

Oscar Flórez

Santiago de Chile – Septiembre 29 de 2011
Invitación de CEJA

Uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en los sistemas judiciales

Seminario internacional de e-justicia

Presentación

Este texto documenta la participación del consultor en el *Seminario internacional de e-justicia* realizado por el Centro de Estudios en Justicia de las Américas – CEJA, en Santiago de Chile el 29 y 30 de septiembre de 2011.

El documento y la intervención están divididos en dos segmentos: una revisión general del uso de las TIC en la administración de justicia y la revisión específica de una experiencia de interés, que el autor considera ejemplo de buenas prácticas

El primer segmento incluye una corta descripción de la administración judicial en Colombia, como contexto para entender los retos a los que se enfrentan las instituciones –en particular la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación– al momento de poner en aplicación las TIC en el quehacer judicial. Incluye, en segunda instancia, una descripción de las principales aplicaciones de las TIC en el ámbito del quehacer judicial y comentarios sobre elementos

positivos y negativos; y finaliza con conclusiones y principales temas por resolver.

El segundo segmento se refiere, como ya se anotó, a dos experiencias específicas que están vigentes y que sin duda han demostrado su efectividad, por lo que el autor las considera como buenas prácticas.

1. Revisión del uso de las TIC en el quehacer judicial en Colombia

1.1. El entorno de la Justicia en Colombia

El quehacer judicial en Colombia convoca de manera directa a cuatro instituciones, además de los abogados litigantes: la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación (en el ámbito penal y contravencional), la Defensoría Pública y la Procuraduría General de la Nación. Todas ellas de carácter y cobertura nacional¹.

¹ Colombia tiene 46 millones de habitantes, cerca de 1200 municipios, 14 ciudades de más de 500.000 habitantes y de ellas 5 con más de un millón de habitantes. Su extensión es

La Judicatura, administrada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, incluye cuatro grandes Cortes (Constitucional, Consejo de Estado – Jurisdicción contenciosa administrativa, Corte Suprema de Justicia – Jurisdicción ordinaria y Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura – Jurisdicción disciplinaria), 23 Tribunales Superiores de Distrito Judicial – Jurisdicción ordinaria, 23 Salas Disciplinarias de Consejos seccionales de la Judicatura y cerca de 5.000 despachos judiciales (incluyendo al menos un Juzgado promiscuo municipal en cada uno de los casi 1200 municipios del país). Todo esto para unos 100 magistrados de Altas Cortes, más de 400 magistrados de Tribunal Superior y casi 5.000 jueces. Las cinco ciudades más grandes (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga) concentran cerca del 70% de la carga procesal (con énfasis en las jurisdicciones civil y laboral²); en la jurisdicción penal la concentración es menor (con excepción de la jurisdicción penal especializada)³. La Judicatura recibe aproximadamente 2 millones de casos nuevos por año y tiene un inventario activo cercano a los 6 millones de casos⁴.

La Fiscalía General de la Nación – FGN, ente autónomo pero parte de la rama judicial, es la encargada de la etapa de la investigación en casos penales, desde la indagación preliminar hasta la etapa de juicio – según sea el avance del caso. La Fiscalía se distribuye en forma equivalente a la Judicatura: Sede Nacional (Unidad ante la Corte Suprema de Justicia y Unidades Nacionales Especializadas), 23 Seccionales de

Fiscalía y más de 1.000 unidades de Fiscalía que agrupan a más de 5.000 fiscales. La FGN se apoya en tres instituciones con funciones de policía judicial - PJ: Cuerpo Técnico de Investigación – CTI (Fiscalía General de la Nación, cerca de 8.000 investigadores y criminalistas); Dirección de Investigación Judicial (DIJIN, cerca de 6.000 investigadores y criminalistas); y Departamento Administrativo de Seguridad (DAS⁵, cerca de 2.000 investigadores). Cada PJ adopta la estructura de la FGN.

La Defensoría Pública – DP hace parte de la Defensoría del Pueblo (*Ombudsman* en la literatura) y su función es prestar defensa judicial gratuita en todas las jurisdicciones, aunque la mayor carga la concentra la defensoría en lo penal. La DP cuenta con cerca de 1.500 defensores(as) que operan desde una Sede Central en Bogotá y 20 sedes seccionales distribuidas de manera similar a la Judicatura. La DP se concentra en las principales ciudades y cuenta con un programa de defensores itinerantes para atender los municipios pequeños.

La Procuraduría General de la Nación es una entidad *sui generis* en el quehacer judicial en Colombia⁶, que ejerce la representación de la ciudadanía (*bien común*) en los procesos penales, participación que es optativa excepto en casos muy especiales. La Procuraduría cuenta con cerca de 500 procuradores y su presencia se limita a cabeceras de distrito judicial, aplicando una estrategia de procuradores itinerantes para atender los municipios pequeños.

Conclusión

El sistema judicial en Colombia es bastante grande comparado con los demás países latinoamericanos y, por ser jurisdicción nacional, la aplicación de las TIC representa un reto sustancial desde el punto de vista de la

.....
cercana a los 4 millones de km², que incluyen más de 1 millón de sabanas o selvas (áreas de baja densidad población pero con alta presencia de grupos guerrilleros y paramilitares, así como de grupos dedicados al narcotráfico).

- 2 Debe recordarse que las demandas en civil incluyen los temas hipotecarios y que las demandas en lo laboral se presentan en la ciudad sede del representante legal de la empresa demandada.
- 3 La jurisdicción penal especializada tramita todos los casos relacionados con narcotráfico, tráfico de armas, rebelión, sedición y similares. Los jueces tienen sede en las capitales de distrito judicial por razones de seguridad.
- 4 Que incluyen cerca de 2 millones de casos sin actividad judicial – jurisdicciones civil y laboral.

.....
5 El DAS está en proceso de transformación y sus funciones de PJ se han reducido sensiblemente.

6 La Procuraduría ejerce la función disciplinaria respecto de todos los funcionarios públicos excepto jueces y fiscales.

infraestructura informática y de telecomunicaciones. Esta situación es mucho más compleja en la jurisdicción penal, dadas las acciones de conflicto armado y de narcotráfico, que suelen ubicarse en zonas despobladas. Una de las buenas prácticas hace referencia a la aplicación de TIC para superar dificultades de este tipo.

1.2. La aplicación de las TIC en el quehacer judicial en Colombia

La aplicación de las TIC en las instituciones que participan del quehacer judicial en Colombia puede analizarse desde varios aspectos, pero se privilegian cinco:

- Infraestructura tecnológica y servicios básicos (correo electrónico y ofimática), conectividad e interoperabilidad.
- Seguimiento al trámite de los procesos judiciales.
- Servicios de consulta de normativa, jurisprudencia y doctrina.

Se advierte al lector que el autor de este análisis ha colaborado en muchas ocasiones con las entidades del sector y que sus anotaciones críticas no van en detrimento de estas. Por el contrario, pretenden señalar aspectos a mejorar en pro de una gestión más ordenada y eficiente.

1.2.1. Infraestructura tecnológica y servicios básicos (correo electrónico y ofimática), conectividad e interoperabilidad

Todas las instituciones mencionadas en el numeral 1.1 cuentan con redes de voz y datos interconectadas a nivel nacional, todas contratadas con operadores comerciales que, además, administran la seguridad sobre la red. La Policía Nacional, el DAS y la Fiscalía General de la Nación cuentan con algunos enlaces propios “privados”, pero constituyen una proporción pequeña.

Las redes priorizan los enlaces entre las grandes ciudades y disminuyen en capacidad a medida que se reduce el tamaño de los

municipios. Por ejemplo la red del Consejo Superior de la Judicatura provee una capacidad de 64K en los municipios pequeños a los que se puede llegar por cable. En muchos casos la comunicación se realiza por satélite o microondas y no incluye acceso a Internet, principalmente por razones de costo. La capacidad de la red genera restricciones puntuales en las sedes más grandes, relacionado esto con presupuestos deficitarios.

La penetración de voz IP es reducida en todas las instituciones y en general se circunscribe a las sedes nacionales y los enlaces en las cinco grandes ciudades.

Todas las instituciones cuentan con correo electrónico institucional para todos sus funcionarios y en todos los casos se emplean herramientas de ofimática, siendo la más utilizada el procesador de texto. En las grandes sedes judiciales se crean centros de servicios de atención a los usuarios, que centralizan las labores administrativas relacionadas con los procesos judiciales (notificaciones, solicitudes, programación de audiencias, entre otras labores)⁷ y en ellos se utilizan con frecuencia las matrices electrónicas, pero no otros instrumentos.

La firma digital apenas se ha utilizado en experiencias piloto, de manera que la transferencia de documentos por medio electrónico es escasa y no se han definido protocolos para poder realizar la transferencia con las formalidades debidas. El Consejo Superior de la Judicatura está poniendo en marcha una experiencia piloto que debería aportar los elementos básicos para transformar esta situación al interior de la Judicatura.

7 La sede judicial más grande de Colombia es la Sede Judicial de Paloquemao, especializada en la jurisdicción penal oral y que alberga más de 100 despachos judiciales y más de 60 salas de audiencia compartidas. De tamaño similar, pero compartida por dos jurisdicciones es la sede de La Alpujarra en Medellín.

Respecto de infraestructura, la gran debilidad está en las asignaciones presupuestales, queja unánime de las instituciones del sector.

Pero el gran déficit en este aspecto es que las redes institucionales de datos no están interconectadas y por tanto la interoperabilidad es prácticamente nula, quedando reducida a eventuales intercambios por correo electrónico. El consultor considera que esta circunstancia está relacionada con un problema institucional y no tecnológico o presupuestal⁸, que aunque se ha planteado muchas veces, no se ha podido resolver.

1.2.2. Seguimiento al trámite de los procesos judiciales

La funcionalidad más utilizada es el seguimiento al trámite de los procesos judiciales, que se realiza mediante un sistema por cada institución. Todos ellos permiten la extracción de información para generación de estadísticas, labor en que las instituciones del sector se han fortalecido bastante en la última década.

La rama judicial cuenta con un sistema denominado Justicia XXI, con alta cobertura y que a pesar de haber sido construido en la década de los 90, ha sido actualizado en diversos aspectos. La tecnología de base es cliente-servidor, lo que implica que cada sede judicial tiene su propia infraestructura “cerrada”, pero se han desarrollado instrumentos complementarios para consolidar bases de datos nacionales y habilitar aplicaciones como la consulta en línea del Estado de los procesos a través del Portal del Consejo Superior de la Judicatura. Una fortaleza del sistema es que aplica para todas las jurisdicciones, mediante versiones por jurisdicción que incluyen ajustes pero con un núcleo compartido⁹. Justicia XXI cuenta con algunas funciones de manejo documental pero su alcance es escaso.

La Fiscalía General de la Nación cuenta con el sistema SPOA, que permite manejar tanto la etapa de investigación sin intervención judicial como el seguimiento a la evolución de los expedientes que se tramitan ante los jueces. El sistema es reciente pero su cobertura ha aumentado de manera importante durante los últimos dos años, quedando implantado en todas las capitales de departamento. La aplicación permite la interacción dinámica del fiscal con los investigadores que participan en el proceso, lo que constituye una ventaja importante. El SPOA cuenta con puntos de acceso desde la web y puede ser actualizado desde dispositivos móviles. El manejo documental del SPOA es muy básico.

La Defensoría Pública cuenta con el sistema vision web, desarrollado a mediados de la década pasada y que además de registrar las actuaciones judiciales atinentes a un caso permite registrar las actividades complementarias desarrolladas por el(la) defensor(a). De esta forma, vision no sólo permite el seguimiento al Estado de los procesos sino la evaluación de la gestión del defensor.

La principal debilidad en este aspecto es que cada institución digita la información en su sistema, lo que implica digitar dos veces cada solicitud (en el sistema de quien realiza la solicitud y en el de la rama judicial, que la recibe y gestiona). La diversidad de tecnologías dificulta el intercambio de información, pero ese problema está claramente resuelto desde la perspectiva tecnológica.

El gran déficit en este aspecto es que cada sistema fue desarrollado con una perspectiva y una codificación independiente. Es decir los campos que están codificados responden a diferentes contenidos, lo que significa que cualquier intercambio electrónico de información implica una labor de “traducción” de los campos haciendo mucho más difícil la labor y reduciendo sustancialmente la posibilidad de integración.

⁸ Tres de las cuatro redes son administradas por el mismo operador

⁹ Esta circunstancia facilita y disminuye el costo de implantar un nuevo sistema. Aun así, hacerlo es un esfuerzo inmenso.

A simple modo de anécdota, sólo recientemente se han dado diálogos entre la jurisdicción penal y la Fiscalía General de la Nación para homologar y unificar la Tabla de delitos que emplean los sistemas. De nuevo, esto apunta a un problema institucional y no técnico o tecnológico.

1.2.3. Servicios de consulta de normativa, jurisprudencia y doctrina

El Centro de Documentación Judicial – CENDOJ consolidó en la página del Consejo Superior de la Judicatura –dos componentes sustanciales:

- La jurisprudencia de dos de las Altas Cortes (Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado)
- El Sistema de Información de Normativa y Doctrina - SIDN

Este logro se amplía con la conexión inminente con la Red IBERIUS, que homologará el contenido de los dos componentes brindándoles acceso a todos los países iberoamericanos.

2. Buena práctica

Experiencia

- **Uso de TIC para garantizar el acceso a la justicia desde sitios de difícil acceso**

Institución

- Consejo Superior de la Judicatura de Colombia
- Centro de documentación judicial - CENDOJ

Equipo de trabajo

- Personal del CENDOJ – Asesoría técnica en lo jurídico
- Apoyo de la cooperación técnica internacional (USAID) – Consultores en TIC

Proceso de implantación

- El diseño se realizó durante el primer semestre de 2007
- La operación se inició en el segundo semestre de 2007 y sigue vigente

Problemática

La problemática gira alrededor de dos situaciones:

- Imposibilidad de la ciudadanía para acceder a la administración de justicia.
- Imposibilidad de la administración de justicia para ejercer su función en zonas de difícil acceso (por razones de infraestructura o de seguridad).

La implantación del sistema penal oral acusatorio en Colombia, a partir de 2004, impuso una condición crítica para el caso colombiano: la presencia de los actores en la audiencia.

Condición crítica en dos circunstancias:

- Zonas remotas a las que solamente se puede acceder por vía aérea o mediante desplazamientos terrestres superiores a 18 horas (muy costosos y sólo factibles en verano).
- Zonas con dificultades de orden público y alto riesgo.

En los dos casos, en el lugar se ubican jueces municipales sin competencia en temas complejos (tráfico de narcóticos o de insumos, tráfico de armas, terrorismo, rebelión, entre otros). Los jueces competentes para la segunda instancia y para los delitos complejos quedan ubicados en las cabeceras de distrito judicial. Por ello, cuando ocurre un caso complejo o cuando un ciudadano aspira a que su caso sea revisado por la segunda instancia (una apelación, por ejemplo) el requisito de la presencia en audiencia impone restricciones económicas o de movilidad que anulan la posibilidad de acceder a la administración de justicia.

Dos ejemplos:

- En Puerto Carreño¹⁰ una mujer fue condenada por posesión de estupefacientes, con pena no privativa de la libertad. Ella apeló pero el caso estaba sin trámite por más de un año cuando se pudo realizar la audiencia virtual.

El equipo de trabajo calculó los costos básicos del desplazamiento de la mujer y resultaban superiores a USD1000, más la necesidad de coordinar la asignación de un defensor público lo que podría aumentar los costos por su permanencia mientras el defensor conocía del caso. Si se desplazaba el juez con secretario el costo podría llegar a USD5.000 más gastos de seguridad. Ergo, las circunstancias bloqueaban el acceso de la mujer a la administración de justicia.

- En un caso de narcotráfico por una célula guerrillera, radicado ante un juez penal especializado en Villavicencio (cabecera de distrito – ver mapa) había 7 testigos ubicados en Puerto Inírida (ciudad enclavada en la selva amazónica, a 1 hora en avión).

De nuevo, los costos de desplazar a los testigos estaba por fuera del alcance presupuestal de la Sala Administrativa y el desplazamiento del juez era imposible por razones de seguridad en la zona.

Ergo, las condiciones impedían que la administración de justicia ejerciera su función.

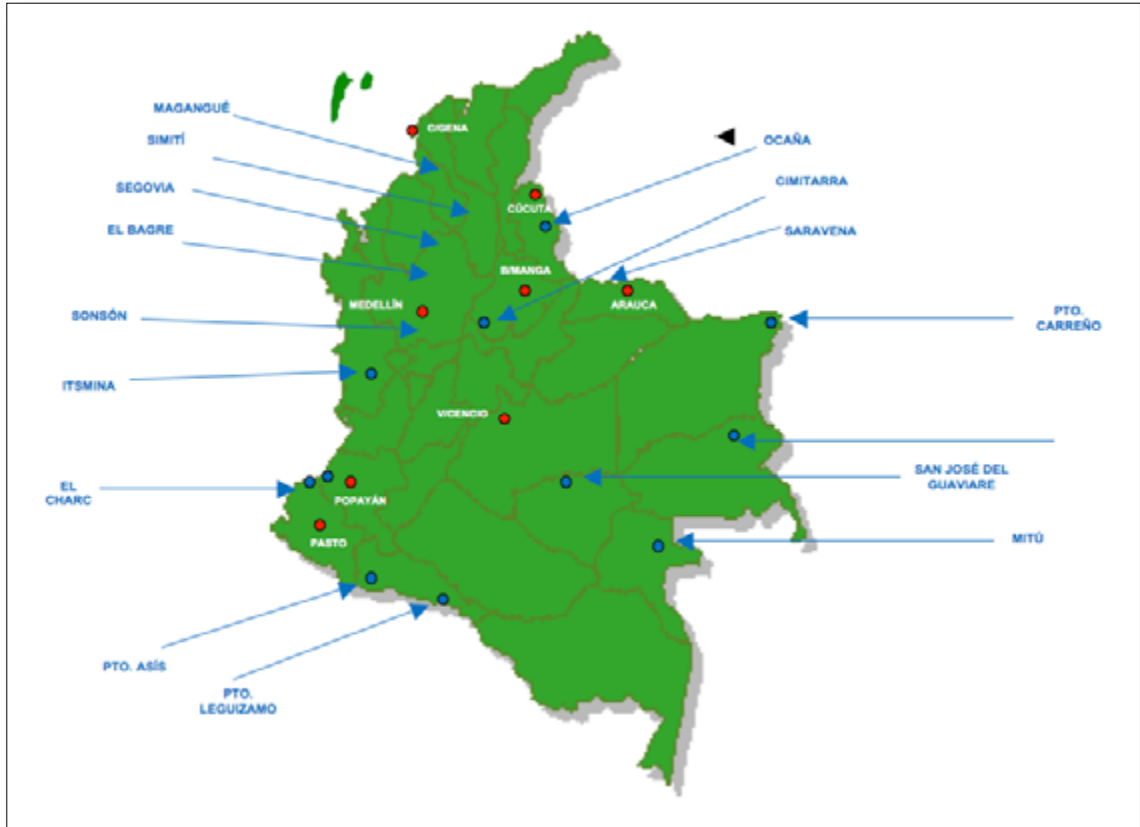
Consultando con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se identificaron por lo menos 30 zonas con estas características, que representarían unos 120 municipios con altos índices de presencia del conflicto y tráfico de armas y narcóticos.

Diseño y construcción de la solución

La solución debía cumplir cuatro condiciones para ser factible y sostenible:

- a. Conectividad satelital, pues muchos de estos sitios no contaban con conectividad suficiente por cable.
- b. Equipo de fácil manejo y que garantizara el cumplimiento de las condiciones legales (posibilidad de plena identificación de los intervinientes, posibilidad de comunicación de un sindicato con su defensor, nitidez en el sonido y capacidad para grabar la audiencia).
- c. Bajo costo de inversión (apoyada por la cooperación internacional) y mínimo costo de mantenimiento (costo que se transferiría progresivamente al Poder Judicial).
- d. Disponibilidad de protocolos que garantizaran la legalidad de la actuación judicial.

¹⁰ Ciudad ubicada en la frontera con Venezuela, a más de 1 hora en avión desde la Cabecera de distrito (Villavicencio).

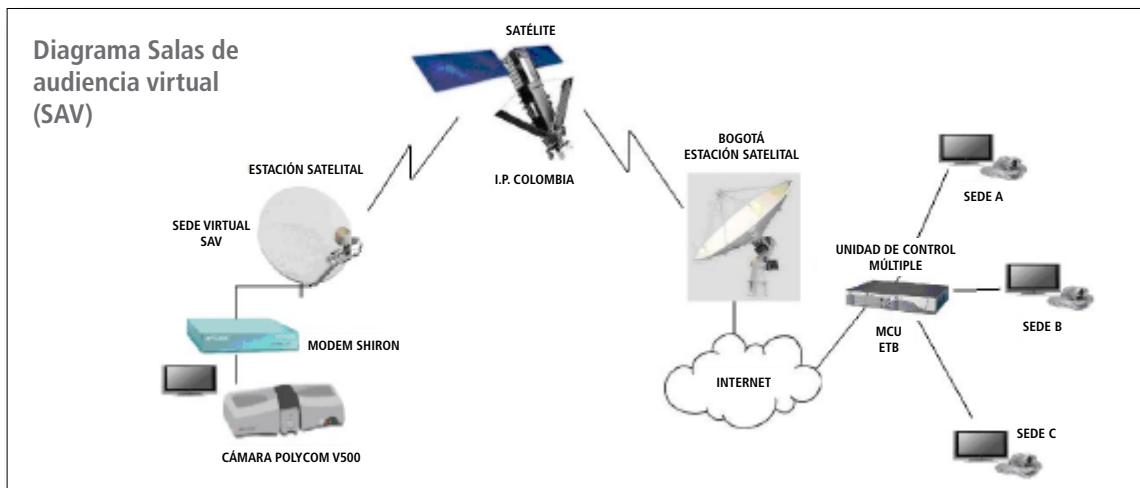


¡Y se logró!

a. Conectividad

Se encontró un proveedor que accedió a proveer 1 canal de 256K, exclusivo para el proyecto. Eso permitió transmitir con buena calidad tanto de imagen como de sonido con una capacidad relativamente pequeña.

Además se negoció que el canal atendiera hasta 20 señales no simultáneas, es decir que funcionara como un conmutador. El equipo programaba las audiencias con el CENDOJ, con base en solicitudes telefónicas de los jueces, y ordenaba la recepción de la señal mediante un mensaje al proveedor. Eso permitió compartir el costo del canal (USD2.500 mensuales) entre 20 instalaciones.



b. Equipo

Se identificaron equipos de video-conferencia sencillos pero con buena resolución y que disponían de posibilidades para programar la dirección a la que llamarían. De esa forma se garantizó que prentiendo el equipo a la hora indicada emitirían y recibirían la señal adecuada.

En la medida en que los operadores eran hábiles se les ensañaban otras posibilidades, pero para los no hábiles o primerizos el sistema era automático.

Se tuvo la suerte de encontrar DVD con disco duro, lo que eliminó la necesidad de quemar CDs en cada audiencia y disminuir los riesgos en casos en operadores poco hábiles o primerizos.

Y se incluyeron UPS recargables para garantizar al menos 4 horas de operación pues la mayoría de esos municipios tienen cortes del fluido eléctrico.



c. Costos

La configuración por sede judicial se mantuvo por debajo de USD4.000, lo que permitió mantener un costo promedio de USD8.000 incluyendo antena satelital e instalación (el acceso a los sitios con los equipos es bastante costoso).

Y, como se mencionó, el costo del servicio satelital también se mantiene en niveles razonables.

d. Protocolos

Conjuntamente con el CENDOJ, algunos jueces intervinientes y jueces asesores se desarrollaron.

- Fundamentos legales para el uso de esa tecnología.
- Condiciones que deben satisfacerse para garantizar los derechos y deberes fundamentales de los participantes cuando el juez está ubicado remotamente (por ejemplo, los jueces penales especializados).
- Protocolo básico para iniciar y cerrar la audiencia aclarando el uso de la tecnología.

Hasta ahora ninguna audiencia ha sido impugnada.

EL GRAN RETO

El gran reto de esta experiencia es reemplazar el costoso sistema satelital por la telefonía celular. Las plataformas 3G y 4G son las verdaderas alternativas, y llegaremos...