradicional, con el sólo sustento electrónico de la información, sin la contraparte en papel.

4. Solución

La solución propuesta consiste en valerse de la tecnología de firma digital para eliminar completamente el título en papel y reemplazarlo por el título digital. De esta forma, se suprimen los dos circuitos que ocurren en paralelo: (i) el circuito con la información electrónica y (ii) el circuito administrativo de los papeles físicos. Este único circuito construido a partir de la firma digital naturalmente no sufrirá del problema del sincronismo, ya que es un único circuito que integra ambos mundos (el del papel y el electrónico) en el mundo electrónico gracias a la tecnología de la firma digital.

Esta implementación permite optimizar los procesos y reducir los tiempos. Es claro que los procesos se optimizan porque están sincronizados y porque no hay idas y vueltas. Pero también se optimizan puesto que se reducen los tiempos. El traslado de un título electrónico se hace en forma “inmediata” si lo comparamos contra el tiempo que lleva viajar desde Buenos Aires a Bahía Blanca en automóvil. Por otro lado, esto redundante en que las personas que participaban del proceso se pueden abocar a tareas más interesantes y no simplemente a repetir procesos mecánicos y propensos a errores. Es decir, si antes una persona se ocupaba de recibir los títulos que llegaban en papel y los verificaba con el remito que los acompaña, ahora al no ser necesaria la tarea, la misma podrá realizar otras que provea más valor a todo el proceso.

La solución tecnológica brindada es muy simple. Se provee un canal de comunicación de Fiscalía para con ARBA y para con SCBA. Fiscalía se encuentra en el medio de ambos organismos y la solución consiste en brindar canales de comunicación bidireccionales con cada uno de ellos. Estos canales están implementados por medio de Webservices que permiten que el título digital viaje desde ARBA hacia Fiscalía, para que luego desde Fiscalía viaje a la SCBA. Cabe señalar que los caminos son bidireccionales, todos los actores son generadores y consumidores de información, ARBA como emisor del título desea conocer el estado de avance, Fiscalía de Estado como defensor de los intereses de fisco necesita saber los movimientos procesales detallados y genera los propios, la SCBA, lugar donde se desarrolla el juicio, administra la información desde y hasta los actores intervinientes y emite sentencia.

El siguiente diagrama muestra básicamente los elementos involucrados en este sistema. Los elementos son 3: ARBA, Fiscalía y SCBA. Cada elemento representa un sistema informático que modela el sistema administrativo de la organización. Luego, las flechas representan los canales de comunicación a través de webservices. Si bien la tecnología de webservices no es una novedad, lo novedoso de este proyecto es que se utilizan para transmitir títulos ejecutivos electrónicos firmados digitalmente que reemplazan a los emitidos en papel.



Figura 1. Partes intervinientes en el juicio digital

El circuito detallado del título digital es un tanto más complejo. Hay varios pasos generales por los cuales cada juicio debe pasar. Podemos identificar 5 pasos: (i) emisión y distribución del título ejecutivo, (ii) radicación del juicio que reclama la deuda del título ejecutivo emitido, (iii) trámite judicial, (iv) liquidación de honorarios y acogimiento a moratoria y (v) levantamientos de medidas cautelares, caducidades y cancelaciones. El siguiente diagrama detalla los procesos que se llevan a cabo, para cada uno de estos pasos. Es importante destacar que es un diagrama conceptual que intenta modelar las tareas básicas y el flujo de información. Las flechas indican cómo viajan los títulos digitales, como así también información relacionada con

los mismos. Toda esta información necesita de la tecnología de la firma digital para que sea legalmente reconocida. Con el diagrama no se busca explicar el proceso completo, sino esencialmente mostrar la problemática que la tecnología resuelve.

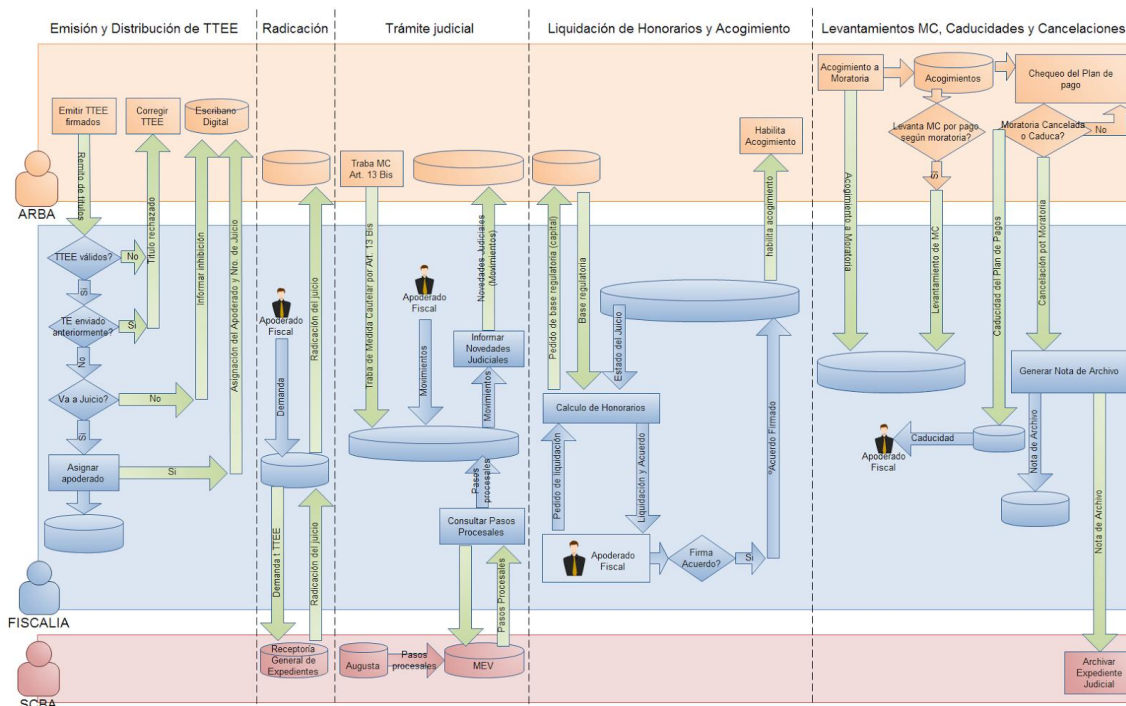


Figura 2. Diagrama detallado del proceso de juicio digital

5. Beneficiario

La aplicación de ésta tecnología beneficia directamente a los siguientes actores: ARBA, quien como impulsor inicial es el actor más interesado en la implementación de la misma, a los Apoderados Fiscales, a la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, a los servicios de correo, la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires y también, en una forma mas indirecta, a los contribuyentes en general. Todos se ven beneficiados por la optimización del uso de los recursos humanos y el ahorro en insumos. Al automatizar tareas se reduce la intervención de personas para su realización, también se disminuyen los errores propios de las acciones manuales, se acortan los tiempos de los procesos, se minimiza la necesidad de movilizarse a las distintas entidades para realizar labores y/o transportar documentación, se amplía la disponibilidad de horarios, se estandarizan los procedimientos y procesos.

6. Relevancia

Entendemos al gobierno electrónico como la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por las instituciones u organismos que forman parte de mismo, con el fin de mejorar los servicios ofrecidos a la comunidad o a otras partes del mismo gobierno para aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Desde hace muchos años el Gobierno de la Pcia. de Bs. As. se ha involucrado en la implementación de sistemas utilizando las TIC con el fin mejorar sus servicios y de disminuir el impacto ecológico que el consumo del papel y otros recursos implica. La implementación de éstos procesos es un aporte hacia ese objetivo.

7. Viabilidad

El proyecto es completamente viable, puesto que el área de Informática cuenta con los recursos humanos como la infraestructura de hardware necesaria para implementar la solución. De hecho la solución está avanzada y se esta trabajando en terminar la misma.

8. Facilidad de reproducción

La implementación de la solución descrita entre los actores involucrados es un primer paso para pensar en reproducir el modelo de éste tipo de soluciones en otras áreas de la Fiscalía de Estado. En la misma existen otras Subsecretarías donde se inician acciones que culminan en juicios en la SCBA. Actualmente ésto implica una serie de procedimientos manuales en los que el uso de recursos, y en particular del papel, es muy elevado.

Tomar éste modelo como base para reproducirlo en otras áreas es una meta nuestra, se puede adaptar o modificar la solución o tomarla como experiencia, para aplicarla con otros organismo o instituciones que interactúan con la Fiscalía de Estado.

9. Ambiente de Hardware y Software

Como se mencionó anteriormente, la comunicación entre los organizamos se hace por medio de web services. La tecnología utilizada en el formato del xml que recibe el webService es XML signature xmlsig, con Autenticacion integrada LDAP. De nuestro lado, el de Fiscalía de Estado, estos servicios se ejecutan en un entorno Windows, el sistema operativo del servidor es Windows Server 2003, y se utiliza como servidor de internet al Internet Information Services 6,

ASP.NET framework 2.0. El motor de base de datos es SQLServer 2005. Por otro lado, el certificado de firma digital que utiliza ARBA para firmar los títulos ejecutivos emitidos es otorgado por la ONTI con un formato X509.