



**CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA
DE LAS AMÉRICAS, CEJA**

**PERSPECTIVAS DE USO E IMPACTOS DE
LAS TIC EN LA ADMINISTRACIÓN DE
JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA**

Documento elaborado por un trabajo conjunto entre el
Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y
Microsoft

Microsoft

Tabla de contenidos

Introducción	3
1. Desafíos para la administración de justicia en América Latina	6
1.1. Breve caracterización de la administración de justicia actual	6
1.1.1. La escrituración	6
1.1.2. La organización de las instituciones del sector	8
1.1.3. Consecuencias sobre la organización del despacho judicial	8
1.1.4. Iniciativas de cambio	9
1.2. Las reformas de los últimos años.....	10
1.3. Algunos desafíos para el mejoramiento de la administración de justicia en América Latina	13
2. El aporte de las TIC para enfrentar los desafíos de la administración de justicia.....	21
2.1. La introducción de TIC en la justicia.....	22
2.2. Mejoramiento de la capacidad de respuesta del sistema de justicia ante una demanda creciente y cada vez más diversa.....	28
2.2.1. Sistemas de seguimiento procesal	29
2.2.2. Seguridad, almacenamiento, disponibilidad y búsqueda de datos.....	37
2.2.3. Un tema prospectivo: la relación entre los MARC y la justicia formal	40
2.3. Afianzar las reformas procesales en marcha y emprender reformas procesales para las materias no reformadas.....	41
2.3.1. La formación y entrenamiento de personal	41
2.4. Reorganización de los despachos	44
2.5. Mejoramiento de los procesos de toma de decisión del gobierno y del gerenciamiento de las instituciones del sector	47
2.5.1. Las estadísticas judiciales	47
2.5.2. Sistemas de control de gestión	48
2.5.3. Sistemas de evaluación del desempeño	49
2.6. Aumento de la eficacia y eficiencia global del sistema de justicia	50
2.6.1. La persecución penal estratégica	50
2.6.2. Herramientas para facilitar la coordinación	51
2.6.3. Gestión del conocimiento.....	52
2.6.4. Herramientas para la administración de recursos (ERP).....	53
2.7. Desarrollo de efectivos mecanismos de atención y comunicación con sus usuarios y con la ciudadanía	55
2.7.1. Relación con los usuarios.....	55
2.7.2. Relación con la ciudadanía.....	57

3. Recomendaciones para la gestión de las TIC en la administración de justicia..... 59

 3.1. La incorporación de las TIC en la administración de justicia en América Latina..... 59

 3.2. La gestión y organización para la incorporación de TIC..... 60

 3.2.1. para la decisión de inversión en TIC 62

 3.2.2. Recomendaciones para la etapa de implementación de TIC 63

 3.2.3. Recomendaciones para la operación y mantenimiento de las TIC 64

 3.2.4. Recomendaciones respecto a estructura organizacional para gestionar las TIC 65

 3.3. Respecto a la relación con empresas proveedoras 65

Anexo: participantes en el taller de trabajo 67

Introducción

Este documento es el fruto de la reflexión conjunta de un grupo de personas¹ acerca de la administración de justicia en América Latina y de cómo las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) pueden ayudar a su mejoramiento operacional e institucional y, por ende, a brindar mayores y mejores servicios a la ciudadanía.

Como primera orientación de la reflexión, se ha tenido en cuenta la pregunta de qué tiene de particular o característico o especial la administración de justicia en América Latina, respecto de diferentes referentes. Esos otros referentes pueden ser la administración de justicia en otras regiones, o la administración pública en América Latina, o incluso la actividad de empresas privadas en América Latina.

Una segunda orientación ha sido un análisis de los procesos de reforma judicial en la región, muchos de los cuales aún no han concluido sus etapas de implementación. Junto con esto, se han tomado en cuenta los desafíos que enfrenta la justicia, producto tanto de la misma dinámica de las reformas ya en marcha, como de las expectativas que sobre su desempeño y funciones tienen otros actores relevantes de cada país.

Como ejemplo de estos desafíos están las promesas de contar con procesos judiciales públicos y transparentes que se han hecho con las reformas al proceso penal que han implementado o están en vías de hacerlo la mayor parte de los países de la región, y la expectativa de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en la persecución de actos delictivos, por mencionar solo dos.

¹ En anexo se detallan los participantes de un taller de trabajo en que se discutieron los contenidos y orientación de este documento. La redacción del documento estuvo a cargo de Cristián Hernández (CEJA) y Roberto Adelardi (Microsoft).

En tercer lugar, y dado el sentido de este documento, no se puede dejar de lado una reflexión acerca del desarrollo científico y tecnológico, fundamentalmente de la informática y las telecomunicaciones, y sus aplicaciones en distintos ámbitos.

En los últimos años se ha visto una incesante y creciente aplicación de este tipo de tecnologías no solo a actividades productivas o económicas, con enormes ganancias de calidad y eficiencia en la provisión de bienes y servicios, sino que también a prácticamente cualquier área de la actividad humana, lo que ha modificado no solo la forma de trabajo de las personas, sino que también otras esferas antes inimaginables, como es la misma forma de relacionamiento de las personas.

Reuniendo las tres orientaciones descritas, el marco general de este documento se refiere a cómo se han aplicado y cómo podrían aplicarse las TIC a mejorar la gestión del Estado en su relación con los ciudadanos, en particular en América Latina, en donde las grandes diferencias socioeconómicas existentes dentro de cada país se reflejan en una marcada brecha digital² en su población.

² http://es.wikipedia.org/wiki/Brecha_digital. Brecha digital es una expresión que hace referencia a la diferencia socioeconómica entre aquellas comunidades que tienen Internet y aquellas que no, aunque tales desigualdades también se pueden referir a todas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como el computador personal, la [telefonía móvil](#), la [banda ancha](#) y otros dispositivos. Como tal, la Brecha Digital se basa en diferencias previas al acceso a las tecnologías. Este término también hace referencia a las diferencias que hay entre grupos según su capacidad para utilizar las TIC de forma eficaz, debido a los distintos niveles de alfabetización y capacidad tecnológica. También se utiliza en ocasiones para señalar las diferencias entre aquellos grupos que tienen acceso a contenidos digitales de calidad y aquellos que no. El término opuesto que

Toda esta perspectiva se ha englobado bajo el concepto de “e-gobierno”. Este término se ha definido como el “uso por parte de las agencias gubernamentales de las TIC, que tienen la capacidad de transformar las relaciones con el ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales”³. Enmarcado dentro de este concepto de e-gobierno, uno de los desafíos a acometer, y que será profundizado más adelante, es el de potenciar la interacción de la justicia con el ciudadano y con las otras entidades gubernamentales en una visión sistémica de la administración de justicia.

Es en la intersección de estas tres grandes orientaciones que este documento pretende proponer algunas recomendaciones. En efecto, preguntas tales como ¿qué desafíos prioritarios de la justicia en América Latina pueden o podrían ser resueltos, o al menos ayudados a ser resueltos, por las TIC?, o ¿qué se podría aprender de las experiencias desarrolladas en otras áreas de la administración del estado, en el mundo y en América Latina, aplicables a la administración de justicia?, tienen sentido en dicha intersección.

Como fundamento de este documento, es necesario mencionar también un diagnóstico

se emplea con más frecuencia es el de inclusión digital.

³ <http://es.wikipedia.org/wiki/E-gobierno>. Cabe hacer una reflexión respecto al e-gobierno, ya que se ha acostumbrado automáticamente a inferir que la letra “e” que se emplea en la frase “e-gobierno” significa ‘electrónico’. Sin embargo, y tal como se profundizará posteriormente en este documento, se estima conveniente añadir dos significados adicionales que debe tener la letra “e” además del significado tradicional. Estos son “eficiente” y “económico”. En este sentido, se puede hablar más bien de un “e³-gobierno”, es decir, un gobierno eficiente, económico y finalmente electrónico donde la aplicación de tecnología se concibe como apoyo a un proceso de modernización y no como la finalidad de tal proceso.

subyacente de que el funcionamiento de los sistemas de justicia en América Latina no es el deseado, desde distintos puntos de vista. Por un lado, desde las propias expectativas de las personas que han participado en la elaboración de este documento, quienes han estado ligados por años y desde distintas posiciones y responsabilidades a la administración de justicia. Por otro lado, desde un punto de vista comparativo, tanto en relación a cómo funciona la justicia en países desarrollados, como en relación a cómo ha venido mejorando la administración del Estado en América Latina en algunas áreas, en las cuales hay avances relevantes.

Este diagnóstico de desempeño no deseado se extiende no solo al funcionamiento general de los sistemas de justicia en la región, sino que toca también a lo que hasta ahora ha sido el uso de las TIC para mejorar el funcionamiento de la justicia, en donde pese a los avances que han existido, existen aún vacíos profundos y quizá esfuerzos no bien orientados pese a la inversión realizada.

Para mencionar algunos de estos vacíos, sobre los cuales se profundizará en el documento, se puede mencionar que las TIC podrían tener un alto impacto en mejorar los niveles de transparencia en la operación de las instituciones del sistema de justicia, en mejorar el acceso de la ciudadanía al sistema de justicia, en aumentar los grados de eficiencia y eficacia en el desempeño de múltiples labores, en posibilitar y potenciar los procesos de innovación en la impartición de justicia y en la gestión judicial, en posibilitar la auditoría ciudadana sobre el sistema de justicia, en facilitar la rendición de cuentas de las autoridades judiciales a la ciudadanía, entre otros ámbitos.

Lo anterior no quiere decir que no se reconozcan importantes avances y mejorías en la administración de justicia en América Latina. Es aún reconociendo estos avances

que con más fuerza es necesario plantearse la pregunta de ¿por qué hemos sido capaces de mejorar sustancialmente en algunas áreas de la justicia, pero sin embargo no hemos sido capaces de expandir esos avances a otras esferas de acción?

Considerando todos los elementos anteriores, ***el objetivo de este documento es contribuir al mejoramiento de la administración de justicia en América Latina, mediante la formulación de sugerencias de qué tipo de TIC y qué estrategias de planeamiento podrían incorporarse en forma productiva a los diversos ámbitos de acción de las instituciones del sector, y de cómo realizar esta incorporación.***

Cabe destacar que al hablar de administración de justicia se entenderá tanto la operación de las instituciones más directamente ligadas a la tramitación de casos judiciales, como son los tribunales de justicia, el Ministerio Público y la Defensoría Pública, como a otras relacionadas en mayor o menor medida, tales como los Consejos de la Magistratura o Judicatura, el Ministerio de Justicia o de Gobernación, la policía, el sistema penitenciario, el servicio de medicina forense, el servicio de registro civil, el servicio de inmigración, entre otros.

Este documento tiene como destinatarios principales a las autoridades de los Poderes Judiciales, Ministerios Públicos, Defensorías Públicas, Ministerios de Justicia y, en general, a las instituciones que participan directa e indirectamente en el sistema de justicia de nuestros países. Persigue mostrarle alternativas que pudieran contribuir al mejor funcionamiento de sus instituciones en particular, y del sistema de justicia en su conjunto, en general, en un lenguaje alejado de los tecnicismos y centrado en los desafíos

que estas autoridades enfrentan para mejorar la justicia.

Para ello, el documento se estructura en tres capítulos. En el primero de ellos, y a modo de contexto para los siguientes capítulos, se presenta una visión global de los desafíos que enfrenta la administración de justicia en nuestra región en los años venideros. Esta visión está basada a) en la operación rutinaria de las instituciones del sector, b) en lo que ha sido la historia reciente de reformas que se han emprendido en la mayor parte de los países, y c) en el análisis de cambios en el entorno político, económico y social que está experimentando la región.

El segundo capítulo desarrolla el aporte que las TIC pueden hacer para afrontar algunos de los desafíos contenidos en el capítulo anterior. Para ello, se ha privilegiado un enfoque en que junto con proponerse respuestas globales, se presentan ejemplos concretos de experiencias ya en marcha en algunos países de la región, de modo que el lector pueda tener una clara imagen tanto de los resultados potenciales de alcanzar, como de las condiciones de aplicabilidad de estos ejemplos a su realidad.

Finalmente, en el tercer capítulo, se presenta un conjunto de recomendaciones de cómo poder llevar adelante los mejoramientos que las TIC ofrecen. En estas recomendaciones se mezclan lecciones aprendidas de lo que ha sido la experiencia de alguno de nuestros países en el desarrollo de proyectos informáticos y de comunicaciones, con experiencias desarrolladas en el sector público de la región y, en términos más generales, con buenas prácticas que se han ido asentando en la industria de las TIC.

1. Desafíos para la administración de justicia en América Latina

Para poder darle un contexto a los desafíos que se enfrentan en los países de la región para mejorar la administración de justicia, es necesario señalar dos grandes elementos.

El primero de ellos es una breve caracterización de cómo hoy funciona la administración de justicia, y el segundo es analizar qué ha estado pasando con las reformas judiciales que se han emprendido los últimos años. Sin duda, estos elementos están relacionados, ya que el funcionamiento actual de la justicia es producto en parte de las reformas que se han desarrollado o se están desarrollando.

Al hablar de la administración de justicia o de “justicia” en términos generales, se hará referencia principalmente a la resolución de conflictos entre partes o a la asignación de derechos de distinta naturaleza realizada por tribunales de justicia. Dentro de estos, están los delitos penales, las reclamaciones civiles, los conflictos de familia, los conflictos en las relaciones laborales, las reclamaciones administrativas de la actuación del Estado, entre varios aspectos contemplados en las leyes de cada país.

Esta resolución de conflictos o asignación de derechos tienen un rol central en el buen funcionamiento de los Estados, especialmente en América Latina, en donde la acción estatal tradicionalmente ha tenido carencias que han impedido terminar con problemas como la pobreza y la desigualdad de oportunidades, y en donde la misma acción estatal ha tenido y tiene aún altos niveles de desconfianza por parte de la

ciudadanía⁴, fenómeno al que no escapa por cierto el sistema de justicia.

1.1. Breve caracterización de la administración de justicia actual

La administración de justicia en América Latina ha sido vista con altos niveles de desconfianza por la ciudadanía. Sin pretender hacer un análisis exhaustivo, en la generalidad de nuestros países, el modelo tradicional de impartición de justicia es señalado usualmente como lento, excesivamente formalista y burocrático, y lejano para el común de la ciudadanía.

Estas percepciones pueden tener su origen en dos elementos particulares de la forma en que tradicionalmente se ha administrado justicia en la región, que son la escrituración formalista de los procesos judiciales y la especial organización de estas instituciones, las que traen como consecuencia una inadecuada organización en el despacho judicial, que es donde finalmente se tramitan los casos.

1.1.1. La escrituración

Respecto a la escrituración, la forma “normal” en la cual se han procesado los casos judiciales es mediante la formación de un expediente escrito, que contiene toda la información relevante para su solución, el que es estudiado por un juez para emitir una sentencia. En términos muy amplios, un expediente judicial contiene documentos que entregan las partes del caso, otros

⁴ El porcentaje de personas en América Latina que en el 2007 dijo tener “algo” o “mucho” confianza en el gobierno fue de 39%. Respecto al Poder Judicial, esa misma medición indicaba el 30%. Ver <http://www.latinobarometro.org/>. Para ver indicadores relacionados con la gobernabilidad y control de la corrupción de nivel mundial, ver <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/wps4370.pdf>

documentos solicitados o entregados por terceras instituciones o personas, y documentos que emite el tribunal. La formación del expediente sigue reglas muy específicas que generalmente están contenidas explícitamente en normas procesales de cada país.

Es posible decir que en la región, la tecnología predominante de producción de sentencias judiciales es la tramitación de expedientes, lo que tiene numerosas consecuencias sobre una serie de otros aspectos, entre los que están:

- a) *La decisión judicial.* La decisión del juez que resuelve el caso está basada exclusivamente en los antecedentes que por escrito se han consignado en el expediente. Desde el punto de vista de la calidad de la resolución, generalmente no ha tenido contacto directo con las partes ni ha tenido cercanía con los hechos que debe resolver.
- b) *La comunicación del tribunal con las partes.* Dado que lo relevante es lo que se consigna en el expediente, cualquier comunicación con las partes o con algún ente externo, sigue un rígido protocolo de comunicaciones y respuestas escritas formales, lo que es una fuente de demoras. Esto explica en parte los numerosos problemas existentes con las notificaciones, que muchas veces son un obstáculo para el avance del proceso.
- c) *El resguardo de la información relevante.* Dado que la información relevante está toda en el expediente, y además en papel, se corre el riesgo que el proceso se paralice por completo, o incluso se detenga, si es que el expediente se extravía. Además, usar el papel como soporte de la información relevante de los casos tiene numerosos problemas de seguridad, privacidad y eficiencia. Basta pensar que algunos procesos se deben paralizar porque las partes están consultando el expediente de un caso,

que podría estar compuesto de decenas o centenas de piezas o tomos. Adicionalmente, el almacenamiento de expedientes de casos cerrados o resueltos siguiendo las reglas de retención de documentos, pone una carga excesiva al sistema de justicia debido a los costos y complicaciones asociadas al almacenamiento de expedientes en papel.

Estos aspectos, sumados entre sí, explican en gran medida la lentitud del proceso, ya que se deben cumplir numerosas formalidades, muchas de ellas inútiles desde el punto de vista de la solución del caso. Para graficar lo anterior, en muchos países el pedir algo por “escrito” se entiende literalmente como que se debe entregar un papel con un escrito, siendo que un documento en una computadora también está “escrito”. Esta tecnología explica también la excesiva formalidad y burocracia, ya que se deben seguir protocolos estrictos para formar el expediente, y explica la percepción de lejanía, ya que solo pocas personas pueden entender qué está pasando con un proceso judicial, y existen numerosos resquicios como para poder entorpecer el desarrollo de una causa.

Esta forma de tramitar los casos judiciales no es privativa solo de los tribunales de justicia, sino que se extiende a los Ministerios Públicos y Defensorías, quienes también forman “expedientes” como medio para reunir y analizar toda la información relacionada a un caso, no siendo en estricto sentido necesario tal método de trabajo. Más bien se usa el “formar expedientes”, con la misma lógica de los tribunales de justicia, porque en muchos casos no se conocen alternativas más eficientes para cumplir con la labor de recopilar información. En este caso, el seguir la lógica de la formación de un expediente durante la investigación de un caso trae serias dificultades para cruzar información con otras causas o denuncias, y

valiosa información que puesta junta puede servir para aclarar a la vez varios delitos, se pierde en una maraña de formalismos de casos individuales que aparecen desconectados de su entorno.

1.1.2. La organización de las instituciones del sector

Junto con una escrituración excesivamente formalista, otra particularidad de la administración de justicia en la región es un tipo de organización altamente jerarquizada, pero con baja capacidad de gestión real. La estructura organizacional de los tribunales de justicia, con tribunales de primera instancia, de segunda instancia o de alzada, y una Corte Suprema en la cúspide, que tiene un sentido claro desde el punto de vista de lo jurídico, no tiene un sentido tan claro cuando se trata de administrar los recursos de la institución, ya que pone las responsabilidades de administración en órganos que no son especialistas en ello.

Distintos modelos se han ensayado en la región para administrar los recursos del Poder Judicial, desde dotar a las Cortes Supremas de estructuras administrativas con la misión de gestionar todos los recursos de los tribunales, hasta la creación de los Consejos de la Magistratura o Judicatura, a quienes se les entrega toda la administración de recursos, dejando en las Cortes Supremas lo estrictamente jurídico.

Cualquiera sea el modelo adoptado, hay dos problemas casi generalizados, que son:

- a) Inapropiados mecanismos de toma de decisiones, ya que la lógica jurídica de resolución de casos se traspasa casi íntegramente a la toma de decisiones administrativas, lo que queda reflejado que en algunos países incluso se habla de “expedientes administrativos” cuando se está tomando una decisión de, por ejemplo, construir edificios.

- b) Generalizada dificultad para distinguir lo que se entiende por administrativo y judicial. Esta confusión lleva a que el principio de la independencia, que debe tener un juez para resolver un caso, se extiende a la independencia que tendría un juez para organizar su despacho.

Estos dos elementos tienen como consecuencia una baja ingerencia efectiva de los niveles de gobierno y gerencia del Poder Judicial en lo que ocurre en los tribunales de justicia, lo que se traduce en una excesiva atomización de los despachos, no pudiendo aprovecharse economías de escala y el uso más eficiente de los escasos recursos disponibles.

Un ejemplo patente de lo anterior es el problema de las notificaciones, las cuales deben ser hechas en muchos países en forma personal por un funcionario de un tribunal para que tenga validez “legal”, siendo que funcionarios de otros tribunales podrían tener que ir a notificar a la misma área.

1.1.3. Consecuencias sobre la organización del despacho judicial

La organización del despacho judicial que ha sido tradicional en la región, es aquella en que un tribunal está compuesto por un juez, uno o varios secretarios, y otros funcionarios.

Este tipo de tribunales está diseñado para tramitar expedientes, es decir, para recabar y producir todos los documentos necesarios para que el expediente quede listo para que el juez dicte sentencia. Esto en la práctica genera que el control del proceso queda en manos de los funcionarios del tribunal, con los diversos problemas de focos de corrupción que esto puede traer aparejado.

Por otro lado, la escasa ingerencia de los niveles directivos y gerenciales de la

institución en lo que ocurre al interior del tribunal, le dejan un amplio espacio al juez para que pueda organizar a sus funcionarios del modo en que le parezca más conveniente. Dado que el juez no tiene, por su formación académica, otros modelos organizacionales a los cuales pueda echar mano, reproduce el modelo tradicional.

Este modelo tradicional no está siendo capaz en la actualidad de dar una adecuada respuesta ni a los usuarios del sistema de justicia, ni a las expectativas que la ciudadanía tiene respecto a sus tribunales. A los reclamos usuales de los jueces de excesiva carga de trabajo y falta de recursos, se agrega la percepción de justicia lenta y poco efectiva, lo que da señales del agotamiento de este tipo de modelo y la necesidad de buscar otras alternativas más eficaces y eficientes, que pasan no solo por nuevos modelos procesales, sino que también por nuevos modelos organizacionales del despacho judicial.

Esta lógica de organización del despacho judicial es común que se refleje también en el Ministerio Público, donde también es usual ver fiscalías compuestas por un fiscal, con su secretario, y varios funcionarios de apoyo.

1.1.4. Iniciativas de cambio

Si bien es cierto que los problemas y situaciones descritas anteriormente se están superando, o al menos eso se están intentando en muchos países, los avances son aún parciales, en el sentido de que coexisten realidades muy diversas al interior de cada país dependiendo el tipo de materia judicial o el tipo de tribunales de que se trate. Algunos países han iniciado la reforma a su proceso penal, lo que solamente en los mejores casos ha traído avances en romper la tecnología de producción del expediente y pasar a una tecnología de producción basada en audiencias orales, pero subsisten materias,

principalmente las civiles, en que aún persiste la tecnología del expediente.

Otros países han hecho mejoras en la organización de sus tribunales de primera instancia, creando áreas comunes para notificaciones, recepción de documentos y archivos, entre otros, pero los tribunales de segunda instancia mantienen sus estructuras y funcionamientos habituales.

Otros países han incorporado TIC en forma muy innovadora para hacer más eficientes algunos tipos de procesos, pero estas innovaciones no han abarcado la totalidad de las materias e instancias judiciales.

Otros países han incorporado TIC a la tramitación de casos, con lo que es posible informar más fácilmente al público sobre el estado de las causas, pero no han abandonado la lógica del expediente, por lo que las causas se siguen demorando mucho, pero al menos el público sabe en que estado se encuentra el caso.

En resumen, si bien ha habido avances significativos en algunas áreas, es posible afirmar que la tecnología de producción del expediente escrito subsiste, con mayor o menor fuerza, en todos nuestros países.

La forma en que se resuelven los conflictos o se asignan los derechos en la administración de justicia, es un perfecto ejemplo de procesos de toma de decisión con información parcial, la que se va acumulando y se va filtrando a medida que avanza el proceso, y por tanto se trata de procesos en que las TIC tienen grandes posibilidades de aplicación.

1.2. Las reformas de los últimos años

Durante los últimos quince años los sistemas judiciales Latinoamericanos han probablemente experimentado más cambios que en toda su historia previa. Este proceso vertiginoso de transformaciones, en un sector tradicionalmente conservador y poco innovador, es en sí un hecho de la mayor importancia. Pero más significativo aún es que todo indica que estos cambios no se detendrán, aunque probablemente experimentarán diferencias con los que se han podido ver hasta ahora.

Ha sido precisamente el abandono relativo en que estaban sumidos los sistemas judiciales de la región lo que ha estimulado y facilitado este proceso. Por tal situación, las demandas en un comienzo eran bastante obvias y, hasta cierto punto, fáciles de satisfacer.

Al respecto, no se puede dejar de mencionar el entorno político predominante en la región hace un par de décadas, en la cual muchos países estaban gobernados por regímenes autoritarios en los cuales el sistema de justicia no tenía el rol que en la actualidad se entiende que debe tener en países republicanos y democráticos. Es precisamente el cambio de sistema político lo que genera una fuerte presión para que el sistema de justicia pueda fortalecerse, de manera de estar a la altura de las expectativas en un sistema democrático.

Por una parte, se registraban insuficiencias claras en la cobertura de las instituciones judiciales, las que eran demasiado pequeñas e incluso algunas veces inexistentes (como los servicios de asistencia jurídica) y desprovistas a veces de los recursos básicos para su funcionamiento, lo que exigía invertir en personal, infraestructura y equipamiento. En este aspecto, el **crecimiento del sistema judicial, en**

cuanto a tener más funcionarios y despachos, forma parte del proceso de afianzamiento más general del Estado en varios países de la región.

Por otra parte, donde sí tenía una presencia suficiente, su forma de funcionamiento era lenta y burocratizada, lo que alentó la introducción de **cambios funcionales, principalmente procesales**, donde la idea de la oralidad se posicionó como el paradigma que podía hacer frente y sustituir al pesado e ineficiente expediente judicial, símbolo del formalismo, la burocracia y lentitud.

Dentro de estos cambios funcionales, el principal ha sido la reforma al proceso penal⁵. Esta reforma ha tenido importantes problemas de implementación, cuya superación será una necesidad en los próximos años, de modo de superar las brechas existentes entre lo establecido normativamente y la operación cotidiana de las instituciones participantes en el sistema de justicia penal.

En términos simplificados, los cambios requeridos para que esta reforma pueda producir los resultados deseados, se pueden clasificar en procesales y organizacionales. Desde el punto de vista procesal, la reforma ha señalado la existencia de tres grandes etapas procesales, conocidas usualmente como las de investigación previa, la intermedia o de control de garantías, y la de juicio oral. Junto con la distinción de estas tres etapas, y la participación y rol que cada institución tiene en ella, un cambio central

⁵ Actualmente, de los países latinoamericanos, solo Uruguay y Brasil no han emprendido esta reforma. En México, se está en proceso de ratificación por parte de las legislaturas estatales de una enmienda constitucional, ya aprobada en el Senado federal, para que un plazo de 8 años el país adopte un sistema penal acusatorio oral. El resto de los países de la región ya ha implementado, total o parcialmente, un sistema de esa naturaleza.

del nuevo proceso penal es que las decisiones jurídicas relevantes se deben tomar en audiencias públicas, contradictorias y orales, en lugar de hacerse mediante resoluciones escritas por parte del juez, ante peticiones hechas por escrito también por las partes del caso.

La mayor parte de los países que han implementado la reforma procesal penal han contemplado dentro de sus códigos la realización de audiencias en la fase de juicio oral, pero no en la segunda de las etapas indicadas. Esto ha significado que toda la segunda etapa se ha seguido trabajando, en lo sustantivo y ante carencias en la implementación de aspectos organizacionales, de la misma manera y con las mismas herramientas que en el antiguo proceso inquisitivo, vale decir, mediante la tramitación de un expediente judicial escrito.

Esto ha sido uno de los principales problemas en la región, debido a que la cantidad de casos que finalmente llegan a un juicio oral son marginales en relación al total de denuncias que recibe el Ministerio Público, y aún son un porcentaje bastante minoritario de los casos que reciben los tribunales en la segunda etapa⁶. En la práctica, la mayor parte de los casos penales en muchos de los países de la región con nuevos sistemas procesales penales, se procesa de la misma manera que en el antiguo sistema que se desea reformar, manteniéndose por tanto los mismos problemas que se quería superar, como los de falta de un debido proceso y excesiva lentitud.

Dado lo anterior, en la actualidad hay una tendencia, que se deberá desarrollar

⁶ En el primer semestre de 2007, el Ministerio Público de Chile formalizó una acusación contra un imputado, o inició acciones que sustituyen la formalización en el 24,3% de los casos recibidos en ese periodo. Sobre el total de casos con acciones de formalización, fueron a juicio oral el 2,3%.

fuertemente en los próximos años, consistente en oralizar la segunda etapa procesal. Esto significa que las decisiones jurídicas relevantes en esta etapa se tomarán también en audiencias públicas y orales.

Desde el punto de vista organizacional, el buen funcionamiento de la reforma procesal penal requiere de cambios radicales al menos en los tribunales de justicia, Ministerio Público, Defensoría Pública, Policía, y en la relación entre estas instituciones. Estos cambios aún no se han completado en muchos países, y su logro será vital para que el nuevo diseño procesal pueda operar efectivamente.

Dentro de estos cambios que se deberán producir en los próximos años se cuenta la reorganización del despacho judicial, con sus consecuentes cambios en el contenido de trabajo y el perfil de los funcionarios que apoyan al juez, y la introducción de una administración profesional, permitiendo la concentración del juez en la realización de audiencias, donde es insustituible.

En cuanto al Ministerio Público, es necesario avanzar en el desarrollo de herramientas que permitan el manejo de altos volúmenes de casos, y la necesidad de realizar filtros, que no son otra cosa que tomar decisiones jurídicas, en forma rápida y con buena calidad, con información parcial, para posibilitar el avance de los procesos.

La organización tradicional, puesta en un escenario de un considerable aumento de la demanda, más la necesidad de realizar filtros permanentes de los méritos de continuar con un caso, en un tiempo muchas veces fijo (dados por los plazos de investigación que son fijos), ha manifestado su completa improcedencia y ha sido, en sí misma, un serio obstáculo para el buen funcionamiento del sistema penal en su totalidad. Su radical reforma es, por consecuencia, una de las necesidades más fuertes y tendencias más

firmes para oralizar la etapa de control de garantías.

En cuanto a la Defensoría Pública, el principal desafío es como se asegura y controla que se esté prestando un servicio que sea de calidad, respetando el interés y la voluntad del defendido.

También es posible identificar desafíos para la Policía, ya que generalmente el primer contacto que tiene una víctima de un delito con el sistema de justicia, es con un policía, o bien quien primero toma conocimiento de un acto delictual es la policía. Por tanto es un desafío el cómo lograr que este primer contacto sea de buena calidad, tanto del punto de vista de la atención a la víctima, como del levantamiento de información útil que permita una mejor persecución penal.

En otro plano, los cambios procesales en materia penal, que han copado la agenda de reformas judiciales en los últimos años, están dando paso incipientemente a la reforma a la justicia civil, entendida como todo el conjunto de materias judiciales distinto a la justicia penal, que en los distintos países agrupa la solución de casos de naturaleza civil propiamente tal, de naturaleza laboral, de lo contencioso administrativo, y algunas especializaciones que se han ido produciendo a lo largo de los años, tales como las materias comercial, de familia, agraria, entre otros.

Estas reformas al “proceso civil” deben ser entendidas en forma mucho más amplia que simplemente introducir la oralidad en la tramitación de los casos civiles que llegan a los tribunales de justicia.

En efecto, la amplia variedad de problemáticas que se han englobado bajo el término “justicia civil”, requiere de una visión más integradora, que considere en primer lugar el análisis de qué arreglo o respuesta institucional se le dará a los

distintos tipos de problemáticas, y posteriormente y una vez definido este arreglo, cómo se diseñarán procesos específicos para esos distintos tipos de problemáticas, siendo la oralidad en la tramitación de casos civiles en tribunales de justicia solo uno de los posibles arreglos.

Resumiendo, las reformas que se han emprendido los últimos años han hecho crecer los sistemas judiciales, incrementar fuertemente sus presupuestos y han empezado a cambiar la tecnología de producción basada en expedientes escritos. La comunidad legal y fundamentalmente los operadores de los sistemas judiciales han podido palpar y beneficiarse de mejoras que exceden lo puramente material, y que también se manifiestan en mejores grados de preparación de los funcionarios y niveles más altos de independencia y profesionalismo en las instituciones.

Sin embargo, estos mismos avances no son sentidos, al menos en la misma medida, por nuestros ciudadanos. La percepción que ellos tienen de la justicia sigue siendo mayoritariamente negativa, viéndola como un sistema distante, poco eficiente y con dosis significativas de corrupción.

La diferencia existente entre el esfuerzo reformador y los resultados que llegan a la ciudadanía, permiten asegurar que el proceso de cambios no ha tocado su fin. A la par, existen muchas fuerzas que siguen presionando el sistema judicial o al menos alterando el entorno en que tradicionalmente se ha desarrollado en América Latina, como es la incorporación a la actividad política y económica de grupos relegados tradicionalmente con su consiguiente demanda de justicia, el aumento sostenido en el flujo de personas y bienes entre países, entre otros.

Tanto la insatisfacción con los resultados de las reformas ya emprendidas, como las

nuevas fuerzas descritas, permiten afirmar con un alto grado de certeza que se verá en el futuro próximo nuevas iniciativas de cambio en América Latina.

1.3. Algunos desafíos para el mejoramiento de la administración de justicia en América Latina

A partir de la caracterización del funcionamiento de la administración de justicia, centrada fuertemente aún en la lógica del expediente escrito y del desarrollo de las reformas que se han estado trabajando en la región, en esta sección se presenta un conjunto de desafíos que los sistemas de justicia enfrentarán en el futuro, y que dará el marco de referencia en el cual las TIC pueden proveer alternativa de solución, aspecto que se desarrollará en el capítulo 2.

Primer desafío: mejorar la capacidad de respuesta del sistema de justicia ante una demanda creciente y cada vez más diversa.

La demanda que recibe el sector justicia seguirá expandiéndose en los próximos años en los países de la región. En este proceso influyen diversos factores, tales como:

- a) La entrega de nuevas competencias a las instituciones judiciales, competencias que antes no existían o que recaían en entidades de índole diversa a la judicial;
- b) el aumento del acceso a las instituciones judiciales de personas antes marginadas que debían buscar vías informales para resolver sus conflictos o simplemente dejarlos sin solución, y
- c) el aumento en general de la litigiosidad o de problemas de relevancia jurídica que llegan al sistema formal de justicia.

Entre las nuevas competencias se encuentran situaciones muy diversas. Por ejemplo, la importancia hoy asignada a los

derechos humanos ha llevado a que muchas garantías que antes no tenían vías concretas para poder exigir su cumplimiento, en el futuro sí las tendrán, transformándose las constituciones nacionales y los tratados internacionales en la materia, de declaraciones de buenas intenciones, a instrumentos dotados de mecanismos más o menos efectivos de coercibilidad.

Por otro lado, asuntos que hoy quedan entregados a la esfera de lo privado, en que el Estado no interviene o lo hace muy marginalmente, cada vez más se estimará que deben ser objeto de una especial atención por su parte. Es lo que ya ha sucedido con temas como la violencia intrafamiliar.

En fin, asuntos en que tradicionalmente se vedaba la intervención de los tribunales y demás instituciones del sector, ya fuera porque se estimaba que eran meramente administrativos o porque la cultura y la tradición disponían que debían zanjarse a través de negociaciones políticas o ante otras instancias, como la iglesia o los sindicatos, hoy sí están llegando cotidianamente a los tribunales y es de esperar que en el futuro esto se acreciente.

En este sentido llama la atención el fenómeno que ha dado en llamarse el de la judicialización de la política, generado principalmente por la creciente debilidad de las estructuras y canales políticos para mediar y solucionar conflictos, los que terminan llegando a los tribunales sin que necesariamente estos cuenten con las herramientas adecuadas para abordarlos.

En cuanto al aumento del nivel de acceso, este será en parte fruto de las nuevas competencias antes aludidas, y en parte por el crecimiento propio de los servicios judiciales, cada vez más cercanos a la gente. Pero también responderá a grados mayores de información legal por parte de los

ciudadanos y de la incorporación de sectores más amplios y plurales a la actividad económica formal.

Por su parte, el crecimiento de la litigiosidad o carga de trabajo judicial guardará relación con factores tan variados como la disminución de los costos asociados, las crisis económicas (que todo indica seguirán siendo relativamente cíclicas) y el aumento de un problema de particular relevancia para el sector judicial, que es la crisis de seguridad ciudadana que complica particularmente a los países –y sobre todo grandes ciudades– de América Latina. Este aspecto, que se traduce en el creciente temor de la ciudadanía de ser víctima de algún delito, y que ha tenido y probablemente seguirá teniendo una amplia cobertura en los medios de comunicación, genera una fuerte atención en el funcionamiento y en especial en el desempeño del sistema de justicia penal.

Las políticas públicas para afrontar este enorme desafío de la expansión del sistema de justicia, en términos cuantitativo y cualitativo apuntarán a ampliar la oferta de tutela judicial, no sólo a través de la vía tradicional de acrecentar la infraestructura y la dotación de las instituciones del sector, sino echando mano a nuevas vías para la solución de los conflictos.

Entre estas nuevas vías se puede mencionar el arbitraje (principalmente el institucional) o la mediación, ya sea que esta última se desarrolle adosada al sistema formal o en escenarios autónomos.

En cualquier caso, es muy probable que en la mayoría de los países haya que acreditar, antes de iniciar una acción judicial, haber agotado formas de composición a través de la mediación y que se aumenten los casos en que el arbitraje sea la vía obligada de solución. Por otra parte, se tenderá a desarrollar una oferta más heterogénea de

servicios judiciales, adaptándolos a las características propias de los diversos casos. Se espera entonces un fuerte desarrollo de la justicia de pequeñas causas y de entidades especiales para las cobranzas de deudas monetarias. Para que todo ello sea posible, se tenderá a excluir del conocimiento de los tribunales los asuntos puramente administrativos, donde no hay propiamente un conflicto que requiera de un juez para ser resuelto.

En resumen, se espera que la demanda sea mayor en cuanto a volumen y más variada en cuanto a composición, y esto exigirá de las instituciones del sector el desarrollo de diversas estrategias para enfrentar esta mayor carga de trabajo, sin que se llegue a niveles de saturación de la capacidad de respuesta que deterioren los tiempos de respuesta, y la calidad de esas respuestas.

Segundo desafío: afianzar las reformas procesales en marcha, emprender reformas procesales para las materias no reformadas, y cambiar la lógica del expediente escrito.

Se ha mencionado en la sección previa, que uno de los grandes problemas que ha enfrentado la implementación de la reforma procesal penal, ha sido la supervivencia de la cultura del expediente escrito, como medio para agregar y filtrar información para la decisión judicial, pero también como fundamento de una organización no orientada a producir audiencias orales, sino que orientada a producir expedientes.

El desafío pasa por lograr que efectivamente las decisiones judiciales relevantes sean tomadas en audiencias públicas, contradictorias y orales. Muchas de estas decisiones son tomadas no en la fase de juicio oral, donde llegan solo un porcentaje minoritario de los casos, sino que en las fases previas.

Es por tanto un gran desafío para las instituciones del sector justicia, el montar una organización que sea capaz por una parte de producir la cantidad de audiencias suficientes para dar respuestas judiciales a los requerimientos recibidos, pero además hacerlo en un tiempo razonable y con estándares de calidad adecuados, dados fundamentalmente por los conocimientos y habilidades de litigación de jueces, fiscales y defensores.

Para que sea posible organizar la cantidad de audiencias que sería necesario realizar, con adecuados estándares de calidad en su organización y desarrollo, es necesario que el Ministerio Público, quien es finalmente la institución que aporta los casos que conocen los tribunales, es decir, la materia prima del sistema judicial, sea capaz de lograr ritmos de trabajo que le permitan elaborar casos que presentará ante los tribunales con una calidad adecuada, y en tiempos adecuados.

En lo procesal, la oralidad seguirá extendiéndose hacia otras áreas, como la familiar, laboral y civil y, al respecto, se estima que el conjunto de reformas tendientes a mejorar la justicia civil deberían estar guiadas por cuatro objetivos de política pública⁷.

Estos cuatro objetivos son:

- a) mejorar el debido proceso, en el cual la introducción de oralidad en reemplazo de un sistema escrito es elemento central;
- b) mejorar el acceso a la justicia, ya que en América Latina las desigualdades sociales y económicas se reflejan también en quienes pueden acceder a la justicia para la solución de sus conflictos;

⁷ Vargas, J. “La reforma a la justicia civil desde la perspectiva de las políticas públicas”, disponible en http://www.cejamericas.org/doc/informes/JEV_reformajusticiacivil_ppp.pdf

- c) hacer un uso más eficiente de los recursos públicos para la solución de los conflictos de naturaleza civil, lo que abre el debate no solo en mejorar la gestión de los tribunales de justicia, sino que también plantea interrogantes acerca de si son los tribunales la mejor forma de resolver algunos conflictos, de si el tipo de casos que está llegando a los tribunales efectivamente debería llegar a estos, y de aspectos relacionados con el financiamiento de la justicia civil y;
- d) el mejoramiento de la seguridad jurídica y el correcto funcionamiento del sistema económico, relacionado con la previsibilidad de las decisiones judiciales, las señales que los actores económicos perciben para el desarrollo de su labor y la reducción de los costos de transacción.

Al cruzar estos cuatro objetivos de política pública que deberían perseguir las reformas a la justicia civil, con la variedad de materias y problemáticas que se incluyen en esta reforma, se puede llegar a una amplia variedad de cambios posibles, que cada país deberá definir en su detalle, dentro de las cuales en algunos países se está discutiendo el desarrollo de soluciones alternativas a la tramitación en sede judicial, la introducción de oralidad para el tratamiento de casos más complejos en tribunales de justicia, el desarrollo de procedimientos más simples para casos de cobranza de deudas y de pequeñas causas, entre otros.

Con todo, una de las claves para el éxito de estas reformas será por un lado una adecuada segmentación de las diferentes problemáticas relacionadas con la justicia civil, y el desarrollo de soluciones adecuadas a cada tipo de segmento, junto con una efectiva integración de todos estos segmentos bajo los cuatro objetivos de

política pública mencionados, de manera de no producir señales contradictorias.

En conclusión, el desarrollo de estas reformas procesales permitirá gradualmente ir abandonando la cultura del expediente escrito.

Lo anterior no quiere decir que todos los casos judiciales deban resolverse en audiencias orales, ya que en muchos de ellos no hay siquiera un litigio propiamente tal, y soluciones más simples y rápidas, sin la presencia de las partes, han mostrado buenos resultados, sin considerar las consecuencias presupuestarias que podría tener el que todo se resuelva en audiencias orales.

Lo que se quiere decir es que se irá abandonando la cultura en la cual lo relevante del proceso era formar un buen expediente para posibilitar la decisión del juez, por otra cultura más centrada en lograr soluciones adecuadas y en menor tiempo, respetando por cierto los derechos y garantías de todas las partes.

Tercer desafío: reorganización de los despachos judiciales

Para hacer posible el pleno funcionamiento de las reformas procesales descritas previamente, es necesario contar con un despacho judicial, comprendiendo dentro de este concepto no solo los tribunales de justicia, sino que también las oficinas de fiscales y defensores, que sea sustancialmente distinto a los despachos tradicionales.

El principal cambio viene dado por el paso de una tecnología de producción basada en el expediente escrito, a una basada centralmente en la realización de audiencias orales. En este sentido, la reorganización de los despachos judiciales es un complemento necesario de las reformas procesales.

La reorganización de los despachos judiciales tenderán a profesionalizar la gestión y a rediseñar los contenidos de trabajo de los funcionarios judiciales, siendo necesarias funciones hoy ajenas a los despachos tradicionales, tales como el agendamiento y realización de audiencias en que es necesario coordinar el tiempo de varias personas a la vez; la administración del tiempo del juez, que es el recurso más valioso y escaso del tribunal; la administración de salas de audiencia, que pueden ser requeridas por más de un juez a la vez, y requieren un uso racional, entre otros.

Esta reorganización, en el caso del Ministerio Público, puede significar el establecer unidades específicas para el tratamiento de distintos tipos de casos, ya que por ejemplo, no es lo mismo un caso de un delito flagrante, que una investigación de largo aliento, o casos en que se conoce la identidad del inculcado, de aquellos en que no hay indicios del autor del delito. Por otra parte, la necesidad de dar una atención especializada a víctimas y testigos significa una nueva labor a instituciones que no han gestionado profesionalmente la atención de un alto número de personas. Adicionalmente, es un desafío organizacional para el Ministerio Público el desarrollar y perfeccionar modelos de operación coherentes con otorgar servicios las 24 horas del día, dentro de los cuales las TIC pueden apoyar la labor de los tradicionales turnos que hace esta institución, y además deben dar una buena respuesta a los desafíos que los distintos tipos de audiencias (de control de flagrancia, de discusión de medidas cautelares, de salidas alternativas, de juicio oral, entre otras) que se deben afrontar rutinariamente.

Sin embargo, en el corto y mediano plazo, el que no existan reformas procesales no significa que no pueda emprenderse desde ya cambios en los despachos judiciales,

guiados por criterios de aumento de eficacia y productividad. Entre estos cambios se cuentan, especialmente en grandes urbes, los necesarios para aprovechar efectivamente economías de escala en labores que pueden ser centralizadas, y no estar desperdigadas en cada despacho judicial.

Aún cuando se emprendan estas modificaciones organizacionales, no se debe perder de vista que el núcleo central de la organización de los despachos judiciales tradicionales es la tramitación de expedientes, y por tanto estos cambios de centralización de funciones de apoyo a la tramitación tienen un limitado impacto en los resultados globales del sistema.

En resumen, se requiere reorganizar el despacho judicial, que es la unidad operativa en la cual se producen las decisiones judiciales (incluyendo bajo este concepto las decisiones de los fiscales), tanto para complementar la implementación de las reformas procesales, como para alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia.

Cuarto desafío: mejorar sustantivamente los procesos de toma de decisión de gobierno y de gerenciamiento de las instituciones del sector.

Instituciones más grandes y poderosas requerirán sofisticar sus sistemas de gobierno. Estos también adquirirán mayor importancia desde el momento en que las propias instituciones del sector irán ganado mayor protagonismo en el diseño y, sobre todo, en la implementación de los procesos de cambio antes mencionados.

Se debería tender, por tanto, a circunscribir a las autoridades encargadas del gobierno a la toma de decisiones estratégicas, entre las que se encuentran:

- a) establecer las definiciones de planificación y desarrollo institucional,
- b) introducir reformas a la estructura,
- c) establecer políticas para el funcionamiento de los procesos y procedimientos más relevantes,
- d) definir los criterios que se emplearán para la asignación y gasto de recursos,
- e) políticas para la evaluación del desempeño y,
- f) las funciones relacionadas con el control global de la marcha institucional, que involucra desde el establecimiento de metas globales hasta la toma de decisiones correctivas.

Lo anterior implica que las tareas propiamente operativas, que hoy insumen tiempos no menores a las principales autoridades judiciales, deberían recaer en organismos especializados integrados por profesionales de la gestión y de las diversas disciplinas involucradas.

Dentro de estas labores especializadas, están las decisiones relacionadas a cómo implementar las decisiones estratégicas adoptadas en el nivel de gobierno, las que requieren un fuerte sustento técnico, tales como:

- a) la realización de inversiones y adquisiciones;
- b) la asignación específica de recursos, tanto humanos como materiales y financieros;
- c) la creación y mantenimiento de los sistemas de información y estadísticas judiciales;
- d) la provisión de servicios administrativos a las unidades operativas (tribunales, fiscalías, defensoría, unidades policiales);
- e) la elaboración y ejecución del presupuesto, entre otras.

Dada la naturaleza de estas decisiones, que abarcan a toda la institución, es conveniente su centralización o al menos un alto grado de coordinación en su ejecución a nivel local.

El desafío en esta materia tiene diversos componentes. Algunos de ellos son:

- a) la reestructuración organizativa de los niveles de gobierno y gerencia judiciales, delimitando claramente las funciones y ámbitos de acción de cada uno de ellos,
- b) la profesionalización de la gerencia judicial, y
- c) el establecimiento de sistemas y mecanismos que posibiliten la generación, procesamiento y análisis de información apropiada para el apoyo de las diversas decisiones que se deben tomar, y en el cual existen grandes carencias en el sector justicia.

En resumen, para administrar organizaciones judiciales más complejas y mejor dotadas para dar respuesta a la creciente y compleja demanda, que sean capaces de implementar las reformas procesales necesarias, y guíen el proceso de reorganización de los despachos judiciales, es menester una mayor sofisticación del gobierno de las instituciones del sector.

Quinto desafío: aumentar la eficacia y eficiencia global del sistema de justicia.

Históricamente, la magnitud de los déficit del sector justicia obviaban la necesidad de justificar mayormente la concesión de cuotas mayores de poder y de recursos para su funcionamiento. Sin embargo, una vez que ya han alcanzado presupuestos significativos y que las remuneraciones de sus funcionarios se encuentran dentro de las mejores del aparato público, e incluso son superiores en ciertos países y segmentos a las del mercado privado; y en que se ha invertido un fuerte capital político en proyectos para su modernización sin que las

mejoras aparezcan claras para los ciudadanos, pareciera que la época de las concesiones sin pedir mucho a cambio tenderán a acabar.

Todo indica que en el futuro los nuevos proyectos van a ser objeto de evaluaciones mucho más minuciosas y que será menos común ver presupuestos en el sector que se duplican o triplican en breves periodos de tiempo. Esta necesidad de control y un crecimiento asociado a proyectos específicos, probablemente generará fricciones con las instituciones de justicia que verán afectados los altos grados de independencia con que por lo general cuentan, efecto que por lo demás ya se está viendo en aquellos países o estados que poseen Consejos de Justicia.

Por otro lado, este mayor control generará una presión adicional para producir información confiable acerca de cómo las instituciones judiciales utilizan los presupuestos que le son asignados, en términos de la cantidad y calidad de los servicios que entregan a la ciudadanía.

Habrà, por tanto, una mayor dificultad en conseguir presupuestos expansivos y una mayor necesidad de rendir cuentas de qué logros se han alcanzado con los recursos destinados al sector.

Siguiendo por este mismo camino, y a modo de un ejemplo de esta mayor presión y necesidad de rendir cuentas, pero aplicado a un aspecto específico del sistema de justicia, la idea tradicional de que el trabajo de las instituciones del sector se agota en la solución de los casos particulares que llegan a su conocimiento irá cediendo paso a una visión más integral, fruto de la cual se les pedirá a esas instituciones que pongan sus recursos a disposición de la resolución de los problemas más de fondo que hay detrás de esos casos.

Particularmente relevante será esto en el área penal, para las labores de policías y fiscales, donde no sólo se esperará que actúen resolviendo, por ejemplo, los casos de robos de vehículos, sino que ataquen al mercado de vehículos robados, pues sólo afectando éste puede disminuirse significativamente el volumen de estos delitos.

En términos generales, se avanzará hacia la política denominada del “problem solution approach”, lo que nuevamente exige mayores niveles de coordinación y trabajo conjunto con entidades distintas, un fuerte acercamiento a la comunidad y la consiguiente descentralización de la organización y el funcionamiento de las instituciones del sector.

Estos conceptos difieren sustancialmente del entendimiento que principalmente jueces y fiscales tienen de su trabajo, que consiste en que les es asignado un caso, y deben resolverlo de acuerdo a lo que les señala la ley, esencialmente de manera individual.

En resumen, habrá una mayor presión por alcanzar mayores niveles de eficacia y productividad, no solo en materia de ejecución presupuestaria, sino que también en todas las áreas en que participa el sector justicia, vale decir, resolviendo más casos, que resuelvan más problemas, de una mejor manera y en menos tiempo.

Sexto desafío: desarrollar efectivos mecanismos de atención y comunicación con sus usuarios y con la ciudadanía, fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas.

El escrutinio público sobre el sistema de justicia irá en incremento, ya sea a través de medios de comunicación social más incisivos, o de organizaciones no gubernamentales dedicadas a impulsar o hacer seguimiento a las políticas judiciales o a la evaluación de los funcionarios del sector,

o bien, por parte de instituciones académicas interesadas en analizar e investigar su funcionamiento, sin olvidar el interés de los ciudadanos sobre estos temas.

Las mismas reformas iniciadas alentarán este proceso de apertura del sector justicia al escrutinio público. Por ejemplo, se trata de un efecto natural de la oralidad, la que transforma a los juicios en un espectáculo atractivo y fácil de entender para el ciudadano común. Otras de las reformas reseñadas, que cuestionan el carácter monopólico de la justicia a través del impulso de sistemas alternos de resolución de conflictos, generarán la posibilidad de comparar la eficiencia y calidad de cada una de ellas con un favorable efecto de *benchmarking*.

A su vez, estas mismas demandas retroalimentarán el proceso de reformas. Por ejemplo, la mayor atención ciudadana en la justicia impulsará a que las instituciones del sector enfaticen su preocupación por la satisfacción de sus usuarios. Desde lo más básico, como es el establecimiento de sistemas de información al público, hasta lo más sofisticado, como la creación de estándares de satisfacción del cliente, la voz del usuario se hará presente en el funcionamiento de la justicia.

Este es en sí un desafío revolucionario para lo que tradicionalmente había sido la operación de las instituciones del sistema de justicia, en donde la atención del usuario era prácticamente inexistente como un proceso de trabajo que mereciera algún tipo de gestión.

Un ejemplo de estos desafíos es la atención a las víctimas de delitos, tanto para informarles acerca del avance de su solución, como para prestarles apoyos específicos. Otro ejemplo, es la información que sobre su caso le puede proporcionar la defensa a sus defendidos, imputados por algún hecho.

Por otro lado, dado que el tiempo de duración de los casos es probablemente uno de los factores al que mayor importancia le da la ciudadanía, los esfuerzos se centrarán muy especialmente en su reducción. Esto es en sí mismo un gran desafío, ya que en la actualidad ni siquiera se tienen estadísticas completas acerca de cuánto duran los procesos judiciales en muchos países de la región, y muchas percepciones se basan en algunos datos puntuales no representativos⁸.

Siendo la satisfacción del usuario el principal indicador de éxito de las instituciones del sector, ya no será tan importante qué tan bien hagan su trabajo cada una de ellas, individualmente considerada, sino lo relevante será qué tan bueno es el producto final que reciben los ciudadanos.

La explicación de que en un caso penal actuó bien la policía, pero mal los fiscales y que por eso no se obtuvieron resultados; o bien de que actuaron bien los fiscales, pero fallaron los tribunales, no dejarán satisfechos a los usuarios, para los cuales en cada uno de esos casos fue el sistema el que fracasó independientemente de cuál de sus integrantes tuvo la culpa.

Esta visión sistémica de lo judicial impulsará necesariamente grados mucho más altos que los actuales de coordinación interinstitucional, lo que genera el desafío de cómo hacer posible esa mayor coordinación, lo que a su vez implicará mayores necesidades de información y, fundamentalmente, sistemas que permitan que ésta sea compartida y utilizada productivamente.

⁸ CEJA coordinó técnicamente, en el marco del la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, un proyecto destinado a elaborar un Plan Iberoamericano de Estadística Judicial, con la participación de 12 países de ese foro. Uno de los datos básicos considerados en ese plan es el tiempo de duración de los casos terminados. De los 12 países participantes, ninguno de ellos puede entregar ese dato para el total de sus instancias y materias.

2. El aporte de las TIC para enfrentar los desafíos de la administración de justicia

Para el logro de los desafíos identificados en el capítulo anterior, es necesario conjugar los esfuerzos de un conjunto de instituciones y emplear diversas herramientas. Algunas de estas instituciones están fuera de la esfera de acción del sistema de justicia, como son el Poder Ejecutivo y el Legislativo, las que son claves para el diseño e implementación de políticas públicas globales, siendo algunas de estas las relacionadas al sistema de justicia.

Por ejemplo, el diseño e implementación de las reformas procesales penales y civiles han tenido y probablemente tendrán un impulso desde estos poderes, tanto en la elaboración como en la aprobación de nuevos marcos legales y normativos, correspondiéndole a las instituciones del sistema de justicia la implementación de estas reformas a lo interno.

Sin embargo, estos cambios legales y normativos tienen un alcance más bien limitado en cuanto al logro de cambios, ya que una buena legislación o un buen código no tienen nada que ver con el cambio de arraigadas prácticas de trabajo en los despachos judiciales. Mas bien los cambios legales y normativos son condiciones necesarias, pero están lejos de ser condiciones suficientes para lograr los objetivos deseados.

Por otro lado, la asignación presupuestaria al sistema de justicia pasa por negociaciones con el ejecutivo y el legislativo en la mayoría de los países de la región, y esto de por sí constituye un elemento que condiciona fuertemente el ritmo de avance, para bien o para mal, en el logro de los desafíos señalados.

No obstante reconocer estas condiciones de entorno, las instituciones del sector tienen la mayor responsabilidad en afrontar los seis desafíos identificados, y para ello cuentan con una serie de herramientas posibles.

Dentro de estas herramientas, aquellas provenientes de las disciplinas de la administración y la gestión serán cada vez más empleadas, aumentando su impacto positivo en la medida en que se empleen coordinadamente. Para ello, en primer lugar cabe mencionar como la herramienta que le da sentido, coherencia e integridad al uso de otras herramientas de gestión, a la planificación estratégica. En este sentido, el uso de cualquier herramienta de gestión debe hacer referencia a cuál es su vinculación con el plan estratégico de la institución.

Dentro de las herramientas de gestión, cabe mencionar la promoción de liderazgos, los programas de capacitación y entrenamiento del personal, los rediseños organizacionales y, ciertamente, las Tecnologías de Información y Comunicaciones, las que para ser empleadas requieren de un plan específico de desarrollo, el que debe estar ligado al plan estratégico global.

Las TIC han mostrado tener un impacto enorme en el mejoramiento de la productividad en casi cualquier actividad laboral, obteniendo bienes y servicios de mejor calidad, en menos tiempo, a un menor costo, con mayores niveles de seguridad y con una mayor satisfacción de los usuarios o clientes. Por ello, es hoy considerada una herramienta de desarrollo estratégico esencial en la mayor parte de las industrias más competitivas del mundo.

La industria de las TIC ha tenido un desarrollo vertiginoso, alcanzando un nivel de complejidad difícilmente comprensible para un lego. La profusión de nuevas tecnologías, dispositivos electrónicos y de

comunicación, programas informáticos, programas de desarrollo, entre otros, tiene un ritmo que es difícil seguir, incluso para aquellos que trabajan en la industria. Incluso, la especialización ha llevado a la creación de ciertas profesiones que eran inexistentes hasta hace unos años, como los administradores de bases de datos, los arquitectos de sistemas, los diseñadores de plataformas tecnológicas, los expertos en seguridad informática, por mencionar algunos.

Dada esta amplia variedad y complejidad de soluciones existentes, las preguntas centrales para efectos de este documento son: qué significa introducir TIC en la administración de justicia, en cuanto a qué aspectos se deben priorizar; qué resultados se pueden esperar o exigir; cuáles son sus costos y condiciones de implementación; y qué debe hacer una institución para poder introducirlas.

En este capítulo se intentará dar una respuesta a las preguntas de qué significa introducir TIC en la justicia, identificando las áreas en las cuales se estima que es prioritario su mejor uso, identificando y describiendo las funcionalidades de esas posibles TIC y enumerando los resultados que sería dable esperar. Para ello, se empleará como matriz para guiar las respuestas los seis desafíos que enfrentará la justicia en los próximos años, ya que se estima que esas son precisamente las áreas prioritarias. Estas respuestas se darán sin caer en tecnicismos alejados del entendimiento de los legos, usando para ello definiciones cuando sea preciso emplear algún concepto específico.

En el tercer capítulo se dará una respuesta a las interrogantes de cuáles podrían ser los costos y condiciones de implementación de las TIC que se presentarán en este capítulo, dándose también recomendaciones acerca

de qué debería hacer una institución del sector para su introducción.

2.1. La introducción de TIC en la justicia

El introducir TIC en la administración de justicia significa mucho más que comprar computadoras e instalarlas en los tribunales de justicia, las fiscalías o defensorías, ya que esto no garantiza en sí mismo que se podrán alcanzar mayores niveles de productividad. Basta pensar que muchas computadoras son usadas solo como reemplazantes de máquinas de escribir, sin explotar ninguna de las ventajas de almacenamiento y acceso a información, o de conexión con terceros, por mencionar algunas de las potencialidades de estas tecnologías.

Introducir TIC en la justicia se entenderá como el proceso mediante el cual se eligen, adaptan y se ponen en funcionamiento un conjunto de cambios en las prácticas de trabajo de las instituciones del sector, usando para la ejecución de estas nuevas prácticas a las TIC, con el fin de aumentar el nivel de productividad y calidad de la labor de las instituciones del sector y reducir costos operacionales.

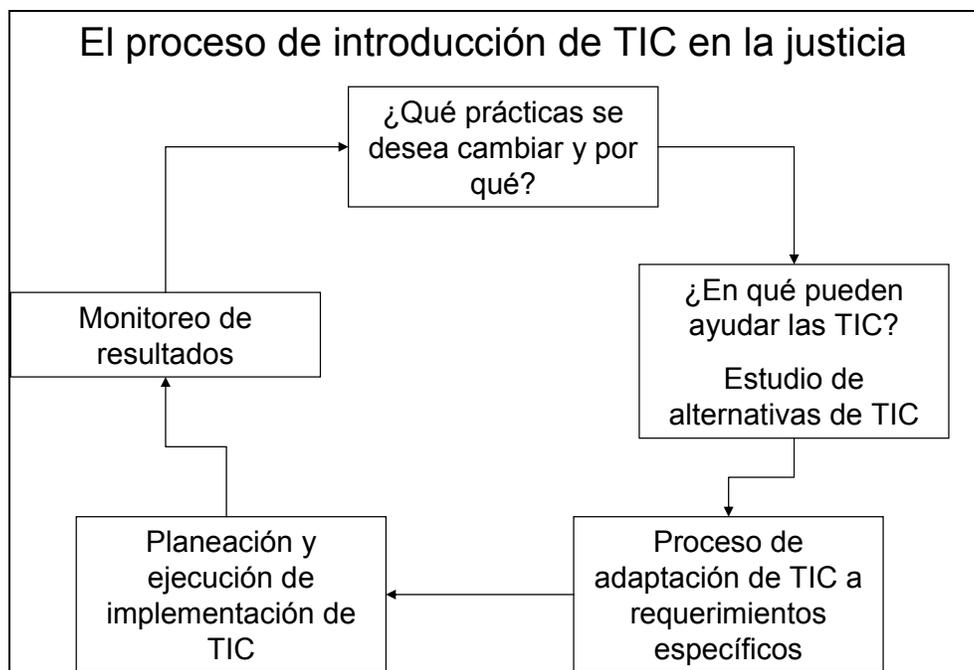
Ejemplos de introducción de TIC en la justicia son, por mencionar unos pocos:

- a) reemplazar la visita de las partes de una causa a un tribunal para consultar el expediente del caso y enterarse así del avance de la causa, por consultas vía Internet a sistemas que entregan toda esa información guardando los debidos niveles de seguridad y confidencialidad,
- b) reemplazar la comparecencia personal de un abogado para interponer una demanda ante un tribunal, por la remisión de la demanda en formato electrónico, mediante el uso de una aplicación que le de acceso a ese profesional a la tramitación de toda la causa, o mediante uso de correo electrónico,

- c) reemplazar el levantamiento de actas escritas íntegras de lo que ocurre en audiencias orales por registros de audio, o de audio y video,
- d) reemplazar extensos informes en papel desde la policía a la fiscalía, con todos los partes ocurridos un día, que debían ser redigitados en los sistemas de la fiscalía y luego archivados, por interconexiones electrónicas, que permiten cargar de inmediato todos esos partes en los sistemas de la fiscalía,
- e) tener que pedir a todos los fiscales de un país que informen acerca de si un inculpado tiene otros procesos vigentes, cosa que esos fiscales debían hacer buscando uno por uno en sus expedientes escritos, por una inmediata búsqueda en un sistema de seguimiento de casos,
- f) enviar cédulas de notificación escritas, cuya materialización podía tomar un par de días, en el mejor de los casos, por notificaciones electrónicas e instantáneas,
- g) reemplazar las largas búsquedas de un juez en diversos libros para poder recabar jurisprudencia respecto a un tema, por búsquedas muy rápidas y completas en grandes bases de datos, que entregan información más precisa y completa,
- h) reemplazar la recopilación de información estadística relacionada con la tramitación de casos desde el llenado de formularios impresos, por la extracción de esos datos desde los sistemas de seguimiento de casos,
- i) reemplazar la existencia de expedientes escritos, con todos los problemas de

- seguridad y costos de almacenamiento relacionados, por carpetas virtuales conteniendo toda la información necesaria de un caso, con tecnologías y procedimientos de seguridad en su almacenamiento,
- j) la posibilidad de contar con información procesada y oportuna para ejercer un control efectivo del desempeño de distintas áreas de las instituciones,
- k) la posibilidad de realizar búsquedas rápidas y precisas para encontrar ciertos patrones entre muchos datos inconexos, que de otra manera sería prácticamente imposible relacionar, y aumentar de esta manera la efectividad en las investigaciones de delitos.

No obstante los muchos beneficios que se pueden alcanzar con el uso de TIC, no se debe perder de vista el hecho de que para poder alcanzarlos, es necesario un proceso previo para poder definir qué tipo de prácticas se desea modificar y por qué, luego elegir la TIC apropiada entre muchas posibles alternativas, realizar las adaptaciones que sean necesarias, luego planear y ejecutar un proceso de implementación que incluya los debidos niveles de capacitación y, finalmente, monitorear si los cambios han logrado los resultados esperados, o es necesario realizar ajustes. Este ciclo debe estar guiado por criterios de lograr la mejor combinación entre costos y beneficios, dadas las condiciones particulares de la institución. Sobre esto se ahondará en el capítulo 3.



No se debe dejar de mencionar que la pregunta inicial del proceso de introducción de TIC en la operación de una institución es ¿qué práctica se desea cambiar y por qué? Al respecto, la pregunta está, o debería estar, respondida en la medida en que exista un buen plan estratégico, el cual debería estar seguido por el empleo de metodologías de reingeniería o rediseño de procesos, las que a su vez son las que usualmente le dan un contexto o marco de referencia, o deberían darlo, al proceso de introducción de TIC.

Más globalmente, un proceso de introducción de TIC debe darse dentro de un proyecto más amplio de rediseño de procesos, o al menos debe tener muy en cuenta cuáles serán sus posibles impactos en la operación institucional. A su vez, los proyectos de rediseño de procesos deberían responder a la materialización de un plan estratégico.

Teniendo en cuenta lo anterior, y sabiendo que las TIC son solo una de las posibles herramientas de gestión que se pueden emplear para mejorar el funcionamiento de

la justicia, se estima que su aporte puede ser una enorme ayuda para enfrentar todos los desafíos que tiene la administración de justicia. La razón de ello es la naturaleza misma de la actividad judicial, entendiendo por ello la labor central de todas las instituciones del sector.

En efecto, si se pudiera caracterizar en términos amplios lo que hacen los tribunales de justicia, las fiscalías, las defensorías y otras instituciones de apoyo más o menos directo, **su labor central es el acopio de información, con ciertos requisitos, para poder tomar decisiones de distinta naturaleza.**

Un tipo de decisión es la de cómo poner término a un caso específico, pero hay otra serie de decisiones que tienen como consecuencia la necesidad de acopiar mayor información para ir avanzando gradualmente hasta reunir lo necesario para adoptar la decisión de término. Por ejemplo, un fiscal decide acusar formalmente a una persona de un delito, lo que origina que se abra un plazo de investigación en que se deben

reunir más antecedentes, o una persona interpone una demanda contra otra, que genera la necesidad del demandado de responder con nueva información a la demanda original, entre otros.

Para poder acopiar información, las distintas instituciones deben comunicarse a lo interno, y con otras instituciones. Por ejemplo, una fiscalía encarga ciertas diligencias a la policía o a otras instituciones, los tribunales de justicia notifican a las partes de sus decisiones, los citan a audiencias, o les comunican los próximos pasos procesales. Una defensoría le solicita ciertas diligencias o le pide información a los tribunales o a la fiscalía. En fin, **un proceso judicial es un conjunto de actos de comunicación entre los involucrados en el asunto**, y además estos actos abarcan a otras personas o instituciones que pudieran aportar información relacionada con el caso concreto.

Desde esta óptica, el sector justicia es un perfecto ejemplo de una industria de servicios, en que su labor central no es producir bienes físicos, sino que producir decisiones, basadas en información específica, para poder asignar y dirimir derechos entre partes.

Dada esta conceptualización, las tecnologías que permitan apoyar el mejor acopio y uso de información, y las que faciliten la comunicación entre distintos entes, tienen un espacio de aplicación muy amplio en el sector justicia.

Por otra parte, las instituciones del sector requieren procesar la información de lo que está ocurriendo en sus “unidades productivas”, por cuanto ésta es la base para poder tomar importantes decisiones relacionadas con la asignación de sus recursos, la planificación de su desarrollo, y la evaluación de su desempeño. Para esto, las TIC son también una importante ayuda,

ya que extraer la información necesaria desde las muchas operaciones que cada día se hacen en tribunales, fiscalías y defensorías, y poder analizarla, es una labor que sin apoyo de TIC podría volverse inmanejable o de una calidad muy pobre.

Adicionalmente, las instituciones del sector, como cualquier otra institución pública o privada, necesitan estructuras administrativas de apoyo a su operación habitual. Estas labores administrativas, tales como la administración de recursos humanos, del presupuesto, del mantenimiento, entre otros aspectos, ha alcanzado altos grados de sistematización en la industria de servicios, entendiéndose por esto el logro de altos estándares de productividad, apoyados a aplicaciones informáticas integradas y ya largamente probadas en otras áreas.

Tomando los tres ámbitos descritos, vale decir, la tramitación de un caso, la agregación de información de la actividad de los despachos judiciales, y la administración de recursos, las TIC en forma genérica permiten lograr los siguientes beneficios:

- a) Tener un **control muy certero** del estado de avance de un caso, y de todos los documentos y decisiones relevantes que se han tomado en el caso, estando disponible esta información para cualquier persona a la que se defina deba tener acceso a ella. Para ello, las tecnologías de flujos de trabajo (workflow⁹, en inglés), proveen una serie

⁹ El **Flujo de trabajo** (workflow en inglés) es el estudio de los aspectos operacionales de una actividad de trabajo: cómo se estructuran las tareas, cómo se realizan, cuál es su orden correlativo, cómo se sincronizan, cómo fluye la información que soporta las tareas y cómo se le hace seguimiento al cumplimiento de las tareas. Generalmente los problemas de flujo de trabajo se modelan con redes de Petri.

de facilidades y ventajas, entre ellas velar por el cumplimiento de términos y fechas claves dentro del proceso emitiendo alertas cuando estos términos se acercan o vencen.

- b) En términos más amplios, **las TIC permiten una alta agilización y control de las comunicaciones** de una entidad con su entorno, reduciendo de esta manera los numerosos tiempos muertos de un proceso judicial debido a las formalidades en sus comunicaciones y a los dobles ingresos de información entre instituciones. Es posible rastrear además rápidamente si alguna comunicación fue o no enviada, si fue recibida y si se recibió respuesta. Dependiendo de la legislación de cada país, las TIC permiten **solucionar una buena parte del problema relacionado con las notificaciones**, que usualmente es señalado como uno de los grandes causantes del retraso judicial, mediante sistemas de notificación electrónica, empleando herramientas tan difundidas como el correo electrónico, o dándole a las partes acceso a los sistemas de seguimiento procesal.
- c) Uno de los graves problemas cuando se deben manejar altos volúmenes de casos, y solo con el apoyo de registros manuales, es el **control de plazos de una cartera de casos y el control de qué actividades se ha hecho en cada uno de ellos**. No es poco común el

hecho de existir casos que no han tenido ninguna actividad en un largo tiempo, simplemente porque no es posible saber de una manera rápida (que no es revisar una por una las carpetas con los papeles del caso), cuándo se recibió el caso y cuándo se debería haber hecho algo. Si se piensa en un despacho de fiscales, en que por ejemplo se manejan 500 casos a la vez, y en donde hay plazos perentorios de investigación, el saber qué caso debe ser cerrado en una determinada fecha puede ser un problema serio si no se cuentan con apoyos de consulta rápida de esos plazos. Si a lo anterior se agrega que probablemente una investigación está compuesta por muchas peticiones de información a distintas instituciones, o declaraciones de varias personas, el saber si efectivamente la institución consultada respondió en el plazo dado, o si se tomó la declaración cuando estaba previsto, puede ser esencial para tomar las siguientes decisiones del caso en los plazos necesarios.

- d) El administrar recursos escasos, ante múltiples demandas, requiere de **un uso eficiente del tiempo**. Para ello, las TIC pueden ofrecer herramientas que facilitan la elaboración de las agendas de trabajo de los funcionarios del tribunal, y que permiten además administrar los recursos del tribunal, como por ejemplo salas de audiencias. Este problema, que podría parecer simple a primera vista, puede volverse altamente complejo al tener que coordinar la agenda de varias personas a la vez, en espacios limitados de tiempo.
- e) **Mejor manejo de información de los hechos de un caso, legal y jurisprudencial**. Para la dictación de una sentencia o del término de un caso, un juez no solo requiere conocer los hechos relacionados con el caso específico a resolver, sino que también necesita conocer las leyes vigentes y la

Si bien el concepto de flujo de trabajo no es específico a la tecnología de la información, una parte esencial del software para trabajo colaborativo (groupware) es justamente el flujo de trabajo.

Una aplicación de Flujos de Trabajo ([WorkFlow](http://es.wikipedia.org/wiki/Workflow)) automatiza la secuencia de acciones, actividades o tareas utilizadas para la ejecución del proceso, incluyendo el seguimiento del estado de cada una de sus etapas y la aportación de las herramientas necesarias para gestionarlo. Disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/Workflow>

- jurisprudencia en casos similares. En este aspecto, las TIC ofrecen facilidades para acceder rápidamente a los hechos del caso, y abren grandes posibilidades de acceso rápido a gran cantidad de información, mediante bases documentales, lo que redundará en una decisión judicial más informada y, posiblemente, de mejor calidad que aquellas que pudo haber producido el mismo juez sin acceso a dichas bases documentales.
- f) El tener el control de los plazos de vigencia de la cartera de casos que maneja un tribunal o una fiscalía o defensoría, permite tener una **noción certera de qué parte tiene el impulso del proceso** y es por tanto quien debería dar el siguiente paso en la tramitación, y de esa manera usar mejor los tiempos, no teniendo que esperar el límite de los plazos legales para recién actuar de emergencia, ante la debilidad de los sistemas de apoyo para controlar esos plazos.
- g) **Automatización y estandarización de labores rutinarias.** Un porcentaje no menor de las actividades relacionadas con la tramitación de un caso, tiene que ver con elaborar resoluciones o redactar peticiones, que son comunes a muchos casos a la vez, solo cambiando los datos específicos del caso. Para ello, las TIC permiten procesos más rápidos y eficientes, ya que consumen menos tiempo de los funcionarios del despacho, y con menos errores, lo que ahorra además el tiempo que se debe destinar a reparar los errores que se puedan cometer. Lo anterior es particularmente notorio cuando se pueden aprovechar los datos ya cargados por una institución, pero que son útiles para otras. En este caso, las TIC permite el ahorro de tiempos de doble ingreso de datos y aumentan la prevención sobre errores en el ingreso de datos.
- h) Las TIC permiten alcanzar **mayores niveles de seguridad en el resguardo de información** y datos relevantes, que las que se pueden lograr con los expedientes escritos. En efecto, hay desarrolladas múltiples soluciones para almacenar datos y documentos, proteger información confidencial, respaldar esta información adecuadamente, y establecer niveles de acceso seguros, que son empleadas masivamente en diversas industrias que también manejan muchos datos reservados, como es la financiera por poner un ejemplo.
- i) Continuando con los aspectos de seguridad y resguardo de información, las TIC ofrecen diversas herramientas llamadas de “continuidad de negocio” o de “recuperación de desastres”. Estas consisten en la capacidad de replicar los datos remotamente para permitir la pronta recuperación luego de un desastre natural o humano tal como un incendio (en que se pueden quemar todos los expedientes de un tribunal), un terremoto, actos de vandalismo, entre otros.
- j) Las TIC proveen de herramientas para facilitar el registro, recolección, procesamiento y análisis de información relacionada con las actividades y resultados de los despachos judiciales y de su entorno relevante, que es **útil para labores de diseño, planificación, seguimiento y evaluación** de determinadas políticas. Esto es particularmente útil para darle seguimiento al cumplimiento de determinadas instrucciones generales en instituciones jerarquizadas, como la Fiscalía o la Defensoría.
- k) Se pueden emplear TIC para **mejorar sustancialmente la relación de las instituciones del sector con sus usuarios**, ya sea para darles información de carácter general, o bien para posibilitar actividades específicas, como por ejemplo para recabar más

información de las víctimas de un delito, o para saber si los denunciantes de un delito han recibido una adecuada atención, entre otros.

Como consecuencia de las ventajas descritas, se puede señalar en términos generales que las TIC pueden posibilitar grandes ahorros de costos y de tiempos, mediante la automatización de lo repetitivo, el acceso más rápido y seguro a datos, la comunicación más fluida y segura, entre otros aspectos.

La lista de los beneficios puede ser mayor aún. En lo restante de este capítulo se analizará el aporte específico que las TIC pueden ofrecer para afrontar cada uno de los seis desafíos definidos en el capítulo 1, siendo posible que algún tipo de soluciones sirva para afrontar más de un desafío. El enfoque será el de dar una breve descripción de la tecnología o solución o aplicación específica de las TIC para ese desafío, para luego describir sus principales características o “funcionalidades” exigibles. Junto con ello, se darán algunos ejemplos de aplicación de esas TIC en algunos países de la región. Adicionalmente, se mencionarán algunos ámbitos de aplicación, a modo prospectivo.

2.2. Mejoramiento de la capacidad de respuesta del sistema de justicia ante una demanda creciente y cada vez más diversa.

El ser capaz de dar una respuesta adecuada, en tiempo y calidad, a la creciente y diversa demanda que estará recibiendo el sistema de justicia implica poder contar con una oferta institucional suficiente en cantidad y apropiada en calidad. Contar con oferta suficiente y apropiada tiene distintos significados o puede ser entendida de distintas maneras, entre los que están:

- a) La respuesta tradicional al aumento de la demanda ha sido la ampliación de los tribunales, fiscalías o defensorías existentes, o la creación de nuevos órganos. Este tipo de respuesta es costosa y lenta, y exige un ejercicio de planificación para el cual es necesario contar con buenas estadísticas judiciales y proyecciones, aspecto deficitario en la región.
- b) Distribuir de mejor manera los recursos existentes, mediante la reasignación de personal a las áreas con mayor carga de trabajo. Una variación de esto es, especialmente en grandes urbes, el abandono del concepto tradicional de competencia territorial de los tribunales o fiscalías, lo que introduce grandes rigideces en la distribución de recursos, e impide muchas veces aprovechar economías de escala en zonas en las cuales existen varios despachos.
- c) Modificaciones legales para derivar cierto tipo de demandas a otro tipo de respuestas. En este ámbito se pueden situar los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC).
- d) Mejorar los procedimientos de trabajo al interior de los despachos, de manera de aumentar la productividad, es decir, aumentar la cantidad y calidad de respuestas con los mismos recursos.
- e) Crear nuevas formas de oferta, de forma de mejorar el acceso de los usuarios a los servicios del sistema de justicia. Dentro de este ámbito se pueden situar la creación de procedimientos especiales para la tramitación de algunos casos.

Dentro de estas cinco posibles estrategias para contar con una oferta adecuada, las TIC tienen un rol facilitador en todas ellas, pero en este apartado se tratarán más en detalle las herramientas para apoyar las dos últimas estrategias, a través de los sistemas de seguimiento procesal, con sus diversas adaptaciones a los distintos tipos de procesos que se necesite apoyar. Junto con

esto, se harán algunas consideraciones respecto a aspectos de seguridad de estos sistemas.

2.2.1. Sistemas de seguimiento procesal

Los sistemas informáticos de seguimiento procesal o de tramitación de casos son lo que permiten registrar los datos y movimientos relacionados con el ingreso, actuaciones y término de casos que recibe o inicia un tribunal, aunque el concepto es aplicable totalmente al seguimiento que requiere un despacho fiscal o uno de defensores, con algunas particularidades.

Su objetivo o resultado esperado es mejorar el control del avance del proceso judicial, consiguiendo de paso reducciones en los tiempos procesales, mayor seguridad en el resguardo de información, y mayor acceso de las partes al caso.

Este tipo de sistemas constituyen la base para el desarrollo de otro tipo de aplicaciones, como los sistemas de estadísticas judiciales, los sistemas de control de gestión o los sistemas administrativos, entre otros, ya que permiten registrar los datos que posteriormente serán empleados, total o parcialmente por esos otros sistemas. Este es un punto relevante, por cuanto se confunden habitualmente los sistemas de seguimiento procesal con sistemas de “gestión” o de “control de gestión”, que tienen otras funcionalidades, que serán desarrolladas en el punto 2.5.

Estos sistemas están íntimamente relacionados con el tipo de proceso que deban seguir las causas judiciales, tanto así que se los llama precisamente “sistemas de seguimiento procesal”. Por ello, buena parte de su estructura está diseñada en torno a los códigos procesales de cada país. Sin embargo, estos sistemas no son simplemente el reflejo fiel de los pasos procesales que señalan los códigos, sino que en su diseño

está implícita la forma de organización de los tribunales de justicia, fiscalías o defensorías y contienen además las prácticas de trabajo que en estas instituciones se emplean para tramitar los casos.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible distinguir en la región al menos tres tipos de “modelos” procesales, que requieren de sistemas informáticos adaptados a su lógica de funcionamiento. Cabe destacar que el término “modelos procesales”, se usa no en un sentido jurídico, sino que estrictamente en el sentido de distinguir el tipo de sistemas informáticos de seguimiento de causas que requieren para su funcionamiento. Estos tipos de sistemas son:

- a) Aquel que debe soportar la tramitación de expedientes en tribunales con una lógica de organización y de funcionamiento tradicional. Dentro de este tipo se puede englobar a todos los tribunales que conocen de materias que se siguen tramitando por el tradicional proceso civil ordinario, y sus variaciones.
- b) Aquel que debe soportar el funcionamiento de tribunales que tramitan sus casos mediante procesos orales, entendiéndose por ello el que las decisiones judiciales relevantes se adopten por parte de los jueces en audiencias orales y públicas.
- c) El que debe soportar a tribunales que deben tramitar altos volúmenes de casos, usualmente repetitivos y de una complejidad baja, y para lo cual se han creado procesos judiciales “especiales”, que sin bien se basan en el proceso civil ordinario, han simplificado notoriamente las exigencias de éste. Esta clase de tribunales se han ido implementando recientemente en algunos países de la región, y entre ellos se pueden mencionar a los Juzgados Especiales de Brasil, y los tribunales de cobranza laboral de Chile.

Se hace la distinción entre estos tres tipos de sistemas, debido a que existen diferencias en cuanto a las funcionalidades que deben proveer. Uno de los errores que se han cometido en el desarrollo de este tipo de sistemas es diseñarlos todos manteniendo la lógica de la tramitación de expedientes tradicionales, siendo que al menos para el segundo y tercer tipo de sistemas, esa lógica no da cuenta de sus peculiaridades. Más aún, en la mayoría de nuestros países, conviven en la actualidad los tres “modelos procesales” expuestos, y por tanto se requiere diferenciar lo que es apropiado para cada caso.

Para la descripción de los sistemas de seguimiento procesal y para tener una noción de sus beneficios, se presentarán en primer lugar algunas funcionalidades requeridas que son comunes a los tres tipos de sistemas enunciados, y posteriormente se hará un análisis particular para cada uno de ellos, haciendo también algunas distinciones propias de este tipo de sistemas en los Ministerios Públicos.

2.2.1.1. Funcionalidades comunes a los sistemas de seguimiento procesal.

Las funcionalidades mínimas que se deben exigir para este tipo de sistemas son:

- a) que proporcione al menos información acerca de los intervinientes del caso y de los movimientos y el estado de tramitación del caso.
 1. Respecto a información acerca de los intervinientes, ésta se refiere a los datos de quienes forman parte del litigio (nombre, sexo, número identificador, dirección, teléfono, correo electrónico, fecha de nacimiento, entre otros) y del rol de cada uno en el caso (demandante, demandado, abogado patrocinante, entre otros). Un buen registro de

estos datos permite posteriormente obtener cruces valiosos de datos entre causas, por ejemplo, sabiendo si un inculgado tiene otras causas en trámite.

2. En cuanto a los movimientos del caso, debe al menos señalar qué acciones han tomado las partes, que puede variar desde identificar todos los documentos que han entregado las partes en un proceso basado en expedientes, hasta las peticiones realizadas durante las audiencias orales. En relación al estado del caso, se refiere al avance procesal de éste, lo que le permite a las partes saber la etapa en que se encuentra el caso.
 - b) Que sea capaz de soportar el registro de todos los datos relevantes desde el punto de vista de la información estadística que se elabora a partir del movimiento de casos. Esto no implica necesariamente que el sistema de tramitación deba ser en sí mismo un sistema estadístico, pero al menos debe proporcionar parte de la materia prima útil para los sistemas especializados en estadísticas judiciales. Esto indica que son múltiples los potenciales usuarios de la información que se registra en este tipo de sistemas, que abarca desde el funcionario que debe registrar movimientos, el juez que necesita consultar algunos antecedentes para apoyar sus decisiones, las áreas administrativas de los tribunales o fiscalías que elaboran estadísticas, y con ello apoyan los procesos de planificación y presupuesto, entre otros, los abogados litigantes que requieren saber el estado del proceso y lo que se ha resuelto respecto a sus planteamientos o peticiones, y en general las partes del asunto, que necesitan saber el estado del caso y posibles resoluciones que los afectan.

c) Se requiere que estos sistemas apoyen a los jueces con información legal actualizada y con jurisprudencia relevante, de forma ágil y confiable, de manera de facilitar el estudio de algún caso en particular, o de criterios jurídicos, en general, para poder elaborar sus sentencias y otras resoluciones. En este aspecto, las TIC tienen un amplio potencial de aplicación, debido a que la consulta documental es parte esencial de la labor del juez, y los sistemas que le provean no solo las leyes vigentes aplicables a un caso, sino que también los fallos de los tribunales superiores, sus propios fallos en casos similares o los de otros tribunales de su misma instancia, a través de buscadores eficientes, pueden llegar a constituirse en eficientes apoyos a su labor, además de ser elementos que ayuden a la seguridad jurídica.

*En la justicia federal de Argentina existe una experiencia de racionalización de las decisiones judiciales en casos de indemnizaciones por daños y perjuicios, apoyadas por un sistema informático que permite acceder a las sentencias de los juzgados civiles que conocen de esta materia, que representan alrededor del 16% de la carga de trabajo de estos tribunales: Esta aplicación apoya el cálculo de los montos de indemnización con una serie de parámetros para asimilar casos. Desde 1989 la aplicación se ha ido expandiendo y perfeccionando, y ha entregado seguridad jurídica y ha permitido bajar las primas de seguros, que eran altas debido a la alta volatilidad inicial.
Disponibile en www.ijusticia.edu.ar*

d) Deben ser lo suficientemente flexibles como para poder incorporar sin mayores dificultades, actualizaciones y modificaciones legales, que no impliquen cambios radicales como el cambio en el modelo procesal mismo, cosa que requeriría una modificación mayor.

e) Desde el punto de vista del control de la tramitación, los sistemas deben ser trazables, esto es, proporcionar información acerca de quiénes y cuándo han ingresado información relacionada con la tramitación de una causa.

2.2.1.2. Los sistemas de tramitación de expedientes

Dado que para este caso el proceso judicial gira en torno a la agregación de documentos a un expediente físico y de papel, el principal rol de los sistemas informáticos es registrar información lo más fidedigna posible acerca de los documentos contenidos en el expediente. Esto tiene distintas modalidades, que son:

- a) Aquella en la cual las actuaciones y resoluciones que emite el tribunal en el marco de un caso, se realizan por parte del personal del tribunal en el sistema informático, y desde aquí se imprime la resolución y se agrega al expediente. Respecto a los documentos provenientes de terceros, en algunos casos estos se escanean, o incluso se puede pedir en forma electrónica, para luego agregarse al expediente físico. En esta situación, el sistema informático podría contener un expediente electrónico que sea espejo del expediente físico.
- b) Aquella en la cual en el sistema informático solamente se registra que ha ingresado un documento desde el exterior del tribunal, o que el tribunal ha emitido un documento, pero solo se consignan datos resumidos de tales documentos. En ese caso, el sistema informático, si es que estuviera bien diseñado, permite saber el estado del caso y algunos datos de los movimientos acaecidos y antecedentes de las partes, pero si se desea saber el contenido de las resoluciones del tribunal, se debe revisar físicamente el expediente.

Entre las dos modalidades presentadas existen variaciones, dependiendo de cuánta similitud existe entre el expediente físico y la información del sistema de tramitación.

Podría pensarse que una dirección a la cual se debería tender en el diseño de los sistemas de tramitación es que el sistema llegue a contener un expediente electrónico, que pueda reemplazar al expediente físico de papel. Esto tendría beneficios en cuanto a la seguridad de los datos, a la posibilidad de realizar mejores controles del avance de los casos y al mejor acceso de las partes a la información.

Sin embargo, previamente sería necesario resolver el problema de la autenticación de los documentos, aunque cabe decir que este aspecto que ya está solucionado en otras esferas de negocios con la firma digital y sus mecanismos de validación. Estas experiencias ofrecen posibilidades de replicación en las instituciones del sector.

Cualquiera sea la modalidad que se emplee, un requerimiento central de este tipo de sistemas es la posibilidad de hacer seguimiento de documentos, de manera de saber en todo momento el estado y ubicación, tanto lógica como física, de los documentos componentes de un expediente judicial.

Otras funcionalidades necesarias, pensando en el apoyo que requiere el tribunal que tramita expedientes, ya sea este un tribunal unipersonal con la clásica estructura de un juez con uno o más secretarios y un número variables de funcionarios de apoyo, o un megadespacho con servicios comunes, son los apoyos necesarios para las labores de recepción y envío de documentos, distribución de documentos o casos, las notificaciones, el manejo de dineros en caso necesario, entre los principales.

Esto muestra que las funcionalidades requeridas exceden el mero seguimiento y registro documental de un caso judicial, ya que deben incluir lo necesario para que la organización que tramita esos expedientes pueda desarrollar sus labores integralmente.

2.2.1.3. Los sistemas de seguimiento para procesos orales

La principal diferencia entre este tipo de sistemas y los que apoyan la tramitación de expedientes, es que el caso de los sistemas para procesos orales, las decisiones judiciales relevantes se toman en audiencias orales y el sistema tiene que soportar, aparte del ingreso de documentos escritos o sus datos principales, otras formas de ingreso de información, como son audio o imagen. Por ejemplo, podría ser necesario que en la audiencia declarara una persona que no estuviera físicamente en el tribunal, y para ello el uso de tecnologías audiovisuales son básicas.

Este es el principal desafío para este tipo de sistemas, ya que en las audiencias las partes pueden pedir resoluciones, o presentar pruebas, o se pueden tomar declaraciones a testigos o peritos, y el juez puede declarar verbalmente muchos tipos de decisiones, acerca de cómo continuará el proceso o qué se ha resuelto respecto al fondo del caso, y todas estas decisiones deben quedar debidamente registradas. Esto implica que para este tipo de sistemas, es necesario soportar la convergencia de audio o de audio y video, cosa que no era relevante para los sistemas de tramitación de expedientes.

La forma de registro de las audiencias ha sido un punto de debate en la implementación de sistemas orales. Por una parte, si se pretende levantar un acta detallada de todo lo ocurrido en una audiencia, se generaría una carga de trabajo en muchos casos imposible de solventar, especialmente en un escenario en que se pueden realizar muchas audiencias en un

mismo día. Por otro lado, los litigantes de un caso tienen la costumbre de leer un documento en que se consignen las resoluciones tomadas en la audiencia, y no de escuchar un audio o ver un video. Otra consideración, es que se discute que para el procesamiento de recursos sobre las resoluciones, sería necesario leer documentos, en lugar de escuchar un audio o ver un video.

En algunos países se están produciendo actas resumidas de las audiencias, en donde se consignan datos fundamentales de lo resuelto, pero se ha establecido que el registro oficial de las audiencias es el audio o el video. En otros países, se sigue produciendo un acta más larga e, incluso, en otros países se da la práctica de que en la audiencia, el juez y los litigantes le dictan a un funcionario del tribunal aquellos aspectos de su intervención que quieren que quede reflejada fielmente en el acta escrita.

A medida que se perfeccione la aplicación de sistemas orales y se vayan incorporando gradualmente más tipos de audiencias, dada la tendencia de oralización de la etapa de control de garantías, el número de audiencias que diariamente tendrá que realizar un tribunal irá creciendo, y con ello habrá una mayor presión a adoptar archivos de audio o video como elementos válidos para el registro, posiblemente apoyado por actas muy resumidas.

Otro importante requerimiento para los sistemas de seguimiento en materia penal, ya sea para tribunales de justicia o para fiscalías, es el buen registro y control de las medidas cautelares pedidas y concedidas por los tribunales. Por ejemplo, una de las medidas más habitualmente empleadas es la obligación de un imputado de firmar periódicamente ante la fiscalía, y esto necesita ser controlado, ya que su no cumplimiento puede ser un antecedente importante en las decisiones del fiscal.

Profundizando en estos aspectos de control, una de las salidas alternativas contempladas en la nueva legislación procesal es el establecimiento de acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales del procedimiento. Ambos tipos de salida requieren que se controlen su cumplimiento, ya que el no hacerlo puede generar una fundada sensación de impunidad en la ciudadanía.

Una segunda funcionalidad específica que debe contemplarse para estos sistemas, especialmente teniendo en cuenta la tramitación de casos penales, es la de compartir datos entre los tribunales de justicia, fiscalía y defensoría penal, respecto a resoluciones de audiencias, peticiones específicas a un tribunal, entre otros. En este escenario, el desarrollar sistemas informáticos contruidos sobre estándares abiertos para compartir datos es cada vez más necesario o, por otro lado, el no poder compartir datos de una manera económica y expedita puede llegar a afectar seriamente la eficacia y eficiencia del sistema de justicia penal.

En el condado de Fulton, en los suburbios de la ciudad de Atlanta, Estados Unidos, un proyecto permitió la integración de sistemas de 13 agencias gubernamentales relacionadas con la justicia penal y la seguridad ciudadana, integrando la justicia del condado con la justicia estatal. Entre las agencias conectadas están diferentes tribunales de justicia, la policía, la fiscalía, el servicio de llamados de emergencias, las oficinas penitenciarias.

Disponible en
http://ww2.co.fulton.ga.us/index.php?option=com_content&task=view&id=583&Itemid=97

2.2.1.4. Los sistemas de seguimiento para procedimientos especiales

Este tipo de sistemas está destinado a apoyar a tribunales de justicia que conocen de casos que reúnen dos características. La primera de ellas, es que son de relativa baja complejidad, especialmente si se las compara

con los tradicionales casos escritos que están sujetos al procedimiento civil ordinario y sus variaciones, y los casos que se tramitan con procesos orales. La segunda característica es su alto volumen. Se requiere por tanto sistemas que procesen un alto volumen de casos repetitivos.

Dentro de este tipo de casos se contemplan centralmente las cobranzas de deudas sin oposición de parte y los conflictos vecinales. Respondiendo a la tendencia de proveer una oferta de tutela judicial más heterogénea, algunos países han creado tribunales especializados para este tipo de casos, de manera de no mezclar la tramitación de este tipo de casos con otros más complejos. En efecto, para el caso de las cobranzas, usualmente estos casos son conocidos por los tribunales civiles ordinarios, pero la mayor parte de estas cobranzas no tienen un litigio propiamente tal, que se expresa en que no hay oposición de la parte deudora al requerimiento del demandante. De esta manera, los tribunales civiles se han ido convirtiendo en agencias de cobranza de deudas, especialmente si se piensa que este tipo de casos explica un porcentaje mayoritario de ingreso de casos a estos tribunales.

A partir de marzo de 2006 funcionan en las cuatro principales Cortes de Apelaciones de Chile los Tribunales de Cobranza Laboral, en los cuales se ha implementado un proceso más ágil para tramitar principalmente los pagos atrasados de cotizaciones provisionales y de salud, en que usualmente no hay oposición de empleador, sacando este tipo de casos de los Tribunales Laborales ordinarios. Las demandas son recibidas e ingresadas electrónicamente a los tribunales.

Mayor información en <http://www.poderjudicial.cl/index.php?pagina1=blank.php&pagina2=escala.php>

Para este tipo de casos, el énfasis está puesto en facilitar el acceso a los ciudadanos y en la rapidez y eficiencia con que logre sus

resultados. Al respecto, se han ido adoptando soluciones como tener tribunales de bajo costo, en el sentido de que cuenten con poco personal en comparación a tribunales que tratan causas más complejas, o se han creado tribunales itinerantes, o se discute también la posibilidad de que el ciudadano acuda a estos tribunales sin asistencia legal obligatoria.

La justicia federal de Brasil ha creado los Juzgados Especiales, para la tramitación de casos de baja complejidad. Algunos de estos tribunales funcionan en forma móvil, en un barco que va recorriendo el Río Amazonas, atendiendo a poblaciones aisladas o con difícil acceso.

Dado este escenario, las principales funcionalidades o características de este tipo de sistema son:

- a) Deben ser sistemas con bajo costo de desarrollo y de mantenimiento. Si bien esto sería deseable para cualquier sistema informático, se acentúa para este tipo de aplicaciones.
- b) Al tener que soportar altos volúmenes de casos, requiere de funcionalidades particulares para el manejo de casos estandarizados, como por ejemplo, el poder aplicar una misma resolución judicial a muchos casos al mismo tiempo, sin tener que estar caso por caso introduciendo la misma operación, que es la lógica de los sistemas de seguimiento de expedientes.
- c) Se requiere sistemas que puedan funcionar en situaciones con baja infraestructura tecnológica y de comunicaciones, especialmente en lugares remotos o de geografía difícil, para solucionar problemas de acceso. Si bien es cierto estos problemas de baja infraestructura podrían darse también en algunos núcleos urbanos, el énfasis está puesto en áreas con baja y dispersa población.

- d) Su uso debe ser muy sencillo, ya que el personal que podría emplearlos, en particular en zonas remotas, puede que no tenga las mismas posibilidades de capacitación en su uso, como podría ser el personal de tribunales de casos más complejos, que usualmente están en ciudades de mayor población.

2.2.1.5. Algunas particularidades para el Ministerio Público y la Policía

El Ministerio Público requiere de sistemas informáticos que tengan la funcionalidad de manejar de manera adecuada grandes volúmenes de casos. Desde el momento que recibe todas las denuncias, ya sea en forma directa en sus oficinas, o en forma indirecta a través de la Policía, debe decidir cuáles de esas denuncias se transformarán en un caso judicial, y serán presentadas ante los tribunales, y cuáles de esas denuncias las puede descartar o archivar en virtud de las facultades que le confiere la ley.

En cualquier caso, desde un punto de vista numérico, la aplicación de estas facultades representa más de la mitad de los casos terminados por la fiscalía. Específicamente, lo que se requiere es poder aplicar un mismo tipo de resolución a muchos casos a la vez, y no tener que estar caso por caso repitiendo la misma labor. Esto, que parece trivial, puede llegar a convertirse en un problema serio, en el sentido que podría consumir muchos recursos internos, si es que la cantidad de casos que recibe una fiscalía es alto.

Este alto volumen de casos a los que se les aplica término por facultades discrecionales de los fiscales, usualmente requieren un tratamiento administrativo altamente estandarizado, lo que genera un espacio para que las TIC ayuden a mejorar la eficiencia y los niveles de control con que se hace esta labor. En este sentido, aplicaciones informáticas que permitan compartir datos

entre los sistemas de la fiscalía y los tribunales para evitar doble ingreso de datos, o que permitan la estandarización de escritos o formas legales o administrativas, o que faciliten el registro de los contactos telefónicos con víctimas y testigos, o que incluso permitan la rápida clasificación de las características de algunos casos que posibiliten las salidas discrecionales, o que faciliten el cruce de información entre varios casos para encontrar características similares que permitan levantar nuevas líneas investigativas, posibilitaría una mejor y más rápida toma de decisiones de parte de los fiscales.

Por otro lado, la labor de dirección de la investigación del Ministerio Público, tiene que ver con la realización de dos acciones principales, que son la de entrevistar y tomar declaración a distintas personas (la víctima, el imputado, testigos, entre otros), y la pedir diligencias a entidades externas al Ministerio Público.

Para facilitar la toma de decisiones del fiscal, los sistemas de seguimiento procesal del Ministerio Público, deben posibilitar un seguimiento detallado del estado de avance de las múltiples peticiones que la fiscalía le hace a terceras instituciones (principalmente a las policías, pero también a institutos de medicina legal, a centros penitenciarios, entre otros), en el marco de una investigación. Si se piensa que un fiscal maneja cientos de causas al mismo tiempo, el número de posibles diligencias por realizar y su control es fundamental, ya que fallas en este control podría significar el incumplimiento de plazos perentorios, con el consiguiente fracaso de la persecución penal.

De este modo, tanto el despacho de peticiones, como la recepción de las respuestas, el análisis de estas y la decisión del fiscal de pedir más antecedentes o dar por satisfecha la petición hecha, requieren

de un control eficiente, soportado por estos sistemas de seguimiento.

Respecto a la toma de declaraciones a personas, se necesita registrar adecuadamente estas declaraciones, posiblemente empleando registros audiovisuales para ello, y poder integrar fácilmente estos antecedentes con los resultados de las diligencias pedidas a terceros, para de esa manera tomar las decisiones jurídicas propias del fiscal.

Otro importante aspecto de la labor de dirección de la investigación, es la recepción de antecedentes de delitos registrados o recibidos por la Policía. Al respecto, vale la pena destacar dos situaciones:

- a) En la mayor parte de los países existe en el proceso penal un tratamiento particular a los casos en que una persona es detenida y acusada de cometer un delito en forma flagrante. Para ello, la ley señala plazos muy breves para que se analice la procedencia de la detención, y si la persona será dejada en libertad o estará en prisión preventiva por un plazo que también se debe definir. En estos casos, es esencial para que el fiscal pueda tomar una decisión rápida la disponibilidad de información de calidad. Como la información del caso es tomada originalmente por la Policía, se requiere que esta comunicación entre fiscales y policías sea muy fluida, especialmente en estos casos de flagrancia. Las TIC tienen un rol clave en el acceso rápido a información básica para apoyar la toma de decisiones del fiscal, con datos como la identificación certera del detenido, sus antecedentes penales, la existencia de otras causas penales en su contra, entre otros. Para tener esta información, se requiere poder acceder a bases de datos que no son propias del Ministerio Público (salvo la de casos penales vigentes con participación del imputado),

como las del ente encargado del registro de identidad del país, o quien administre los antecedentes penales de las personas (tribunales de justicia, registro civil, Ministerio de Gobernación, u otros). Para ello, es necesario realizar las interconexiones del caso a esas bases, con los debidos niveles de seguridad e identificación en el acceso. Para lograr esto, las TIC han avanzado a un nivel donde se puede compartir datos entre entes interesados sin necesidad de entregar el control de la base de datos consultada. Mediante mecanismos de identificación federada, la identidad del ente que pide acceso a los datos puede ser confirmada antes de proveerle el acceso requerido, controlando el ingreso a los sistemas y permitiendo mantener un registro apropiado para propósitos de auditoría.

Por otro lado, algunos países contemplan también la facultad de los fiscales de darle las instrucciones a la policía cuando ésta les informa que tienen una persona detenida en delito flagrante. Esta comunicación debe ser rápida y las instrucciones deben ser precisas, para no perder de esta manera valiosa información relacionada con el esclarecimiento del hecho, y que pudiese ser necesaria para sustentar el caso en posteriores etapas. Además, se requiere dejar registradas estas instrucciones, para su control posterior. Para todo este proceso, existen aplicaciones que combinan teléfono con software, que permiten un contacto en línea entre policías y fiscales. Estos aplicativos llamados IVR o “Interactive Voice Recognition” permiten al usuario interactuar con el computador o sistema informático mediante un teléfono, igual a los sistemas bancarios que son ya de uso extendido.

b) La segunda situación se refiere a los casos en que la Policía le informa a la Fiscalía de la ocurrencia de un delito, pero no hay detenidos en flagrancia. En estos casos, la cantidad y calidad de los antecedentes reportados por la Policía son importantes para definir la estrategia de persecución, y para definir qué diligencias encarar. Para ello, el sistema de seguimiento de casos de la fiscalía debe tener formatos estandarizados de reporte de información, contar con protocolos fluidos de comunicación entre fiscales y policías, y emplear intercambio electrónico de datos entre la policía y la fiscalía.

En tres de las cuatro Fiscalías Regionales Metropolitana de Chile, están funcionando centros de atención telefónicos, que reciben las llamadas de los policías que reportan la detención de personas en casos de flagrancia. Estos centros combinan un call center con una aplicación informática, que junto con registrar los datos del policía y del imputado, permite registrar los hechos y lugar de ocurrencia y, adicionalmente, contiene protocolos de actuación que le permiten al operador darle al policía las primeras instrucciones para que realice diligencias tendientes a la formación del caso judicial.

Este sistema permite definir qué personas serán llevadas a las audiencias de control de la detención (dentro de las 24 horas de haber sido detenidas), y es un importante soporte para que el fiscal pueda tener los antecedentes que sustente el caso ante los tribunales de justicia.

En cuanto a la policía, para el desarrollo de sus investigaciones, sus sistemas de seguimiento de casos deben permitir un adecuado registro de los avances de cada diligencia, y un control de los plazos que tiene para realizar la investigación. Por otro lado, son necesario sistemas para organizar los archivos de las investigaciones que se produzcan, ya que de ellos se puede extraer valiosa información, usando las herramientas

adecuadas, para esclarecer nuevos casos. Dentro de estos archivos se cuentan registros fotográficos o de multimedia de imputados, bases de datos de delitos y sus modus operandis, entre otros.

Por otra parte, y dado que usualmente la policía es quien toma el primer contacto con testigos o víctimas de un delito, un elemento central es contar con sistemas informáticos que permitan un registro adecuado de los datos relacionados con los hechos ocurridos y los datos de quienes estén involucrados en el hecho. Esto es una de las carencias en la región, ya que usualmente la policía registra este tipo de actos en papel, con los consiguientes problemas para su rápida comunicación a la fiscalía y la dificultad para introducir mejoras. Se requiere además que estos sistemas permitan identificar rápidamente a personas, para lo que requieren tecnologías de acceso a las bases de datos que tienen esos registros, y dispositivos como toma de huellas digitales u otros. Si bien es importante poder recopilar y almacenar esta información, más importante aun es poder contar con mecanismos de consulta y sistemas desarrollados con las capacidades de encontrar similitudes entre los casos, para así ayudar al investigador a encontrar patrones que muchas veces sirven para enlazar casos e identificar casos perpetrados por un mismo delincuente.

2.2.2. Seguridad, almacenamiento, disponibilidad y búsqueda de datos

Se ha mencionado previamente el conjunto de problemas que trae asociado el que la tecnología de producción de decisiones judiciales gire en torno a la tramitación de expedientes en papel, y se han mencionado también las ventajas que al respecto presentan las TIC.

Sin embargo, para lograr que las TIC puedan ir desplazando al expediente en papel, es

necesario abordar la problemática de la confianza que los usuarios (ya sea funcionarios de tribunales, fiscalía o defensorías o usuarios externos) de las TIC tienen en estas.

Al respecto, si bien hay aspectos culturales involucrados, ya que por ejemplo pareciera haber una generalizada confianza en las transacciones electrónicas bancarias, y en cambio no podría decirse siempre lo mismo respecto a lo que ocurre en la justicia, es cierto también que las mismas TIC pueden ser empleadas para ir en ayuda de elevar los niveles de confianza de los usuarios en su uso.

Específicamente, aspectos como, los niveles de seguridad de los datos, el almacenamiento de datos, los niveles de disponibilidad de las aplicaciones informáticas empleadas y los procesos de búsqueda de estos, son factores que ayudan al logro del objetivo de elevar los niveles de confianza en el uso de las TIC.

En cuanto a la seguridad de datos, esto puede ser visto desde dos perspectivas. Por un lado, existen en la actualidad una serie de condiciones necesarias para aumentar los niveles de seguridad del almacenamiento de datos, dentro de las cuales hay tecnologías (redes de voz y datos con soportes de fibra óptica, por ejemplo) y procedimientos (por ejemplo, ejecución de políticas de respaldos de datos diferenciales, incrementales y totales de forma automática), que son un punto de partida para este fin. Por otro lado, cabe plantearse la interrogante acerca de qué tan altos deberían ser los niveles de seguridad requeridos en el almacenamiento de datos relacionados con la administración de justicia.

Respecto a esta segunda perspectiva, cabe notar que el desarrollo de herramientas que permitan mejorar los estándares de seguridad del almacenamiento e intercambio de datos es quizás una de las principales

preocupaciones de la industria de tecnologías, debido a que este aspecto es esencial para hacer posible el comercio electrónico. Si los usuarios desconfiaran del manejo que tienen los datos de la transacción que está realizando, probablemente no harían movimientos bancarios, no comprarían artículos, entre muchas otras operaciones que en la actualidad se hacen corrientemente por Internet.

Tomando lo anterior en consideración, las instituciones judiciales no tienen en las transacciones que se podrían ejecutar electrónicamente desde sus sistemas de seguimiento de casos (como interponer una demanda o enviar un documento por una causa en trámite, recibir una pericia, consultar la identidad de un imputado, consultar el registro de antecedentes penales de una persona, entre otros), o en la seguridad interna de estos sistemas, algún aspecto que las diferencie de los niveles de seguridad requeridos respecto a los problemas y desafíos que enfrentan otras industrias o áreas respecto a la seguridad de los datos que manejan.

Eso no significa que existan distintos niveles de seguridad, y que algunos datos y sistemas requieren de mayor preocupación, pero esta es la misma situación que ocurre en otro tipo de industrias. En efecto, es común que dada la necesidad de distintos niveles de seguridad, ya sea para algunos datos o para algunos usuarios, se puedan definir e implementar fácilmente perfiles de usuarios con distintos niveles de acceso a distintos tipos de datos.

En este sentido, las instituciones del sistema de justicia no presentan un desafío particular que se deba enfrentar con desarrollos tecnológicos específicos, sino que pueden adaptarse a los niveles existentes en la industria, las que de por sí son mayores que las que actualmente hay en la mayoría de las instituciones públicas del gobierno.

Despejada la problemática técnica de los niveles de seguridad, los problemas que se pueden producir responden más bien a las definiciones de lo que es considerado como datos de uso restringido, y otros que puedan ser de dominio público.

Otro aspecto a analizar es el almacenamiento de datos. En este punto, las TIC presentan claras y evidentes ventajas que pueden y deben ser aprovechadas. Si se piensa solamente en el deterioro físico que sufre un expediente escrito con el tiempo, y en lo inseguro y costoso que es como medio de almacenamiento de información, ya que su pérdida temporal o permanente supone un grave trastorno del proceso judicial, y su archivo puede significarle a los tribunales de justicia destinar grandes espacios, y su acceso supone que una persona físicamente pueda consultarlo, se entienden las ventajas de contar con sistemas informáticos que, con los debidos niveles de seguridad, respalden la información de los casos judiciales, la almacenen en dispositivos electrónicos y la tenga disponible para quien sea necesario, de acuerdo a las definiciones que se hagan.

Si fuera estrictamente necesario guardar algún tipo de documentación en papel, las TIC también ofrecen posibilidades de tener sistemas de seguimiento documental, los que combinados con la tradicional tecnologías de códigos de barra o moderna tecnología RFID (*Radio Frequency ID*) en los documentos deseados, permiten saber en línea en que lugar exacto está cada documento. Para que esto pueda operar, las dificultades no son técnicas, sino que vienen por el lado de la disciplina de los usuarios para registrar cada movimiento de los documentos.

Respecto a los aspectos de disponibilidad de aplicaciones informáticas, este es un elemento que puede tener una alta incidencia en la confianza que los usuarios

tengan en relación a las TIC. Las aplicaciones con las que se cuenta tienen que ser percibidas como que están siempre operativas y disponibles, sin caídas, suspensiones del servicio o altos tiempos de respuesta que hagan inviable en la práctica su uso. Esto tiene por consecuencia la necesidad de fijar objetivos de disponibilidad con las áreas técnicas correspondientes, lo que trae asociado a su vez el establecimiento de políticas de operación, de mantenimiento y de soporte a usuarios.

En cuanto a los aspectos relacionados con la facilidad de búsqueda de datos, que es una herramienta fundamental para poder acceder a información de diversa naturaleza, el elemento central, desde el punto de vista de los sistemas de información, es un buen diseño de los sistemas y una adecuada estructura de las bases de datos que lo conforman. Por tanto, esto es más bien un problema del diseño de las aplicaciones informáticas, y por consiguiente, una exigencia del diseño al momento de desarrollar sistemas para las instituciones del sector.

Otros aspectos tecnológicos relacionados con los datos son los requerimientos de contar con aplicaciones que permitan movilidad y procesamiento en tiempo real. La institución del sistema de justicia para el que este requerimiento es relevante es la policía, que podría ver facilitada su labor de registro de los primeros antecedentes recogidos al momento de tomar conocimiento de un acto delictual, si tuviese dispositivos móviles y que se conectasen en tiempo real con otros. Sin embargo, también la labor de los fiscales podría verse facilitada con estas tecnologías, ya que por la naturaleza misma de su trabajo, son habituales sus desplazamientos fuera de su oficina de trabajo.

Los dispositivos móviles sirven además para realizar consultas en tiempo real, facilitando la labor del policía o investigador, proveyendo información referente a la persona o situación que están investigando. Por ejemplo, en el caso de la identificación de una persona por un incidente de tránsito menor, la policía fácilmente puede consultar el historial de la persona y validar si está siendo buscada por algún otro caso, o si su identidad es la correcta, entre otros aspectos, garantizando la seguridad del interventor y aumentando la seguridad pública.

Finalmente, en relación al almacenamiento y búsqueda de datos, existe en la región un serio problema en la desactualización de datos, en carencias en la alimentación de datos a los sistemas informáticos e, incluso en el falseamiento de datos. Son diversas las causas que pueden explicar estos problemas, tales como el no entendimiento en los usuarios de los sistemas informáticos del daño que su acción genera, o probablemente que el diseño de los sistemas es inadecuado y los usuarios tienen la percepción que el ingresar datos les hace perder tiempo, o bien en carencias en las labores de control de la calidad de los datos. Cualquiera sea el motivo, la situación es un problema, pero su solución probablemente tiene más que ver con la capacitación de los usuarios que con el desarrollo de las TIC.

Estos problemas pueden ser mitigados mediante la capacitación extensa y continua, alertando a los usuarios de las implicaciones de sus acciones al usar estos sistemas. Adicionalmente los sistemas correctamente desarrollados permiten su propio monitoreo y procesos de auditoría, para de esa manera identificar si alguien ha accedido, borrado o alterado algún dato.

2.2.3. Un tema prospectivo: la relación entre los MARC y la justicia formal

En este apartado se analizan algunos aspectos de la relación entre los MARC y la justicia formal, y las posibilidades de aplicación de TIC en esta relación. La relación más directa existente es que las legislaciones de varios países de la región consideran que los acuerdos alcanzados en algunos tipos de MARC deben ser homologados ante los tribunales de justicia para que tengan validez.

Lo anterior podría parecer simple, ya que lo único que implicaría es que el mediador o árbitro, o alguna de las partes del caso, presenten ante el tribunal correspondiente el documento con el acuerdo formal alcanzado, y que el tribunal elabore a partir de dicho documento la resolución correspondiente.

Sin embargo, hay diversas situaciones que requieren atención y en donde las TIC podrían tener un espacio de aplicación. En primer lugar, la cantidad de casos que se podría derivar de un flujo en que en primer lugar los casos pasen por un MARC y luego lleguen a un tribunal, podría representar un porcentaje significativo de los casos que ingresan a un tribunal, aunque nada más sea para que este emita la resolución validando lo obrado en la mediación o arbitraje realizado.

Se estima que el ingreso de casos en Chile a los tribunales de familia se situará en alrededor de 360.000 casos en el 2008, y que si se establece la mediación forzosa para un conjunto de materias (actualmente en trámite legislativo), cerca de 133.000 casos pasarán a mediación y luego volverán a los tribunales de familia¹⁰. Esto significaría que los casos que pasaron por mediación podrían llegar a ser casi el 40% de los ingresos a los tribunales de familia.

¹⁰ Estudio “Los impactos de la reforma a la justicia de familia”, Agosto 2007, Universidad Católica de Valparaíso, encargado por el Ministerio de Justicia de Chile.

Las TIC podrían automatizar todo el procedimiento del ingreso de estos casos a los tribunales, controlando su admisibilidad, verificando que la mediación fue exitosa y solo se requiere una refrendación por el tribunal, verificando si se cumplen en forma efectiva las formas jurídicas requeridas para una expedita resolución de los tribunales, y evitando así que las actas de mediación deban ser reescritas por problemas formales. Por otra parte, en algunos países el Estado financia parcial o totalmente los MARC para grupos de la población. Las necesidades de controlar la ejecución de los recursos públicos, junto con la de verificar que la calidad de los servicios prestados por los proveedores de MARC sea la adecuada, generan el espacio para desarrollar sistemas que permitan el registro de lo realizado por el mediador o árbitro con las partes, la comunicación con las entidades estatales encargadas de este control o ejecución del presupuesto y, eventualmente, con los mismos tribunales de justicia.

Por otro lado, en los casos de arbitrajes, algunos países exigen que el resultado de estos procesos sea informado a los tribunales ordinarios. Tanto para facilitar esta entrega oportuna de los resultados del arbitraje, como para difundir sus conclusiones, que podría ser un producto valorado por quienes enfrentan situaciones similares a la arbitrada, las TIC pueden jugar un rol facilitador.

Adicionalmente, dentro de los mediadores o árbitros podría haber una demanda latente de compartir los resultados y criterios de su trabajo, y acceder también al de sus colegas, acción que podría requerir la introducción de TIC.

2.3. Afianzar las reformas procesales en marcha y emprender reformas procesales para las materias no reformadas

Para afrontar este desafío se requiere combinar una serie de esfuerzos en diversos ámbitos, entre los cuales están los cambios legales y normativos, la creación de nuevos despachos, una fuerte capacitación de los operadores del sistema de justicia, para producir grandes cambios en las prácticas de cómo se procesan los casos en tribunales, fiscalías y defensorías. Entre otros.

En esta sección se analizarán las posibilidades que ofrecen las TIC para el entrenamiento de recursos humanos, aspecto clave en el éxito de las reformas procesales. Sin duda, también en el éxito de las reformas influyen otros factores, como el buen funcionamiento de sistemas de seguimiento de casos, y la reorganización del despacho judicial, pero esos temas serán tratados en otros apartados.

2.3.1. La formación y entrenamiento de personal

En el contexto de los cambios procesales y organizativos a los sistemas de justicia, particularmente con la introducción de procesos orales y a la profesionalización del despacho de jueces, fiscales y defensores, es necesario que el personal ejecute nuevas rutinas de trabajo, distintas a lo que tradicionalmente había sido su labor.

Por ejemplo, el tiempo de un juez debería estar destinado preferentemente a estar en audiencias orales, el tiempo de los funcionarios del tribunal debería estar destinado preferentemente a ejecutar los procesos necesarios para planificar y realizar audiencias, y a completar las tareas que se hayan definido como resultado de hacer audiencias.

Para ello, una importante labor a desarrollar en el entrenamiento del personal, entendido como el conjunto de procesos que permiten la habilitación de nuevas capacidades o el mejoramiento de las capacidades existentes en el personal.

Las TIC tienen un potencial de impacto al menos en dos aspectos de la gestión del entrenamiento, que son la definición de los contenidos a incluir y las metodologías para ello.

Respecto a los contenidos, se estima que dos son los aspectos centrales en los cuales se debe mejorar la capacitación. El primero, está relacionado con el “corazón del negocio” del sector, que es la elaboración de fallos judiciales. La segunda, está relacionada con la gestión de los despachos, en que el entrenamiento persigue habilitar capacidades para que el trabajo de los tribunales, las fiscalías y las defensorías, sea de buena calidad.

En relación a la elaboración de fallos o sentencias, la capacidad fundamental es la de recopilar mucha información de carácter fáctico y legal y sintetizarla adecuadamente. Una de las debilidades en América Latina, en relación a los países desarrollados, es que los operadores del sistema de justicia no son capaces de recopilar mucha información, o esta no se utiliza adecuadamente, o no se usa adecuadamente información acumulada, y por tanto las decisiones son de una calidad inferior a la potencial. Las presiones de la globalización y de acceso a la información hacen que cada vez sea más fácil detectar estos problemas, y por tanto hay una presión para mejorar.

Al respecto, el desarrollo de bases de datos documentales, si es que están bien orientadas, pueden ser un importante apoyo. En efecto, para poder recopilar y usar de buena manera información jurídica, para mejorar la calidad de los fallos, se requiere

de procesos de normalización, sistematización, acumulación y procesamiento de información. En el mundo desarrollado, la información legal estaba ya estandarizada y normalizada incluso antes de que estas bases documentales facilitaran enormemente estos procesos. En contraste, ha sido usual que la información jurídica en nuestros países haya sido reservada y su acceso haya sido caótico. El solucionar estos problemas requiere de un esfuerzo normativo de la autoridad, el que se ha estado dando crecientemente, para bien, en la región.

En Bolivia, se creó el año 2003 un sitio web, y un e-book, conteniendo información detallada y sistematizada del nuevo código de procedimiento penal, el que está compuesto de: 1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional; 2. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia: Sala Plena y Salas Penales; 3. Concordancias entre los diferentes artículos del NCPP; 4. Concordancias de otras normas penales vinculadas con el NCPP, además de la Constitución Política del Estado y Tratados Internacionales en DD. HH; 5. Circulares e Instructivos sobre el NCPP emitidos por la Corte Suprema de Justicia; Fiscalía General de la República, Policía Nacional y Defensa Pública; 6. Comentarios y casos prácticos sobre los diferentes institutos del NCPP; 7. Modelos de distintas piezas procesales. El sitio web, que ha sido actualizado en cuatro ocasiones, permite el acceso gratuito a la comunidad. A la fecha se han bajado más de 1.500 e-books y se han capacitado a más de 2.000 personas en su uso.

Disponibile en www.ncppenalbo-gtz.org

Por el lado de la gestión de despachos, los esfuerzos se deben enfocar a que los nuevos despachos puedan funcionar como se requiere, especialmente si no es posible contratar personal nuevo, con perfiles más adaptados a los nuevos esquemas de organización que se irán implementando en el futuro. Esto significa que aspectos como la coordinación de agendas y la atención de público, deberían ser prioritarios. Para ello,

metodologías como recabar y analizar buenas prácticas son recomendables, como se analizará a continuación.

El segundo campo en el cual las TIC tienen un alto potencial de impacto son las metodologías para apoyar los procesos de enseñanza y aprendizaje deseados. Al respecto, los sistemas de justicia no presentan particularidades respecto a otras industrias, ya que estas particularidades están dadas solo por los contenidos a tratar.

Las metodologías a emplear deben propender al desarrollo de habilidades, más que a la adquisición de conocimientos teóricos. Por tal motivo, el recabar, analizar y difundir buenas prácticas tanto de uso de información jurídica como de gestión de despachos son recomendables, especialmente cuando a ello se agregan el diseño de mecanismos para replicar dichas prácticas y no dejarlas solo a nivel de análisis académico.

Adicionalmente, recomendables son también las iniciativas de focalizar los esfuerzos de capacitación en grupos específicos con necesidades bien definidas, de manera que se aprovechen de mejor modo los recursos invertidos. Otra metodología recomendable es la de entrenar específicamente en los puestos de trabajo de las personas, empleando para ello como capacitadores a pares que han demostrado tener buenas prácticas. Para ello, las TIC pueden ofrecer diversas vías de llegada a estos distintos grupos de interés, tales como foros especializados, consultas en línea, guías de apoyo, entre otros.

Uno de los problemas centrales en la región ha sido el cómo crear incentivos para que la capacitación tenga los impactos esperados, y no se convierta en un proceso burocrático, que no está diseñada para tener impacto en el área de trabajo del capacitado. Al respecto, una recomendación es incorporar la capacitación dentro de la carrera profesional,

suponiendo obviamente que existe una carrera judicial.

Desde el punto de vista de las TIC, en los últimos años ha tenido un fuerte crecimiento el desarrollo del llamado e-learning, o capacitación electrónica, al que es definida como “Enseñanza a distancia caracterizada por una separación física entre profesorado y alumnado (sin excluir encuentros físicos puntuales), entre los que predomina una comunicación de doble vía asíncrona donde se usa preferentemente Internet como medio de comunicación y de distribución del conocimiento, de tal manera que el alumno es el centro de una formación independiente y flexible, al tener que gestionar su propio aprendizaje, generalmente con ayuda de tutores externos”¹¹.

Los futuros desarrollos tecnológicos de las plataformas de e-learning tienen un amplio espacio de aplicación en esta área, especialmente por las ventajas que presentan en cuanto a facilitar el acceso y disminuir los costos de capacitaciones presenciales. Algunos de estos costos se obtienen mediante la capacidad de repetir los adiestramientos si han sido previamente grabados. De igual forma reduce los problemas de seguridad de tener un gran número de personas compartiendo un mismo espacio físico. Otra herramienta con potencial de uso para fortalecer los procesos de entrenamiento son las de trabajo colaborativo, las cuales pueden ser útiles especialmente si se las emplea dentro de un programa de entrenamiento en los puestos de trabajo.

¹¹ <http://es.wikipedia.org/wiki/E-learning>

Desde 2004, CEJA desarrolla anualmente el Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal. Este Programa consta de un curso básico y un curso avanzado presencial, de una semana de duración cada uno, y de un curso intermedio, de 5 meses de duración y consistente en 10 módulos de trabajo, desarrollado sobre una plataforma de e-learning.

Otro tema a tratar es la capacitación tecnológica del personal, especialmente para que las plataformas de e-learning, y otras herramientas tecnológicas puedan ser empleadas en su potencialidad, y no se subutilicen. Al respecto, se sugieren metodologías que privilegien el entrenamiento en el puesto de trabajo, apoyado por pares.

2.4. Reorganización de los despachos

Al hablar de “despachos” en términos genéricos, se hará referencia por un lado a los despachos judiciales o tribunales de justicia, a las oficinas de fiscales y de defensores.

Existen diversas herramientas para mejorar la organización de los despachos, siendo las más comunes el rediseño de procesos o el entrenamiento de recursos humanos. Las TIC pueden hacer posible la implementación de nuevos diseños organizacionales, a la vez que pueden ser un apoyo para la gestión del entrenamiento del personal, como se detalló en el apartado anterior.

Con respecto a posibilitar nuevos diseños organizacionales, hay dos elementos a destacar, que están estrechamente ligados entre sí, que son el “tribunal sin papeles” y la litigación a través de Internet.

En efecto, la litigación a través de Internet puede ser considerada una extensión del tribunal sin papeles a algunos tipos de casos,

en que la única diferencia sustantiva es el tipo de actos procesales que son posibles de realizar mediante TIC. En la litigación a través de Internet todo el proceso judicial, incluido el desahogo o rendición de pruebas, puede ser realizado a través de Internet, sin la presencia física de las partes frente a un juez. En el tribunal sin papeles, en cambio, es necesario que esa fase sea hecha en presencia de un juez, aunque esto no signifique necesariamente estar físicamente en el mismo sitio, ya que podrían usarse tecnologías de videoconferencia.

Respecto al término “sin papeles”, este se ha ido acuñando para referirse a las empresas o instituciones que han automatizado todos o gran parte de sus procesos de trabajo, y en las cuales los sistemas informáticos permiten que se ingrese, registre, procese, analice y comunique toda la información relevante del giro de la institución, sin el registro o el intercambio de papeles físicos.

Estos sistemas que permiten la operación “sin papeles” tienen diversos beneficios, entre las que se cuentan:

- La lógica y a veces significativa reducción en costos de adquisición, impresión, transporte, almacenamiento, y retención de papel.
- Los datos del sistema pueden ser leídos o accedidos desde puntos distantes sin necesidad de físicamente compartir el documento o expediente.
- Solo se digita o escribe una vez, ya que los datos pueden ser extraídos para propósitos de estadísticas o para suplir información a otros documentos o procesos.
- El almacenamiento de los datos es seguro y permite continuidad en caso de emergencia o desastre natural.

Haciendo una comparación, por “tribunal o despacho sin papeles” se entenderá a un despacho en que no solo la tramitación de un caso judicial está fuertemente soportada por sistemas informáticos de seguimiento de casos, sino que todos los procesos de trabajo del despacho también lo están, y además están integrados con la tramitación del caso.

Con tal definición, el espacio natural para la aplicación del tribunal sin papeles son aquellos tribunales con procesos orales, en que aprovechando que se han implementado nuevos modelos organizativos, que rompen con la estructura clásica, es posible avanzar en el aprovechamiento de economías de escala y en la automatización de todos los procesos de trabajo. Sin embargo, lo anterior no quita la posibilidad de que incluso tribunales que tramitan expedientes, con estructuras organizacionales tradicionales, puedan implementar este tipo de tecnologías, si bien se reconoce que no es lo más común.

Respecto a los procesos de trabajo que están integrados en un tribunal sin papeles, es decir, que su ejecución se realiza íntegramente en sistemas informáticos, se debe incluir:

- a) la recepción de documentos y peticiones de las partes,
- b) la asignación automática de casos a un tribunal o juez dentro del tribunal,
- c) la fijación de audiencias tendiendo a la vista las agendas de los actores relevantes (juez, fiscal y defensor, al menos),
- d) la asignación de recursos para la realización de una audiencia (salas, personal de apoyo),
- e) la recepción y administración del tránsito de personas relacionada con una audiencia,
- f) el registro de lo que ocurra en la audiencia,
- g) las notificaciones y comunicación electrónica con las partes,

- h) el seguimiento documental de peticiones de las partes,
- i) la realización de resoluciones de parte del tribunal,
- j) la interconexión con terceras instituciones, entre otros.

Los tribunales de garantías en materia penal de Chile, desde su creación e implementación gradual desde diciembre de 2000 hasta junio de 2005, han ido incorporando continuas mejoras en materia de gestión. Entre ellas, la interconexión con el sistema informático del Ministerio Público, la eliminación gradual de la carpeta física de cada caso judicial, la recepción de documentos de las partes solo por vía electrónica, las que han funcionado basado en principios de confianza y buena fe, ya que aún no está disponible la firma electrónica de documentos, entre otros. Desde mediados de 2006, se han dictado autos acordados de la Corte Suprema para abandonar el papel y tramitar todos los casos en forma electrónica.

Para poder hacer todo esto posible, se deben tomar en cuenta las mejores prácticas reales de funcionamiento en los diversos despachos, en contraste con el diseño de los sistemas desde lo que se dice en las leyes o normas, que usualmente dejan de abordar temas centrales de la gestión de un despacho judicial.

Por tanto, para poder lograr el funcionamiento de un tribunal sin papeles, si bien es cierto se requieren herramientas tecnológicas, el principal desafío no es tanto informático, sino que de gestión, ya que se requiere superar una cultura fuertemente arraigada, no solo en los funcionarios judiciales, sino que en los abogados que son parte de una causa judicial.

Por tal motivo, para poder avanzar en la implementación de estos tribunales en la región, se requiere de una clara decisión política para promover este tipo de organización y funcionamiento y para

sostener su proceso de implementación, ya que la automatización de procesos y la posibilidad de un seguimiento efectivo que permiten las TIC, elimina las posibilidades de establecer o proteger áreas de discrecionalidad, elemento histórico de la estructura clásica de tribunales y de la tramitación de expedientes.

A su vez, por litigación a través de Internet se entenderá un proceso judicial en que todos los actos procesales (introducción de una demanda, contestación, presentación de pruebas, sentencia, entre otros), tanto de las partes como del tribunal, pueden ser realizados en una aplicación informática que esté disponible a través de Internet.

Para ello, los procesos que puedan ser tramitados íntegramente por Internet deben reunir las características de que no sea un problema que el juez no vea a las partes, que se entere de sus peticiones y argumentos en forma secuencial y escrita, y que tome sus resoluciones en forma individual y sin debate público, y que las partes se enteren de su decisión mediante su lectura desde una aplicación informática.

Con estas condicionantes, la litigación a través de Internet tiene su espacio de desarrollo natural en la justicia de pequeñas causas o cobranza de deudas sin oposición, caracterizadas por un alto volumen de casos y con tramitación simplificada, siendo uno de los desafíos centrales en el diseño de este tipo de aplicaciones es mejorar el acceso de la ciudadanía al sistema de justicia.

En ese sentido, en el uso de litigación a través de Internet se deben distinguir dos situaciones:

a) En el caso en que la tramitación de los casos requiera necesariamente de la participación de abogados, se requerirá el desarrollo de sistemas que permitan realizar un control del ingreso de los

usuarios, que serán en este caso los abogados litigantes, que permitan saber muy fácilmente el estado de la tramitación del caso, y que tenga un buen sistema de alertas para controlar el cumplimiento de plazos. No debería haber problemas en que los abogados puedan acceder a este tipo de sistemas, ya que es difícil que un profesional de este tipo no tenga los medios para tener un computador y acceder a Internet.

b) En el caso en que no se exija la asistencia legal obligatoria, la litigación por Internet puede facilitar aún más el acceso, ya que actualmente en la región es más fácil acceder a un cybercafé que a un tribunal de justicia. En este caso, se requiere especificar muy claramente los requisitos para hacer admisible la petición o demanda, especialmente si es necesario acompañar documentos para justificar reclamaciones monetarias, por ejemplo. En cuanto a posibles barreras culturales de parte de la población para entrar a Internet e interponer algún tipo de demanda o petición a un tribunal, esto es discutible. Por una parte, personas que nunca han interactuado con un computador, o que sean analfabetas, podrían tener esos problemas. Por otro lado, a las nuevas generaciones les es natural interactuar con este tipo de tecnologías, aún en zonas pobres o apartadas. Adicionalmente, esta es una muy buena vía para que el sistema de justicia formal se pueda acercar a grupos étnicos que no hablen la lengua mayoritaria de un país, al desarrollar aplicaciones en sus lenguas nativas.

Para poder avanzar en este tipo de soluciones, se necesita previamente resolver el problema de la firma electrónica, ya que con ello se autentifica la identidad de quienes interactúan en el sistema informático. Al respecto, hay ya diversas soluciones en funcionamiento.

Desde Marzo de 2004 en la Cuarta Región Federal de Brasil, funciona el sistema e-proc, que permite la litigación a través de Internet, y que ha permitido a los Juzgados Especiales notables ahorros en tiempos y costos. Antiguamente, un proceso normal tomaba en promedio 789 días. Con la simplificación de trámites y la implementación del e-proc, ese tiempo se ha reducido a 38 días. Este sistema ya se ha extendido a la justicia federal del Brasil.

Ver: <http://www.cejamericas.org/doc/eventos/tejada-eproc.pdf>

El servicio Money Claim Online (MCO) es resultado de la reforma a la justicia civil que tuvo lugar a partir de 1999 en Inglaterra y Gales. Su objetivo es el desarrollo de modos alternativos de resolución de litigios, para disminuir costos de litigio y hacerlos más rápidos. Los acreedores tienen la posibilidad de iniciar un proceso de cobranza de deudas menores a 100,000 libras, mediante el sitio Internet proporcionado por la Corte de Justicia de Inglaterra y de Gales. A través del sitio web pueden llenar un formulario para iniciar la demanda y pagar los gastos del procedimiento. Este formulario lo recibe un tribunal, quien notifica al deudor, quien acepta total o parcialmente la deuda, o la niega, y comunica estos electrónicamente al tribunal. En 2005, se tramitaron 65.067 demandas por esta vía.

Disponible en www.courtservice.gov.uk/mcol o www.moneyclaim.gov.uk

Un ejemplo de la litigación a través de Internet lo proporciona la empresa Square Trade, que resuelve disputas en línea, el que es usado principalmente por el portal e-bay para resolver conflictos entre compradores y vendedores. El sistema es totalmente automatizado, a menos que se solicite un mediador. Tiene un costo de US\$ 20.00 y tarda entre 1 y 14 días en resolver el problema.

Disponible en www.ebay.com

2.5. Mejoramiento de los procesos de toma de decisión del gobierno y del gerenciamiento de las instituciones del sector

Las TIC pueden proporcionar herramientas que permitan la recopilación y procesamiento de la información proveniente de las distintas unidades operativas o despachos judiciales, para su procesamiento y análisis para facilitar la toma de decisiones gerenciales y de gobierno.

Al respecto, se pueden identificar al menos tres tipos de agregación de información, para distintos fines, que son el análisis de información estadística, principalmente relacionadas con la tramitación de casos judiciales, el control de gestión y la evaluación del desempeño. En todas estas áreas, la situación general en América Latina es de grandes carencias.

2.5.1. Las estadísticas judiciales

En relación a la información estadística, este es un insumo relevante tanto para la toma de decisiones de asignación de recursos en las unidades operativas, como para los sistemas de control de gestión y de evaluación del desempeño en adición a proveer la transparencia que la ciudadanía exige. El proceso de elaboración de estadísticas, principalmente judiciales (incluyendo dentro de estas las del Ministerio Público y Defensoría Pública), parte con el registro de casos en los tribunales, su posterior recolección, su procesamiento, análisis y posterior difusión. En cada uno de estas etapas las TIC tienen un importante espacio de aplicación.

a) En la etapa de registro, lo que se requieren son sistemas de seguimiento o tramitación de causas. Cabe destacar que son escasos los países en la región que pueden decir que tienen sistemas de

- seguimiento de casos para todos sus tribunales y materias.
- b) Para la recolección de los datos de los casos judiciales, lo que se requiere es extraer resúmenes de los movimientos relevantes durante un periodo (como ingresos de casos, términos de casos, cantidad de casos en trámite al cierre del periodo, tiempos de duración de los casos terminados), y para ello, las TIC puede apoyar con herramientas de extracción automatizadas si es que los datos originales estuvieran en sistemas de seguimiento de casos. En la situación en que no existan esos sistemas, la recolección se realiza enviando y recibiendo de vuelta formularios de resumen, los que nuevamente podrían ser distribuidos, filtrados y recibidos por medios electrónicos.
 - c) En cuanto al procesamiento de la información, se requiere elaborar bases de datos que permitan hacer los filtros de la calidad de la información que se recibe, y luego agregar nuevos registros a los históricos ya existentes.
 - d) La etapa de análisis requiere de herramientas informáticas que faciliten el cruce de datos, análisis de tendencias, y entreguen fácilmente indicadores estadísticos (frecuencias, promedios, desviaciones, tablas de resumen, gráficos, entre otros). Herramientas como *datawarehouse*¹² tienen un espacio de aplicación en esta etapa.

¹² En el contexto de la informática, un **almacén de datos** (del [inglés](#) *data warehouse*) es una colección de [datos](#) orientada a un determinado ámbito (empresa, organización, etc.), integrado, no volátil y variable en el tiempo, que ayuda a la toma de decisiones en la entidad en la que se utiliza. Se trata, sobre todo, de un expediente completo de una organización, más allá de la información transaccional y operacional, almacenado en una base de datos diseñada para favorecer el análisis y la divulgación eficiente de datos (especialmente [OLAP](#), *procesamiento analítico en línea*). El almacenamiento de los datos no debe usarse con datos de uso actual. Los almacenes de datos

- e) En cuanto a la última etapa, la de difusión, nuevamente las TIC pueden apoyar fuertemente la exposición de los análisis, tanto a lo interno de la institución (Intranet, boletines electrónicos, entre otros), como hacia lo externo, mediante un portal institucional.

2.5.2. Sistemas de control de gestión

En cuanto a los sistemas cuyo objeto es el control de gestión de la institución, se requieren al menos dos elementos para su diseño y operación.

Por una parte, es imprescindible definir al utilidad y rango de aplicación de estos sistemas, mediante un proceso previo de definir las objetivos, metas e indicadores que se espera controlar, luego se deben definir los estándares o rangos de variación de los indicadores, para definir cuándo una cierta variable está dentro o fuera del rango aceptable, para posteriormente definir qué datos se requerirán para alimentar el sistema.

Por otro lado, se requiere contar con los datos, provenientes generalmente de sistemas relacionados con la operación y administración de la institución (sistemas de seguimiento de casos, sistemas presupuestarios, de personal, entre otros), y con mecanismos y procesos de filtrado y agregación de esos datos. Todos estos procesos requieren integración de sistemas informáticos y tecnologías adecuadas para ello.

Los sistemas de Balanced Scorecard (BSC) tienen aquí un importante potencial de aplicación. Estos son definidos como “una

contienen a menudo grandes cantidades de información que se subdividen a veces en unidades lógicas más pequeñas dependiendo del subsistema de la entidad del que procedan o para el que sean necesario. Disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Data_warehouse

herramienta revolucionaria para movilizar a la gente hacia el pleno cumplimiento de la misión, a través de canalizar las energías, habilidades y conocimientos específicos de la gente en la organización hacia el logro de metas estratégicas de largo plazo. Permite tanto guiar el desempeño actual como apuntar el desempeño futuro. Usa medidas en cuatro categorías -desempeño financiero, conocimiento del cliente, procesos internos de negocios y aprendizaje y crecimiento- para alinear iniciativas individuales, organizacionales y trans-departamentales e identifica procesos enteramente nuevos para cumplir con objetivos del cliente (usuario del sistema judicial) y accionistas (ciudadanos). El BSC es un robusto sistema de aprendizaje para probar, obtener realimentación y actualizar la estrategia de la organización. Provee el sistema gerencial para que las compañías inviertan en el largo plazo -en clientes, empleados, desarrollo de nuevos productos y sistemas más bien que en gerenciar la última línea para bombear utilidades de corto plazo. Cambia la manera en que se mide y gerencia un negocio"¹³.

En la Fiscalía Regional Metropolitana Occidente, en Chile, se implementó en el año 2006 un sistema de control de gestión empleando la metodología de Balanced ScoreCard. Se construyó una aplicación informática en que es posible medir la gestión de toda la fiscalía, de las fiscalías locales e incluso de cada fiscal, en las perspectivas del ciudadano, de los usuarios directos de la fiscalía, de los procesos de trabajo y del uso de recursos humanos. Se definieron ámbitos estratégicos, y se les asociaron objetivos, metas y rangos de variación de las metas.

Disponibile en
http://www.cejamericas.org/doc/eventos/balancedscorecard_Godoy_Lillo.pdf

2.5.3. Sistemas de evaluación del desempeño

Finalmente, los sistemas que apoyan la evaluación del desempeño podrían ser considerados un subconjunto de los sistemas de control de gestión. Sin embargo, por la relevancia que tiene la evaluación del desempeño individual y grupal, y las carencias existentes también en los sistemas judiciales, se ha querido tratar por separado este tema.

En efecto, a las resistencias para hacer evaluaciones en instituciones en que tradicionalmente no las ha habido, particularmente en los tribunales de justicia, donde incluso se conciben estas evaluaciones como una intromisión a la independencia judicial, se han sumado carencias en el diseño de adecuados sistemas de evaluación.

Varios de estos sistemas se han basado en aspectos solamente cualitativos, lo que genera problemas de diferencias de criterio y aplicación a nivel local. Los esfuerzos por realizar evaluaciones incorporando más elementos cuantitativos han fracasado debido a la poca confiabilidad que se les asigna a los datos estadísticos empleados, principalmente relacionados con el movimiento de causas. Sin embargo, la tendencia creciente a rendir cuentas por el trabajo institucional, es una presión para el perfeccionamiento e implementación definitiva de este tipo de sistemas.

¹³ http://es.wikipedia.org/wiki/Balanced_Scorecard

El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, ha establecido desde 2003 un reglamento de evaluación de jueces y funcionarios judiciales, en que define cuatro factores centrales de evaluación: calidad, eficiencia o rendimiento, organización del tribunal y publicaciones. Cada factor tiene una ponderación, las que sumadas dan 100 puntos. Los factores de calidad y eficiencia o rendimiento tienen una ponderación de 40 puntos cada uno. En el caso de la eficiencia, este factor es medido cuantitativamente, mediante estadísticas judiciales, que diferencia niveles de tribunales por carga de trabajo y egreso de casos, y permite fijar rendimientos esperados por tipo de tribunal.

Disponible en
http://www.ramajudicial.gov.co/csj_portal/jsp/fra_mes/index.jsp?idsitio=6&idseccion=18

2.6. Aumento de la eficacia y eficiencia global del sistema de justicia

En la búsqueda de aumentar los niveles de eficacia en el logro de sus objetivos y de eficiencia en el uso de sus recursos, las instituciones del sector pueden seguir distintas estrategias y emplear varias herramientas de TIC, algunas de las cuales han tenido un interesante desarrollo en los últimos años. En esta sección se presentan algunas estrategias que buscan fomentar el trabajo conjunto de las instituciones del sector para enfrentar problemas comunes desde distintas ópticas, que exceden a las lógicas de preocuparse solo del trabajo de cada institución en particular, las que pueden ser sustentadas con herramientas de trabajo en grupo o de interoperabilidad entre sistemas informáticos. Además, se presentarán, a modo prospectivo, las posibilidades que ofrecen los desarrollos de lo que se ha dado en llamar la “gestión del conocimiento”.

Finalmente, se analizará la búsqueda de la eficacia y eficiencia en labores administrativas, que si bien no revisten ninguna particularidad en las instituciones judiciales respecto a empresas públicas o privadas, es un elemento muchas veces dejado de lado.

2.6.1. La persecución penal estratégica

En el capítulo 1 se indicó como una de las tendencias de cambio en materia penal, la introducción de un enfoque de “problem solution approach”, para enfrentar el fenómeno delictivo y la crisis de seguridad ciudadana que afecta las principales ciudades de la región. Este enfoque de trabajo, cuyo énfasis está puesto no en investigar casos individuales una vez producido el delito, sino que diseñar y ejecutar estrategias de intervención que investiguen y ataquen los problemas que generan la ocurrencia de delitos, afecta la labor principalmente de fiscales y policías, exige altos niveles de coordinación entre estas instituciones, un acercamiento a la comunidad, y mejoras en la gestión y organización internas, entre otros aspectos.

Algunos elementos constitutivos de este enfoque son el desarrollo de un liderazgo para hacerse cargo de dar respuestas a problemas concretos de la comunidad, mediante el establecimiento de sólidos lazos con organizaciones locales, que se orienten hacia el análisis de los problemas específicos de seguridad que afectan a esa comunidad. Este análisis permitirá distinguir tipos y causas de problemas, lo que a su vez posibilitará la focalización de la fiscalía y obligará a reorganizar sus recursos internos, y aplicar las herramientas de que dispone a la solución de estos.

La reorganización descrita debe ir acompañada de una creciente sofisticación de los procesos de trabajo de la fiscalía, y una agilización en las relaciones con la

policía y otros entes estatales que tengan intereses y misiones congruentes. Como resultado se espera el fortalecimiento de las organizaciones locales, la diversificación de actores locales y el establecimiento de alianzas con ellos.

Para hacer todo esto posible, se requiere de una constante rendición de cuentas de los avances alcanzados, la generación de información útil que de cuenta de estos avances, y un proceso de evaluación permanente.

Todo lo anterior, requiere de fuertes soportes tecnológicos. Por ejemplo, en el análisis de problemas delictivos en zonas específicas, los sistemas georeferenciales tienen un alto potencial. Sin embargo, hasta el momento no se ha podido explotar todo este potencial ante deficiencias en los sistemas de registro de los datos básicos para alimentarlos.

Otro tipo de herramientas con potencial para estos análisis, son los sistemas de data mining¹⁴, especialmente para poder detectar patrones delictivos. Nuevamente, el problema para su uso es la alimentación de los datos relacionados con los modus operandis de los delitos, contenidos en los sistemas de seguimiento de casos de la fiscalía.

Por otro lado, se necesita desarrollar formas de comunicación fluidas con la comunidad, un registro de estas comunicaciones,

¹⁴ Bajo el nombre de **minería de datos** se engloban un conjunto de técnicas encaminadas a la **extracción de conocimiento procesable, implícito en las bases de datos**. Las bases de la minería de datos se encuentran en la inteligencia artificial y en el análisis estadístico y mediante los modelos extraídos utilizando técnicas de minería de datos se aborda la solución a problemas de predicción, clasificación y segmentación. Disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Data_mining

herramientas para dar seguimiento a los acuerdos que se alcancen, y el desarrollo de indicadores que permitan resumir las variables principales del avance logrado, para poder ser difundidas entre los actores relevantes.

En cuanto al enfoque de persecución penal estratégica, ya se ha mencionado como uno de sus elementos constitutivos la coordinación entre fiscales y policías, y la de estos con organizaciones locales y otros entes con objetivos similares (municipios, entre otros). Para esta labor, también las TIC pueden ofrecer apoyos, tales como canales de comunicación (líneas telefónicas, páginas web, entre otros), sistematización del registro de acciones ejecutadas, estadísticas de distintos aspectos, por mencionar algunos.

En el municipio de Miraflores, en Lima, Perú, viene operando hace 20 meses un sistema llamado “Alerta Ciudadana”, en el cual la combinación de diversas tecnologías telefónicas, de modelos georeferenciales y de comunicaciones por Internet, ha permitido bajar la delincuencia en un 30%, con un modelo de funcionamiento de bajo costo.

2.6.2. Herramientas para facilitar la coordinación

a) Interoperabilidad

Para facilitar las necesarias coordinaciones entre instituciones del sector justicia, las TIC tienen el importante rol de poder hacer interoperables sus sistemas informáticos, en que lo fundamental es la posibilidad de acceder y usar datos que están en los sistemas informáticos de los otros.

Para ello, el avance de las TIC ha estado orientado en los últimos años a desarrollar estándares abiertos de datos, lo que significa que no se deba estar atado a alguna tecnología o proveedor en especial para

poder acceder a datos de otras aplicaciones. De esta manera, la posibilidad de interconexión con otros sistemas pasa a ser un problema de implementación y de definiciones estratégicas, y no un problema tecnológico.

En este ámbito, en donde las instituciones usualmente son muy celosas de lo que consideran “su” información, es posible avanzar mucho más de lo que se ha hecho. Para ello, se pueden diseñar estrategias de avance gradual, en que se comience a compartir datos para labores en que claramente hay interrelación, como por ejemplo las solicitudes de audiencias que le puede hacer una fiscalía a los tribunales, para pasar posteriormente a compartir más datos.

b) Trabajo colaborativo

Son numerosas las necesidades de mejorar la colaboración entre personas en la ejecución de los distintos procesos de trabajo, tanto al interior de una institución, como entre instituciones. Así, por ejemplo:

- el agendar una audiencia involucra la coordinación de varias personas a la vez;
- el tomar una decisión de terminar un caso por un término facultativo del Ministerio Público implica también la colaboración entre distintos entes;
- el realizar una investigación de un delito implica no solo coordinación al interior de la fiscalía, sino que también con la policía;
- el mismo desarrollo de una persecución penal estratégica implica altos niveles de colaboración entre instituciones.

En resumen, cuesta encontrar alguna actividad en los procesos que se han tratado en este capítulo, en la cual no sea necesaria la colaboración entre personas.

Dado este contexto, existen diversas herramientas tecnológicas que pueden ayudar a este fin, desde el correo electrónico y la intranet, hasta herramientas más sofisticadas, como los llamados groupware¹⁵, que están diseñado especialmente para que un equipo de trabajo se comunique y pueda desarrollar proyectos conjuntos.

2.6.3. Gestión del conocimiento

Con la finalidad de aprovechar los conocimientos y la experiencia del personal de una institución, se han desarrollado en los últimos años diversas metodologías y herramientas que persiguen sistematizarlos y usarlos posteriormente para mejorar la eficacia y eficiencia.

Para ello, se ha acuñado el término “Gestión del conocimiento (del inglés Knowledge Management)”, el que es definido como “un concepto aplicado en las organizaciones, que pretende transferir el conocimiento y experiencia existente entre sus miembros, de modo que pueda ser utilizado como un recurso disponible para otros en la organización.

Usualmente el proceso requiere técnicas para capturar, organizar, almacenar el conocimiento de los trabajadores, para transformarlo en un activo intelectual que preste beneficios y se pueda compartir. En la actualidad, la tecnología permite entregar herramientas que apoyan la gestión del conocimiento en las empresas, que apoyan la recolección, la transferencia, la seguridad y la administración sistemática de la información, junto con los sistemas diseñados para ayudar a hacer el mejor uso de ese conocimiento. En detalle refiere a las herramientas y a las

¹⁵ “Se refiere a los programas informáticos que integran el trabajo en un sólo proyecto con muchos usuarios concurrentes que se encuentran en diversas estaciones de trabajo, conectadas a través de una red (internet o intranet). Disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/Groupware>

técnicas diseñadas para preservar la disponibilidad de la información llevada a cabo por los individuos dominantes y para facilitar la toma de decisión y la reducción de riesgo”¹⁶.

Una de las clases de sistemas informáticos con potencial de aplicación en los sistemas de justicia son aquellos que sistematizan buenas prácticas, e incluso reglas de decisión. En el primer caso, estos sistemas se han denominado Decision Support Systems (DSS), y lo que hacen es apoyar la toma de decisiones en procedimientos que han podido ser estandarizados. Si a estos procedimientos estandarizados se les agregan algunas reglas de toma de decisiones de expertos en algún ámbito, se llega a lo que se ha llamado los Sistemas Expertos. Un área en donde se han desarrollado estos sistemas expertos ha sido el diagnóstico médico.

La aplicación de este tipo de sistemas debe ser analizado cuidadosamente en el ámbito de las instituciones del sistema judicial, de modo de identificar posibles decisiones que pudiesen ser soportados por algún tipo de DSS. Al respecto, hay desarrollos discutibles, como son los grandes call center, en los cuales el grado de estandarización en algunos casos es tal, que muchas veces puede producir un efecto contraproducente en el usuario, cuyo deseo es que se escuche su caso y en lugar de ello, lo que tiene son una serie de respuestas y pasos automatizados.

No obstante lo anterior, en las instituciones del sistema de justicia existen algunos desarrollos que pueden caber dentro del concepto de los DSS, como por ejemplo el chequeo previo de admisibilidad formal de ciertas demandas, lo que da claras señales de certidumbre a la comunidad legal, o el apoyo a la toma de decisiones de casos

estandarizados y de alto volumen, en el caso del Ministerio Público.

Con todo, se estima que las posibilidades de los DSS son interesantes, debido a que su desarrollo implica la difusión y adopción de las mejores prácticas en las áreas que se definan con potencial de estandarización. Para ello, la vía recomendada es avanzar en la clasificación de algunos tipos de decisión, esencialmente en lo relacionado con la gestión de despachos, y definir criterios para ver en cuáles de esas decisiones es posible la estandarización de un procedimiento.

2.6.4. Herramientas para la administración de recursos (ERP)

Otro ámbito de aplicación de las TIC es la gestión administrativa o de apoyo de las instituciones del sistema de justicia. Este tipo de gestión es común a cualquier organización, ya que todas tienen empleados, emiten pagos, arriendan o adquieren edificaciones para albergar sus operaciones, adquieren bienes y servicios para operar, tienen necesidad de asegurar a sus empleados e infraestructura, almacenan documentos y deben responder a partes interesadas en su desempeño. En el caso de una empresa, esta responde a una junta de directores o a accionistas, en cambio las instituciones judiciales responden a los ciudadanos, mediatizados por el esquema institucional y político de cada país.

Si se mira a la operación rutinaria de estas instituciones desde este punto de vista, existe todo un andamiaje para que las operaciones se puedan realizar según la misión y visión organizacional, que contempla las siguientes áreas.

- Recursos humanos
- Compras y finanzas
- Administración de bienes muebles e inmuebles

¹⁶

http://es.wikipedia.org/wiki/Gesti%C3%B3n_del_c_onocimiento

En dichas áreas, la tecnología puede ayudar en la transformación de una institución burocrática a una más ágil y conectada con los ciudadanos.

a) Recursos Humanos

El activo más importante de toda institución es su recurso humano. Es tan importante que en años recientes el nombre se ha transformado a “Capital Humano”. El buen funcionamiento de toda institución depende del reclutamiento, adiestramiento y desempeño de sus empleados.

Las TIC pueden apoyar todos estos procesos. Por ejemplo, mediante la publicación de las convocatorias o concursos a puestos vacantes en el portal institucional, se logra mayor apertura a los procesos y desde el punto de vista del ciudadano se mejora en la igualdad de oportunidades para competir en el mercado laboral.

Mediante el uso de un sistema informático de administración de recursos humanos se pueden publicar las convocatorias, recibir solicitudes con sus debidos documentos de apoyo, asignarlos mediante procedimientos de flujo de trabajo a los encargados de analizar los documentos y manejar todo el proceso de reclutamiento incluyendo su designación al cargo correspondiente.

Igualmente importante para un sistema de Recursos Humanos es la nómina o pago de remuneraciones. Mediante sistemas computarizados se mantiene con exactitud los datos de cada empleado de la institución, incluyendo los días trabajados por diversos conceptos, los pagos asociados, los datos que pudiesen ser compartidos con otras entidades del gobierno, entre otros. Todo esto con la debida seguridad, basado en la asignación de diversos perfiles y roles de uso y administración del sistema informático, para asegurar la privacidad del empleado.

Otro concepto importante es mantener un registro de las capacitaciones y certificaciones obtenidas durante la vida laboral de un empleado. Con esto se puede llevar un control de cuales entrenamientos ha tomado el empleado, y utilizar eso como base para ascensos o cambios de puestos. Todo el manejo de movimientos de personal entre unidades de trabajo, ya sea por ascensos o movimientos laterales, puede ser controlado mediante un sistema computarizado.

Utilizar un portal interno solo para empleados permitiría sustituir los formularios tradicionales en papel para propósitos como solicitudes de vacaciones o uso de días acumulados por enfermedad al igual que cualquier otra transacción que requiera la intervención humana.

Es significativo el ahorro que se puede lograr mediante el uso de tecnología en los aspectos relacionados a la administración del Capital Humano.

b) Compras y Finanzas

El funcionamiento diario del sistema judicial requiere de compras y contrataciones, al igual que del pago de proveedores de bienes y servicios.

Las empresas de mayor envergadura llevan años utilizando un tipo de sistema financiero integrado, llamado “Enterprise Resource Planning” o ERP. Estos sistemas actualmente se han adaptado para ser utilizadas por entidades gubernamentales y son conocidos como “Government Resource Planning” o GRP.

Estos sistemas tienen la capacidad de integrar todo el ciclo fiscal en un solo conjunto de aplicaciones, permitiendo el seguimiento y control fiscal desde la creación del presupuesto hasta el pago a proveedores, contratistas, empleados y su conciliación bancaria.

Todo el proceso de compras, catálogo de proveedores, solicitud de cotizaciones, manejo de subastas, creación de órdenes de compra, recibo de mercancía, control de inventario y activos fijos, pago y administración de proveedores puede ser controlado, rastreado y tramitado sin la necesidad de un solo papel.

Adicionalmente, esto permite realizar las auditorías pertinentes.

c) Administración de Bienes muebles e inmuebles

El contar con la infraestructura física adecuada para recibir ciudadanos de todo índole, incluyendo aquellos con impedimentos físicos, es parte de los requerimientos para un buen servicio.

Utilizando sistemas como los anteriormente descritos (GRP), o mediante sistemas independientes, se puede llevar control de los bienes inmuebles utilizadas por el sistema judicial incluyendo un inventario detallado de dichos inmuebles y los mantenimientos que se han previsto.

En lo referente al control de bienes muebles, se puede tomar como ejemplo la gestión de una flota de vehículos oficiales. Teniendo una base de datos que contenga el inventario y localización de vehículos, incluyendo información relacionada a su mantenimiento, es posible controlar gastos mediante la implementación de un programa de mantenimiento preventivo, reduciendo así los gastos de reparaciones de emergencia.

Algunas entidades de gobierno y empresas privadas han comenzado a utilizar sistemas de rastreo de vehículos mediante la tecnología de GPS o Sistemas de Posicionamiento Global. Este sistema garantiza la seguridad del personal y del vehículo llevando un control al segundo de la localización del vehículo incluyendo su velocidad de traslación. Mediante estos

sistemas los ocupantes pueden emitir una señal de emergencia e instantáneamente se conoce la localización exacta del vehículo, inclusive es posible establecer una comunicación vía celular de existir cobertura en el área, aumentando la posibilidad de que la ayuda necesaria llegue a tiempo.

2.7. Desarrollo de efectivos mecanismos de atención y comunicación con sus usuarios y con la ciudadanía

2.7.1. Relación con los usuarios

La necesidad de desarrollar mecanismos adecuados de comunicación con sus usuarios es común a todas las instituciones del sector. Sin embargo, existen diversas prioridades y urgencias.

Es así como para el Ministerio Público, es esencial desarrollar buenos mecanismos de gestión del proceso de atención de víctimas y testigos, para los siguientes propósitos o necesidades:

- a) Dado que la fiscalía puede recibir directamente la primera denuncia de un delito por parte de la víctima o alguien del entorno de ésta, o de algún testigo. En dicho caso, se requiere entrevistar a la persona que hace la denuncia y, en caso necesario, proveerle de servicios inmediatos de protección. En caso que la denuncia sea recibida por la Policía, y luego comunicada a la Fiscalía, usualmente el fiscal entrevistará a la víctima y su entorno, y analizará si es necesario darle protección especial.
- b) En caso que el fiscal haya decidido aplicar algún término facultativo y no presentar el caso ante un tribunal, debe comunicarle tal decisión a la víctima, explicarle los motivos de esta y pedir su colaboración en caso de encontrarse nuevos antecedentes para investigar el hecho.

- c) En caso de haberse definido como necesaria una protección especial, esta es encargada a equipos especializados de la fiscalía, quienes analizan el tipo de apoyo a prestar, ya sea económico, médico, psicológico, de vigilancia policial, de cambio de domicilio, de tener comunicación expedita con la fiscalía, entre otros, y dependiendo de la naturaleza del delito denunciado.
- d) En el marco de una investigación o de un caso ya formalizado, el fiscal necesita entrevistar, probablemente más de una vez, a la víctima, personas de su entorno, testigos y otras personas que puedan entregar antecedentes relevantes. Adicionalmente, se necesita el acuerdo de la víctima para poder pedir algunos tipos de término del caso, y por tanto, necesita conocer cuales son sus expectativas e intereses.
- e) En el marco de un juicio oral, se requiere una labor de preparación de víctimas y testigos para su declaración en las audiencias de juicio, de modo que conozcan la dinámica del juicio, y puedan estar preparados para enfrentar los interrogatorios a los que serán sometidos.

Para todas estas labores se requiere el apoyo de TIC. Así, para recibir personas en la fiscalía, ya sea porque vienen a denunciar un delito, porque fueron citadas a declarar ante el fiscal, porque fueron citadas para seguir algún tratamiento de apoyo, o porque van a ser preparadas para el juicio oral, o simplemente porque quieren saber el estado de avance de un caso en que están involucradas, se requiere de una organización y un apoyo informático que permitan regular y darle atención adecuada a este flujo de personas, que podría llegar a ser alto.

Medidas como establecer segmentaciones del tipo de atención que se les dará a las personas, regular el flujo de personas mediante establecimiento de agendas y turnos específicos para el tipo de atención a

brindar, son ejemplos de algunas medidas útiles. Más aún, establecer mediciones tales como los tiempos de espera de las personas, el tiempo en el cual fueron atendidos, y en especial medir la opinión de las personas respecto al servicio recibido, son elementos que ayudan a mejorar permanentemente este proceso.

En la Fiscalía Regional Metropolitana Sur de Chile, se ha implementado la plataforma CRC (Creando Relaciones con el Cliente), que es una Plataforma telefónica de salida, soportada en aplicación informática, cuyo objetivo operacional es efectuar una primera entrevista a la Víctima / Denunciante. Si es necesario entrevistar a la persona, la aplicación informática permite asignar en línea la fecha y hora de la entrevista, la persona a entrevistar y, el día de la entrevista, permite registrar cuándo llegó la persona, cuánto esperó y en cuánto tiempo fue atendida.

Para la labor de comunicarse con las víctimas para informarles que su denuncia fue archivada o no seguirá siendo investigada, y los motivos de ello, es también una labor que puede requerir de TIC para su mejor desempeño. Mediante esta labor, usualmente son llamados telefónicos posteriores al envío de cartas, es posible incluso recabar algunos antecedentes que puede que no hayan sido registrados en los antecedentes iniciales del caso, y es una buena señal hacia la víctima de que la fiscalía al menos está interesada e informarle personalmente de lo que está decidiendo respecto a su caso. Para ello, se requiere registrar el resultado de estas llamadas. Las TIC, a través de las aplicaciones CRM (Customer Relationship Management ¹⁷)

¹⁷ La administración de la relación con los clientes CRM es parte de una estrategia de negocio centrada en el cliente. Una parte fundamental de su idea es, precisamente, la de recopilar la mayor cantidad de información posible sobre los clientes, para poder dar valor a la oferta. La empresa debe trabajar para conocer las necesidades de los mismos y así poder

tiene un importante potencial de aplicación en este campo.

En el caso de que se le de a la víctima alguna atención especializada (apoyo médico, psicológico, económico, de protección, entre otros), es necesario registrar qué servicios se le ha dado, y los resultados de este, y adicionalmente se necesita informar al fiscal encargado del caso del avance de estos servicios, ya que es posible que la víctima haya aportado nuevos antecedentes en el marco de la prestación de estos servicios. Para esto, las TIC pueden apoyar con sistemas que se conecten con los del fiscal, y le informen de hechos relevantes, y además que registren las actividades y avance de las prestaciones dadas.

En el caso de los tribunales de justicia, el mayor flujo de usuarios se relaciona con la

adelantar una oferta y mejorar la calidad en la atención.

Cuando hablamos de mejorar la oferta nos referimos a poder brindarles soluciones a los clientes que se adecuen perfectamente a sus necesidades, y no como rezan muchos opositores a estas disciplinas generarles nuevas necesidades.

Por lo tanto, **el nombre CRM hace referencia a una estrategia de negocio basada principalmente en la satisfacción de los clientes**, pero también a los sistemas informáticos que dan soporte a esta estrategia.

Hoy existen muchos sistemas que automatizan el control de la relación con el cliente, y permiten mantener todas las herramientas comerciales a disposición del operador, que no necesariamente deberá ser un telemarketer (persona que opera los sistemas de este tipo), aunque esta persona es quién más contacto tiene con sistemas de este tipo. Los sistemas CRM no siempre están relacionados con el telemarketing, en cambio el telemarketing indefectiblemente está relacionado con los sistemas CRM, a modo de ejemplo podemos ver el avance de nuevas tecnologías donde el [Bluetooth](#) puede tener una relación directa con un teléfono móvil de un cliente y facilitar el proceso de venta dentro de un radio sin acudir a ningún operador, de la misma forma acceden la plataforma de los mensajes de textos a teléfonos móviles, etc. Disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/CRM>

necesidad de saber el estado de avance de algún caso, y con la asistencia a audiencias. Para lo primero, el desarrollo de aplicaciones que permitan entregar información fidedigna y oportuna, puede evitar la realización de muchos viajes de usuarios a los tribunales. Respecto a lo segundo, se requiere buenas herramientas de programación de audiencias, para regular adecuadamente los flujos de personas, evitando grandes concentraciones en horarios reducidos.

2.7.2. Relación con la ciudadanía

Crecientemente las instituciones del sistema de justicia requieren comunicarse con sus usuarios y, en general, con la ciudadanía. Por un lado, el desarrollo de aplicaciones que permiten que los usuarios introduzcan documentos electrónicos a las instituciones, la posibilidad de consultar en línea el estado procesal de algunos casos y algunas resoluciones, los desarrollos de los tribunales sin papeles y la litigación a través de Internet, hacen que desde el punto de vista de la operación rutinaria de la justicia, se haya inaugurado una nueva vía de contacto con los usuarios de la justicia.

Sin embargo, es necesario comunicarse también con la ciudadanía, ya que algunas leyes de transparencia de las actuaciones de los entes públicos así lo están exigiendo, pero también ha habido políticas institucionales que persiguen rendir cuentas del desempeño institucional y, en general, hacer éste desempeño más transparente y comprensible.

Un importante rol han tenido también los esfuerzos por combatir la corrupción en el aparato estatal, al que no se han restado las instituciones judiciales. En efecto, para este objetivo, las TIC proporcionan amplias posibilidades, por ejemplo permitiendo saber cuáles son todas las actuaciones relacionadas con una causa, y las fechas de ellas, lo que en sí mismo resta importantes

espacios de discrecionalidad a la labor de algunos funcionarios, que antiguamente podían manipular actuaciones escritas y reservadas al conocimiento de las partes.

Así como el ejemplo anterior, son múltiples las posibilidades de aplicación de las TIC para hacer más transparente el desempeño de las instituciones. Otros ejemplos son la posibilidad de ver las estadísticas de distintas unidades, y plantearse interrogantes acerca de la productividad de algunas de éstas; otra posibilidad es analizar la ejecución presupuestaria, y compararla con otras instituciones públicas; también es posible fiscalizar las actuaciones de las autoridades públicas, entre otros varios ejemplos.

CEJA ha publicado tres reportes del “Índice de Acceso a la Información Judicial a través de Internet”, en donde se evalúan las páginas web de los Poderes Judiciales y Ministerios Públicos de los 34 países miembros de la Organización de Estados Americanos y se confecciona un ranking. El índice está compuesto por varios indicadores, que evalúan aspectos como la actualización de estadísticas, el acceso a sentencias y reglamentos, el acceso a licitaciones de bienes y servicios, los concursos y contratación de personal, el patrimonio y antecedentes curriculares de la autoridades de la institución, entre otros aspectos. Disponible en <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-indice-accesibilidad3.pdf>

En resumen, se puede decir que las TIC hacen posible mayores niveles de transparencia. Sin embargo, los problemas de transparencia en el sector no están ni pasan por dificultades tecnológicas, sino que por definiciones de política institucional e incluso, por restricciones culturales.

De este modo, no es extraño escuchar mencionar en las instituciones de este sector que “todo es público, con excepción de lo que es reservado”, lo que significa un importante cambio de mentalidad en

entidades que por siempre estuvieron ajenas al escrutinio público.

Los temas que se discuten actualmente en este ámbito, tienen que ver con la confidencialidad de algunos datos, ya que se dice que la publicidad irrestricta de todos los datos podría vulnerar los derechos de algunas personas. Al respecto, se han tomado algunas iniciativas, como es la elaboración de las llamadas “Normas de Heredia”, en donde se hace, entre otros aspectos, una declaración de qué tipo de información, relacionada con la tramitación judicial debería ser reservada.

Estos son elementos debatibles, especialmente porque la introducción de la oralidad para el procesamiento de casos, en que las decisiones judiciales se deben tomar en audiencias orales y públicas, y por tanto todo lo que se discuta en esas audiencias podría ser de conocimiento de cualquier persona, supondría un fuerte cuestionamiento a alguna de estas normas de establecer reserva de datos.

En otro plano, otro ámbito en el cual las TIC tienen un potencial de aplicación es en la relación entre las instituciones del sector y los medios de comunicación, y en donde portales institucionales con buenos motores de búsqueda pueden facilitar esta relación.

Las sesiones del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México pueden ser seguidas en vivo, a través del portal de la institución, disponible en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/>.

Lo mismo ocurre en Brasil, en donde el Supremo Tribunal federal tiene un canal de televisión abierta, cuya página web es <http://www.tvjustica.gov.br/>

3. Recomendaciones para la gestión de las TIC en la administración de justicia

Tal como se mencionó en el capítulo previo, el objeto de este tercer capítulo es dar una respuesta a las interrogantes de cuáles podrían ser los costos y condiciones de implementación de las TIC que se han tratado en el capítulo anterior, junto con algunas recomendaciones acerca de qué debería hacer una institución del sector para su introducción.

Para ello, el capítulo se divide en tres partes. En la primera de ellas, se hace un somero diagnóstico acerca de algunas experiencias en la región relacionadas con la introducción de TIC en la administración de justicia. En segundo lugar, se presentan recomendaciones acerca de cómo podría organizarse una institución del sector para la incorporación productiva de las TIC. En tercer término se trata la relación entre las instituciones del sector y las empresas proveedoras de tecnologías.

3.1. La incorporación de las TIC en la administración de justicia en América Latina

Si bien la inversión tecnológica en apoyo a los diferentes cambios que han venido experimentado las instituciones del sistema de justicia en toda América Latina ha sido significativa, especialmente en los tribunales de justicia, ha habido dificultades que es necesario superar. Estas son:

a) Uno de los errores primarios en todo proyecto de modernización, y no limitado a los de sector justicia, ha sido el de aplicar tecnología sin un proceso previo de análisis acerca de qué prácticas se quiere cambiar y qué resultados se espera lograr. En todo proyecto de

modernización se debe llevar a cabo un estudio minucioso de cuáles serán los procesos de trabajo a los cuales se les incorporarán TIC, y cuáles serán los cambios en dichos procesos. No realizar esto garantiza el fracaso, ya que cuando se aplica tecnología de forma descontrolada, sin un plan estratégico y sin realizar procesos de reingeniería, simplemente se “mecaniza la ineficiencia”.

- b) Una manifestación de lo anterior lo constituyen los proyectos con alcances o expectativas no definidas totalmente, o bien con expectativas desmedidas, o con múltiples y contradictorias expectativas de distintos grupos de interés.
- c) En particular, las inversiones y desarrollos tecnológicos en el sistema de justicia han tenido muchas veces una relación dificultosa con las reformas procesales que se han hecho, fundamentalmente debido a una evidente desconexión entre los proyectos informáticos y los procesos de reforma en el sector, que se han tratado en algunos casos como si fueran cosas sin ninguna relación, en lugar de analizarlas como herramientas para lograr un propósito común, que es un mejor funcionamiento de la administración de justicia.
- d) En varios casos se ha visto también deficiencias en la capacidad interna de las instituciones para definir los requerimientos y funcionalidades que deben proveer los sistemas informáticos, lo que ha significado que este vacío lo hayan tenido que llenar las empresas especializadas proveedoras de sistemas informáticos. En este mismo aspecto, es también un problema el que continuamente, cuando ya se está desarrollando un proyecto de TIC, se estén cambiando las funcionalidades y alcances deseados.

- e) Otro problema ha sido un inadecuado uso de la estrategia de implementación de sistemas informáticos de los proyectos piloto, en los que no se ha planificado el proceso de réplicas posteriores, quedando sujeto esto a los avatares de la contingencia, lo que obviamente perjudica el buen funcionamiento de las instituciones.
- f) Otra dificultad relacionada con las estrategias de implementación y los proyectos pilotos, ha sido la falta de recursos para la ampliación de lo logrado, y para el mantenimiento permanente que se requiere para darle continuidad a la operación.
- g) Siguiendo con la lista de dificultades a superar, están los problemas para interconectar los sistemas entre instituciones, los que si bien tiene elementos técnicos, también contiene elementos de definiciones políticas.
- h) Finalmente, ha habido problemas en la relación con empresas proveedoras, respecto a la propiedad intelectual de las licencias de los sistemas informáticos que se han desarrollado, especialmente los de seguimiento de casos. En efecto, no siempre se ha negociado a favor de la institución la propiedad intelectual resultante de los proyectos de consultorías y desarrollos realizados, y por ende, el sistema informático que ha resultado de la consultoría se vuelve a vender a otros clientes, sin devolverle ese beneficio al cliente inicial y generando una excesiva dependencia de las instituciones respecto a las empresas.

Como puede concluirse de la lectura de las dificultades que ha habido en la región en la introducción de TIC en la justicia, el escenario no es sencillo, ya que ha habido problemas tanto en definiciones estratégicas como en la gestión del proceso de incorporación de las TIC. Sin embargo, la identificación y análisis de estas dificultades se estima que permitiría su superación, para

lo cual se entregan a continuación algunas recomendaciones.

3.2. La gestión y organización para la incorporación de TIC

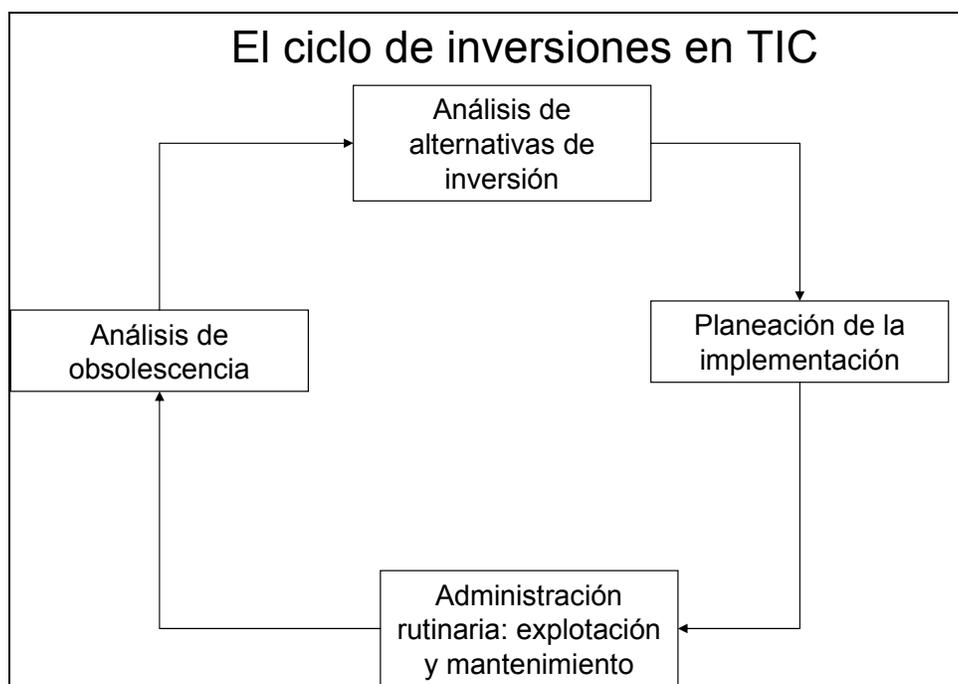
Ya se ha mencionado anteriormente que la mera instalación de computadoras y teléfonos en los despachos judiciales y en las áreas de gerencia y gobierno no garantizan la “introducción” de TIC en la administración de justicia, en el sentido de que no se garantiza de que cambien las prácticas de los funcionarios, y que los posibles cambios vayan en la dirección deseada. Además, los costos cada vez más bajos de computadoras y teléfonos, han hecho que este tipo de artículos sean ya considerados como un commodity y formen parte prácticamente del “mobiliario” de cualquier oficina de trabajo.

La gestión de las TIC también requiere la incorporación de criterios de eficacia y eficiencia, debido a la amplia variedad de ofertas disponibles. Por ello, el saber qué tecnología o solución informática o de comunicaciones es la más apropiada para una institución judicial requiere un proceso de estudio y análisis que se puede volver altamente complejo, dependiendo de la magnitud de los cambios que se desea lograr.

Por ejemplo, instalar sistemas de seguimiento procesal, que como se ha dicho apoyan el “corazón” de la labor operativa en tribunales, fiscalías y defensorías, y constituyen la base para extraer los datos para los sistemas de control de gestión y de estadísticas, entre otros, es una labor delicada, porque además el desarrollo e implementación de este tipo de sistemas requiere tiempos prolongados y un gran esfuerzo de tiempo de varias personas, por lo que cometer errores en esta elección puede tomar unos cuantos años para ser revertida.

Por otro lado, es necesario distinguir distintas etapas en la gestión de las TIC. Usualmente, los esfuerzos se han centrado en las etapas previas a las incorporaciones de TIC, en las cuales se hacen estudios para analizar la mejor alternativa de inversión. Sin embargo, una vez definida esta inversión inicial, es necesario planear la implementación de la solución definida, y

posteriormente se debe administrar su operación rutinaria, y realizar como cualquier otra inversión, mantenimientos periódicos. Además, como cualquier otra inversión, se requiere analizar en qué momento la tecnología en uso puede haber quedado obsoleta y sea necesario un nuevo proceso de inversión.



Este ciclo, como se ha dicho, muchas veces es pasado por alto, generándose numerosas dificultades, entre las cuales se pueden mencionar:

- a) En la elaboración presupuestaria se consideran las inversiones, pero usualmente se pasan por alto los costos de implementación y mantenimiento, los cuales pueden llegar a ser porcentajes no menores de la inversión inicial. Por ejemplo, y haciendo la advertencia que las cifras pueden variar mucho de acuerdo al tipo de inversión, un sistema de seguimiento procesal puede significar una inversión de unos cuantos millones

de dólares, pero su mantenimiento anual puede constituir alrededor de un 15% de su desarrollo inicial.

- b) Cuando se adquieren tecnologías sofisticadas, se requiere personal apropiado para su operación. Por ejemplo, si se han adquirido sistemas de seguimiento procesal con uso de bases de datos de gran tamaño, y se ha definido que estas bases de datos residan en computadoras que son administradas por la institución, se requiere de administradores de bases de datos profesionales. Esto no sería un problema, a no ser que usualmente los salarios de mercado de este tipo de

profesionales están muy por sobre lo que las instituciones judiciales acostumbran a pagar a sus empleados “administrativos”. Adicionalmente, se debe tomar en consideración el costo de adquisición, mantenimiento y reposición del hardware donde estarán almacenados estas bases de datos y aplicativos.

- c) Un ejemplo de rápida obsolescencia tecnológica lo constituyen las computadoras personales. Nuevamente, dependiendo del tipo de sistemas que se requiera operar desde estas computadoras, podría ser necesario renovar periódicamente el parque de computadoras, lo que es un problema para los ritmos de adquisiciones de bienes por parte de las instituciones judiciales. Una alternativa a este problema es el arriendo de las computadoras, con la obligación del proveedor de mantenerlas en funcionamiento y renovarlas cada cierto tiempo. Esta práctica se lleva a cabo con éxito en la Rama Judicial de Puerto Rico.

3.2.1. Recomendaciones para la decisión de inversión en TIC

Lo primero que es necesario recomendar, antes de emprender cualquier inversión en TIC, es que no tiene sentido invertir en esta área si es que la decisión de inversión no forma parte de la implementación de un plan estudiado de desarrollo de tecnologías para fortalecer la gestión de la institución, y a su vez ese plan de fortalecimiento no forma parte de un plan estratégico global, que contemple no solo la incorporación de TIC, sino que contenga también elementos específicos de cada uno de los procesos de trabajo que podrán ser mejorados con el apoyo de TIC.

En este sentido, las decisiones de inversión en TIC deben conjugar por una parte una visión estratégica del desarrollo institucional, con un conocimiento técnico de buen nivel,

que aporte información acerca de las tendencias también en el sector de las TIC, y que generen como resultado la elección de las TIC más apropiadas para los fines de la institución.

Este tipo de decisiones no pueden ser dejadas solamente en manos de los expertos tecnológicos, y no solo por la magnitud de las inversiones involucradas, sino que por las consecuencias en la operación misma de los despachos judiciales, de las fiscalías, de las defensorías o de las unidades policiales. En efecto, los expertos tecnológicos saben de tecnología, pero no necesariamente saben de la operación de las instituciones de justicia. En este sentido, es ineludible la responsabilidad de las autoridades institucionales en definir los criterios de inversión, sujetos a los planes estratégicos, para de esta forma dar las políticas generales dentro de las cuales se enmarcarán las incorporaciones de tecnologías.

Preguntas básicas para la decisión de inversión en TIC

1. ¿Esta inversión está contemplada como parte de un plan estratégico global?
2. ¿Están claros los procesos de trabajo que serán afectados con la inversión, y cuál será el impacto deseado sobre ellos?
3. ¿Tengo las capacidades internas, o las puedo contratar en el mercado, para tener una razonable seguridad de que la decisión técnica es la más apropiada para mi institución?
4. ¿Están las autoridades institucionales suficientemente enteradas de la decisión que se está tomando, y han participado en al menos definir los criterios estratégicos de la inversión?

Respecto a los criterios con los cuales elaborar un plan de incorporación de las TIC, se pueden mencionar:

- Priorizar aquellos sistemas o tecnologías que apoyen los procesos centrales del negocio de la institución, como son los sistemas de seguimiento de casos, ya que estos sistemas constituyen la base sobre la cual desarrollar otras aplicaciones para apoyar los procesos de gobierno y gerencia, los procesos administrativos, y es de donde usualmente se puede extraer información para hacer más transparente el desempeño institucional. Se recomienda también, en el diseño de estos sistemas, incorporar a todos los potenciales usuarios de los datos y operaciones que se puedan extraer y que serán apoyados por este sistema, de manera de no dejar de lado requerimientos cuya posterior satisfacción puede llegar a ser costosa.
- Analizar las experiencias de incorporación de TIC de instituciones similares, o con las cuales exista permanente contacto, de modo de extraer lecciones del camino ya recorrido por otras entidades.
- Realizar análisis de los costos y beneficios de alternativas de TIC, no solo desde el punto de vista estrictamente tecnológico, sino que del impacto que estos pueden tener sobre los procesos de trabajo de la institución.

Una vez definido el plan de incorporación de tecnologías, llamado también en forma genérica “plan informático”, su ejecución debe quedar en manos de personas con las atribuciones de poder suficientes, y con los conocimientos técnicos adecuados, o al menos con un asesoramiento técnico de buen nivel.

3.2.2. Recomendaciones para la etapa de implementación de TIC

Una vez decidida la incorporación de alguna TIC, se debe preparar un plan de implementación, y luego este debe ejecutarse, para posteriormente evaluar los resultados obtenidos.

En la elaboración de los planes de implementación, se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) **Dimensionar de manera detallada, las capacidades y recursos con que se cuenta, de manera de no estimar erróneamente los tiempos de implementación.** Cuando los proyectos son de gran magnitud, usualmente se contratan servicios especializados de empresas externas, y también se destina personal de la institución a trabajar con distinta intensidad y bajo distintos roles con los prestadores externos de servicios. Los tiempos y responsabilidades del personal de la institución deben también ser cuidadosamente planificados, de manera de que exista una adecuada compatibilidad entre las labores rutinarias del personal asignado y la destinación temporal al proyecto en desarrollo, considerando reemplazos parciales o totales, en caso necesario.
- b) La implementación de TIC implica no solo problemas o desafíos de naturaleza técnica, sino que principalmente de carácter cultural, ya que lo que se modificará es la rutina de trabajo de las personas. Al respecto, **el plan de implementación no puede dejar de contener un plan de capacitación y entrenamiento de todos los usuarios de la nueva TIC**, por muy simple que esta puede parecer. Metodologías que privilegien el entrenamiento por parte de compañeros de trabajo, previamente capacitados a su vez, y destinados temporalmente a esta labor

respondiendo a un diseño previo, y no a una medida de emergencia o como subsidio a la falta de un plan de capacitación, son recomendables.

- c) Se recomienda, especialmente cuando se tengan que implementar cambios notorios o sistemas complejos, **emplear estrategias en la cual la implementación se realice por etapas sucesivas, y no abarque a toda la institución a la vez**, salvo, claro está, que por motivos de la naturaleza misma del cambio este deba darse en toda la institución a la vez. En la región, desafortunadamente, se ha seguido en forma inadecuada la estrategia de proyectos piloto, en los cuales se deja funcionando un sistema en un área restringida de la institución, pero no se planifica desde un inicio de qué forma continuar con las réplicas del proyecto piloto. Esto ha terminado en varios casos en que los pilotos nunca se han expandido al resto de la institución.
- d) En contraposición a esa estrategia, se recomienda que **el plan contenga desde un inicio un cronograma de la implementación completa**, aunque esto signifique largos periodos. Esta estrategia tiene la ventaja de que es posible aprender de las etapas previas, y a la vez da una señal clara a toda la institución de que el cambio llegará a todas partes, aunque este demore.

En cuanto a la ejecución de los planes de implementación, se recomienda:

- a) Mantener una estrecha coordinación con las labores de capacitación.
- b) Realizar un monitoreo permanente de su avance, de manera de detectar oportunamente posibles dificultades y solucionarlas a la brevedad, en lugar de seguir replicando un problema.
- c) Destinar recursos humanos y materiales en forma expresa, con un mandato claro y atribuciones formales.

En cuanto a la evaluación de los resultados de la implementación, deben estar consignados en el plan de implementación los elementos que se deben verificar para que se pueda declarar como exitosa la implementación, en lugar de haber terminado la ejecución y solo entonces plantearse la interrogante de si se lograron los resultados esperados. En este sentido, el establecer indicadores de avance y de logro, el definir los datos que se emplearán para calcular esos indicadores, la fuente de extracción, y los mecanismos para ello, debe estar considerado en el plan de implementación.

3.2.3. Recomendaciones para la operación y mantenimiento de las TIC

En los últimos años ha crecido fuertemente la oferta de empresas que ofrecen servicios externos de operación y mantenimiento de TIC. Estas pasan desde empresas que hacen mantenimiento del parque de computadoras e impresoras de una institución, hasta empresas que ofrecen los servicios de hosting de todas las aplicaciones de una institución, lo que significa que no es necesario que la institución adquiera la infraestructura de servidores y equipos de respaldo para sus sistemas informáticos.

Siendo esta oferta cada vez más creciente y variada, una decisión relevante es hasta qué punto externalizar la operación y mantenimiento de las TIC, y con qué criterios. A modo general, se recomienda externalizar algún servicio en la medida en que exista una oferta de servicios competitiva, y que en los contratos de mantenimiento se puedan establecer cláusulas muy precisas acerca del nivel de servicios que se debe dar, y qué pasa en caso de que no se cumplan tal nivel de servicio.

Por otro lado, la operación de las TIC requiere el establecimiento de políticas en aspectos como los niveles de seguridad en el

uso de sistemas y en el almacenamiento de datos, en los niveles de disponibilidad de las aplicaciones, en los mecanismos de respaldo, entre muchos otros. Además, se requiere no solo capacidad para dictar estas políticas, sino también para ejecutarlas, controlar su ejecución y perfeccionarlas en el tiempo. Para todo esto, en diversas industrias, por ejemplo en la bancaria, se han ido desarrollando y asentando normas y estándares internacionales de amplio uso, lo que abre la interrogante acerca de su adaptación y aplicación a la administración de justicia, no solo en un país, sino que también entre países.

3.2.4. Recomendaciones respecto a estructura organizacional para gestionar las TIC

Respecto a la estructura organizacional para gestionar el uso e incorporación de TIC, los criterios para definir dicha estructura son usualmente la complejidad de lo que sea necesario hacer, la disponibilidad de personal competente y el volumen de inversiones a realizar. No debe perderse de vista que la inversión en la adquisición, desarrollo, uso y mantenimiento en TIC debe estar acompañado de una estrategia coherente de inversión en recursos humanos lo suficientemente calificados como para explotarlas debidamente.

Esta inversión en recursos humanos calificados puede ser hecha mediante la contratación de personal con el perfil adecuado, pero esto presenta la dificultad de que el acelerado desarrollo de tecnologías hace difícil seguir el ritmo de la industria de las TIC. Una alternativa para esto es aquella en la que, dada la creciente complejidad de los temas, la globalización y la especialización del trabajo, se opte por tener áreas internas reducidas, pero competentes técnicamente, que sea capaces de seleccionar y administrar eficientemente a un conjunto de proveedores y servicios externalizados,

desde el desarrollo de software, hasta la explotación de sistemas, la provisión de hardware (por adquisición o arrendamiento) y telecomunicaciones, pasando por servicios de soporte y mantenimiento.

3.3. Respecto a la relación con empresas proveedoras

Se ha mencionado que la creciente globalización y especialización del trabajo, especialmente en la industria de las TIC, hacen casi imposible que dentro de la estructura organizacional de las instituciones del sector justicia existan especialistas en todas las áreas con el mismo nivel de conocimientos que el que pueden tener las empresas especializadas del sector de las TIC.

Dado esto, lo relevante es que las instituciones puedan tener las capacidades internas del suficiente nivel técnico como para ser contrapartes válidas de las empresas existentes, lo cual significa al menos entender y poder discriminar las tendencias de avance del sector y poder evaluar las ventajas y desventajas que técnicamente presentan distintas alternativas tecnológicas.

En relación a este último aspecto, una discusión en boga es la de la elección entre el llamado software libre, y las empresas que venden las licencias de sus productos. Al respecto, los grados de complejidad técnica en los distintos segmentos de productos y herramientas existentes son altos, pero en términos muy generales, y solo desde el punto de vista de las instituciones del sistema de justicia, lo relevante es establecer las ventajas y desventajas que estas alternativas presentan no solo en términos teóricos, sino que en la especificidad de la tecnología que se quiera implementar, considerando para ello criterios como costos, no solo de adquisición sino que también de mantenimiento, el respaldo ante posibles

fallas, la confiabilidad de desarrollos futuros que permitan el desarrollo natural de los negocios, entre otros aspectos.

Esta decisión no es solo técnica, sino que tiene también un carácter estratégico, ya que

compromete de alguna manera la sustentabilidad y confiabilidad de las herramientas tecnológicas que hacen posible el mejoramiento futuro de la administración de justicia.

Anexo: participantes en el taller de trabajo

Nombre	País	Institución
Germán Garavano	Argentina	Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Sonia Navarro	Costa Rica	Corte Suprema de Justicia
Luis Henry Molina	República Dominicana	Escuela Judicial de la Suprema Corte de Justicia
Sergio Muñoz	Chile	Corte Suprema de Justicia
Rodrigo Herrera	Chile	Corporación Administrativa del Poder Judicial
Paz Pérez	Chile	Fiscalía Regional Centro Norte
Marcelo Gómez	Chile	Fiscalía Regional Centro Norte
José María Pou	España	Indra
Vivien Villagrán	Chile	Microsoft
Cristián Riego	Chile	CEJA
Cristián Hernández	Chile	CEJA
Juan Enrique Vargas	Chile	CEJA
Gustavo Quetto	Argentina	Consultor
Fernando Jordán	Estados Unidos	Consultor
Roberto Adelardi	Estados Unidos	Microsoft
Guillermo Almada	Estados Unidos	Microsoft
Rafael Pérez Colón	Estados Unidos	Microsoft
Mario Barbieri	Estados Unidos	Microsoft

Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA
Rodó 1950, Providencia, Santiago Chile
www.cejamericas.org

