

Concurso

Aplicación de las Tic

para el mejoramiento de los servicios de justicia

Propuesta

DESPACHO SATÉLITE PARA LA OPTIMIZACIÓN DE

LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE

JUSTICIA

JUAN CARLOS CORTES CELY

Bogotá, Noviembre 17 de 2009

Despacho satélite para la optimización de los recursos de la administración de justicia[©]

“La tecnología cambia rápidamente hasta la forma como vivimos, pero en cambio nuestras propias concepciones del mundo se modifican con pereza”

Fernando Sáez Vaca

1. Introducción

La propuesta que en este documento se presenta, se ha preparado como respuesta a la convocatoria del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y la Corporación Excelencia en la Justicia, en relación con el tema de la optimización del funcionamiento de las instituciones estatales encargadas de ejercer la administración de justicia con transparencia y una adecuada interacción entre usuarios y operadores judiciales.

Con ella se pretende sugerir que si se logra una ruptura de las barreras espaciales y territoriales a través del uso de mecanismos tecnológicos adecuados y correctamente interrelacionados es posible lograr aportes importantes al objetivo de proporcionar una pronta y cumplida justicia para todos los ciudadanos.

Este documento, en el que sustenta la propuesta de conformación de **despachos satélite para la optimización de los recursos de la administración de justicia** está organizado en tres partes. La primera por supuesto es esta presentación, en la segunda se hace una presentación con algún nivel de detalle de los problemas que se podrían resolver si resultará exitosa la propuesta que se desarrolla extensamente en la tercera parte.

[©]. Las referencias y comentarios incluidos en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y en nada deben comprometer a la entidad para la que trabaja.

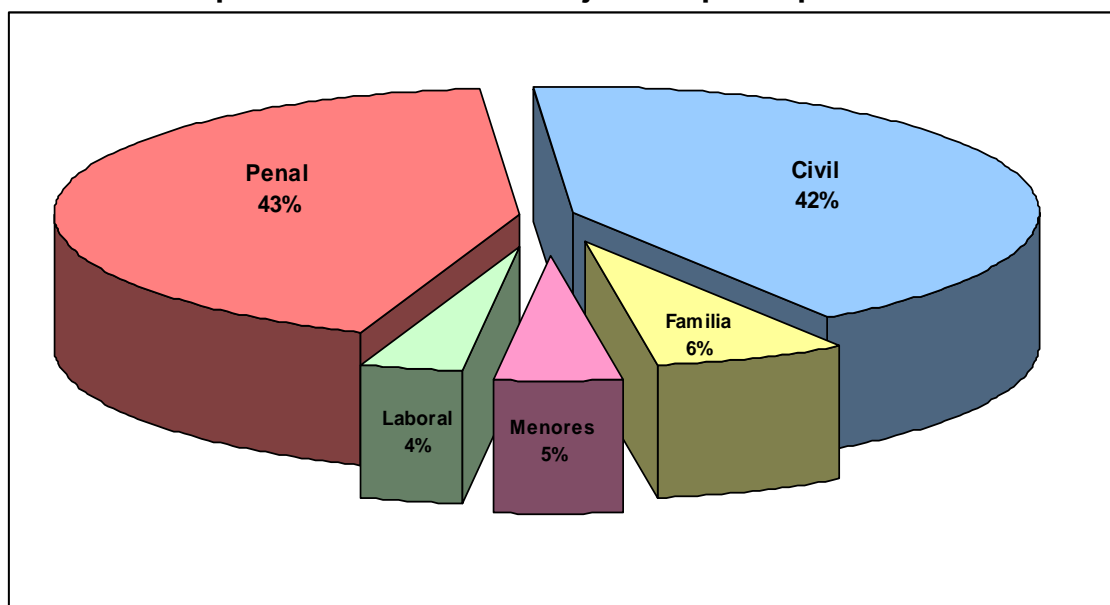
2. Marco contextual de la propuesta

A. Algunos hechos estilizados de la justicia en Colombia

La justicia colombiana está organizada en cuatro jurisdicciones y territorialmente distribuida en 32 distritos judiciales. Dentro de ellos, existe 196 conglomerados jurisdiccionales denominados circuitos para garantizar que los 3.571 jueces existentes puedan atender las demandas de la población de los 1.099 municipios del país.

En particular para la jurisdicción ordinaria, están dispuestos 3.662 despachos de los cuales 3247 son de jueces y 415 de magistrados. Por especialidades como se muestra en el gráfico a continuación, el 43% de todos los juzgados está en capacidad de atender asuntos penales, el 42% conflictos civiles y el 15% restante asuntos laborales, de familia y de menores.

Gráfico No 1
Jurisdicción Ordinaria
Composición de la oferta de justicia por especialidades



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico
Cálculos del autor

En esos términos, la justicia civil, que será el foco de atención en la propuesta, dispone de hasta 1.859 despachos para atención de conflictos básicamente

pecuniarios entre ciudadanos. Del total de despachos, 1.075 son promiscuos, es decir que deben atender asuntos civiles y penales, y el resto (869) especializados.

La demanda de esta especialidad está concentrada en procesos ejecutivos (67%), Constitucionales (15%), Declarativos (14%) y el resto (5%) se distribuye entre los demás tipos que por ley debe manejar la especialidad. La demanda se atiende de manera preponderante en los juzgados municipales. De otra parte y según se constata de la información obtenida del inventario de expedientes en despachos judiciales municipales adelantado por el DANE en 2007 por convenio con el Consejo Superior de la Judicatura, en los juzgados civiles municipales de las cuatro¹ ciudades que conformaron la cobertura del estudio, el 78,85% de los procesos a cargo son ejecutivos y de ellos, el 63.8% corresponden a mínima cuantía, es decir, son procesos cuya monto máximo en las pretensiones no alcanza los 7,5 millones de pesos.

Para sintetizar, la información anterior pone en evidencia que en los juzgados civiles municipales de las principales ciudades la mitad de toda la carga activa corresponde a procesos ejecutivos de mínima cuantía y que si se desarrollara un mecanismo que permitiera, sino descargar si aminorar la carga laboral de estos despachos, en el tratamiento de ese tipo de procesos, muy probablemente los tiempos procesales estimados por el Consejo Superior de la Judicatura en 827 días para la especialidad civil² en las ciudades principales, se reduciría a niveles apreciables, quizá hasta los 408 días que el mismo estudio estimo para los distritos judiciales que incorporan hasta 100 despachos en su territorio y que allí se denominaron distritos grandes.

Aquí es importante resaltar que un resultado poco explotado del estudio que estamos comentando es que en la medida en que disminuyen el tamaño del distrito, los despachos en él asentados producen fallos en tiempos más moderados lo que sugiere un tamaño óptimo de demanda en los despachos, sin embargo es solo una hipótesis que aquí no se demostrará.

¹. Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla

². Consejo Superior de la Judicatura. Medición del tiempo procesal en la gestión judicial moderna. Bogotá, Diciembre de 2008. Páginas 18 y 33

Solamente agregaremos en ese sentido una estimación propia: mientras en Bogotá un despacho civil municipal debe atender en promedio 97.638 habitantes, en ciudades intermedias como Montería o Villavicencio esos guarismos apenas se acercan a los 45.000 habitantes, y en municipios pequeños como San Gil, Barbosa o Puerto Boyacá, por citar algunos ejemplos, esos promedios apenas rondan los 20.000 habitantes por despacho. Con esas medidas pretendemos sugerir que es posible distribuir la presión entre los despachos de la misma categoría sin que ello necesariamente signifique el estrangulamiento de otros, pero en últimas obteniendo cargas más equitativas en términos poblacionales.

Conviene finalmente, mencionar que por razones de soberanía y en estricto cumplimiento de los preceptos estatutarios, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura debe mantener una oferta de justicia casi en total independencia de las magnitudes de la oferta que se presente territorialmente, para garantizar a todos los ciudadanos el acceso a los servicios de justicia que debe proveer el Estado. De acuerdo con información del propio Consejo Superior de la Judicatura³ hemos construido el cuadro siguiente con el que se pretende mostrar algunas inequidades en la distribución de despachos civiles municipales en relación con la demanda.

Tipo de Demanda	No de distritos	Promedio de Ingresos Anuales	Porcentaje de despachos
Alta	5	57,60%	38,36%
Media	12	28,05%	35,11%
Baja	12	14,35%	26,53%

El cuadro muestra como, mientras en los distritos que hemos llamado de alta demanda (5) –con porcentajes de participación históricos superiores al 5% del total- se concentra casi el 58% de la misma, la oferta total apenas supera el 38%; mientras que en los de demanda media (12) –cuya participación en la demanda total promedio histórica está entre el 2% y el 5%- con una demanda global de 28%, la oferta acumulada es apenas superior al 35% y; en los de demanda baja, -menos del 2%, en relación con el total- los ingresos globales medios no alcanzan el 15% y la oferta en cambio está cerca del 27%, en todos

³. Compendio de Indicadores de Gestión del Sector Jurisdiccional 1997-2006.

los casos nos referimos estrictamente a la especialidad civil municipal. Ello insinúa nuevamente, que ante las restricciones presupuestales que enfrenta la administración judicial y la necesidad de mantener despachos judiciales en todo el territorio para defender los preceptos de la soberanía, es necesario crear mecanismos de compensación para la carga laboral promedio de estos despachos, máxime si se tiene en cuenta que los costos son prácticamente los mismos en todo el territorio, con diferencias apenas marcadas por la composición de la planta de personal de cada uno.

B. Las tecnologías de la Información y la comunicación (Tics)

Las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) son un acervo de técnicas, desarrollos y dispositivos avanzados que integran equipos, programas informáticos y medios de comunicación para asociar, almacenar, procesar, transmitir y presentar información en cualquier formato: Imagen, voz, datos o textos. Su importancia no radica en la implementación tecnológica sino en los valores intangibles e inconmensurables que se pueden obtener de su utilización, y su gran impacto en todos los ámbitos de nuestra vida hace cada vez más difícil que podamos actuar eficientemente prescindiendo de ellas.

Dada su continua dinámica, en un marco de globalización económica y cultural, contribuyen a la rápida obsolescencia de los conocimientos y a la emergencia de nuevos valores, provocando continuas transformaciones en nuestras estructuras económicas, sociales y culturales, e incidiendo en casi todos los aspectos de nuestra vida: la manera de percibir la realidad y de pensar, la organización de las empresas e instituciones, sus métodos y actividades, las formas de comunicación interpersonal, la calidad de vida, el acceso al mercado de trabajo, la gestión económica, la educación, el ocio, etc..

Por otra parte, la rápida expansión de las TIC en todos los ámbitos y estratos de nuestra sociedad es un proceso que continua pues a menudo van apareciendo nuevos elementos tecnológicos que fruto del incremento de los volúmenes de producción y de la optimización de los procesos fabriles muestran una progresiva disminución de los costos que se refleja rápidamente

en los precios y nos permite disponer de más prestaciones por el mismo dinero, facilitando la introducción de estas potentes tecnologías en todas las actividades humanas y en todos los ámbitos socioeconómicos.

Su principal aporte a las actividades humanas se concreta en una serie de funciones que facilitan la realización del trabajo cotidiano porque, sea cual sea, siempre requiere una cierta información para realizarlo, un determinado procesamiento de datos y muy a menudo la comunicación con otras personas; este aspecto es fundamental a la hora de pensar en una propuesta de aplicación de las TICs a la administración de justicia.

La presencia de las tecnologías de información y la comunicación (TIC) en la práctica de la administración de justicia se ha ido extendiendo en los sistemas judiciales iberoamericanos, pero no hay una medida de conjunto de los avances ni parámetros unificados para una reflexión conceptual y el seguimiento continuo de las prácticas

Precisamente sobre estos asuntos, en la XIII cumbre judicial iberoamericana celebrada en la República Dominicana en el año 2006 se presentaron los resultados de un **estudio comparado sobre la implantación de la justicia electrónica en Iberoamérica**, cuya elaboración estuvo a cargo del *Internet Interdisciplinary Institute (IN3)* órgano adscrito a la *Universidad Abierta de Cataluña (UOC)*.

Ese estudio permitió contar con una relación bastante exhaustiva sobre los avances de este proceso en nuestros países. "Los indicadores han sido establecidos; y ahora disponemos de una propuesta de índice de desarrollo de la e-Justicia que ha sido elaborada a partir de la información recabada sobre el estadio actual del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración de justicia en Iberoamérica. Podemos afirmar que, efectivamente, la e-Justicia es un fenómeno de la realidad iberoamericana, incipiente, pero distinguible entre los múltiples procesos de renovación que hemos acometido en los últimos años", se lee en la presentación del documento.

Entre los objetivos del estudio estaban: determinar el grado de implantación de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración de justicia de los países iberoamericanos, identificar las mejores prácticas que se están produciendo en este ámbito y, de este modo, facilitar a los poderes judiciales miembros de la Cumbre el diseño de políticas encaminadas al impulso de la administración electrónica en el ámbito de la justicia.

En el trabajo se analiza el desarrollo de las tecnologías y su uso en el ámbito judicial a partir de datos de organismos internacionales y de cuestionarios respondidos por los poderes judiciales de estos países. Con los resultados se establece un índice de desarrollo de la justicia electrónica (e-Justicia) que permite valorar su evolución futura y comparar experiencias. Brasil y Venezuela encabezan el índice de desarrollo de la justicia electrónica entre los veintidós países iberoamericanos, siendo los dos únicos países que superan el nivel de 0,5 en una tabla que oscila entre el 0 (desarrollo mínimo) y el 1 (desarrollo máximo). Les siguen países como Argentina, Puerto Rico, Costa Rica y El Salvador, todos ellos con un índice por encima del 0,4. En un tercer grupo, entre el 0,3 y el 0,4, se sitúan Portugal, Chile, México, República Dominicana, Cuba y España. Los países con menor implantación de las TIC en su administración de justicia son Uruguay, Honduras, Panamá, Guatemala, Perú y Colombia.

Para valorar el impacto de las TIC en la administración de justicia, el equipo de investigadores estableció una tabla de más de veinte indicadores a partir de cuatro estadios de evolución. El primer estadio es el del tratamiento de la información, y contempla aspectos como la existencia de webs o boletines electrónicos, el desarrollo de bases de datos de normativa y jurisprudencia o la posibilidad de conocer el estado de las causas de manera electrónica.⁴ La mayoría de países tienen muy extendido el uso de las tecnologías en este ámbito. El segundo nivel se refiere a la aplicación de las TIC para la gestión de los expedientes judiciales, tanto de la oficina judicial como la gestión

⁴. En la República Dominicana, por ejemplo, poseen una red de quioscos públicos de información sobre el estado de los expedientes judiciales y en Brasil hay un canal de televisión sobre temas de justicia exclusivamente.

documental o los casos y vistas.⁵ El tercer estadio se refiere a la intensidad del uso de TIC en la relación entre la administración de justicia y los ciudadanos. Recoge aspectos como la posibilidad que tienen los usuarios de descargarse formularios desde la red o presentar demandas, la existencia de foros o la posibilidad de pleitos electrónicos.⁶ El cuarto estadio abarca la aplicación de la tecnología y de soluciones de inteligencia artificial para la toma de decisiones judiciales, ámbito en el que no se constató ninguna experiencia relevante en la demarcación iberoamericana.

Para los efectos de la propuesta que se pretende conformar, el estudio mencionado no permite concluir que exista algún avance en el sentido de poder realizar un juicio totalmente en la red, como ya se sabe se ha hecho de forma experimental en Estados Unidos y Singapur.

En Colombia, desde mediados del año 2007, el Ministerio de Comunicaciones convocó numerosas consultas regionales con la participación de representantes de la academia, de expertos en TIC, del sector empresarial y de entidades oficiales, con el fin de obtener aportes para la formulación de un plan nacional de Tic para el periodo 2008 – 2019, con la finalidad de poner al país a tono con los avances mundiales en estas materias.

Para lograr este objetivo, en el plan elaborado se proponen una serie de políticas, acciones y proyectos en ocho ejes principales, cuatro transversales y cuatro verticales. Los ejes transversales cubren aspectos y programas que tienen impacto sobre los distintos sectores y grupos de la sociedad. Los ejes verticales se refieren a programas que harán que se logre una mejor apropiación y uso de las TIC en sectores considerados prioritarios para este Plan. Los ejes transversales son: 1) Comunidad 2) Marco regulatorio, 3) Investigación, Desarrollo e Innovación y 4) Gobierno en Línea. Los cuatro ejes

⁵. En Brasil, por ejemplo, se puede recibir información por correo electrónico de cómo evoluciona un proceso judicial cada vez que hay un cambio.

⁶. La mayoría de países estudiados ofrecen la posibilidad de solicitar digitalmente certificados, pero en pocos casos, como el de Chile, se pueden obtener así.

verticales son: 1) Educación, 2) Salud, 3) Justicia, y 4) Competitividad Empresarial. Tal como se ilustra a continuación.



Fuente: Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Página 50

Como se ve, uno de los sectores prioritarios de este plan, es el de la justicia y las políticas de uso y aplicación de las TIC en él, están orientadas a lograr objetivo como:

- Proveer el acceso a la infraestructura de TIC con estándares de niveles de servicio de clase mundial, para la rama judicial y en particular para los despachos judiciales y tribunales en todos los niveles, a lo largo y ancho del país.
- El uso eficaz de las TIC para mejorar la oportunidad, la eficacia, la transparencia y la confiabilidad de la prestación de los servicios de administración de justicia en el país
- Socializar la información y el conocimiento relacionado con el sistema, lo cual requiere una gestión adecuada de los contenidos digitales y una legislación y prácticas que protejan la privacidad y la seguridad de la información
- Crear un ambiente favorable que estimule el aprovechamiento de escenarios digitales

Por supuesto, cada uno de esos objetivos tiene inmerso un conjunto de estrategias y de indicadores de seguimiento a su implementación, que resulta extenso enumerar aquí pero que son de gran importancia a la hora de hacer un uso extensivo de las TIC en el sector. No obstante haremos énfasis en una de esas estrategias, contenida en el segundo de los objetivos enumerados:

Aumentar la productividad de los despachos judiciales y hacer una gestión eficiente de los procesos administrativos judiciales que incluyen, entre otros, los procesos de reparto, generación de estados, notificaciones y archivo judicial.

No queremos terminar este apartado sin mencionar que el Plan Nacional de Tics se hace referencia a un conjunto importante de indicadores que permite evaluar la situación del país en relación con el uso de estas tecnologías y que en casi todos ésta es menos que regular, lo cual deja ver que hay un espacio muy grande de posibilidades para su generalización. Para los fines de esta propuesta llama mucho la atención que en el país, el 56.3% de todos los municipios tiene acceso a Internet conmutado, lo cual es un buen síntoma de la penetración que esta teniendo este servicio y de las posibilidades que tendría esto para la administración de justicia.

3. La propuesta

De todos los elementos que integran las TIC, sin duda el más poderoso y revolucionario es el Internet, que nos abre las puertas de un mundo global e imaginario en el que podemos hacer casi todo lo que hacemos en el mundo real y además nos permite desarrollar nuevas actividades, muchas de ellas enriquecedoras para nuestra personalidad y forma de vida: contactar con foros telemáticos y con personas de todo el mundo, localización inmediata de cualquier tipo de información, etc.

Como se mostró en el segundo apartado de este documento, los despachos judiciales existentes en Colombia, que atienden la especialidad civil en el contexto municipal, no tienen estricta relación con el tamaño de la demanda local sino que responden básicamente a fines relacionados con la soberanía, de tal manera que ante iguales condiciones de institucionalidad dos despachos pueden ser similares en costos para la administración judicial pero muy diferentes en relación con el aporte que cada uno ofrece a la resolución de conflictos. Esto es especialmente cierto si se comparan despachos de similar tamaño en ciudades grandes y sus análogos de ciudades pequeñas o municipios.

Si se estableciera un mecanismo tecnológico que permitiera que los despachos de las grandes ciudades, que son los que más presiones de demanda presentan, pudieran tener un despacho satélite⁷ que apoyara su gestión desde cualquier lugar del territorio, se podrían compensar mucho mejor las cargas de trabajo y se compensarían de mucha mejor forma los costos asociados, logrando por esa vía un uso más eficiente de los recursos a cargo de la administración judicial.

A esos despachos satélites se les debería poder *re-assignar* carga relacionada con procesos nuevos de algún tipo particular, pensamos que podrían ser ejecutivos de mínima cuantía, de los que ingresan a los despachos judiciales de las grandes ciudades y con ello permitirle al juez principal, adelantar las gestiones de los demás procesos que tiene a su cargo. Con ello se lograría impactar no solamente el costo para el estado del tratamiento de los procesos sino los tiempos procesales implícitos en la solución de esos conflictos, logrando para el caso de los usuarios con procesos antiguos una aceleración de la resolución de sus causas y para los usuarios que recién incoan procesos una respuesta más que oportuna por parte del aparato de justicia.

El mecanismo sugerido podría ser el siguiente:

1. El juez principal recibe la demanda y una vez decide sobre su aceptación la asigna, mediante un mecanismo automático, que debe ser desarrollado previamente, a uno de los jueces que se le asignaron como satélites.⁸
2. Asignada la demanda, al satélite se le envían por medio electrónico todos los documentos de la demanda, escaneados preferiblemente, y se le informan todos los datos de las partes involucradas.
3. Para llevar a cabo las audiencias, el satélite podrá hacer uso de una Webcam desde su propio computador, conectado a un computador con las

⁷. Para los programas de descongestión actuales se está usando el concepto de despacho adjunto, el cual se localiza en el mismo despacho del titular y tiene funciones prácticamente independientes de las del titular en relación con los procesos que se ponen a su cargo

⁸. Esto también deberá estimarse de acuerdo con los niveles particulares de demanda de cada despacho principal y de los candidatos a ser satélites. En el mismo sentido debe establecerse un número máximo de satélites para cada principal, que en todo caso pensamos no debería ser mayor de tres y en ningún caso un satélite debe relacionarse con más de un principal aunque si podrían rotar

mismas prestaciones que se ubicaría en el despacho en el que se recibió la demanda originalmente para evitar que el o los litigantes deban desplazarse y garantizando que estos no pierdan el control sobre su proceso.

4. De la videoconferencia puede quedar un registro digital que puede ser grabado y guardado como parte de la documentación del proceso. De hecho hoy en día existen algunos protocolos en el Internet que permiten llevar a cabo este tipo de prácticas,⁹ pero por tratarse de asuntos procesales podrían desarrollarse protocolos propios en el portal de la Rama Judicial.

El mecanismo solo requiere de un tecnólogo en sistemas que se ubicaría con su computador en el despacho principal y sería el encargado de moderar y controlar las audiencias, verificando que además del juez satélite participen en ellas únicamente los litigantes habilitados, los cuales normalmente estarán en la misma sede del moderador. Este asistente además sería el encargado de controlar las grabaciones y de distribuirlas en apego de la ley.

El proceso podría iniciar solamente con el levantamiento de testimonios a través de este tipo de conferencias –como sucede hoy día en España- e

⁹. Dimdim por ejemplo (dimdim.com) es una aplicación web que permite la realización de videoconferencias de forma gratuita de hasta 20 participantes. A partir de ese número, se debe adquirir una cuenta **pro** de pago. El único dato que piden para crear una cuenta básica es una dirección de correo electrónico.

Esa cuenta básica permite convocar reuniones virtuales desde la propia web de Dimdim. Para unirse a una reunión convocada por otra persona, no es necesario tener una cuenta, sino sencillamente haber sido invitado a esa reunión mediante un correo enviado por el convocante.

Durante una reunión, además de utilizar audio y vídeo procedente de una webcam, se puede compartir con los asistentes la pantalla del presentador, una presentación ppt o documento pdf o navegar por una url. En cualquier momento, el presentador (que actúa como moderador de la reunión) puede pasar el mando a otro participante quien, a su vez, podrá compartir con los demás su pantalla o un documento mientras hace una exposición oral.

Las reuniones pueden ser grabadas con solo pulsar un botón. Si se elige grabar la reunión, cuando ésta finaliza el presentador recibe un correo con un enlace a la grabación, que queda almacenada automáticamente en el servidor de Dimdim. También se da la opción de descargar la grabación en formato flv, que puede subirse a continuación a YouTube.

Dimdim, además ha liberado el código de la aplicación, que puede descargarse libremente desde la web.

incluso debería probarse la posibilidad de llevar el proceso hasta el fallo utilizando estos mecanismos, como se sabe, se ha hecho en Estados Unidos y Singapur.

La aplicación experimental de esta propuesta requiere la selección de un despacho de la ciudad de Bogotá y por lo menos tres en algunos municipios dentro del mismo distrito judicial que tengan acceso a Internet y relativamente baja carga. Se sugieren despachos de la misma condición –civiles municipales o promiscuos municipales- y por supuesto el desarrollo de un mecanismo de seguimiento al proceso para refinar su aplicación así como algunas modificaciones al sistema de calificaciones de los jueces que servirían como satélites de tal forma que para ellos resulte en incentivo el participar de un proyecto piloto como este.

Con base en la aplicación experimental podrían hacerse los ajustes pertinentes e involucrar cada vez más jueces hasta lograr que la estrategia se generalice. Por supuesto deben desarrollarse indicadores que permitan evaluar su pertinencia y hacer seguimiento exhaustivo de los logros o limitaciones en su implementación para proceder de manera dinámica a introducir los ajustes que corresponda.

Una vez emitido el fallo, toda la documentación –física y electrónica- debe devolverse para su conservación en el despacho principal, siguiendo todos los protocolos para el mantenimiento de los archivos judiciales que tiene implementada la administración.

Referencias

Consejo Superior de la Judicatura. Informes al Congreso de la República 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008 y 2008-2009. Especialmente los capítulos relacionados con la gestión jurisdiccional.

Consejo Superior de la Judicatura. Compendio de Indicadores de Gestión del Sector Jurisdiccional 1997-2006. Bogotá, Marzo de 2008

Consejo Superior de la Judicatura. Medición del tiempo procesal en la gestión judicial moderna. Bogotá, Diciembre de 2008.

E-justicia. La justicia en la sociedad del conocimiento. Retos para los países iberoamericanos. República Dominicana. Junio de 2006

Ministerio de Comunicaciones de Colombia. Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Bogotá, Marzo de 2008.