

**Buenas Prácticas para la implementación de soluciones
tecnológicas en la administración de justicia**

*José A. Caballero, Carlos Gregorio de Gràcia
y Linn Hammergren*
COMPILADORES

Buenas Prácticas para la implementación de soluciones tecnológicas en la administración de justicia

Conclusiones Preliminares y
Documentos para el Debate del

*Seminario sobre Tendencias Recientes y Buenas Prácticas en la apli-
cación de Tecnologías Digitales al Proceso Judicial*

Realizado en la Ciudad de México los días 5 y 6 de abril de 2011

*Las opiniones expresadas en esta publicación son propias de los
autores y no necesariamente representan las del IDRC o su Junta
de Gobernadores o las de la Agencia Canadiense de
Desarrollo Internacional.*

*La investigación presentada en esta publicación es fruto de un
proyecto apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones
para el Desarrollo (www.idrc.ca) y de la Agencia Canadiense de
Desarrollo Internacional (www.acdi-cida.gc.ca),
Ottawa, Canadá*

Prólogo

El Instituto de Investigación para la Justicia, IIJusticia —dentro del proyecto *Derechos y Justicia en Internet* que es apoyado por el Internacional Development Research Centre IDRC y CIDA de Canadá— convocó un seminario sobre tendencias recientes y buenas prácticas en la aplicación de tecnologías digitales al proceso judicial (“e-justicia”). El seminario se realizó los días 5 y 6 de abril de 2011 en la ciudad de México. El objetivo propuesto era analizar los avances en estas áreas en los últimos años, identificar buenas (y malas) prácticas y desarrollar recomendaciones grupales que puedan ser utilizadas por los proyectos de reforma judicial.

Si bien el seminario partió de la situación en América Latina, se invitaron además participantes de Australia, Canadá, EE.UU. y Holanda para enriquecer el debate con las experiencias de otras regiones.

Inmediatamente surgieron en las presentaciones y discusiones diferentes puntos de vista, opiniones que ponían el énfasis en algunos objetivos y minimizaban otros y una gran cantidad de dificultades y problemas —fundamentalmente casos puntuales o anecdóticos— que concentraron la preocupación de todos.

Inicialmente se percibieron ciertos mitos: en América Latina muchas de las pretendidas soluciones tecnológicas han consistido en la compra de computadores que se utilizan como procesadores de textos. Es cierto que existen muchos desarrollos sobre sistemas de gestión de causas y gran parte de ellos han significado una importante ayuda para simplificar el trabajo, pero también existen contra-

dicciones: no siempre se ha aumentado la eficiencia, el acceso y la calidad de la justicia; los retrasos continúan; las bases de datos son incompletas, con muchos errores y abusan de los campos de texto libre, o sea son casi una réplica del papel; los costos no se han reducido, la corrupción no ha desaparecido como muchos esperaban, no se logra aun hacer comunicaciones electrónicas; y todo se mantiene aun duplicado en papel. No es que no se haya avanzado en algunos aspectos —además algunos proyectos de reforma han obtenido excelentes resultados— la dificultad es que los beneficios están por debajo de las expectativas y al mismo tiempo se han presentado nuevos problemas, como los vinculados con la protección de datos personales y la vulneración de otros derechos fundamentales.

No todo es desasosiego en la región, en algunos aspectos se han obtenido avances extraordinarios. En particular en transparencia y difusión de la información judicial. Existe en casi todos los países de América Latina acceso —libre y gratuito— a los textos íntegros de las decisiones judiciales, y está por encima de otras regiones. Brasil es probablemente el país más avanzado de la región donde las decisiones en todas las instancias están accesibles, otros países como Costa Rica, Colombia, Argentina, Venezuela, El Salvador y México disponen de excelentes bases de datos pero con un énfasis en los tribunales de apelación o instancias superiores. El concepto de transparencia administrativa ha sido un poco más lento, Costa Rica ha dado un ejemplo al publicar las versiones taquigráficas de las reuniones de la Corte Plena, y también hay algunos proyectos similares en la región. El acceso en línea a la tramitación de los juicios también ha tenido un impulso significativo pero con perfiles que varían según el país.

Paradójicamente existe muy poco aprovechamiento estadístico de las bases de datos (que aun cuando tienen problemas de calidad podrían ser mucho más utilizadas), y una consecuencia inmediata de esto es que la información no ha impactado la forma en que se gobiernan los órganos judiciales. Los indicadores estadísticos de desempeño y calidad de la justicia no son usados para decidir en los más altos niveles de gobierno y tampoco para analizar la situación de las instituciones jurisdiccionales. Si bien la sociedad civil ha comenzado a mostrar interés en la evaluación de la administración de justicia —y se han creado muchos observatorios— aun prima la información anecdótica sobre la empírica.

La preocupación por el impacto de las innovaciones tecnológicas en los derechos (en particular sobre la vida privada, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y el acceso a la información pública) es desigual. En algunos casos ha paralizado los procesos de reforma, en otros ha sido abiertamente ignorado.

Sin lugar a duda hay mucho por hacer, y se percibe que fundamentalmente se requerirá mucha investigación, una amplia discusión sobre los posibles conflictos entre valores —y entre ellos y algunas nuevas prácticas— y finalmente la construcción del consenso. Un aspecto que debería ser analizado con mayor profundidad es por qué en gran parte de los proyectos para incorporar soluciones tecnológicas no existió una participación más activa por parte de las autoridades de gobierno del órgano judicial y de los jueces, con suficiente discusión de las alternativas, las ventajas y desventajas y las necesidades de actividades paralelas para poder encontrar el beneficio de las innovaciones. Este seminario ha mostrado que el camino está aun abierto, que existe una fuerte expectativa de disponer de buenas prácticas, de recomendaciones y de principios teóricos para tomar las decisiones sobre la reforma judicial. Si bien las *Conclusiones Preliminares* han sido modestas,¹ los trabajos ponen de relieve la necesidad de iniciar un debate informado sobre el tema en la región.

José Antonio Caballero, Carlos Gregorio de Gràcia y
Linn A. Hammergren

Ciudad de México, 7 de abril de 2011

¹En esta línea de esfuerzos pueden ubicarse las Reglas de Heredia (2003), Jueces y Nuevas Tecnologías (2004), varios documentos de la Cumbre Judicial Iberoamericana como la declaraciones de Copan-San Salvador (2004) y Montevideo (2006) así como el estudio sobre la Justicia en la Sociedad del Conocimiento: retos para los países Iberoamericanos (2006), pero es evidente que la búsqueda continua.

La Gobernanza Judicial y el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación

Linn Hammergren

Introducción

El tema de la gobernanza judicial es tan amplio y su (sub) desarrollo en América Latina es tan problemático que tendré que limitar la discusión a los aspectos más relevantes del impacto de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs). Sin embargo, será necesario comenzar con unas ideas generales de qué significa la gobernanza judicial, cómo sus responsabilidades y funciones han cambiado en la época moderna, y cómo ambas han evolucionado en la región de América Latina. Eso nos llevará a una discusión sobre los temas a ser tratados como propósito de este Seminario.

1. La gobernanza judicial y su papel cambiante en las sociedades modernas

Hasta mediados del siglo XX, la noción de gobernanza o gobierno

judicial¹ realmente no existía. Los poderes judiciales se conceptualizaban como colecciones de actores individuales (jueces) que en el mejor de los casos, hacían sus actividades (resolver casos) en un relativo aislamiento uno del otro (así como de otros en puestos más altos de la estructura judicial, de otras ramas del gobierno y de cualquier otra persona que pudiera intentar influenciar excesivamente sus decisiones). Cuando una decisión era apelada en una instancia inferior, otro grupo de jueces asumía el control, y si un juez era acusado de mala conducta, ella/el podría ser investigado y removido; pero además de eso, el todo no era, ni más ni menos, que la suma de sus partes.

En el mundo pre-moderno, la judicatura requería de administración pero no de gestión o gobernanza, y la administración se refería más a lo que en inglés es conocido como actividades de “*house-keeping*” —primordialmente la propuesta de un presupuesto anual y el procesamiento de fondos provistos para gastos recurrentes (y ocasionalmente para la inversión en el mantenimiento de las instalaciones existentes o para la construcción de nueva infraestructura). Los presupuestos, así como en el resto del sector público, tendían a estar basados históricamente —se pide un poco más este año que el último, solo por el aumento en los costos de los aportes o por la necesidad de cuidar el volumen creciente de trabajo. El manejo del presupuesto era simple y sin planeación —ya fuera manejado por los tribunales o por el Ministerio de Justicia.

En las últimas décadas una serie de factores exógenos le han dado una nueva visión al problema de cómo “manejar” los tribunales. Al mismo tiempo de que las sociedades modernas generaban más conflictos, la carga de trabajo crecía, algunas veces de forma exponencial. En las sociedades modernas los clientes/usuarios son más exigentes, el tiempo es dinero y pocos son los que quieren esperar décadas para la solución de sus disputas —de hecho, el tiempo es tan

¹ Existe una escasa bibliografía sobre este tema. Mientras que en la bibliografía general, los términos “gobernanza” y “gobierno” tienen distintos significados, en su aplicación a los poderes judiciales son prácticamente intercambiables. Un tercer término que brilla por su ausencia es “gestión.” “Gobierno o “gobernanza” también incluye la habilidad para establecer políticas generales las que la la “gestión” y la administración rutinaria ” deberían usar como pautas.. En el contexto judicial, la “gobernanza” refiere a un cuerpo de gobierno, la administración a sus oficinas administrativas y la gestión es compartida por ambos.

valioso que algunos clientes prefieren perder ahora a tener que esperar años para un resultado favorable. Este comentario también enfatiza un segundo papel de los tribunales —aquel que fortalece el marco legal a través de la emisión de decisiones consistentes en disputas similares—, y aquí de nuevo la noción de un único juez, trabajando de forma aislada para producir decisiones individualizadas, cuenta cada vez menos; primero, porque lleva mucho tiempo y segundo, porque puede producir menos en lugar de más certeza jurídica. Aun existe espacio para la artesanía judicial, pero como el juez brasileño Sidnei Beneti (2000) ha hecho notar, en el mundo moderno la gran mayoría de los casos que llegan al juez requieren de una decisión rápida y uniforme (*justiça de massas*). Bajo estas circunstancias, las expectativas tradicionales sobre cómo los servicios judiciales serán organizados y brindados no son ya suficientes. Alguien (el órgano de gobierno) necesita encontrar formas para reestructurar el “proceso productivo” (“business process”) tradicional con el objeto de mejorar la

El Programa de Reforma de Malasia

En 2008, el nuevo Presidente de la Corte Suprema de Malasia inició un programa para reducir el rezago y las demoras, y aumentar la producción judicial. El programa comenzó con un inventario en los 6 tribunales más grandes en donde los casos fueron contados, organizados en tres diferentes categorías—cerrado, “en hibernación” y activo— y se establecieron metas para la eliminación de toda la carga de trabajo antigua, enfocándose primero en los casos iniciados antes de 2005, y después sobre casos de más de un año de antigüedad. Los tribunales civiles (con jurisdicción originaria para casos de gran valor y jurisdicción en apelación para los casos provenientes de juzgados inferiores) fueron reorganizados para facilitar el proceso y a los jueces se les dieron objetivos para la disposición de casos. En dos años, los casos pendientes se había reducido a la mitad y un programa automático estaba por estrenarse, con grabación de audio y video de las audiencias, con un sistema automatizado de gestión de casos, programado para introducir el *e-filing* en marzo de 2011, y un sistema automático para distribuir turnos para abogados en espera de audiencias. Pese a que los archivos en papel pronto desaparecerán un nuevo sistema de archivo fue introducido para controlar la ubicación de los archivos físicos. El programa es costoso (US\$40 millones en tres años) pero esto se debe en parte al deseo de resolver los problemas de congestión y retraso en poco tiempo. La automatización ha sido un elemento importante, pero el Presidente de la Corte argumenta que solo el 50% de los resultados pueden atribuírsele. El resto depende de llevar la cuenta del número y del estatus de los casos pendientes, establecer objetivos para su eliminación, establecer e imponer cuotas para los jueces, identificar reformas procedimentales y reorganizar los tribunales para agilizar la aplicación de los remedios.

respuesta a nuevas cantidades y tipos de demandas.

La primera reacción usualmente sigue una lógica de “más de lo mismo”; más demandas implican aumentar el número de los insumos tradicionales para procesarlas. Sin embargo, es cada vez más obvio que esta respuesta no es suficiente, primero porque los países no pueden seguir pagando para aumentar unidades y equipo *ad infinitum*, y segundo porque algunos han encontrado no solo una forma para aumentar la producción (poniendo más jueces) sino que también aumentar la productividad (para que el mismo número de jueces puedan manejar más casos). En términos económicos, esto significa cambiar la composición y las características de los “factores de producción” (trabajo y capital) así como del proceso de producción (procedimientos y prácticas) para aumentar la cantidad y calidad de los resultados: usar la tecnología para mejorar los resultados de cada miembro del equipo; eliminar pasos innecesarios, filtrar y priorizar la demanda para que los elementos más valiosos tengan más atención, entre otros. Pero esta respuesta requiere pensar y operar como una organización, no como un número de elementos desconectados y que a cambio requiere un cuerpo de gobierno para conducir y vigilar el proceso. De la administración nos movemos hacia la gestión, y de la gestión a la gobernanza.

Un elemento más que complica la problemática es la idea de que la gobernanza efectiva es también una forma de asegurar independencia judicial, manejar relaciones con otras partes (y ramas del gobierno), y buscar la cooperación de estas últimas cuando se requiera. Esto tiende a poner en primer lugar a la auto-gobernanza (*i.e.* por la misma judicatura o por alguna forma de consejo, en oposición a una cuerpo ejecutivo –Ministerio de Justicia). Un Ministerio podría establecer las políticas, la planeación y la administración ordinaria (“*house-keeping*”) pero su habilidad para representar la judicatura como un cuerpo corporativo es cada vez más cuestionada.

Estos conceptos, y en particular la idea de la gobernanza judicial como la fijación de políticas, planeación, resolución de problemas y constante monitoreo y mejoramiento de su propio desempeño han encontrado frecuentemente una resistencia. Gradualmente, y especialmente en el “norte” desarrollado han tomado fuerza, entre los responsables de la función y los actores internos que ahora serán afectados por sus acciones y decisiones.

Un grupo de jueces holandeses ha fundamentado así su decisión para introducir un consejo que maneje eficazmente estas funciones, explicando que “si no lo hacemos nosotros, alguien más lo hará”. Esto quiere decir que simplemente la judicatura está en la misma tendencia de todo el sector público, y además es pasible de reglas ya adoptadas por otras ramas, como el monitoreo de su desempeño, desarrollo de “indicadores claves de desempeño” (KPIs, por sus siglas en inglés), planeación pluri-anual y rendición y defensa de peticiones presupuestales basadas en todos estos factores. No existe razón alguna para creer que el Poder Judicial, como proveedor de un servicio público y como un actor político relevante, deba ser excluido de estas reglas y prácticas. Más bien, su adopción debería fortalecer la habilidad de la organización para defender sus propios intereses mientras que al mismo tiempo brinde mejor atención a la ciudadanía en general.

2. La evolución de las ideas sobre gobernanza judicial y la realidad de América Latina

Estas nociones modernas sobre el papel y la importancia de la gobernanza judicial aun deben permear en América Latina. Las razones son tanto culturales como históricas, estas últimas surgen en el contexto en el que los órganos de gobierno fueron introducidos. Entre los objetivos de las reformas judiciales de los ochentas (no solo de la justicia penal), uno de los más importantes fue proteger la autonomía judicial de la influencia de otras ramas del gobierno. Esto significó, entre otros, remover cualquier papel del poder ejecutivo en la administración judicial, mientras que se fortalecía el papel de los Poderes Judiciales para controlar otros factores como el nombramiento de jueces, administración de la carrera judicial, gestión financiera y la introducción de iniciativas legales que afectaban sus operaciones. En su mayoría esto fue ejecutado a través de 1) resaltando el ejercicio de estas actividades por parte de la Corte Suprema; 2) creando consejos de la judicatura para llevarlas a cabo (alcanzado ya en cerca de la mitad de los países de la región); o 3) en aquellos países donde tradicionalmente se había venido haciendo (Argentina y Colombia) se removió cualquier papel del Ministerio de Justicia y se les adjudicó a la Suprema Corte de Justicia o al con-

sejo. En la mayoría de los países, la gestión financiera aun yace en la Suprema Corte de Justicia y en aquellos que cuentan con consejos, las nuevas funciones usualmente están limitadas a un papel en la designación de jueces y a la administración de la carrera. Solo en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela (hasta el 2000 cuando fue eliminado) se concedió al consejo todas las funciones de gobernanza, y aun así, la división de poderes entre éste y la(s) corte(s) permaneció controvertido (Hammergren, 2002).

La discusión regional del nuevo papel de la gobernanza judicial —en gran parte— permaneció enfocada en cuestiones de poderes —cómo los tribunales podrían estar más aislados de la interferencia de otras ramas del gobierno, especialmente en relación con la designación de jueces y el manejo de sus carreras— y en acciones para asegurar un presupuesto “adecuado”, idealmente de acuerdo a los jueces, a través de la creación de una consigna constitucional (un porcentaje garantizado del presupuesto nacional, algo que fue alcanzado por 6 países y parcialmente en otros 4 ; Robledo, 2010). Para aquellos países que crearon consejos, los debates rondaron en torno a su composición y especialmente sobre la inclusión de miembros no-judiciales. Después de dos décadas los debates continúan, con varios países aparentemente considerando el ejemplo de Venezuela en cuanto a la eliminación de sus consejos, así como intentando eliminar cortes o tribunales —por parte del Ejecutivo—, bajo argumentos de corrupción e ineficiencia.

Es muy posible que debido a estas distracciones, muy poca atención se le ha dado a una gobernanza, gestión, o administración más proactiva de toda la organización por parte de los órganos de gobierno (donde sea que están localizados). Uno puede contar con los dedos de una mano (y solo incluyendo algunos estados o provincias de los países federales) los órganos de gobierno que han comenzado a tocar el tema de mejora de servicios, planeación pluri-anual, monitoreo de desempeño, entre otros. Cuando los miembros del consejo no se están peleando, con el Ejecutivo o con otros órganos judiciales con alguna atribución de gobierno (cortes con consejos, uno u otro con una escuela distinta o inclusive con sus propias oficinas administrativas), tienden a enfocarse solo en aumentar sus partidas presupuestales o en ejecutar funciones más bien administrativas (selección individualizada del personal de apoyo, otorgación de licencias, entre otros). En relación con la mejora de desempeño y

el desarrollo de políticas para ello, el órgano de gobierno principal usualmente los rechaza argumentando que “no es nuestra responsabilidad” y que dependen de leyes y decisiones presupuestales desarrolladas por otras ramas del gobierno. Los órganos de gobierno son comúnmente muy proactivos en la búsqueda de su presupuesto, de salarios más altos, equipo e infraestructura, pero muestran ser poco proclives a vincular esto a un análisis detallado de los supuestos problemas por resolverse o el establecimiento de objetivos concretos (e.g. una reducción del 10 por ciento en los tiempos promedios de procesamiento, una reducción del 10 por ciento anual en el rezago, mayores índices en la ejecución de sentencias, entre otros). Al parecer, existen dos factores que explican estas tendencias:

- La falta de capacidades gerenciales y una mentalidad de planeación al interior de los órganos (cuyos miembros son usualmente seleccionados en base a otros criterios).
- La falta de información necesaria para llevar a cabo estas actividades.

El resto de este capítulo se enfoca en el segundo factor, pero obviamente está vinculado al primero. La ausencia de una perspectiva gerencial significa que no hay un reconocimiento frecuente de la necesidad de información y, en consecuencia, no se toma el esfuerzo para asegurar su desarrollo.

3. La importancia de la información para la función de la gobernanza judicial

Para llevar a cabo sus funciones, los órganos de gobierno judicial, donde sea que estén localizados, necesitan de información. Ya sea que la inquietud sea la eficiencia, el retraso, la calidad de las sentencias, la corrupción o el acceso, es difícil delinear las respuestas si uno no puede: 1) verificar la existencia del problema; 2) medir sus dimensiones; 3) identificar las causas; y 4) desarrollar medidas para monitorear el progreso de su resolución. Trabajar con fundamento en la intuición y en aquello que “todos conocen” usualmente conduce a malas recomendaciones —ya que rara vez se está en la posición de poder analizar un sistema en su conjunto. En un estudio realizado en los juzgados civiles y de paz de Lima (González

et. al., 2002), los investigadores concluyeron que contrariamente a la percepción de la Corte Superior, la mayoría de los casos de la justicia de paz no involucraban a mujeres en búsqueda de cuotas alimentarias para sus hijos sino a los bancos y fondos de pensiones en su intento por recolectar deudas menores. Adicionalmente, y pese a la noción de que los casos tardan por siempre, estos dos tipos de clientes recibían sentencias favorables bastante rápido. No se tomaban la molestia de ejecutarlas, sin embargo. Preferían usar las sentencias para otros dos propósitos: como activos reportados a la superintendencia bancaria y como pérdidas reportados para propósitos tributarios.

Con falta de información, un problema no puede ser reconocido o uno puede intentar resolver un problema que en realidad no existe. Como se mencionaba más arriba, la mayoría de los clientes en los juzgados de paz de Lima no experimentaban retrasos, pero la percepción era que si existían —y en efecto esta impresión dio lugar a la creación de tribunales comerciales separados. Por otra parte, nunca

El Programa Etíope de Reforma

En un país más grande (una población de 80 millones en oposición a los 28 millones de Malasia) pero también más pobre que Malasia, para la reforma en Etiopía fue necesario un periodo más largo. Sin embargo, sus objetivos no son menos ambiciosos —reducción de los retrasos, congestión y el promedio de casos pendientes— primero a nivel federal y después en las 9 judicaturas regionales. El programa tuvo un componente manual, similar al de Malasia (involucrando un inventario de casos y la introducción de un sistema de archivos que evitaría la pérdida de expedientes), y un componente automatizado con la creación de una base de datos automatizada para el registro de todos los eventos procesales de cada caso. Pasarán años, y quizás décadas para que todas los tribunales estén cubiertos; pero para los tribunales federales y más altas cortes en por lo menos la mitad de las regiones, se generan aproximadamente 80 reportes usados por el equipo de trabajo, los jueces y los órganos de gobierno respectivos (la Corte Suprema Federal y las Cortes Supremas Regionales) para monitorear y gestionar el desempeño. Se han reducido los retrasos y el congestionamiento, se han reducido los aplazamientos de audiencias (fuente de mayores retrasos) y la información también es utilizada para identificar problemas adicionales (por ejemplo, en la actualidad para enfocar las ejecuciones). Debido a que han crecido con el paso de tiempo, las bases de datos incluyen más detalles que las de Malasia, pero la judicatura en general tiene un nivel de automatización menor, siendo una restricción significativa las limitaciones financieras. El programa inicial fue desarrollado en cooperación con CIDA-Canadá y su expansión está actualmente financiada por un multi-donante SWAP que también incluye fondos para prisiones, fiscales y policía.

se mencionó como un problema la ejecución de sentencias, y es muy probable que así sea. La información también se necesita para elaborar el presupuesto y la planeación; ¿cómo puedo uno saber si se necesitan más jueces, dónde deben ser ubicados y cómo justificar su aumento sin información básica de los casos, los retrasos, la carga de trabajo y el nivel de satisfacción de los usuarios? ¿Cómo puede uno saber qué experimentan como problemas los clientes sin evaluaciones sobre el desempeño, pero tampoco si no se les pregunta? Idealmente, ambos tipos de información se necesitan —frecuentemente eminentes juristas efectúan muy malas conjeturas sobre las preferencias de los usuarios, pero también es cierto que los usuarios pueden expresar sus preferencias sin comprender las consecuencias.

Es importante también mencionar la necesidad de interpretar la información. Aunque en la actualidad la mayoría de los poderes judiciales en América Latina pueden calcular la carga de casos promedio por juzgado, es desconcertante que ya sean estos menos de 200 o más de 1,500 anuales, son reportados como “carga excesiva”. Los tiempos promedio de resolución (que la mayoría no pueden calcular), los casos pendientes (que tampoco son identificados adecuadamente) y los niveles de congestionamiento resultante son solo números hasta que los encargados de revisarlos cuenten con un criterio de evaluación. Por supuesto, es difícil establecer estándares absolutos tanto para América Latina como para el resto del mundo, debido a las diferencias en los procesos, en qué llega a los tribunales, y a la disponibilidad de medios alternativos (e.g. tribunales administrativos, RAC autónomos, tribunales religiosos o de usos y costumbres) y simplemente en el nivel de desarrollo. Aun así, aquellos que interpretan la información estarán en mejores condiciones de decir que “tienen un problema” o no en base de datos comparables de otros países (véase por ejemplo la información en las publicaciones de CEPEJ).

Al día de hoy, la ausencia de buena información parece no haber molestado a los órganos de gobierno judicial de América Latina, en parte debido a que hacen poca planeación o análisis de problemas, y en parte porque continúan demandando según sus necesidades (salarios, presupuestos, edificios y equipo) del sector público, que tampoco está preparado para evaluar su situación. Sin embargo, las cosas están cambiando, y como el resto del sector público se mueve hacia una planificación, presupuestos y evaluación en base

de información, las judicaturas verán que sus peticiones recibirán menos atención. Tampoco estarán en condiciones de defenderse contra el aumento de quejas sobre su ineficiencia, la corrupción y limitado profesionalismo, y para aquellos realmente interesados en brindar mejores servicios a sus clientes, tendrán pocas bases de dónde empezar a construir.

4. La importancia del uso de tecnologías de la información y la comunicación (TICs) para la creación y uso de información.

Ciertamente, la información necesaria puede ser desarrollada sin la automatización. Como sugieren los ejemplos de Malasia y Etiopía, un inventario manual y un buen sistema de archivos manual pueden ser usados para armar programas de reducción de retrasos y congestión, y estadísticas recolectadas manualmente pueden ser utilizadas para controlar las demoras. Sin embargo, cuando las metas van más allá de esto, el peligro yace en establecer programas solo basándose en aquello “que todos saben” sobre los servicios de justicia, sus fallas y sus logros, y como se comentó más arriba, esto es más impresionista que preciso (Banco Mundial, 2002). Incluso las metodologías adoptadas por el Banco Mundial en sus publicaciones tituladas *Doing Business* caen en este error —donde estiman tiempos de resolución de casos basados en los reportes de un grupo reducido de abogados. Una comparación de las estimaciones con las estadísticas de las judicaturas que las tienen sugiere que los abogados quizás no adivinan bien.² Los tribunales y otras entidades del sector público tienen medios alternativos para recabar información —estudios basados en muestras aleatorias (para un ejemplo véase Banco Mundial, 2002), encuestas públicas, evaluaciones de expertos (como aquellas elaboradas por *Global Integrity*, *American Bar Association* y *World Justice Project*) y técnicas basadas en cuestionarios a expertos locales (como la metodología de *Doing Business*). Sin embargo, todas estas alternativas son, o costosas o poco precisas, o ambas. Algunas de ellas (encuestas públicas) son útiles para brindar

²Al parecer y después de años de resistirse a la sugerencia, *Doing Business* finalmente usará las estadísticas de los tribunales que las recaban.

información sobre la apreciación del cliente, pero esto no es igual que tener datos duros del desempeño real.

Así, una de las mejores fuentes de información, y en América Latina de las menos desarrolladas, proviene de las estadísticas de las bases de datos generadas a través de la creación de registros automatizados. La automatización puede y tiene otras aplicaciones (por ejemplo, grabación digital de las sentencias, juicios en video y declaraciones, escaneo de documentos, *e-filing*) pero el uso más crítico para la gobernanza, gestión y administración es la generación de información sobre qué sucede con la carga de trabajo. Pese a las descabelladas estimaciones de que el escaneo de las demandas y los documentos relacionados reducirá drásticamente el tiempo de procesamiento, esto parece poco factible a menos que se combine con un monitoreo de los tiempos reales y las tasas de resolución, modificaciones procesales basadas en análisis de datos (tal como en Etiopía y Malasia), introducción de formatos digitales y un control de los documentos ingresados por las partes (para que la información clave pueda ser transferida automáticamente a la base de datos y para estandarizar qué puede ser presentado), entre otros. Por ejemplo, en Inglaterra en el sistema en línea para demandas monetarias, según el cual una parte sin representante legal puede presentar una demanda para cobrar una deuda de hasta 100,000 libras esterlinas, los tiempos ahorrados por la aplicación de *e-filing* (¿cuánto tiempo se ahorra en realidad por el envío de un documento a través de Internet que presentándole personalmente?) son menores que por el uso de formatos estandarizados que eliminan la necesidad de revisar las demandas por inconsistencias de distintos tipos y permiten que los casos típicos sean procesados rápidamente sin muchos pasos intermedios.

5. Aplicaciones de ICT en las reformas judiciales de la región: ¿Para qué se utilizan y dónde se quedan cortas?

Después de por lo menos dos décadas de programas de reformas, las judicaturas en América Latina tienen más información relativa a su desempeño; pero en la gran mayoría se limitan a información muy básica, casos ingresados y resueltos anualmente, número de jueces y personal de apoyo, y en algunos casos —pero no siempre— tasas de

resolución para diferentes procedimientos. Desafortunadamente, gran parte de esta información es de muy baja calidad, se genera manualmente y nunca es revisada. Estudios realizados por el Banco Mundial y otros, muestran enormes variaciones en los reportes estadísticos, efectuados para el mismo país en años sucesivos, indicando que algo anda mal incluso en el cómo la información básica es recolectada. No es poco común, por ejemplo que para los tribunales que realizan inventarios de sus casos por primera vez, descubrir que el número de casos no resueltos es mucho mayor de lo que pensaban. Sin embargo, como los inventarios también han hecho notar, muchos de esos “casos sin resolver” no están activos y pueden ser fácilmente cerrados. Este es uno de los factores clave en la habilidad de Malasia para reducir drásticamente el número y tiempo de los casos pendientes, aun sin automatización.

Los tribunales en América Latina tienen también una cantidad considerable de automatización, algunos de ellos han invertido mucho tiempo y presupuesto nacional para su implementación. Sin embargo, la mayoría de esta automatización no ha sido utilizada para crear bases de datos de mejor calidad, sino para procesar documentos ordinarios, el *e-filing* y la creación de “*e-files*” —que son en realidad solo una colección de documentos tradicionales que ahora están escaneados y cargados—, recuperación de información sobre el estatus de un caso a través de internet, y catálogos automatizados de los archivos físicos con códigos de barras —o sin ellos— en los expedientes y documentos. Todo esto es útil, pero representa solo una parte de la reforma, y en ausencia de buena información sobre flujos de casos no es posible evaluar los impactos. En Brasil, aun después de 20 años de automatización y de la introducción de tecnología de punta, permanece rudimentario el uso de los datos y la estadística, ya que se limita a los niveles de resolución calculados para compararlos con los casos iniciados cada año, y la mayoría de los tribunales o no tienen o no utilizan la capacidad para elaborar un análisis más fino. Mientras que los tribunales allí y en la mayoría de los países hablan de su objetivo de reducir las demoras, raramente pueden calcular promedios reales de los tiempos de resolución o la incidencia de factores que contribuyen a las demoras. La acumulación de casos pendientes es con frecuencia un agujero negro —nadie sabe cuántos casos existen, de qué tipo son, cuan viejos son o cuáles se quedan atrás. Los registros automatizados creados por varios sistemas están compuestos en su mayoría de entradas de

textos haciendo el análisis algo difícil o imposible. Casos que van de una instancia a otra, rara vez mantienen el mismo número de identificación haciendo así difícil su rastreo. En su lugar, parece que hay una fe ciega en el poder de las TICs para arreglar problemas sistemáticos, algo que la experiencia sugiere que es poco probable que suceda, y que la simple ausencia de información hace imposible que sea verificado.

Conclusión: retos actuales

Con fundamento en la discusión precedente, al parecer los tribunales en América Latina se enfrentan a tres retos relacionados con el mejor uso de las TICs para mejorar su desempeño:

- cambiar la noción de qué debe hacer la gobernanza judicial y qué se necesita hacer;
- usar información para crear sistemas de gestión de casos reales, basados en un registro correcto de todos los eventos en cada caso;
- usar la información para identificar problemas y estar preparados para adoptar cambios adicionales para resolverlos.

En cuanto se refiere a la gobernanza judicial, se ha dicho suficiente en la primera parte para poder abordarle aquí en forma muy breve. Esencialmente, las organizaciones encargadas de llevar a cabo esta función necesitan adoptar una visión más proactiva y más clara de qué implica. La cuestión no es qué se necesita, sino cómo se va a lograr este cambio que es esencialmente cultural. Posiblemente, los donantes pueden brindar ejemplos y asistencia técnica, y las otras ramas del gobierno pueden brindar su apoyo, pero si se quiere hacer respetar la noción de autonomía judicial, deberán ser las cortes mismas las que empiecen a responder.

Sobre la creación de sistemas de gestión de casos, ya que la mayoría de las judicaturas de la región tienen cierto nivel de automatización, se requiere que el paso omitido —la creación de bases de datos— deba ser asumido cuando ya es tarde, pero aun así debe ser hecho. Para desarrollar modelos, no hay necesidad de ir a Malasia o Etiopía, ya que hay ejemplos en varios lugares de América

Latina y de los países de oeste de Europa, y también en los Estados Unidos, Canadá, Australia, entre otros.

Una vez que los dos primeros pasos estén iniciados, el tercero podrá comenzar a tomarse, aunque, como en ambos de los ejemplos dados algunas de las primeras etapas pueden ser conducidas antes de que el nuevo sistema esté desarrollado y funcionando. En mi experiencia, uno de los impedimentos más importantes para tomar este paso no es la resistencia a las TICs (que es fácilmente superable una vez que los jueces y su equipo de trabajo cuenten con el equipo tecnológico) sino la resistencia a cambiar todo lo demás. Se introduce el *e-filing*, pero el uso de formatos estandarizados para las presentaciones es rechazado por violar los derechos de los abogados. Se implementan bases de datos automatizadas, pero nadie quiere descartar los viejos registros manuales (que de hecho podría requerir una reforma legal). El análisis indica que ciertos procedimientos llevan demasiado tiempo, y más aun, resultan innecesarios e inclusive contradictorios con los nuevos principios legales (*e.g.* la práctica de las llamadas *prevenciones* o sea las correcciones que los jueces exigen hacer de las demandas iniciales).³ Con los nuevos procedimientos orales, las partes aun insisten en presentar, e inclusive leer, los mismos argumentos —largos y poco estructurados— que solían presentar por escrito. Peticiones para aplazamientos se conceden sin resistencias, y aun cuando el sistema automatizado puede ahora indicar si un documento por escrito se ingresó a tiempo, se otorga tiempo adicional, y los abogados que esperan eludir las fechas de entrega, simplemente envían demandas incompletas, esperando que el juez les de otra oportunidad. La lista puede seguir, pero la renuencia a cambiar prácticas (y vicios) de mucho tiempo es muy amplia, y a menos que algunas puedan ser modificadas o eliminadas, ninguna automatización mejorará la calidad y la cantidad de los servicios judiciales. Frecuentemente me dicen que esto no será factible debido a las leyes o a la cultura local; sin embargo, las leyes pueden ser reformadas (ciertamente, los

³En investigaciones realizadas por la autora y consultores del Banco Mundial, se sugiere que esto puede tomar más de 50 días en Perú y Colombia, y comúnmente no es realizado por el juez sino por su equipo; más aun constituye una “ayuda” a una de las partes. Es importante mencionar que Malasia existía una práctica similar (no estipulada en ley pero si ejecutada escrupulosamente por el equipo del juzgado) que fue eliminada por el uso de formatos estandarizados y listas de nombres de jueces y su equipo (frecuentemente la fuente del problema eran objeciones en la ortografía).

jueces esperan las reformas cuando involucran cambios para mejores salarios o partidas presupuestales) y, a menos que la cultura local priorice la ineficiencia, no debería necesitar cambiarse para incorporar prácticas eficaces.

Sin embargo, los grandes cambios culturales requieren entender que los poderes judiciales deben ser gobernados y no solo administrados y que la información es crítica para ese proceso. Podría ser el caso —como un abogado alguna vez me dijo que “si quisiera hacer matemáticas, no hubiera estudiado leyes”, pero desafortunadamente esta excusa se tendría que superar. En la actualidad, una gobernanza efectiva requiere tanto de responsabilidad como de planificación, y ninguna se puede dar sin la información —para ser adecuadamente transmitida y utilizada.

Referencias

- Banco Mundial, 2002. *The Juicio Ejecutivo Mercantil in Mexico's Federal District Courts*. Washington, D.C., The World Bank, Report No. 22635-ME
- _____. 2004. *Making Justice Count: Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil*. Washington DC: the World Bank, Report No. 32789-BR.
- _____. 2005. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Oxford University Press.
- Beniti, Sidnei. 2000. *Da Conducta do Juiz*. Sao Paulo: Editora Saraiva.
- CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice). 2005. *European Judicial Systems 2002*. Strasbourg: Council of Europe. http://www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/default_en.asp
- _____. 2006. *European Judicial Systems – Edition 2006 (2004 Data)*. Strasbourg: Council of Europe. http://www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/default_en.asp

- _____. 2008. *European Judicial Systems – Edition 2008 (2006 Data)*. Strasbourg: Council of Europe. http://www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/default_en.asp
- Gonzales Mantilla, Gorki, Jean Carlo Serván, Luciano López y Hernando Burgos (2002). *El sistema judicial en el Perú: Un enfoque analítico a partir de sus usos y de sus usuarios*, Lima, Perú: borrador de reporte preparado para el Banco Mundial (en archivo).
- Hammergren, Linn. 2002. *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers, Rule of Law Series, No. 26.
- Robledo Monasterio, Jesús. 2010. “Procesos de Reforma de la Justicia,” estudio realizado para la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB).