

OFFICE OF DEMOCRACY AND GOVERNANCE

(Oficina de Democracia y Gobernabilidad)

“... impulsando la transición y consolidación de regímenes democráticos alrededor del mundo”

MANUAL DE SEGUIMIENTO Y ADMINISTRACION DE CASOS EN LOS SISTEMAS JUDICIALES



Junio 2002

Serie de publicaciones técnicas

Office of Democracy and Governance
Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance
U.S. Agency for International Development
Washington, D.C. 20523-3100

**PARA ENCARGAR ESTE DOCUMENTO DEL *Development Experience Clearinghouse*
(CENTRO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE
DESARROLLO):**

- Favor referirse al título del documento *Manual de Seguimiento y Administración de Casos en los Sistemas Judiciales* y al número de identificación PN-ACP-334.
- Estos documentos pueden ser encargados gratuitamente por los empleados y contratistas del USAID en el exterior así como las organizaciones en el exterior patrocinadas por la USAID.
- Cualquier universidad, centro de investigación, oficina gubernamental, así como otras instituciones ubicadas en países en desarrollo pueden encargar hasta cinco copias gratuitas.
- Cualquier otra institución o individuo puede comprar este documento. Favor no enviar pago. Cuando es pertinente al caso cualquier reproducción así como los gastos de envío serán facturados.

Encargos por fax al (703) 351-4039 **Attn: USAID Development Experience Clearinghouse (DEC)**
Encargos por correo electrónico al **docorder@dec.cdie.org**

INFORMACION SOBRE LA SERIE DE PUBLICACIONES TECNICAS

La Serie de Publicaciones Técnicas de la Oficina de Democracia y Gobernabilidad de la USAID se inauguró en marzo de 1998. Esta serie incluye publicaciones principalmente dirigidas al personal de la USAID, sin embargo cualquier persona interesada en este sector puede beneficiarse de esta serie. Los autores de las publicaciones individuales pueden ser funcionarios del USAID o del sector público y privado. La Oficina de Democracia y Gobernabilidad reserva el derecho de revisar y editar toda publicación en cuanto a su contenido y formato, y estas publicaciones están sujetas a un proceso de revisión amplia por parte del USAID. Esta serie tiene en parte la intención de identificar las buenas prácticas, lecciones aprendidas y directrices para la consideración del practicante además de incluir publicaciones cuya intención es de estimular el debate y el estudio.

Al final del documento se encuentra una lista de otras publicaciones relacionadas como la información necesaria para encargarlas.

INFORMACION SOBRE LA PUBLICACION

El presente manual ofrece guías prácticas para los proyectos dirigidos a agilizar el seguimiento y administración de casos (SAC) en el ámbito judicial. A través de este manual el funcionario de un sistema judicial puede tomar decisiones mejor informadas sobre cualquier medida que se aplique para mejorar el SAC además de supervisar el diseño de programas que logren resultados y aseguren la planificación en la medida de sostener a largo plazo la promoción de programas que fomenten el Estado de Derecho (EDD).

Cualquier comentario o inquietud sobre esta publicación pertinente al seguimiento y administración de casos deben dirigirse a la siguiente dirección:

Gail Lecce, Team Leader
Rule of Law
Teléfono: (202) 715-5102
Facsimile: (202) 216-3231
glecce@usaid.gov

Office of Democracy and Governance
Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance
U.S. Agency for International Development
Washington, D.C. 20523-3100

Puede encontrar más información incluyendo versiones electrónicas de la Serie de Publicaciones Técnicas de esta Oficina en el sitio Web del Internet en la siguiente dirección <http://inside.usaid.gov/G/DG/> y el sitio de Internet de democracia de USAID a la dirección http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/

INFORMACION SOBRE ESTA OFICINA

La Oficina de Democracia y Gobernabilidad es el centro dedicado a desarrollar programas de democracia y gobernabilidad del *U.S. Agency for International Development*. Esta Oficina se dedica a brindar al USAID y a otras entidades de fomento de desarrollo las capacidades técnicas e intelectuales que se requieren para apoyar el proceso de democratización. Facilita experiencia en los siguientes temas:

- **Estado de Derecho**
- **Elecciones y Procesos Políticos**
- **Sociedad Civil**
- **Gobernabilidad**

RECONOCIMIENTOS

National Center for State Courts

Establecido en 1971 por el Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Warren E. Burger, el Centro Nacional para los Tribunales Estatales (NCSC por sus siglas en Inglés) es una organización sin fines de lucro que promueve la justicia basándose en el liderazgo y servicio a los tribunales estatales. El NCSC está comprometido a mejorar la administración del sistema judicial en los Estados Unidos así como en el exterior a través de numerosos programas y divisiones.

La División de Programas Internacionales del NCSC se ocupa a fomentar el mejoramiento de la administración de justicia así como el Estado de Derecho (EDD) en el ámbito internacional. El personal técnico proporciona servicios de asistencia y asesoría a los tribunales fuera de los Estados Unidos además de coordinar programas educativos y programas para visitantes internacionales.

Muchas personas contribuyeron al desarrollo y preparación del *Case Tracking and Management Guide* (Manual de Seguimiento y Administración de Casos - SAC). Richard Van Duizend, Director Ejecutivo de la División de Programas Internacionales agradece el trabajo realizado por Madeleine Loontjens Crohn y NCSC, Carlos G. Gregorio y Steven H. Urist quienes efectuaron la investigación inicial de manera esmerada y meticulosa, y ayudaron a estructurar el marco conceptual de las lecciones aprendidas, y a Eve E. Epstein quien aplicó su destacada capacidad como redactora para convertir el borrador inicial en un producto sumamente refinado.

Madeleine Loontjens Crohn, especialista de desarrollo de programas principales en NCSC, supervisó el desarrollo de este manual desde su inicio. Durante los últimos ocho años en NCSC Madeleine ha dirigido numerosos proyectos relacionados al tema del Estado de Derecho (EDD) en el ámbito internacional. Se graduó de la Universidad de Paris con un título en Derecho Comparado y ha dirigido organizaciones dedicadas a la reforma judicial en los Estados Unidos desde hace 30 años.

La Oficina de Democracia y Gobernabilidad desea reconocer en forma especial a Gail Lecce y Michael Miklaucic, líderes del equipo del Estado de Derecho (EDD), quienes tuvieron la paciencia para realizar estos esfuerzos y proporcionaron su capacidad y experiencia técnica para que se adaptara a las necesidades de este campo profesional.

MANUAL DE SEGUIMIENTO Y ADMINISTRACION DE CASOS

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	1
I. INTRODUCCION.....	3
A. El propósito del manual.....	3
B. Por qué y como se elaboró el manual.....	3
C. Alcance del manual	4
D. Organización del manual.....	4
II. LA IMPORTANCIA DE UN SISTEMA DE INFORMACION PARA LOS TRIBUNALES EN UN AMBIENTE DEMOCRATICO	5
III. FUNCIONES DEL SAC	9
A. Formularios de control	9
B. Establecer el control de registros.....	10
C. Procesamiento de casos y la actualización de registros.....	11
D. Programación de los procesos de casos.....	13
E. Control y almacenaje de registros finales.....	15
F. Reportar la información de gestión	15
G. Divulgación de la información del SAC al público.....	17
IV. ANALISIS Y EVALUACION DE SOLICITUDES DE ASISTENCIA AL SAC.....	19
A. Determinar los méritos y relevancia de una solicitud para actualizar el sistema del SAC	19
B. Evaluación del sistema del SAC actual y el contexto pertinente	20
C. Conocer los costos de los proyectos de modernización del sistema del SAC	23
V. PLANIFICACION Y EJECUCION DE PROYECTOS DE MODERNIZACION DEL SISTEMA DEL SAC	25
A. Lograr un consenso en la elaboración del plan de trabajo	25
B. Actualizar un sistema manual del SAC	26
C. Planificar y ejecutar un sistema automatizado del SAC.....	27
VI. FACTORES CLAVES RELACIONADOS CON LOS EXITOSOS PROGRAMAS DE AUTOMATIZACION DE LOS PROYECTOS DE MODERNIZACION DEL SISTEMA DEL SAC	31
A. Evaluación del nivel de compromiso, gerencia y liderazgo	31
B. Establecer las condiciones.....	31
GLOSARIO DE TERMINOS COMUNES RELACIONADOS CON LA GESTION DE TRIBUNALES	

RESUMEN EJECUTIVO

Los sistemas de Seguimiento y Administración de Casos (SAC) son imprescindibles para manejar los sistemas judiciales de manera eficiente y efectiva. Estos sistemas contribuyen a la transparencia de las operaciones de los tribunales y por lo tanto reducen las posibilidades de que se presenten casos de corrupción, además de asegurar la rendición de cuentas. El desafío para los funcionarios democráticos de la USAID, así como para los interesados locales, consiste en diseñar y efectuar un nivel de intervención que responda a las necesidades y prioridades locales bien definidas de manera viable, inicialmente asequible y sostenible. Este manual ofrece una orientación necesaria que facilita superar este reto sobre la base de una serie de experiencias adquiridas en materia de sistemas de iniciativas de modernización del SAC que han generado importante información sobre cómo lograr estos objetivos además de identificar las dificultades o escollos que se deben evitar.

Los proyectos exitosos de modernización de SAC dependen de los siguientes factores:

- Una evaluación precisa que identifique cómo y con qué eficiencia cumple el sistema vigente con las actividades básicas del SAC
- Una apropiada inversión inicial en la definición del *status quo* y la identificación de problemas prioritarios y oportunidades
- Una relación clara y lógica entre los objetivos deseados y las propuestas dirigidas a efectuar el proceso de modernización
- El uso acertado y efectivo en cuanto al costo de consultores expertos desde la evaluación inicial a la etapa de diseño, ejecución y seguimiento
- El entendimiento de que la automatización si bien es la respuesta correcta para mejorar una operación de alto volumen sin embargo, no por sí sola, arregla las deficiencias fundamentales del sistema
- Consultas extensas con los dirigentes del sistema judicial así como con aquellos que lo efectúan, asegurando un consenso sobre los cambios deseados y cómo se realizarán
- Una determinación precisa de todos los costos iniciales y recurrentes relacionados con un proceso de modernización de sistemas además de una garantía razonable sobre la disponibilidad de suficientes fondos y otros recursos.

Este manual proporciona lineamientos prácticos en lo que se refiere a todos los temas mencionados y contiene información básica en el ámbito técnico. Esta guía también estimula el uso de peritos para tareas que requieren conocimientos técnicos y capacidades más profundas, además de ayudar a los funcionarios de gobiernos democráticos en el manejo de dicha asistencia identificando el alcance de estas tareas. Así mismo indica cuando el uso de la automatización puede ser apropiada o no. El manual provee una estructura de comunicación con los funcionarios judiciales además de prever la toma de decisiones con las partes asociadas, primero en las etapas de evaluación y planificación y luego durante toda la etapa de ejecución. En conclusión el manual recalca los factores de medio ambiente fuera del mismo sistema que afectan el impacto de las mejoras del SAC. Este manual le permite a cualquier funcionario del Estado de Derecho (EDD) tomar decisiones mejor informadas sobre las intervenciones de la modernización del sistema de SAC, supervisar el diseño de programas que generen resultados exitosos, asegurar y planear la sostenibilidad de estos programas para aumentar el Estado de Derecho.

I. INTRODUCCION

A. El propósito del manual

El propósito del presente manual es para servir de guía para los funcionarios del Estado de Derecho (EDD) de USAID en el diseño y ejecución de iniciativas que apoyan el desarrollo o mejoramiento de los sistemas de gestión de información de los tribunales. Estas iniciativas pueden ser componentes críticos de las estrategias del EDD en el fomento de la democracia. Sin información confiable, el tribunal no puede aplicar la justicia en forma oportuna, controlar o supervisar sus propias operaciones, o explicar sus operaciones a los ciudadanos. Dicha falta de información en los tribunales puede generar dudas entre los ciudadanos sobre el nivel de imparcialidad, transparencia e integridad de su sistema judicial. Los sistemas judiciales cerrados y reservados crean la percepción y con frecuencia la realidad de favoritismo, actos ilícitos y denegación de los derechos fundamentales. Por lo tanto la presentación de sistemas de gerencia de información en los tribunales de alta calidad genera impactos no solo en la eficiencia, sino en su efectividad. Puede tener un impacto importante en los asuntos del EDD tal como derechos humanos, acceso a la justicia, transparencia, además del desarrollo de instituciones y la sociedad democrática.

Existen muchas intervenciones de ayuda que pueden mejorar el Estado de Derecho. La naturaleza del medio ambiente local y su conjunto único de retos y oportunidades, las condiciones de desarrollo de las instituciones de justicia nacional y local, el tamaño y naturaleza de la comunidad que propugna la reforma y los componentes relacionados a la democracia y gobierno (DG) de la misión forman parte de los factores que influyen las decisiones de USAID sobre donde invertir los recursos. Este manual no provee una estructura para hacer estas determinaciones, sino más bien se supone que se ha hecho un compromiso preliminar para considerar o dedicarse a sistemas de gestión de información de los tribunales. Ofrece criterios que ayudan en la toma de decisiones finales además de plantear las preguntas más apropiadas

y cómo preparar la ejecución de un proyecto de modernización de la gestión de los tribunales.

En este contexto el manual provee orientación sobre los siguientes aspectos:

- La importancia de una administración de tribunales justos, transparentes y efectivos para establecer instituciones democráticas y un fuerte sistema judicial
- Cómo los tribunales operan y se benefician de un sistema de administración de información (Management Information System – MIS) efectivo
- Cómo identificar el proyecto más aplicable
- Cómo maximizar el uso de servicios de consultoría de MIS para alcanzar las necesidades del país beneficiario y el programa del EDD en USAID

B. Por qué y como se elaboró el manual

Reconociendo la importancia fundamental del MIS en los tribunales para mejorar el EDD, la USAID y otros donantes han ofrecido asistencia técnica y financiera para apoyar el desarrollo o mejoramiento de estos sistemas por más de 15 años empezando en las regiones de América latina y el Caribe (LAC), la USAID ha fomentado el uso del MIS en los tribunales así como en otras instituciones judiciales. Para determinar como estas experiencias pueden proveer ayuda a los programas de asistencia en el futuro, USAID le asignó al NCSC la tarea de hacer una evaluación comparando los resultados de estas inversiones. Sobre la base de sus propias experiencias en cuanto a la creación y mejoramiento de sistemas de gestión de información en los tribunales de los Estados Unidos el personal del NCSC y los consultores efectuaron visitas a Bolivia, Costa Rica, Ecuador y El Salvador y también revisaron proyectos semejantes en Egipto, Tanzania y otros países en Europa Oriental y Central.

C. Alcance del manual

Existen tres componentes principales en un sistema de información de los tribunales. La siguiente tabla identifica el tipo de información y su razón de ser para cada componente.

Mientras que todos estos componentes son importantes, el SAC es el de mayor importancia tanto para el público como para el Estado de Derecho. Consecuentemente hemos decidido dedicar este manual a solo los sistemas de SAC.

D. Organización del manual

La Sección II explica el por qué el MIS es importante para un ambiente democrático. Describe no solo los puntos fuertes que el sistema le brinda a la justicia y al Estado de Derecho, sino que también demuestra las consecuencias negativas de no usar estos sistemas de información en los tribunales. Le ayudará a los funcionarios del EDD a explicar a los funcionarios de los países beneficiarios sobre la relación entre la mejora de la administración de los tribunales y el fomento del Estado de Derecho en general.

La Sección III describe las seis funciones del sistema de SAC en el contexto del funcionamiento de los tribunales, indicando cómo la administración de justicia adelanta al establecer estas funciones.

La Sección IV provee orientación para analizar y evaluar las peticiones de ayuda local para obtener sistemas de SAC, con especial énfasis en determinar si la automatización es una respuesta apropiada o no. También recalca la necesidad de entender los costos iniciales y recurrentes asociados con la modernización del sistema de SAC.

La Sección V ofrece una orientación sobre la planificación y ejecución de proyectos de modernización del sistema de SAC y también define los elementos claves que deben formar parte del alcance de trabajo del contratista.

La Sección VI identifica los factores claves que contribuyen al éxito de los proyectos de automatización, destacando y sugiriendo estrategias y enfoques para asegurar el éxito de los proyectos.

Componentes	Tipos de información	Razón de ser
Sistema de Seguimiento de Casos y su Gestión	Información de casos individuales y los trámites durante todo el proceso	Proveerle al juez un registro completo del caso que sirva de ayuda en la toma de decisiones y el control de casos. Difundir información estadística y de gestión así como crear calendarios de los eventos, formularios y notificaciones, listas de fallos y otros resultados de los casos.
Investigación Legal	Códigos de ley, opiniones judiciales, tratados académicos	Proveerle a los jueces y asistentes legales acceso a la información legal pertinente a la toma de decisiones jurídicas así como mejorar la calidad y constancia en las decisiones ya sea por computadora personal o por documentos impresos.
Apoyo Administrativo	<ul style="list-style-type: none">- Asignaciones y presupuesto- Gastos, contabilidad y cuentas por pagar- Contabilidad de ingresos y cuentas por cobrar- Nóminas- Información sobre el personal	Ayudar al tribunal en su gestión de administración interna si es que tienen esa autoridad. Muchos tribunales están en camino a obtener autosuficiencia administrativa como componente de la independencia judicial pero les falta mucho para lograr este objetivo. Sin embargo, casi todos los tribunales recaudan dinero, como por ejemplo, los honorarios de registros, que por lo tanto requieren un sistema de contabilidad de dinero en efectivo.

II. LA IMPORTANCIA DE UN SISTEMA DE INFORMACION PARA LOS TRIBUNALES EN UN AMBIENTE DEMOCRATICO

A pesar de que existen diferencias en los sistemas legales en el ámbito internacional, la mayoría comparten valores fundamentales. Estos valores incluyen el respeto por el Estado de Derecho, la necesidad de garantizar la independencia judicial, la protección de la integridad del sistema judicial, el acceso y transparencia de estos sistemas, justicia en la protección de procesos y derechos sustantivos así como la igualdad ante la ley. En cualquier país el sistema judicial es o debería ser el defensor o protector final de los valores legales y los derechos humanos contra cualquier autoridad arbitraria. En el sistema democrático el sistema judicial representa el organismo que en última instancia rinde cuentas a sus ciudadanos en cuanto a la integridad, justicia y transparencia de los tribunales y el uso eficiente de los recursos públicos.

Si el sistema judicial es el que en última instancia debe rendir cuentas finales a sus habitantes en un ambiente democrático, la información de los tribunales tiene que estar a la disposición del público. La tecnología informática hoy día brinda un acceso sin precedente a esta información que es también fácil de utilizar. Un gran número de tribunales a escala internacional ha creado paginas en el Internet para proveer un sin fin de información sobre sus servicios, calendarios, personal y el orden del día. Debido al acceso por Internet o por computadores en los tribunales o quioscos situados en sitios públicos, el sistema judicial así como el trabajo del tribunal es transparente y por lo tanto los individuos que tienen interés personal sobre un caso, podrán acceder a dicha información. Los mecanismos de acceso bien diseñados aumentan el entendimiento y la confianza del público hacia las instituciones judiciales y al mismo tiempo se establece mejoras en la eficiencia en la administración del

tribunal y beneficios en cuanto a ahorros en los costos.

Sin información exacta y transparente relativa a las operaciones y decisiones de los tribunales no existe ninguna manera para determinar si los tribunales han cumplido con sus responsabilidades democráticas. La información permite que el sistema jurídico aplique el Estado de Derecho y evalúe su progreso hacia los objetivos de justicia y servicio al público, además de permitirle al público identificar los puntos fuertes y débiles de los tribunales. Sin esta información el público no tiene confianza en las instituciones judiciales ni en sus representantes y existe poca posibilidad para una reforma democrática.

Por lo tanto el sistema de SAC constituye la base fundamental de la justicia visto en el contexto amplio de un sistema judicial democrático. No es simplemente un sistema mecánico independiente sino un componente esencial para la administración efectiva de la justicia, la protección de los derechos humanos, la transparencia que se le requiere a un sistema democrático, además de la integridad del sistema jurídico. Mediante las siguientes actividades se presentan ejemplos de cómo un sistema de SAC bien dirigido contribuye al mejoramiento de la administración de justicia y del Estado de Derecho:

Preservar un registro integral de casos. Un sistema de SAC asegura el control inicial de un caso y continúa documentando cada acción y decisión asociada resultando en un registro integral de casos. Las “*Normas de Rendimiento de los Tribunales de Primer Instancia*”¹, extensivamente aceptadas en los tribunales de los EE.UU., demuestran la relación estrecha entre los sistemas de SAC y la administración de registros y como ambos afectan la justicia, transparencia y rendición de cuentas en el sistema jurídico.

¹ Emitido en 1990 estas normas fueron preparadas por el NCSC bajo la dirección de una comisión de jueces prominentes, administradores y académicos. El proyecto fue apoyado por fondos de la Oficina de Asistencia de Justicia del Departamento de Justicia de los EE.UU.

La ubicación de los registros de casos. La preservación de registros es vital debido a que pueden afectar los derechos y obligaciones de individuos por generaciones. Estos sistemas de registros tienen que asegurar que siempre se conozca la ubicación de todo registro del tribunal sin importar su condición ya sea activa y en circulación frecuente, o inactiva en archivo. Las inexactitudes, falta de transparencia, pérdida de registros, o no-disponibilidad a tiempo son condiciones que comprometen seriamente la integridad del tribunal y socavan las bases del proceso judicial.

Prevenir la socavación del proceso judicial al destruir o esconder registros. Este problema es endémico en sistemas judiciales corruptos. En los países que siguen aferrados a sistemas anticuados en la creación y almacenaje de registros de casos, la rendición de cuentas no existe y compromete a todo el sistema judicial. Con un sistema de SAC efectivo es difícil ocultar un registro extraviado, o evitar cualquier responsabilidad asociada. Cada expediente se identifica de manera única, recibe una ubicación de archivo, se controla en un registro y periódicamente se programa como parte del sistema de gestión de casos. En el momento de identificar un expediente extraviado, se exige de los funcionarios pertinentes una rendición de cuentas. Si se determina por la cantidad y naturaleza de los registros extraviados que la acción fue deliberada, se iniciará un proceso para identificar al culpable.

Eliminar la discriminación contra los pobres. En algunos países se pagan sobornos habitualmente para pasar un caso de una etapa jurídica a la otra, por consecuencia lo más probable es que los casos presentados por gente pobre languidezcan en el sistema. Sin un buen sistema de SAC este tipo de discriminación no se detecta o por lo menos no se documenta. El sistema de SAC establece un movimiento ordenado de casos en el proceso judicial y requiere explicaciones por demoras.

Establecer jurisdicción. Un caso puede ser atrasado o simplemente impedido al no notificar oficialmente a la persona acusada. Esta situación puede perjudicar severamente el inicio de un caso dado que no le permite al tribunal

establecer jurisdicción sobre las partes.² En países en donde el soborno a los notificadores oficiales es común, el índice de la no-comparecencia a la notificación oficial es inusualmente alto y por lo tanto efectivamente impide cualquier acción en el caso y produce una situación de injusticia. Un buen sistema de SAC puede identificar los casos en los cuales los acusados no han sido notificados oficialmente, el número y tipo de casos en los cuales se devuelven las notificaciones por no encontrar las partes y si existen abusos se pueden hasta identificar los culpables.

Preservando los derechos legales. Durante el proceso de un caso siempre existe la necesidad de tener registros completos y exactos. Todos los eventos o registros tienen que ser supervisados y los documentos se deben incorporar en el expediente del caso. Si ocurre una pérdida o archivo incorrecto o alteración de un documento, esto puede tener efectos adversos sobre derechos legales importantes. Por ejemplo si se pierde un expediente en un caso penal, el acusado puede seguir encarcelado por un largo período de tiempo, o evitar, aunque sea por poco tiempo, el fallo e imposición de la sanción penal. En casos civiles la pérdida de un expediente puede poner seriamente en peligro por ejemplo un derecho fundamental como la titularidad de tierra. En un ambiente abusivo la inhabilidad de ver documentos que requieren una acción jurídica inmediata o a corto plazo, pueden poner en peligro a personas no protegidas como menores de edad. El juez no puede proteger derechos que no conoce. Un sistema de SAC efectivo sigue de cerca los eventos y notificaciones de archivo acumulando los datos pertinentes, reconociendo su interrelación lo cual impide que estos casos languidezcan en perjuicio de aquellos reclamando justicia.

Facilitar la revisión de sentencias. El papel fundamental de un juez es de emitir decisiones

² Para obligar la comparecencia de las partes el tribunal tiene que tener autoridad sobre el asunto y las partes en un caso nuevo. El que inicia un caso categóricamente acepta la jurisdicción del tribunal sobre su persona u organización. Las otras partes entran a la jurisdicción del tribunal al entregarles citaciones oficiales que los obliga a participar y se les provee con notificaciones que describen la demanda o cargo.

justas que cumplen con la ley. El registro de un caso permite determinar si el juez ha cumplido con esta responsabilidad. Este registro es la base para cualquier revisión de sentencia y corrección de errores. Si la información no es clara, completa o exacta la justicia correctiva no es posible. Un sistema de SAC eficaz provee un registro completo e integral lo cual es necesario para una revisión de sentencia.

Facilitar el cumplimiento. Normalmente un proceso legal termina con la orden o el fallo del juez, esto es el principio de un proceso de cumplimiento. Una de las debilidades principales de ciertos tribunales es la inhabilidad o renuencia en hacer cumplir estos fallos. A veces este cumplimiento está fuera de su autoridad, pero frecuentemente no es así. Cuando el cumplimiento sí está al alcance de la autoridad del tribunal un sistema eficaz de SAC puede determinar si una acción de cumplimiento se ha registrado, un fallo o multa se ha pagado o si se ha impuesto una sanción penal.

Aumento en la transparencia y rendición de cuentas. Un sistema de SAC efectivo permite que los presidentes del tribunal así como los observadores externos identifiquen los pasos de un proceso. Por ejemplo pueden determinar cuales de los jueces proceden de forma lenta y luego sugerir la necesidad de nuevos recursos o cambios sistémicos. También puede ayudar a examinar las decisiones de los jueces en el mismo tribunal para ver si existen discrepancias inexplicables que podrían indicar alguna injusticia hacia ciertos individuos o grupos. Estas actividades pueden ayudar a erradicar las sospechas del público de que el poder judicial atiende a las necesidades de ciertos grupos de la sociedad en vez de aplicar el Estado de Derecho para todos. Muchos tribunales no están acostumbrados al escrutinio del público, sin embargo un tribunal que está consciente de sus responsabilidades usa la información para evaluarse y buscar soluciones y apoyo del público.

Claramente un sistema de SAC eficaz puede tener un impacto fuerte sobre el Estado de Derecho más allá de los límites estrechos aunque importantes de la gestión de los tribunales. Con este entendimiento los funcionarios del EDD

pueden comprometer a los funcionarios de la justicia local en la evaluación de opciones de programación, la fijación de objetivos valiosos para los sistemas de gestión de los tribunales como parte de los programas más extensivos del EDD.

III. FUNCION DEL SISTEMA DEL SAC

El núcleo del sistema de SAC se compone de registros del flujo de los casos que pasan por el sistema judicial. Cada tribunal varía en cuanto a su naturaleza, nivel de sofisticación, tamaño y volumen así como el número de los subsistemas, sin embargo los sistemas de SAC tienen necesidades y razones parecidas y se pueden evaluar usando indicadores comunes.

Esta sección describe seis funciones de un sistema de SAC: el control de los formularios, establecer control de registros, procesar casos y actualizar registros, programar los eventos de casos, registros finales y reportar la información de gestión. Estas funciones trascienden las diferencias entre casos civiles o penales y entre sistemas de derecho consuetudinario o romano. Al poner en efecto este sistema ya sea manual o automatizado se puede acentuar y en muchos casos ayudar a corregir problemas comunes incluyendo los siguientes:

- Deficiencias en la calidad de la base de datos existente
- Falta de procesos uniformes, formularios invariables y definición clara de los datos que se deben reunir
- Falta de control y seguridad de los registros de casos
- Códigos o regulaciones obsoletas y redundantes en cómo procesar casos
- Inhabilidad de producir estadísticas útiles en cuanto a la operación de los tribunales o la inexactitud de los sistemas que existen

A. Formularios de control

Los sistemas de SAC y cada trámite del proceso jurídico son impulsados por los documentos escritos generados ya sean a mano o automatizados. Por ejemplo, el caso se inicia con un documento que acusa a alguno de un delito o que solicita algún tipo de ayuda civil. El

caso se termina con una disposición o fallo escrito y generalmente existe un flujo de registro de documentos desde el principio hasta el final del caso. Ciertos documentos se elaboran de manera interna en el tribunal tal como notificaciones a las partes, horarios de eventos y fallos, otros documentos se elaboran de manera externa usualmente por los abogados. Todo documento sin importar su origen entra al sistema del SAC.

La intención de la función de control de formularios es para asegurar la aceptabilidad y uniformidad de la información. Por ejemplo, si un abogado presenta un documento no redactado en el formulario normal o preparado de acuerdo con una metodología común, puede omitir información importante o los actuarios tendrían que analizar los documentos para determinar como proceder lo cual puede causar errores o demoras.

Ciertos formularios son requeridos por el tribunal y se especifican en las reglas de proceso. Estos pueden ser de uso normal por todos los tribunales en la región, provincia o país, o pueden variar de tribunal a tribunal. Normalmente las reglas de proceso de un país o región son lo suficientemente parecidas que el contenido es común, aún si el formato es distinto. El problema es que en un sistema mal

Indicadores de un sistema de control de formularios efectivos

- Clara definición de las categorías y elementos de información.
- Las categorías y elementos de información son coherentes y constantes en toda la base de datos del tribunal.
- Los elementos de información son compatibles con los sistemas de información relativos como los de la policía, fiscalía y agencias de corrección.
- El sistema controla la calidad, lo completo y el formato de los formularios que entran o que se generan en el tribunal.

administrado no existe un control de diseño del formulario en un tribunal individual o dentro de los tribunales de una provincia o país. La falta de elementos y formatos de información coherentes socava la cohesión de la base de información del tribunal. Esta situación no solo limita la integridad y uso de un sistema manual, sino además impide la informatización.

B. Establecer el control de registros

El control de registros tiene cinco componentes: (1) identificación de casos (2) registro de casos (3) índice de casos (4) creación de un expediente (5) ubicación del expediente.

1. Identificar el caso

El método que usa el tribunal para iniciar el proceso de registro de un caso establece el marco de control de registros. Cuando el caso se inicia, se le asigna un número único. El tribunal puede tener sistemas de numeración separados para los casos penales, civiles, o de menores, asignándoles números consecutivos en cada clase. Los números de los casos con frecuencia empiezan con una letra como identificador del tipo de caso, seguido por números de casos consecutivos en un año. Por ejemplo “Crim-98-201” indicaría el caso penal 201 iniciado en 1998. En un sistema en el cual cada tribunal de la región desea que sus casos tengan un número de identificación único, se puede agregar un identificador de tribunal numérico. Si no se usa un identificador al transferir los casos entre tribunales puede resultar en la pérdida de registros y de esa manera impedir el desarrollo de datos de comparación de los tribunales³.

2. Registro de casos

El registro de casos también llamado el orden o actas del día, presenta un registro cronológico de todas las acciones y archivos de los casos. Después de identificar el caso, el actuario registra los casos nuevos por número, fecha de archivo y los nombres de todas las partes. Puede

³ La identificación y el índice de casos es complicado cuando existen casos asociados y muchas partes involucradas. Para identificar estos casos se podrá requerir una referencia recíproca de los casos separados que surgen de un incidente en común.

existir un libro de orden del día separado para casos civiles y penales y estos libros se mantienen en los tribunales. Como se puede ver en la subsección C abajo, para tener un proceso eficiente de casos es importante mantener un registro exacto y actualizado a lo que procede el caso.

3. Índice de casos

Tiene que haber un índice de casos en orden alfabético por nombre de las partes (incluyendo todas las partes). Muchas de las preguntas sobre un caso se hacen por nombre así que el índice cronológico que provee el registro por sí solo no es suficiente. El índice del caso está organizado por orden alfabético y provee referencias recíprocas entre los nombre de las partes y el número del caso. En sistemas donde se refieren los registros a un actuario en particular, el índice puede contener el nombre del actuario. A diferencia del registro el índice no documenta un registro cronológico de los eventos del caso. Solo requiere actualización cuando se agregan o retiran partes del caso.

4. Crear un expediente

Al identificar y registrar el caso se elabora un expediente que contiene todos los documentos actuales y futuros que pertenecen al caso. Lleva identificadores asignados al momento de crear el índice así como también los nombres de las partes. Se puede elaborar con un código de colores para ayudarle a los actuarios identificar cierto tipo de expedientes, por ejemplo civiles o penales. Normalmente los documentos se arreglan dentro del expediente de acuerdo a la fecha en que fueron registrados. *Puesto que este expediente contiene documentos que son imprescindibles al juez, es de suma importancia para la integridad del proceso del caso que esté completo y preservado.* Artículos gruesos como los elementos de prueba pueden almacenarse por separado pero deben tener referencias recíprocas al número del caso y expediente. Existen tribunales que mantienen todo los documentos que van ingresando en microfilm para poder reconstruir un expediente que se pierde. Aún los tribunales con registros electrónicos no pueden reproducir el texto completo de los documentos. En el futuro la tecnología de imágenes que

captura el texto entero posiblemente eliminará este problema. No obstante, ningún sistema automatizado puede rectificar debilidades internas en la función de control de expedientes.

5. Ubicar el expediente

Cuando se elabora el expediente y se introducen los documentos iniciales del caso, se transfiere a los archivos activos y normalmente se ubica en repisas abiertas o gabinetes, archivado por número de caso en el año respectivo. Los archivos también se dividen por tipo de caso, ya sea civil, penal o menor de edad. En ciertos sistemas se asignan los expedientes a un actuario en particular y no a un depósito central. Tiene que existir un proceso para mantener el seguimiento de aquellos expedientes que los jueces, abogados o actuarios retiran. Esto simplemente puede ser una hoja en la cual el que retira el expediente firma indicando la ubicación temporal del expediente y muchos tribunales introducen un expediente provisional en el sitio

Indicadores de sistema de control de registros efectivos

- Cada caso tiene un identificador numérico único.
- Los casos se numeran por año y no consecutivos al pasar varios años.
- El índice provee referencias recíprocas a los nombres de todas las partes.
- Los casos se almacenan en expedientes o cualquier otro método adecuado y se archivan de manera ordenada.
- Los documentos de casos nuevos se agregan de manera fiel y oportuna.
- Existe un sistema para mantener un control de los casos que brevemente están fuera del archivo.
- La cantidad de casos perdidos o mal puestos es reducida.

asignado para recibir cualquier documento nuevo que se debe registrar mientras el expediente original está en la ubicación temporal. De no realizar este paso los documentos nuevos para registrar se podrían acumular o perder.

Es de suma importancia conocer la ubicación de un expediente puesto que si hace falta es imposible que el juez proceda con el caso, o que cualquiera de las partes o miembros del público puedan averiguar si se está llevando a cabo la justicia.⁴ En sistemas de registros que no se mantienen bien, los expedientes pueden quedar descuidados en el área de almacenamiento, o se pueden encontrar en las oficinas de los jueces o abogados sin ningún registro de que están fuera de su sitio asignado. Sin repisas o gabinetes de almacenaje, los expedientes pueden simplemente amontonarse en cualquier orden en mesas o en el piso. Aún en el caso que sí existan repisas o gabinetes se pueden perder casos o estar archivados incorrectamente. Si se realiza un sistema correcto de numeración e índices es mucho más fácil encontrar expedientes mal puestos y devolverlos a sus respectivos lugares. Existen actuarios quienes se encargan de realizar revisiones rutinarias para asegurar que los expedientes están en su puesto.

C. Procesamiento de casos y la actualización de registros

A medida que el flujo de casos avanza por el sistema, los tribunales pueden perder el control sobre ellos. La clave para mantener el control judicial sobre los casos es tener un mecanismo preciso que mantenga una supervisión actualizada respecto a la condición y progreso de cada caso. A pesar de que la mayoría de los tribunales mantienen la información necesaria para realizar este tipo de control, no se hace de una manera que pueda facilitar una gestión acertada de los casos. En cada caso lo que se necesita es un registro de fácil acceso cronológico de todos los archivos de documentos. Este registro es el registro de cada caso que se inicia cuando ocurre el primer

⁴ De vez en cuando los registros de casos de menores o de familia se mantienen cerrados al público pero normalmente los otros registros deben estar disponibles a inspección por cualquiera, sujetos a algún tipo de seguridad.

CUADRO 1: REGISTRONombre del caso: **Jones v Smith**Número del caso: **Civ-98-666**

Demandante(s)

Dirección /Número de teléfono

Demandado(s)

Dirección /Número de teléfono

Abogados:**Abogado del demandante**

Abogado del demandado

Acciones en el caso**Fecha**

Acción

Registro inicial

Devolución de la presentación oficial

Alegato en respuesta

Acciones del poder judicial**Fallos y órdenes**

Juez

Fecha

evento del caso (por ejemplo, la presentación de un caso civil o una demanda penal). Para concluir los casos de manera justa y expedita, este sistema se considera primordial, no sólo porque identifica la condición y los avances de cada caso, sino que también contiene información capaz de detectar retrasos.

La forma de organizar los registros varía según el tribunal. En algunos casos el registro consiste de una amplia hoja de análisis que asigna un caso por línea. La información básica del caso se encuentra al lado superior a la izquierda, luego cada acción o archivo es registrado por el actuario de manera cronológica por cada caso. Por ejemplo, cuando se registra una petición, el actuario la inscribe en el registro y luego anota cualquier orden que resulta de la petición en la

misma línea. Este tipo de registro mantiene la historia completa del caso en un sólo sitio.

Otros tribunales mantienen un registro con una página para cada día, registrando las acciones de todos los casos que ocurren ese día. Este tipo de sistema requiere que el actuario repita los números de los casos y otros índices (como nombres de las partes, o jueces asignados) cada vez que ocurre una nueva anotación en el caso. Esto dificulta la determinación de la historia de cada caso porque requiere la reexaminación de cada página del registro para encontrar cada anotación del caso.

Luego en otros tribunales se organiza el registro con una página separada por cada caso registrado en el cual el actuario inscribe las

acciones y archivos del caso en esa página por orden cronológico. El Cuadro No. 1 es una ilustración simple de este tipo de registro en un caso civil. Muchos registros conservan aún más información, por ejemplo, los registros penales pueden contener información personal adicional sobre el acusado incluyendo su condición en la cárcel y podría usar otra terminología.

El tipo de sistema presentado aquí ofrece una cronología general a disposición del usuario siempre y cuando las anotaciones quepan en una sola página. No obstante, por razones de seguridad los registros se incorporan en libros encuadernados y en vez de carpetas de hojas sueltas. Por lo tanto, una vez que la página del caso ya no tiene espacio, el actuario debe empezar una nueva página más adelante en el mismo libro, o en otro libro. Aunque este sistema se considera preferible al de crear una nueva página para todos los días, sigue siendo un sistema pesado o poco flexible cuando se trata de revisar la condición del caso. A veces es necesario ponerse en contacto con el actuario del caso porque es la única persona capaz de encontrar los libros del orden del día pertinente.

Una forma de aumentar la disponibilidad de información en un caso, se puede hacer por medio del registro de cualquier archivo o acción del mismo expediente, normalmente en una hoja adjunta a la portada dentro del expediente, o en un formulario en el expediente. Esto ofrece un resumen general de los acontecimientos junto con las peticiones, alegatos, memorándums, así como las órdenes que permiten que el juez verifique cualquier registro dudable, además de entender los puntos esenciales del caso. Juntando este tipo de orden del día con el registro del caso se logra un método efectivo siempre y cuando sea posible encontrar el expediente de manera rápida, se mantenga actualizado y que el juez lo remita de forma oportuna.

Indicadores de un proceso de casos / sistema de actualización de registros efectivos

- Existe un registro de todos los eventos y archivos accesible para cada caso.
- El registro es exacto y actualizado.

Independiente del método utilizado, tanto la exactitud como la presentación oportuna de la información se consideran factores críticos. Ya sea si el sistema es manual o automatizado, cualquier demora en el archivo o la incorporación de eventos o anotaciones inexactas pueden causar equivocaciones por parte del juez, abogado o actuario. Generalmente cualquier anotación se debe realizar dentro de un plazo de 24 horas.

D. Programación de los procesos de casos

Para manejar el flujo de casos en un sistema, los tribunales requieren un mecanismo de programación o calendario efectivo. La programación de casos constituye uno de los aspectos principales de la gestión de casos. En algunos sistemas, tradicionalmente, la programación de los casos se ha hecho a iniciativa de los abogados, con una intervención del juez sólo cuando se le solicite. En la mayoría de los programas de reforma jurídica esta tradición se ha ido modificando a un sistema en donde los jueces y tribunales asumen la responsabilidad de programar los casos a través del sistema. Cada caso tiene su propio nivel de complejidad y por lo tanto puede variar la duración del trámite. En algunos tribunales existe una distinción entre casos sencillos, normales o complejos que son tratados de maneras diferentes. Este sistema se llama “gestión diferenciada de casos” en los Estados Unidos lo cual indica que el tribunal está intentando utilizar los recursos disponibles de la manera más efectiva posible.

Independientemente del nivel de refinamiento del sistema, los tribunales tienen que programar eventos y generar información sobre dichos eventos, la mayoría de los cuales se procesan mediante audiencias. A pesar de que el sistema de derecho romano recurre menos a las audiencias que el sistema anglosajón, dado que el primero se basa en la documentación escrita y menos en presentación de pruebas y argumentos orales, igual se necesita un sistema de programación. Si no existe suficiente organización esto resulta en un manejo inefectivo de los recursos del sistema judicial y puede causar demoras. Si la programación es excesiva esto suele causar modificaciones en el

calendario así como otras ineficiencias. Problemas con el calendario se amontonan con otros tipos de problemas (por ejemplo falta de control de los abogados, individuos que no comparecen y notificaciones imperfectas) y por lo tanto los casos giran en el sistema por mucho tiempo sin resolución.

El nombre que generalmente se le da a la programación de audiencias en los tribunales (Cuadro 2) de los Estados Unidos es un “calendario”. Como registro de las actividades del tribunal el calendario se archiva y se conserva por un corto período de tiempo. En algunas ocasiones, los jueces utilizan el calendario para registrar las órdenes pertinentes a los casos en la lista, lo cual transforma al calendario en una fuente de datos para el registro del caso. En los casos más comunes las órdenes del juez se registran en un documento separado que se incorpora en el expediente después de introducirlas en el registro del caso.

Además de anunciar los trámites del tribunal, el calendario también define las asignaciones judiciales y los salones. Para asegurar un sistema justo el proceso de asignación del

poder judicial puede ser un asunto de suma importancia. El proceso tiene que ser aleatorio a fin de evitar que las partes decidan comparar y escoger los jueces. Este proceso de “comparación y selección de jueces” puede ser un factor que contribuya a disminuir la confianza pública en el sistema judicial en el cual reina la corrupción. En el sistema angloamericano no se puede asignar un juez hasta que no existe la disputa oficial (por ejemplo, hasta que un individuo acusado o demandado responda). Por otra parte existen tribunales en los EE.UU. que asignan distintos jueces a distintas etapas del progreso lo cual impide la gestión de casos. En el sistema inquisitorial lo más normal es asignar a un juez desde el principio del caso hasta el final.

CUADRO 2: PROGRAMACION DE AUDIENCIAS EN LOS TRIBUNALES

Calendario Civil			
Fecha: 3 de mayo			
Salón: 5		Juez: Crane	
Hora: Sesión de la mañana (9-12)			
<u>Caso</u>	<u>Hora</u>	<u>Procedimiento</u>	<u>Abogados</u>
Civ-98-10 Ames v Doe	9 AM	Petición para despedir	Brown Carr
Civ 98-201 García v Díaz	9:30 AM	Petición para obligar intercambio de pruebas	Corrado Flores
Civ 99-14 Kowski v Dolan	9:45 AM	Petición para sentencia anticipada	Dempsey Herman

Indicadores de un sistema de programación efectiva

- Permitir que el tribunal maneje los casos efectivamente hasta la disposición de acuerdo con las normas de horarios y procesos desarrollados con la consulta de los abogados.
- Evitar el cambio de horario del mismo evento.
- Unido con un sistema oportuno y efectivo de notificación.
- Estimular el uso del tiempo de manera eficiente por parte de los jueces, abogados y las partes.

Indicadores de un sistema de clausura de casos efectivos

- Existe una rutina de clausura comprensiva y oportuna.
- Existe un sistema de almacenaje y archivo de registros.
- El sistema existente asegura la disponibilidad y cumplimiento de los fallos del tribunal.

método es menos costoso pero requiere más espacio.

Con frecuencia se le asigna baja prioridad a la clausura de casos puesto que esta tarea requiere mucha mano de obra y disminuye la concentración en casos activos. Posiblemente sí existen demoras justificadas tales como esperar a ver si se presenta una apelación durante el plazo legal, no obstante al no cumplir con el proceso necesario de clausura y archivo se produce confusión en los casos activos, causa anomalías estadísticas y se dejan de registrar los datos que pertenecen a los fallos. Para las otras agencias de la justicia penal, negocios y otras partes, esto último es esencial.

E. Control y almacenaje de registros finales

El proceso de finalizar un caso es muy especial, contiene implicaciones sobre la administración de justicia de manera oportuna, el manejo de casos y la gestión de registros. Al llegar a la disposición del caso este evento se registra y se preserva como parte de los datos que se deben incluir en los informes sobre la gestión de casos y se puede introducir en un libro especial para el registro de fallos. Los investigadores de títulos además de instituciones financieras emplean estos registros. Los fallos penales se pueden enviar a un sistema de registros de la justicia penal. Aún cuando el caso se clausura se pueden requerir acciones de cumplimiento para asegurar respeto a los fallos de los tribunales.

La última anotación en el registro del caso indica el sitio de almacenaje del expediente para casos clausurados y con frecuencia mantiene el número original que se le asignó al caso desde el principio. Por lo tanto si se abre el caso de nuevo pasa a ser activo sin la necesidad de darle un nuevo número al expediente.

Después de un período de varios años la mayoría de los sistemas archivan los casos clausurados como último paso. Esto se efectúa ya sea en microfilm (eliminando luego los documentos escritos) o almacenando los expedientes en un centro de registros histórico, este segundo

F. Reportar la información de gestión

Para obtener una gestión judicial efectiva se requiere la capacidad de entender y proceder sobre la información de gestión, sin embargo el problema en muchos tribunales es que perciben que las estadísticas son un peso y no una herramienta de gestión. Normalmente las estadísticas se coleccionan en un punto central de una región o país y se usan para crear informes que contienen poca importancia en cuanto a la administración de justicia y hasta usualmente ya son obsoletas cuando aparecen. Las estadísticas no son subproductos automáticos de la mayoría de sistemas, en realidad son el resultado de un proceso separado basado en los formularios enviados a los tribunales por las unidades de planificación o estadísticas de los tribunales más altos de la región o país. A escala regional o nacional

CUADRO 3: INFORME DEL VOLUMEN DE CASOS				
	Penal	Civil	Social o Familia	Total
Casos pendientes al empezar un período				
Casos presentados durante el período				
Casos dispuestos durante el período				
Casos pendientes al final del período				
Proporción de casos resueltos en relación con presentados				

quizá esta información puede contestar a alguna necesidad de planificación pero en realidad es de poca aplicación a los tribunales que reportan las estadísticas. La falta de información de gestión útil deja a los tribunales individuales sin ninguna información con la cual puedan evaluar su operación mucho menos fijar objetivos calculables, pero aún peor, el público queda sin conocimiento alguno de los procesos judiciales o sin ninguna razón para tener fe en los tribunales.

A pesar de que el sistema de seguimiento de casos es el componente básico de un sistema de SAC efectivo, no es suficiente.

Los jueces y el público tienen que saber no solo que el sistema judicial se realiza en cada caso, sino que el sistema en si funciona para asegurar que sí se hace justicia. Existen sistemas del SAC que no generan la información que facilita los indicadores de rendimiento así como los datos en conjunto de manera efectiva y necesaria para que los tribunales puedan administrar su volumen de casos efectivamente. Los mejores sistemas del SAC generan informes que extraen

datos de los expedientes individuales para formar una idea de cómo los tribunales operan como organización. Cualquier sistema manual aunque relativamente efectivo requiere una extracción laboriosa de los registros y en general dificulta el proceso de agrupación de la información para la gestión de registros. La automatización en cuanto a este aspecto es supremamente efectiva siempre que la información dentro del sistema es exacta, confiable y actualizada.

Existen varios informes básicos de gestión generados por la mayoría de los sistemas de SAC. El primero es el Cuadro 3, el informe del volumen de casos que les indica a los administradores si están al día o si existen demoras de casos. Todo tribunal debe tener acceso a alguna versión de este tipo de informe con datos exactos y oportunos. Cada tribunal puede incluir más detalles como la naturaleza de las resoluciones, por ejemplo, absoluciones, acuerdos, declaraciones de culpabilidad y juicios o tipos de clasificaciones más detalladas.

Como mínimo el número de casos resueltos debe ser lo mismo que el número de casos presentados, si no es así se va desarrollando un atraso de casos y se aumentan las demoras.

El Cuadro 4 representa el segundo informe de gestión básica informándole a los directores sobre el tamaño del volumen de trabajo pendiente y les ayuda a identificar los casos que languidecen en el sistema.

Versiones aun más complicadas de este informe presentan los datos por tipo de caso o identifican

Indicadores de un sistema de reporte de gestión efectivo
<ul style="list-style-type: none"> • Los informes facilitan la administración del movimiento de casos. • Los informes facilitan la identificación de conductas que se deben cambiar. • Los informes incentivan y afectan reformas en el sistema judicial

CUADRO 4: INFORME SOBRE EL VOLUMEN DE CASOS PENDIENTES

Duración del caso	Número de casos	% de casos pendientes
Menos de 7 meses		
7-12 meses		
13-18 meses		
19-24 meses		
Más de 2 años		

Lista de casos de más de 2 años

Número del caso	Nombre del caso	Juez asignado
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

las categorías de los casos que se están acumulando.

El tercer informe fundamental para la gestión de flujo de casos documenta los horarios promedios e intermedios desde la presentación a la resolución.

Este tipo de informe por lo general requiere un sistema automatizado debido a la dificultad logística de introducir esta información de manera manual.

G. Divulgación de la información del SAC al público

El diseño y desarrollo del sistema de SAC debería facilitar la difusión de información al público por medio de las páginas del web o terminales de las redes de los juzgados u otros lugares públicos. La Sección II trata el tema de los beneficios mutuos generados por la tecnología de interfase electrónica. La naturaleza de esta información de casos puede variar según el alcance o profundidad del tribunal, pero prácticamente toda página de web o terminal pertinente ofrece acceso a la información sobre el orden del día pendiente. Existen sistemas que permiten la recuperación de textos enteros de alegatos, peticiones, así como el intercambio de pruebas durante la etapa probatoria presentadas en un caso en particular, además de cualquier fallo del poder judicial u

opiniones escritas. El acceso público a ciertos expedientes penales o de menores no se permite en la mayoría de las páginas de web o terminales. Durante la etapa de diseño los encargados de elaborar los sistemas del SAC deben tener conocimientos sobre las leyes y reglamentos relacionados con temas de confidencialidad o discreción en cuanto a los casos y registros de los tribunales en curso; y en conjunto con los funcionarios de los tribunales, deben armonizar estas protecciones con las necesidades y valores del público.

IV. ANALISIS Y EVALUACION DE SOLICITUDES DE ASISTENCIA AL SAC

La Sección III describe las funciones de un sistema efectivo del SAC así como los indicadores de los componentes efectivos del sistema. En el ámbito internacional incluyendo los EE.UU. pocos tribunales pueden alcanzar los niveles del modelo. La introducción de la tecnología informática no cambia para nada la necesidad de mantener una estructura subyacente sólida del SAC. Antes de efectuar mejoras efectivas tiene que existir como base un sistema manual sano, la automatización no puede compensar por la ausencia de esta base y de hecho, sin ella la automatización comprueba ser una inversión poco efectiva.

Esta sección le ayuda a los funcionarios del EDD en hacer una revisión inicial en cuanto a las solicitudes de asistencia al SAC, efectuar evaluaciones antes de la implementación, además de definir los requisitos de inversiones. Estos tres pasos antes mencionados le permite a los funcionarios del EDD tomar decisiones informadas si deben apoyar un proyecto de ayuda o no.

A. Determinar los méritos y relevancia de una solicitud para actualizar el sistema del SAC

Cualquier solicitud de fondos para actualizar un sistema del SAC ya sea manual o automatizado tiene que justificar la necesidad de ese apoyo. Primero existen criterios mínimos que determinan si la petición merece consideración o no. El primer papel del funcionario del EDD debe ser de revisar las solicitudes en cuanto a estos límites.

1. Documentar la necesidad de un proyecto de Mejoras

Independientemente de que las solicitudes provengan de funcionarios judiciales locales o donantes, las solicitudes pueden formularse en términos generales sin la necesidad de definir claramente el problema. Típicamente se presenta la solicitud citando algún problema

genérico que es parte de la mayoría de los sistemas manuales mal diseñados, por ejemplo, las demoras de casos y luego declara la necesidad de actualizar el sistema. Este tipo de solicitud no presenta ninguna base en la cual se puede actuar, lo que se requiere es una clarificación del problema percibido y su relación al proyecto propuesto. Por ejemplo, ¿se puede atribuir la demora a la incapacidad de seguir el curso de los casos, o a los procesos legales que exigen los códigos procesales de un país? Típicamente la asistencia de peritos externos puede llegar a ser una buena inversión en vista de que puede ayudar a los interesados articular la necesidad de un proyecto.

2. Relación con los objetivos del programa del EDD

La solicitud puede ser bien clara pero no tener relación alguna con los objetivos de reforma del programa del EDD. Puede ser que no establezca la conexión entre las mejoras deseadas al sistema del SAC y la protección de derechos individuales, transparencia, la justicia e integridad del sistema judicial además de otros objetivos de reforma. Por ejemplo se puede plantear una petición para computadoras personales para los jueces sin explicar como esto podrá contribuir a lograr los objetivos.

3. Autoridad para hacer la petición

Puede ser posible que aquellos individuos interesados en actualizar el sistema del SAC no estén autorizados para representar al Gobierno Judicial lo cual requiere familiarizarse plenamente con el sistema de jerarquía del sistema judicial local. Para evaluar la solicitud es preciso identificar a la persona autorizada para servir de portavoz para los tribunales y ver si existe el nivel de liderazgo necesario para llevar a cabo las reformas ya sea en los tribunales o en otro organismo del sistema judicial⁵, además de determinar si las autoridades más altas del sistema judicial todavía tienen que obtener permiso de los

⁵ En muchos países, la fiscalía es la que toma la iniciativa para mejorar el seguimiento de casos y estadísticas, puesto que esta institución tiene más autoridad que el poder judicial. Luego los tribunales imitan las mejoras hechas por la fiscalía.

funcionarios que se encuentran fuera del sistema judicial para poder seguir adelante.

4. *Idoneidad del alcance*

La propuesta puede ser presentada con un alcance muy amplio, tan radical que aparentemente no sea práctica o tan estrecha o limitada que no presenta importancia alguna al proyecto propuesto. Por ejemplo, puede incluir todo los aspectos judiciales o puede dirigirse a un sólo aspecto en particular como casos penales. Puede pertenecer a un tribunal en particular o al sistema judicial de una región o país. El volumen de casos puede servir como un cálculo aproximado de cuanta gente recibirán beneficios de las mejoras propuestas y también puede determinar si existe la necesidad de un proceso de datos electrónico que debido al alto volumen justifique un sistema automatizado.

B. Evaluación del sistema del SAC actual y el contexto pertinente

Para aquellas solicitudes que pasan la preselección inicial se debe realizar una evaluación completa antes de autorizar cualquier inversión dirigida a modernizar el sistema. La evaluación tiene dos propósitos relacionados.

El primero consiste en efectuar un análisis objetivo del contexto en el cual se presentará el nuevo sistema del SAC y el segundo es para determinar si el sistema del SAC requiere grandes mejoras y cuales serían los tipos de mejoras. En el caso de que la solicitud sea para actualizar un sistema manual sin recurrir a la informatización, el análisis no será muy complicado. En aquellos casos donde se requiera introducir un sistema informático, será necesario considerar dos asuntos en particular. Primero es importante determinar si los defectos en el sistema actual son tan básicos que el sistema actual necesita corregir las deficiencias antes de automatizarse dado que la actualización de un sistema defectuoso sólo retiene los defectos, aumenta los costos de operación y crea una imagen de credibilidad que no merece. La segunda consideración sería ver si el proceso de informatización es capaz de atender los problemas existentes en el sistema.

Típicamente el contratista experto realiza la evaluación. El alcance de la obra debe requerir conferencias entre el consultor y los interesados porque para crear un buen sistema del SAC se requiere el fuerte apoyo de los dirigentes del sistema, funcionarios de niveles más bajos que efectúan su realización, personal con responsabilidades administrativas así como los ciudadanos mismos. Se deben incluir por lo menos las tres siguientes tareas:

1. *Tarea 1*

Agrupar los correspondientes estatutos, reglamentos, manuales, formularios, instrumentos de recopilación de datos, informes e información relacionada a la capacidad del personal y la organización existente. El contratista debe ir más allá de sólo las funciones judiciales y debe reunir manuales, formularios y procesos de funciones relacionadas al personal y contabilidad. Esta tarea ofrece una amplia imagen de las oportunidades del entorno así como las barreras en cuanto a los recursos humanos, características organizacionales, relaciones, legislación, procesos y madurez funcional.

2. *Tarea 2*

Observar los procesos operativos y realizar entrevistas con el poder judicial y personal a todo nivel para identificar los problemas, necesidades y el nivel de interés que existe para lograr cambios.

3. *Tarea 3*

Analizar los datos recopilados para evaluar no sólo las condiciones del sistema judicial sino también la etapa de desarrollo de la organización judicial, debido a que el nivel de madurez es un factor crítico que determina si la organización es capaz de asimilar los cambios. En algunas circunstancias es necesario desarrollar y fortalecer parte de las estructuras internas de la organización antes de realizar cambios en la gestión y tecnología jurídica. En sistemas complejos o donde es difícil encontrar datos claves este análisis puede demorarse mucho tiempo, hasta varios meses, o puede ser relativamente rápido. En todo caso constituye

un paso esencial porque si el análisis es irregular sólo resultará en la toma de malas decisiones sobre la necesidad de invertir recursos y qué inversiones se deben realizar.

El contratista debe ser responsable de los siguientes aspectos:

a. *Si los datos introducidos al tribunal están estandarizados, bien presentados, legalmente suficientes y responden a las necesidades de los usuarios*

La tarea del contratista es de determinar hasta qué punto los formularios del sistema de control reflejan los indicadores definidos en la Sección III y si se encuentran legalmente aceptables y responden a las necesidades de los usuarios. Si los usuarios consideran que no satisfacen estos criterios, se debe revisar el alcance y contenido de la base de datos.

b. *La naturaleza de lo que genera el tribunal y si su contenido y difusión refleja las necesidades de los usuarios internos y externos*

Las actividades del tribunal incluyen informes sobre la operación de sí mismo (por ejemplo, el inventario sobre el volumen de casos y período de tiempo que lleva en el sistema, estadísticas sobre los registros y disposiciones; y a veces el período promedio de un caso desde el registro a la disposición) así como sus actividades diarias (por ejemplo, las notificaciones a las partes y abogados, órdenes de arresto que emite un juez, los calendarios del poder judicial y órdenes o fallos). Estos datos deben de ser evaluados por el contratista para determinar su utilidad, precisión, si la información es completa o parcial y si atiende a las necesidades del usuario además de determinar si faltan otros datos necesarios. Como tácito componente de la tarea del contratista existe la necesidad de identificar a los grupos de usuarios internos y externos además de evaluar el flujo de información del tribunal a nivel interno y externo. Generalmente los usuarios internos son aquellos que manejan las operaciones del tribunal que tienen contacto con el público y aquellos que son responsables de la administración de operaciones. Los usuarios externos incluyen agencias de la

justicia penal, otros tribunales en la jurisdicción, etc. En particular se debe poner atención a las órdenes y fallos, el contratista debe evaluar y documentar el proceso de registro y su disponibilidad. Este proceso incluye la necesidad de determinar si las notas del juez así como sus opiniones escritas son parte del registro o no y si es así, cómo se deben introducir al expediente del caso. Los trámites legales que requieren la firma de un juez también afectan la automatización. Esta evaluación también contempla la necesidad de determinar si el tribunal informa a las dependencias bajo su autoridad sobre los fallos emitidos y hasta que punto el proceso de cumplimiento de estos fallos se refleja en el sistema del SAC.

c. *Si la información individual del caso se agrupa y registra para proveer una historia del caso por razones de control*

La Sección III describió los indicadores de un sistema eficaz de control de registros y seguimiento de casos y estos indicadores deberían ser el objetivo de la evaluación del contratista. Es de suma importancia determinar si la información está tan dispersa en varios libros y documentos o no, que dificultará la conversión a un sistema electrónico.

d. *El control de los tribunales sobre los registros y si se encuentran completos y disponibles o no*

La sección III describió los indicadores de un control de registros, procesamiento de casos, actualización de registros y rutinas de clausura efectiva. El contratista debe evaluar las operaciones actuales en términos de estos indicadores.

e. *Recursos disponibles al tribunal para crear y mantener un sistema de datos mejorado*

El éxito de un tribunal en cumplir su papel depende de los recursos existentes, o sea la experiencia del personal, equipo, instalaciones y fondos. Todos estos factores deberán ser parte de la evaluación del contratista. Varios asuntos tratándose de recursos comunes a ambos

proyectos de mejoras de sistemas del SAC ya sean manuales o computarizados se ven a continuación: (1) los fondos necesarios para sostener el esfuerzo de mejora, en particular mantener el personal de apoyo competente, espacio adecuado y equipo; (2) condición y ubicación de las instalaciones; (3) el sistema de gestión del tribunal y su capacidad de aplicar cambios; y (4) el uso actual de tecnología que no sean computadoras, tales como fax y microfilmación.

f. Limitaciones de recursos relacionados a las mejoras de los sistemas SAC

Cualquier proyecto de automatización requiere un análisis muy cuidadoso de tres factores especiales que por sí solos o en combinación frecuentemente desafían el éxito de los sistemas: (1) experiencia en campos relativos a la informática o telecomunicaciones dentro del sistema, empresas o agencias públicas disponibles a las instalaciones jurídicas; (2) pericia técnica del personal o disponible a través de otros órganos gubernamentales; y (3) energía eléctrica en las instalaciones así como otros asuntos relacionados a las infraestructuras. Al no identificar estos tipos de problemas con antelación muchos proyectos han sufrido seriamente.

g. Otras limitaciones

Existen limitaciones agobiantes que pueden impedir la automatización y hasta la modernización de los sistemas manuales. El contratista tiene que identificar estas limitaciones desde el principio para determinar si se pueden extraer, mejorar o prevenir. Aquí unos ejemplos:

- Limitaciones o barreras causadas por leyes o reglas de procedimiento (tal como la prohibición histórica de registrar documentos transmitidos por fax o requisitos que obligan la conservación de registros desactualizados)
- Barreras culturales que dificultan cualquier medida de modernización, en particular la transición de un formato

tradicional de documentos de papel a un formato electrónico (lo cual puede afectar seriamente la capacitación del personal)

- Barreras en las organizaciones que impiden los esfuerzos de la gestión coherente de casos y el intercambio de datos, como por ejemplo la existencia de múltiples unidades semiautomatizadas en el mismo tribunal.
- Procesos obsoletos, ineficientes o redundantes que causan demoras pero que se encuentran firmemente incorporados en el sistema.
- Cualquier limitación en la autoridad judicial para realizar cambios y la actitud del órgano legislativo sobre los procesos de reforma.

h. Proceso de recolección de ingresos

Con frecuencia los tribunales cobran multas, pagos de indemnización, honorarios de registro, manutención de menores, además de los fondos que se introducen en cuentas fiduciarias administradas por el tribunal. El contratista tiene la responsabilidad de evaluar los procesos y el sistema de datos utilizados para cobrar y asignar los fondos recaudados y los vínculos que existen entre este sistema y los registros de casos individuales.

i. Decidir si la automatización es la solución más idónea de corto plazo

La automatización se presta para facilitar las funciones de alto volumen y puede mejorar altamente los niveles de eficiencia, por lo tanto el contratista debe asesorar al funcionario del EDD sobre la viabilidad del proceso, en relación con la profundidad y alcance de los problemas en el sistema del SAC o si a lo mejor fuese preferible crear primero un proyecto de reforma no automatizado en el sistema existente. El contratista debe expresar sus conclusiones y las razones que las justifican además de presentar un plan de trabajo preliminar para los dos casos. El contratista debe relacionar cada opción a los asuntos de prioridad que surgen del análisis y

también debe sugerir los costos relativos y beneficios al describir estas opciones.

- Procesadora central o computador personal
- Formas diversas de financiar el sistema
- Compra o arriendo de equipo
- Planes de reducción de costos y niveles de complejidad en etapas

El plan de trabajo servirá de base para el proceso de planificación y el sistema de proyectos de mejoras mencionados en la Sección V.

C. Conocer los costos de los proyectos de modernización del sistema del SAC

Para conceder una solicitud es fundamental conocer el costo del proyecto y manutención de los adelantos del sistema a largo plazo. Muchos proyectos en el pasado fracasaron por falta de conocimiento de la naturaleza y dimensión de los costos, especialmente cuando se trata de automatización. Los costos totales excedieron los presupuestos estimados y el sistema jurídico quedó con un sistema que no podían darse el lujo de mantener. Un informe sobre los proyectos de “*software*”⁶ realizados tanto por el gobierno de los EE.UU. como por el sector privado documentó gastos de ochenta y un mil millones de dólares en proyectos cancelados y cincuenta y nueve mil millones de dólares en excesos de costo. De estos proyectos sólo lograron finalizar la sexta parte a tiempo, una tercera parte se canceló completamente y más de la mitad se caracterizaron como “proyectos con dificultades”. De los últimos dos grupos el proyecto promedio se sobrepasó por 189 % sobre el presupuesto, con un nivel de retrasos de 221 % y sólo contenía un 61 % de las características originalmente especificadas. Uno de los factores principales de estos fracasos fue la valorización inadecuada de costos.

Consecuentemente es de suma importancia que antes de proceder con alguna mejora del sistema del SAC los funcionarios del EDD y sus

contrapartes en el sistema judicial local deben conocer los requisitos de la inversión inicial y los costos posteriores. Sin embargo estos individuos rara vez tienen la aptitud, conocimiento y experiencia necesaria para identificar y estimar estos tipos de costos con exactitud y por lo tanto deben contratar la asistencia de personas calificadas. El consultor debe trabajar in situ y en estrecha colaboración con los interesados para elaborar los estimados de costos y también explorar las implicaciones en cuanto a la necesidad de fondos permanentes para el sistema judicial. Esta colaboración le ofrecerá tanto a la USAID como a los interesados locales un sistema de alerta temprana sobre la magnitud de los costos además de mejorar el proceso de toma de decisiones sobre si el proyecto se justifica y cómo proceder.

Los costos básicos iniciales incluyen un análisis de las organizaciones y sistemas, la planificación y diseño del sistema, la elaboración o adquisición del “*software*”, la adquisición del “*hardware*” para los sistemas automatizados, la preparación de las instalaciones y la introducción de equipos para sistemas automatizados, la contratación de personal nuevo con capacidades actualizadas, programas de entrenamiento del personal que administrará el sistema, la capacitación de los usuarios del sistema y del personal de mantenimiento del sistema si se automatiza. También pueden surgir costos relacionados con la revisión de procesos o reglamentos que permitan el establecimiento de un nuevo sistema de funciones del SAC. Con un análisis cuidadoso y la asistencia de expertos será relativamente sencillo estimar los costos iniciales

No obstante, es fácil calcular menos de lo que corresponde en cuanto a los costos de la elaboración del “*software*”. Si los objetivos no quedan claros o el análisis inicial no documenta el sistema existente de forma integral y con precisión, el proceso de elaboración de “*software*” puede ser tan prolongado y complicado que redunde en un aumento de costos. Los costos recurrentes en los proyectos de sistemas de modernización pueden ser altos en particular en cuanto a la automatización. El funcionario del EDD en colaboración con el

⁶ El Standish Group, “Chaos” 1995.

consultor experto puede jugar un papel importante en la evaluación de costos con los funcionarios del sistema judicial local, ayudándoles a entender el compromiso financiero y a decidir si tienen suficientes recursos o no para hacer tal compromiso. Los costos recurrentes no se limitan a la manutención y reemplazo del equipo periódicamente aunque estos costos son considerables en sí. Sino que también incluyen el reemplazo del personal técnico que con frecuencia optan por cargos más lucrativos en el sector privado, la capacitación de personal adicional o de reemplazo, la revisión y actualización del sistema completo según se van cambiando las necesidades de información, refinando el “*software*” y los formularios y la recapacitación de todo el personal al realizar revisiones y actualizaciones al sistema. Este proceso es constante e impacta continuamente en la financiación de los sistemas teniendo en cuenta que ningún sistema es estacionario. Un nivel inadecuado de financiamiento o cualquier reticencia por parte del sistema Judicial de asignar los fondos necesarios para estos proyectos han sido tradicionalmente las causas principales de los fracasos en el pasado. Una de las más importantes lecciones aprendidas ha señalado la necesidad de considerar los costos recurrentes antes de empezar el proyecto.

V. PLANIFICACION Y EJECUCION DE PROYECTOS DE MODERNIZACION DEL SISTEMA DEL SAC

Usando las recomendaciones que provienen del análisis del contratista, el funcionario del EDD puede decidir actualizar el sistema manual del SAC como primer paso antes de recurrir a la automatización, o dejarlo en esa etapa, o pasar directamente a la automatización. Esta sección ofrece una orientación en la planificación y ejecución de ambos tipos de proyectos además de explicar cómo aprovechar los servicios de asesoría del contratista después de que haya terminado los tres pasos descritos en la Sección IV. La atención principal se dedica al alcance de las obras y los elementos del proceso en los proyectos de mejora de sistemas del SAC. La Sección VI presenta otras estrategias, enfoques y componentes importantes que tienen que ser parte de la ejecución para maximizar las posibilidades de tener éxito.

A. Lograr un consenso en la elaboración del plan de trabajo

Muy rara vez es posible que un tribunal pueda efectuar todos los cambios deseados, por lo tanto, uno de los papeles claves de los dirigentes es el de establecer las prioridades. Los dirigentes de los tribunales deben declarar qué se espera lograr con la automatización. El funcionario del EDD debe asegurar que los planes de los proyectos reflejen estos objetivos y propósitos y que los dirigentes participen en el proceso de planeamiento.

Al mismo tiempo el apoyo de los funcionarios del sistema judicial a todo nivel (antes de empezar el proyecto) es esencial para obtener el éxito en cualquier iniciativa de modernización de un sistema de SAC manual o automatizado. Por lo tanto, los funcionarios deben de participar en planear las obras y parte del trabajo del contratista debe ser colaborar con ellos durante este proceso. Esto evitará diseños creados de arriba hacia abajo proveyéndole prioridad a las necesidades de información de los funcionarios

y aquellos que elaboran la política y no reconociendo las necesidades de información del personal y los jueces de los tribunales a escala local. La mayoría de los sistemas judiciales son autocráticos y no democráticos y la actitud que prevalece con frecuencia responde a las demandas de las cortes supremas, consejos o ministerios de justicia y lo que ellos dictan es lo que se hace. Sin embargo para realizar cambios importantes en la organización se requiere la cooperación de todos los que realizan el trabajo no sólo los directores.

El alcance de las obras del contratista debe contener cuatro componentes que culmina en un plan de trabajo de consenso. Estas tareas proporcionan una oportunidad para validar el análisis anterior y refinarlo con la consulta de los funcionarios judiciales, en particular aquellos que están involucrados en efectuar las operaciones diarias de los tribunales.

1. Tarea 1

Realizar una serie de talleres de trabajo con funcionarios de la organización de alto nivel para debatir detalladamente los resultados del análisis y luego elaborar un consenso sobre el alcance de los cambios sugeridos. Estos cambios se deben basar en un marco de trabajo de objetivos claros y sencillos como los que siguen:

- Permitir que el tribunal realice un monitoreo de casos desde el principio al final
- Posibilitar que el tribunal mantenga control de los eventos provisionales e identificar los puntos de demoras
- Permitir que el tribunal mantenga control de los registros o expedientes
- Permitir que el tribunal obtenga los informes de gestión que muestren de manera exacta el control de los tribunales sobre su volumen de casos, su manejo, la identificación de casos que requieren acción y ayudar a los tribunales en asignar recursos

- Mejorar la satisfacción del usuario con la calidad y utilidad de información y la facilidad de ingreso y recuperación
- Proveer los elementos de información que necesita la corte suprema, el poder judicial o el ministerio de justicia

Estos pasos nos llevan a la definición de los beneficios operacionales deseados que se encuentran asociados con estos objetivos. Los siguientes puntos representan entre ellos los beneficios que los directores podrían buscar:

- Reducir tareas repetitivas
- Mejorar la calidad de datos
- Aumentar el acceso a la información
- Aumentar la integración organizacional
- Mejorar las estadísticas y monitoreo de operaciones
- Aumentar la efectividad realizando tareas y funciones que son imposibles en un sistema manual

En general estos beneficios solo aumentan cuando están asociados con la automatización de actividades de alto volumen.

Durante los talleres es importante que el contratista obtenga permiso para consultar con los funcionarios a bajos niveles (Tarea 2) puesto que siempre es importante respetar la secuencia de mando.

2. Tarea 2

Reunión con el personal de operaciones quienes ayudarán en cualquier proceso de cambio porque ellos son los que harán el trabajo y su cooperación y participación en la planificación y diseño es esencial para obtener éxito en el proyecto.

3. Tarea 3

Consolidar todos los resultados de las consultas en un documento que el país anfitrión puede

adoptar como el esquema oficial del plan de trabajo y luego se usará como la guía oficial para el desarrollo del sistema.

4. Tarea 4

Después de adoptar el esquema del plan de trabajo se debe elaborar el plan de trabajo detallado en consultas estrechas con los directores de nivel medio y alto de cada organización afectada. El plan de trabajo debe incluir un análisis de los requisitos que presentan las especificaciones de “*software y hardware*”. Las especificaciones del proyecto piloto deben anticipar que el sistema posiblemente se duplique en el ámbito nacional y por lo menos debe considerar los puntos comunes de los datos y diseños de los formularios. Dependiendo del grado de sofisticación del país en cuanto a los aspectos técnicos se podría también considerar la compatibilidad de “*software y hardware*” así como el uso de la red de área local y la red de área amplia.

Al deliberar sobre las Tareas 1 y 2 esto posiblemente sugiera la necesidad de reunir información adicional sobre las actividades específicas tales como el inicio o final de un caso. El contratista debe trabajar en colaboración estrecha con los interesados en el análisis de esta información y asegurar que este análisis se refleja en los productos de las Tareas 3 y 4.

B. Actualizar un sistema manual del SAC

Generalmente la USAID emplea un contratista para realizar mejoras en el sistema manual del SAC. El alcance del trabajo debe especificar los objetivos de la operación reflejando el consenso del plan de trabajo así como las tareas del contratista (por ejemplo, permitiendo que los tribunales puedan lograr el seguimiento de un caso del inicio al final). Estas tareas son específicas en cuanto a los objetivos de mejora pero generalmente incluyen algún aspecto de análisis profundo de funciones, diseño de procesos, capacitación, consultas en curso así como asistencia técnica y el monitoreo de los cambios después de iniciar el programa.

El contratista debe tener en cuenta que cualquier mejora manual podrá ser la base de una automatización en el futuro, consecuentemente los funcionarios del EDD deben estructurar el alcance del trabajo no sólo para abordar los defectos documentados en la evaluación inicial sino también proveer orientación al momento apropiado respecto a si la automatización es factible después de realizar mejoras y si es así como lograr esta automatización. En ciertas circunstancias un sistema de mejora manual es un logro loable y posiblemente podría ser lo mejor que se puede lograr.

El contratista que piense que el sistema está listo para ser automatizado debe proponer la estrategia necesaria para lograrlo. La subsección C describe los elementos básicos de un plan de trabajo de automatización pero el contratista realizando la mejora de un sistema manual puede proveer detalles adicionales sobre los siguientes puntos para informar sobre la estrategia:

- Si la realidad del sistema manual refleja los reglamentos y procesos oficiales o no
- Los grupos claves de usuarios así como sus necesidades de datos y resultados deseados, incluyendo acceso electrónico del público a la información del SAC de acuerdo con la Sección III. G
- La calidad de la base de datos y las opciones para convertir el sistema a formularios electrónicos
- La calidad de formularios y otros ingresos
- Qué porción del sistema manual se debe considerar como prioritario para el proceso de automatización
- Opciones de gestión en cuanto a los esfuerzos de ejecución por los tribunales

C. Planificar y ejecutar un sistema automatizado del SAC

Esta sección servirá de guía para los funcionarios del EDD en la elaboración de un alcance de trabajo además de monitorear el rendimiento del contratista. El funcionario del EDD no tiene que llegar a ser un experto en tecnología para lograr efectuar estos puntos. *Cuando un proyecto de automatización falla la mayoría de las veces es debido a causas no técnicas y no de problemas de software y hardware.* Como se puede ver en los puntos siguientes, las razones que causan los fracasos no son complicadas:

- Un error común aunque la experiencia nos dice lo contrario es creer que las computadoras son la solución para sistemas de operación y administración no efectivas. El proceso de automatización por si sólo no va a resolver los problemas del tribunal como demoras o dificultades en encontrar un expediente o registro.
- Se han lanzado proyectos sin un análisis preliminar apropiado y la informatización de un sistema del SAC manual inadecuado sólo resulta en un sistema automatizado inadecuado.
- Proyectos muy ambiciosos han fallado generalmente porque no se efectuaron pruebas de piloto preliminar de los módulos individuales de un paquete comprensivo en un solo sitio.
- La fascinación con novedades técnicas, complicadas, poco prácticas y costosas ha causado aumentos en costos y sacrificado lo práctico por ardides de mínima utilidad.
- Los plazos establecidos no han dado cabida a las variaciones imprevistas del proceso de ejecución por ser muy ajustados. Los eventos que componen un proyecto rara vez proceden como se supone, debido a que la automatización ocurre en el mundo real donde las condiciones no son siempre óptimas.

Las especificaciones de los usuarios pueden resultar imprecisas e imperfectas y las consideraciones políticas y financieras pueden abrumar la tecnología temporalmente.

- Los directores de los proyectos no entienden las dificultades que acompañan la introducción de un sistema en un tribunal congestionado. Estas actividades tienen que ocurrir durante las actividades del tribunal que se encuentra realizando sus obligaciones cotidianas lo cual tiene prioridad sobre el nuevo sistema así que estas actividades se deben introducir de manera paralela. Las actividades de conversión de registros activos a sistemas electrónicos tienen que ocurrir sin interrumpir las actividades del tribunal.
- Cualquier proyecto puede fallar por falta de asistencia técnica local en cuanto a su mantenimiento.

Las actividades descritas en la Sección IV junto con el proceso de consenso en los planes de trabajo descritos arriba ayudan impedir estos problemas.

El alcance del trabajo se puede organizar usando seis etapas durante el proyecto: (1) adquisición de “*hardware*” y adquisición y modificación de “*software*”; (2) administración del proyecto; (3) preparación del local e instalación; (4) capacitación; (5) transición de operaciones manuales a automatizadas; y (6) operación, monitoreo de rendimiento y mantenimiento. Estas etapas no siempre ocurren de manera consecutiva por ejemplo la capacitación de ciertos temas en particular pueden ocurrir antes de la preparación del local e instalación del equipo. Los peritos pueden asistir suministrando el idioma técnico adecuado.

Aparte de las tareas asociadas con cada etapa, el alcance del trabajo debe:

-Realizar pruebas de piloto en una estrategia nacional de duplicación a largo plazo. Un proyecto de demostración pequeño comparado a

un esfuerzo ambicioso de todo el sistema tiene mejor posibilidad de éxito, sin embargo con mucha frecuencia el proyecto se detiene después de realizar los pilotos y tiene poco impacto en el sistema judicial en su totalidad. Para promover una expansión estos pilotos tienen que asegurar concordancia y continuidad por ejemplo si un caso pasa por varios tribunales (la audiencia inicial de un caso penal es ante un tribunal de jurisdicción limitada, pero el juicio se realiza ante un tribunal mas alto) o si varios tipos de casos están involucrados, entonces será difícil evaluar los resultados. Estos problemas posiblemente surjan debido a las variaciones de procesos en los distintos niveles del sistema jurídico o tipos de casos como los de menores o adultos. Si la reforma sólo se aplica a una etapa del caso como el tribunal de primera instancia, van a ocurrir problemas cuando el caso pasa a otro tribunal que no reúne información de la misma manera.

-Estos alcances también deben requerir el seguimiento de casos a través del primer nivel de apelaciones, es aquí en el proceso contencioso donde los casos más serios en disputa llegan a una disposición final. En muchos países no existe ninguna conexión administrativa entre el tribunal de primera instancia y el tribunal de apelaciones, así que si el proceso de seguimiento no es global, por lo tanto, no será posible determinar cuándo terminan los casos.

-También es de suma importancia que cada componente del sistema se elabore en conjunto con los ciudadanos nacionales anfitriones y se revise el diseño con los individuos quienes son afectados.

- Probar el sistema y efectuar ajustes necesarios tratando estos temas con el personal y determinándolos en cooperación con los encargados de su realización.
- Desarrollar un manual de procesos y un sistema de automatización completamente documentado.
- Evaluar el sistema y revisar los resultados con el personal.

1. Etapa 1: Adquisición del “Hardware” y adquisición y modificación del “Software”

El alcance del trabajo en esta etapa debe especificar el tipo de asistencia que el contratista tiene que proveer en las adquisiciones, por ejemplo, esto podría ser la traducción de requisitos de funcionamiento a especificaciones para un pedido de propuesta, la evaluación de respuestas y la asistencia en la contratación del abastecedor. Si el contratista mismo está ofreciendo un paquete de “software” de marca registrada, su papel en las adquisiciones se reduce considerablemente, sin embargo es inevitable que se realicen modificaciones para que el “software” en cuanto al idioma, términos y procesos usados por los tribunales sea a la medida de las necesidades del tribunal. De este modo el contratista tiene que explicar como se definirán las modificaciones necesarias, quien las realizará, como se probará el “software” modificado y como se actualizarán los manuales para que reflejen estos cambios. Además el funcionario del EDD debe asegurar que cualquier “hardware o software” adquirido se puede mantener en el ámbito local y es compatible con cualquier sistema con el cual se debe relacionar.

2. Etapa 2: Administración del proyecto

La administración del proyecto empieza en la etapa de planificación pero procede en serio cuando se programa la adquisición del “hardware y software” y se está por empezar la instalación del equipo. El alcance del trabajo le requiere al contratista elaborar un plan de implementación detallado que incluye lo siguiente: (1) preparación del local; (2) capacitación para el nuevo sistema; (3) diseño propuesto para la conversión; (4) procesos iniciales para la inauguración del sistema; (5) papel del contratista en la operación del nuevo sistema; (6) elaboración de políticas y procesos del sistema en general; y (7) seguridad de sistema.

3. Etapa 3: Preparación del local e instalación

El alcance del trabajo no puede suponer que las instalaciones son adecuadas y por lo tanto debe requerir la preparación de los locales para recibir un sistema electrónico. En grado mínimo este proceso debe incluir energía eléctrica adecuada, calefacción, ventilación, sistemas de aire acondicionado, cableado para aparatos periféricos (casi siempre presenta un problema debido a los edificios viejos o códigos de edificios anticuados) teléfonos y telecomunicaciones, alumbrado y pisos. Otros asuntos que posiblemente requieran atención son la reducción de interferencia de frecuencia de radio o peligro de incendio. Debido a que la instalación de nuevos equipos y pruebas de “software” con frecuencia realzan debilidades que se tienen que resolver, el alcance del trabajo debe asignar la responsabilidad no sólo para las instalaciones iniciales sino para corregir fallos.

4. Etapa 4: Capacitación

En el pasado el componente de capacitación ha sido débil y es de suma importancia para crear confianza y vencer la resistencia inevitable al cambio de un sistema que depende de un proceso de documentos escritos.

El alcance del trabajo tiene que fijar la responsabilidad del esfuerzo de capacitación y deben abordar cuatro puntos claves. Primero, quien debe ser entrenado y que tipo de entrenamiento es necesario. Por ejemplo, los supervisores tienen que conocer el sistema completo y deben ser expertos de planta y entrenadores. El personal normal por otra parte, posiblemente sólo requiere conocer la parte del sistema en el cual ellos trabajan. Para un usuario de alto nivel como un juez, la capacitación puede ser menos detallada. Segundo, quien presentará el entrenamiento. Normalmente el contratista participa pero podría ser beneficioso tener otros medios de entrenamiento, institutos locales u otros abastecedores que conocen partes del sistema. De esta manera se asegura que este tipo de ayuda estará disponible para brindar el apoyo necesario para el sistema en el ámbito local. Tercero, documentación del sistema y

producción de guías de capacitación. Estos son aspectos importantes que facilitaran la capacitación en curso al igual que la capacitación interdisciplinaria. Finalmente esta capacitación debe realizarse antes de la ejecución del proyecto y los representantes del contratista deben estar disponibles al personal del sistema en sus primeras etapas de ejecución.

5. Etapa 5: Transición de operaciones manuales a automatizadas

El día de la transición al nuevo sistema es la prueba más rigurosa de los esfuerzos de planificación. Se depende en actividades extensivas de preparación del ingreso y conversión de los datos para obtener éxito en esta transición. El plan detallado debe describir las actividades necesarias, el alcance del trabajo debe especificar las responsabilidades del contratista para el período antes del lanzamiento y también debe proveer algún tipo de pruebas previas para evitar averías vergonzosas. También debe requerir que el contratista especifique el método necesario para convertir los archivos actuales. Existen tres opciones de conversión: (1) convertir sólo los casos registrados después de poner el sistema en marcha; (2) convertir todos los casos pendientes y nuevos; y (3) convertir distintas partes del sistema de manera consecuyente (por ejemplo, primero lo penal, luego lo civil).

6. Etapa 6: Operación, monitoreo de rendimiento y mantenimiento

El trabajo del contratista no termina después de la instalación y puesta en marcha del sistema. El alcance del trabajo debe requerir que el contratista permanezca en la obra por varios meses para resolver problemas, establecer procedimientos de monitoreo y revisar los sistemas de seguridad. También debe requerir que el contratista proponga un plan de mantenimiento que se efectuará después de que el se vaya. Este plan puede incluir comentarios del contratista periódicamente. Finalmente el alcance del trabajo debe suministrar una transición perfecta al entregarle las responsabilidades del sistema al personal jurídico.

VI. FACTORES CLAVES RELACIONADOS CON LOS EXITOSOS PROGRAMAS DE AUTOMATIZACION DE LOS PROYECTOS DE MODERNIZACION DEL SISTEMA DEL SAC

La solidez del sistema técnico en el análisis preliminar del sistema y el alcance del trabajo de ejecución por sí sólo no garantiza el éxito de una iniciativa de automatización, el funcionario del EDD tiene que atender a varios otros asuntos también. Esta sección describe las estrategias y métodos que aumentarán la posibilidad de éxito.

A. Evaluación del nivel de compromiso, gerencia y liderazgo

El funcionario del EDD tiene que asegurarse si el tribunal tiene el suficiente compromiso, gerencia y liderazgo o no, para realizar el proyecto y colaborar con el contratista con éxito. Los puntos siguientes demuestran condiciones ideales:

- **Apoyo de la estructura de autoridad.** La autoridad judicial más alta en el sistema así como los dirigentes en el tribunal piloto apoyan el proyecto y lo han comunicado a todo el sistema.
- **Delegación.** Los dirigentes han designado formalmente a las personas responsables de tratarse con el contratista y manejar la ejecución del sistema.
- **Consenso.** Los dirigentes judiciales han fijado los objetivos y propósitos del proyecto y existe un acuerdo substancial dentro del sistema sobre el alcance del proyecto y que es lo que debe lograr.
- **Control del tribunal.** Los funcionarios judiciales mantendrán control sobre el sistema y no se lo entregaran a los técnicos. Existe una comisión que tendrá la autoridad de tomar decisiones sobre la política en nombre del tribunal

durante el curso del proyecto y podrá monitorear su progreso.

- **Comentarios por parte de los usuarios.** Los grupos de usuarios se han reunido y fijado las especificaciones del proyecto.
- **Formación de un grupo técnico.** Personal del tribunal a nivel de trabajo del proyecto ha sido designado para trabajar con el contratista sobre aspectos técnicos.

B. Establecer las condiciones

El proceso de crear una buena fundación para algún proyecto de mejora del SAC es demorado y el funcionario del EDD puede asumir un papel muy importante en su establecimiento. El éxito en el proceso de consensos en la planificación de trabajo y en última instancia su ejecución depende en gran parte a la atención preliminar que se le presta a varios asuntos que crean las condiciones para obtener este éxito. Estos asuntos incluyen lo siguiente:

1. Enfrentar las dudas

Se deberían efectuar debates sobre que grupo interno o externo apoyará o no los cambios programados. Siempre existe resistencia al cambio con frecuencia basada en el temor y por lo tanto son esenciales las estrategias para combatir esta resistencia. En los sistemas de mejora de proyectos del SAC se asocia este temor generalmente con una pérdida de autoridad y por lo tanto esto quiere decir que los actuarios son el grupo más afectado. La información brinda poder y en la mayoría de los casos son los actuarios quienes controlan esta información sin ayuda de nadie. Se tiene que convencer a los jueces y actuarios que el nuevo sistema será de beneficio y les ayudará en su trabajo y no es un peso o amenaza. Debería realizarse un diálogo franco y participativo sobre los cambios probables en cuanto a relaciones y responsabilidades, temores posibles relacionados a la incompetencia percibida, y el nivel de trabajo asociado con la ejecución de estos cambios.

2. Abordar defectos de procedimientos antes de la ejecución

Cualquier defecto en el proceso se convierte en algo institucionalizado en el nuevo sistema a menos que se identifique y confronte antes de su ejecución. Los individuos que participan en el proceso generalmente están al tanto de estos defectos y deberían participar en el análisis. Lo ideal sería iniciar las reformas procesales y hasta completarlas antes de la ejecución del proyecto.

3. Abordar las debilidades de la gerencia

Pocos países fuera de Norteamérica conocen o han adoptado el concepto de contratar profesionales de gestión o sea administradores del sistema judicial para los tribunales. El seguimiento de casos, elaboración de nuevos sistemas y procesos más eficientes, el análisis de datos el cual es un componente de suma importancia en las mejoras a los sistemas de SAC, son funciones nuevas que van más allá de las actividades tradicionales secretariales además de ser desconocidas por los funcionarios judiciales. Esta posible brecha entre la experiencia necesaria y recursos humanos disponibles puede afectar de manera negativa el éxito de los proyectos de mejora. Así que es importante fijar las responsabilidades de administración de manera bien clara, sin causar reacciones violentas entre los jueces.

4. Desarrollar consenso en expectativas realistas

Un punto clave para este consenso es una evaluación de la información, equipo, personal y espacio necesario para lograr los cambios. Esta evaluación posiblemente descubra que el alcance de la reforma visualizada es muy extensivo, que las expectativas son muy altas, o que los recursos financieros en el futuro no serán suficientes para sostener esa reforma. Si se tiene que reducir el alcance del proyecto esto debe ocurrir antes de planear el trabajo y empezar su realización. Esto destaca la importancia del proceso de evaluación de costos que se plantea en la Sección IV.

GLOSARIO DE TERMINOS COMUNES EN LA GESTION DE LOS TRIBUNALES

Administración de registros	Control de expedientes: específicamente almacenaje, espacio para almacenaje, seguridad y condición de registros y la recuperación exitosa de casos archivados
Atraso de casos	La acumulación de casos cuando el proceso de registros excede las disposiciones de los casos sobre un largo período de tiempo
Calendario u orden del día	Programación de las audiencias en el tribunal que indica cual juez y cual salón. Si un caso nuevo se registra e inmediatamente se asigna a un juez mientras dura todo el caso, este proceso se llama un <i>sistema de calendario u orden del día individual</i> . Si distintos jueces manejan el caso en distintos momentos y se puede asignar el caso para juicio a uno de un grupo de jueces, este proceso se llama <i>sistema de calendario maestro</i> . Existen versiones híbridas.
Casos archivados	Registros de casos terminados que se retienen por un período de tiempo requerido y que se pueden enviar a un depósito para registros terminados o puestos en microfilm y destruidos
Casos concluidos	Casos en el sistema que ya no son activos debido a que fueron terminados por disposición – normalmente se archivan en un sitio para casos clausurados
Demora de casos	Falla de llegar a una disposición en un caso o punto intermedio sin establecimiento de normas de horario
Disposición	La acción que efectúa la clausura oficial del caso – normalmente por orden de disposición voluntaria o involuntaria o anotación de una orden judicial o fallo
Expediente	Un recipiente normalmente un fólter para guardar los documentos que pertenecen a un caso en particular
Gestión de flujo de casos	Monitoreo jurídico pro-activo y programación de casos para acelerar su disposición dentro de horarios específicos.
Normas de horarios	Normas en cuanto al marco de horarios para mover cada tipo de caso hasta la disposición
Registro u orden del día	Un libro que registra de manera cronológica las acciones del tribunal y anota la inserción de documentos que pertenecen al caso
Registros	Puede ser la presentación de un documento del caso o puede referirse a cualquier documento recibido de manera oficial para incluirse en el expediente – más que todo se usa para describir los documentos iniciales del caso
Seguimiento o monitoreo de casos	Fácil seguimiento del progreso de un caso en un libro del tribunal a lo que procede desde su inicio a la disposición. El registro del tribunal normalmente se llama un registro de acciones o orden del día.
Tasa de procesamiento	El promedio entre disposiciones y registros – si el promedio es menos de 1 a 0 esto indica una acumulación de casos

TECHNICAL PUBLICATIONS FROM THE OFFICE OF DEMOCRACY & GOVERNANCE

(Click on title of publication to download .pdf version)

PN-ACP-335

Alternative Dispute Resolution Practitioners Guide

PN-ACP-331

Approaches to Civic Education: Lessons Learned

PN-ACP-336

Case Tracking and Management Guide

PN-ACP-337

Civil-military Relations: USAID's Role

PN-ACP-338

Conducting a DG Assessment: A Framework for Strategy Development

PN-ACP-339

Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook

PN-ACR-210

Democracy and Governance: A Conceptual Framework

PN-ACM-007

Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality

PN-ACR-211

Handbook of Democracy and Governance Program Indicators

PN-ACR-212

A Handbook on Fighting Corruption

PN-ACR-213

Managing Assistance in Support of Political and Electoral Processes

PN-ACR-214

The Role of Media in Democracy: A Strategic Approach

PN-ACR-215

USAID Handbook on Legislative Strengthening

PN-ACR-216

USAID Political Party Development Assistance

TO ORDER DOCUMENTS FROM THE DEVELOPMENT EXPERIENCE CLEARINGHOUSE:

- Please reference the document title and document identification number (listed above the document titles on this page and on the cover of this publication).
- USAID employees, USAID contractors overseas, and USAID sponsored organizations overseas may order documents at no charge.
- Universities, research centers, government offices, and other institutions located in developing countries may order up to five titles at no charge.
- All other institutions and individuals may purchase documents. Do not send payment. When applicable, reproduction and postage costs will be billed.

Fax orders to (703) 351-4039 Attn: USAID Development Experience Clearinghouse (DEC)

E-mail orders to docorder@dec.cdie.org



PN-ACP-334

Office of Democracy and Governance
Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance
U.S. Agency for International Development
Washington, D.C. 20523-3100
Tel: (202) 712-1892
Fax: (202) 216-3231
Internet: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/
Intranet: <http://inside.usaid.gov/G/DG/>