

Análisis de la implementación del expediente electrónico.

Caso de los juzgados especializados de cobro de Grecia y II Circuito Judicial de San José desde su implementación en cada uno de ellos y hasta diciembre del 2012¹

Cristhian Hernández Agüero

Brayan Li Morales

Justificación

Con la entrada en vigencia de la Ley de Cobro Judicial N.º 8624, en el 2008, la figura del juzgado electrónico cero papel tuvo sus primeros pasos, precisamente en el Juzgado Especializado de Cobros del II CJSJ y los juzgados de cobro de San José, llevando consigo, una serie de cambios estratégicos en la organización de la forma de trabajo.

Así, podemos presenciar que los procesos judiciales no han escapado a la evolución tecnológica; al contrario, cada día se han implementado diversos medios con el fin de agilizar la tramitación y hacer más sencillo para la persona administrada acudir a la Administración de Justicia.

Algunas de estos procesos han facilitado la tramitación y han acercado a las personas usuarias a los despachos judiciales, como es el caso del fax y del correo electrónico para las comunicaciones, además, la anotación y cancelación electrónica de mandamientos de embargo y anotaciones de demanda que permiten que, en forma inmediata, el juez o la jueza anote o levante un embargo, sin necesidad de que las partes tengan que retirar un documento en el despacho y luego presentarlo en el Registro de la Propiedad.

¹ Tesis para optar por la Maestría en Derecho. Universidad Nacional de Costa Rica.

Sin embargo, no todos los mecanismos que la tecnología pone a disposición facilitaron desde un inicio la tramitación. Entre tales ejemplos, podemos señalar algunos programas de computación como en sus inicios fue el Sistema de Gestión, el cual generó atrasos en los expedientes, así como rechazo de sus operadores. Incluso los sistemas de grabación de audio de las audiencias han generado inconvenientes como la incorrecta grabación y la difícil identificación de las personas al solo grabarse su voz.

Otro mecanismo que en un inicio causó algún tipo de atrasos y de inseguridad fue la aplicación de la firma electrónica, por el rechazo de las personas de otorgarle validez a esta firma, situación que no fue superada con la firma digital, porque se debe aceptar que las personas no están familiarizadas con este tipo de firma, lo que generó y genera aún, rechazo, incluso de algunas instituciones gubernamentales.

En este sentido, revierte importancia analizar la aplicación del expediente electrónico en los procesos judiciales, ya sea, estudiar si este contribuye a facilitar la tramitación y acercar a las personas usuarias con la Administración de Justicia, o por el contrario, se ha convertido en un obstáculo y, por ende, en un desacierto por parte del Poder Judicial al implementarlo.

1. Marco teórico

La presente investigación fue desarrollada en dos oficinas judiciales del Poder Judicial de Costa Rica, concretamente en el Juzgado de Cobro del II Circuito Judicial de San José y el Juzgado de Cobros, Contravencional y de Menor Cuantía de Grecia en Alajuela, en los cuales, se utiliza el expediente electrónico, constituyendo escenarios bastantes distintos en su tamaño, ubicación y, sobre todo, en las condiciones socio-económicas de la población en la que cada uno de ellos está inmerso, lo cual permitirá abordar también lo que es el tema de la brecha digital entre los diferentes tipos de persona usuaria.

El tema de investigación gira alrededor de las implicaciones del expediente electrónico, por lo que, entre los aspectos que se tomarán en consideración para analizar su implementación, resaltan el análisis del tiempo que conlleva firmar digitalmente una resolución, en comparación con la firma del documento físico; la falta de implementación por parte del Poder Judicial con otras instituciones tanto públicas como privadas, de una plataforma que permita la adecuada comunicación de los mandamientos; las consecuencias físicas para el personal que utiliza el expediente electrónico, entre otros.

Dentro de este contexto, según las fuentes consultadas, se desprende que a la fecha no ha existido un estudio concreto y específico sobre la implementación del expediente electrónico dentro del Poder Judicial. En este punto radica el vacío de conocimiento. De esta manera, una vez sistematizados y organizados todos los datos obtenidos de las fuentes citadas en el estado de la cuestión, así como las entrevistas preliminares practicadas tanto al personal como a las personas usuarias de ambos despachos bajo estudio, se definieron los siguientes aspectos de estudio:

a) Espacio real de investigación y naturaleza de este espacio real: El espacio real es el Juzgado de Cobros de Grecia y el Juzgado de Cobros del II Circuito Judicial de San José. El primero tiene un circulante actual de seis mil doscientos treinta y cinco expedientes, los cuales son tramitados en forma electrónica, por un juez o una jueza con dos personas técnicas judiciales; mientras que el segundo muestra un circulante de ochenta y ocho mil setecientos veintiséis procesos electrónicos y once mil noventa y ocho expedientes físicos que pertenecían al antiguo Juzgado de Hacienda. Tal cantidad de asuntos es tramitada por un total de veinticinco jueces y juezas y ochenta y dos personas técnicas judiciales.

b) Contexto socio-político de este espacio: Regional-cantonal: Por cuanto, ambos despachos tienen sus competencias definidas a una región específica del país, lo cual abarca varios cantones.

c) Significancia cultural y su relación con actores sociales. Si bien es cierto el expediente electrónico está dirigido a personas usuarias que, por lo general, se encuentran representadas por un o una profesional en Derecho, se debe tomar en consideración que los documentos digitales serán destinados en muchos casos a instituciones que no tienen acceso a computadoras, como es el caso de los delegados policiales. Incluso, en el caso de Grecia, aún existen profesionales en Derecho que presentan demandas y escritos redactados en máquina de escribir, por lo cual, se aprecia una brecha digital.

2. Metodología

Como metodología para esta investigación, podemos partir inicialmente de un método hipotético deductivo, con el fin de llegar a la hipótesis a través de un procedimiento inductivo, en donde se partirá de conocimientos particulares a partir de la hipótesis, para posteriormente comprobarlos experimentalmente. Ahora bien, se debe tomar en consideración que resultará necesario aplicar también, un razonamiento lógico inductivo, el cual, dependiendo del campo de análisis, será completo o incompleto.

En este sentido, al realizar un estudio de campo en el Juzgado de Cobro de Grecia, se realizará un estudio de todos los elementos participantes, es decir, la totalidad del personal del despacho. En el caso del Juzgado de Cobro del Estado de Goicoechea, en vista de la cantidad de personal, le corresponderá una inducción incompleta, en vista de que no se estudiarán los elementos de investigación en su totalidad, sino que se recurrirá a obtener una muestra representativa, lo que permitirá realizar generalizaciones.

Para lograr los objetivos trazados y aplicar el método descrito, será necesaria la implementación de ciertos instrumentos, tales como: a) consultar la mayor cantidad de material escrito relacionado con el tema del uso de las tecnologías en la Administración pública, y más concretamente dentro del Poder Judicial, como es el caso de doctrina sobre el tema; b) revisión de documentos e informes elaborados por los distintos departamentos de la institución, así como circulares del Consejo Superior del Poder Judicial y de la Corte Plena, en relación con el tema de investigación; c) para conocer la percepción de las personas operadoras del expediente electrónico, entendidas como personas usuarias internas y externas, se recurrirá a la aplicación de encuestas, además, se entrevistará a abogadas y abogados usuarios de cada despacho, así como al personal colaborador de las oficinas judiciales tanto a nivel de asistentes o técnicos judiciales como a los mismos jueces y juezas que tramitan procesos de cobros bajo la modalidad de expediente electrónico; d) finalmente, se entrevistará a jerarcas y personas funcionarias de la institución como magistrados y magistradas, miembros del Consejo Superior, jefes y jefas de departamentos del Poder Judicial involucrados en la implementación del expediente electrónico, como el Departamento de Tecnología de Información y Comunicación, el Departamento de Planificación, el Centro de Gestión de Calidad, la Dirección Ejecutiva y administradores de circuitos. Es importante resaltar que las herramientas citadas en los puntos c) y d) constituyen las principales fuentes informativas y el eje central de esta investigación.

Una vez aplicados tales instrumentos, se extraerá la información necesaria que permitirá identificar las ventajas y desventajas de la implementación del expediente electrónico en el Poder Judicial, desde el 2008 y hasta diciembre de 2012. Se dispone lo anterior con el fin de alcanzar un grado de certeza sobre las mejoras que, desde una perspectiva sociológica, podrían ser implementadas por la institución en tales juzgados, así como todos aquellos despachos que tramitan los procesos, bajo esta modalidad de Administración de Justicia, así como la posibilidad de verificar la hipótesis planteada en la presente investigación.

La interrogante a despejar en nuestra investigación es ¿cuál es la percepción de las personas usuarias así como de las mismas personas funcionarias de los Juzgados de Cobros del II CJ de San José y del Juzgado de Cobros de Grecia con respecto

a la implementación del expediente electrónico desde el 2008 y hasta diciembre de 2012?

Como hipótesis, se determina la siguiente: “El expediente electrónico no es una herramienta que haya contribuido a mejorar el servicio de Administración de Justicia, disminuyendo el tiempo de espera en el proveído diario en los despachos objeto de análisis”.

3. Resultados de la investigación

La investigación realizada nos brindó los siguientes resultados:

1) Como hipótesis para esta investigación, se planteó que el expediente electrónico no era una herramienta que haya contribuido para mejorar el servicio de Administración de Justicia, disminuyendo el tiempo de espera en el proveído diario en los despachos objeto de análisis.

Al finalizar la investigación, podemos afirmar que la hipótesis fue confirmada, según los motivos que se exponen a continuación.

1) Como principal impresión o valoración de la herramienta y a cuatro años de haberse iniciado, existe a nivel interno una fuerte resistencia hacia su uso; pero no por la herramienta en sí misma, sino por el tema de los resultados o beneficios para la institución sobre todo en el tema de cargas de trabajo y de mora judicial.

Las opiniones están aún divididas, por un lado, algunos consideran que su implementación ha contribuido en sus labores, pero, por otro lado, un número considerable de personas funcionarias son contestes al considerar que, con el uso de la herramienta, han aumentado las funciones que desempeñan, y que ello les conlleva más tiempo del que tendrían que invertir, si los expedientes fueran físicos o en formato impreso, por cuanto, el sistema resulta poco amigable y deben invertir más tiempo para realizar las mismas funciones, en vista de la gran cantidad de trámites que debe realizarse para firmar una resolución.

Al respecto, resultó interesante determinar que un alto porcentaje de las personas servidoras que se muestran a favor lleva a cabo labores de atención a personas usuarias, búsqueda de expedientes, fotocopiado, entre otros.

Lo anterior nos lleva a concluir que dada la complejidad en el trámite de un expediente judicial y dependiendo de la posición y de las funciones que cada

persona funcionaria desempeña dentro del despacho, así también será la opinión que se tenga respecto al uso de la herramienta.

Es decir, el tema de la organización interna y de la distribución de las cargas de trabajo de cada oficina o despacho judicial hace la diferencia entre una opinión favorable o desfavorable sobre el uso del expediente electrónico.

2) El principal aspecto negativo sobre el expediente electrónico, según la percepción de las personas usuarias internas y externas es que la herramienta puesta en marcha en nuestra institución es un conjunto de documentos digitalizados sin ningún orden.

En este sentido, no existe un expediente electrónico pensado en función de facilitar las labores y acercar la justicia a la persona usuaria, tan solo se utilizó la plataforma con la que se contaba, como fue el Sistema de Gestión de Despachos, incluso, desde sus inicios, solo se pensó que el expediente electrónico era un sistema que facilitara la labor de firma de las personas juzgadoras, no tomándose en consideración a las personas usuarias externas.

3) En cuanto al tema de la disminución de los tiempos de espera, no fue posible determinar este aspecto. El principal ejemplo sucede con el Juzgado de Cobro de Goicoechea, en el cual aún se tramitan los expedientes físicos iniciados antes de la introducción de la herramienta, por lo cual, se tramitan tanto procesos en papel, como electrónicos.

En este juzgado, al existir tanto expedientes físicos como electrónicos, habría sido más sencillo determinar si el expediente electrónico ha disminuido la mora judicial. No obstante, esta situación no fue posible constatarla, en vista de que no hay diferencia entre el tiempo de proveído de los expedientes físicos de los electrónicos; es decir, la mora judicial sigue siendo la misma en ambos casos, siendo la principal causa, según las mismas personas funcionarias lo expresan, más que un tema de herramientas tecnológicas, la escasez de personal.

Por su parte en Grecia, si bien las personas usuarias externas tienen una percepción de que la mora judicial ha disminuido, no solo lo atribuyen al uso del expediente electrónico, por cuanto, afirman que antes que ese juzgado fuera dotado de personal para que contribuyera con las funciones, el tiempo de espera aumentó considerablemente, por lo cual, imputan la disminución en la mora judicial, más a un aspecto de recurso humano que de implementación de herramientas tecnológicas.

3) En el Juzgado de Cobros del II Circuito Judicial de San José, para una gran mayoría de las personas encuestadas, tanto personal de apoyo como las

mismas personas juzgadoras, el tema de la mala o poca organización interna de funciones, la improvisación en formas o estrategias de trabajo y la falta de más recursos son las causas por las cuales el servicio no ha mejorado con la implementación de la herramienta.

En este sentido, según las encuestas y entrevistas, se pudo determinar que una gran cantidad de personal de apoyo, que podría estar siendo utilizado para labores jurisdiccionales, está dedicado a temas administrativos propios de la plataforma informática que representa el uso del expediente electrónico.

4) En algunos aspectos, las personas usuarias externas mantienen una percepción positiva de la herramienta, principalmente en el hecho de evitar el traslado al despacho judicial, lo que conlleva una gran ventaja y reducción de costos operativos. Sin embargo, esta reducción de costos no se ve compensada con la carga que les fue asignada de imprimir oficios y comisiones, así como el diligenciamiento de estas.

5) El principal reclamo de los operadores internos y externos del expediente electrónico radica en la lentitud de la conexión; aunque se debe realizar una distinción, por cuanto en Grecia las personas usuarias protestan especialmente por la lentitud del servicio; pero afirman que pocas veces no existe conexión del todo. En Goicoechea, refieren que el problema se presenta con la falta de conexión constante a la página del Poder Judicial.

6) Uno de los aspectos negativos del expediente electrónico, según se apreció en la investigación, es el desconocimiento que existe entre la firma electrónica y la firma digital, lo que presenta, en muchos casos, atrasos en la tramitación, por cuanto, los documentos firmados digitalmente e impresos por la parte no son admitidos por el destinatario. Sin embargo, preocupa sobremanera que, en varios acuerdos del Consejo Superior, se ha instado a las instituciones a recibir tales documentos, los cuales constituyen simples papeles sin ningún tipo de respaldo legal.

7) Finalmente, en el tema de salud ocupacional, si bien no es propio del servicio de Administración de justicia, la institución debe velar por el bienestar del recurso humano. En este punto, las personas funcionarias fueron claras en indicar que el uso de esta herramienta les ha ocasionado dolor de espalda, hombros, túnel carpiano, cervicales, gastritis, así como trastornos emocionales, como estrés, frustración, llanto y desmejora en las relaciones familiares; por estos motivos, desaprueban el uso del expediente electrónico.

Ahora bien, al inicio de la investigación se planteó la hipótesis de que el uso de la herramienta del expediente electrónico no ha contribuido a mejorar el servicio

de Administración de Justicia ni tampoco ha contribuido a disminuir la mora judicial en los despachos de cobros de Goicoechea y Grecia respectivamente. Luego de concluida esta investigación, en razón de la respuesta afirmativa a la hipótesis, se realizan las siguientes recomendaciones:

1. En vista de que en un inicio, se realizó improvisadamente la implementación del expediente electrónico, por llamarlo de alguna forma, nótese que no es hasta fecha reciente cuando el Poder Judicial creó un reglamento para la utilización de esta herramienta. Se requiere en primer término una capacitación oportuna que garantice que las personas funcionarias utilicen los sistemas en forma ágil y eficiente.

En este sentido, además, convendría la creación de protocolos internos sobre la utilización del expediente electrónico que permita una inducción adecuada para aquellas personas funcionarias que ingresen por primera vez a un despacho electrónico.

Esta capacitación debe ser constante y debe comprender tanto a personas usuarias internas como externas.

2. En el mismo orden, se debe promover de forma constante, la motivación del personal interno y de las mismas personas usuarias hacia el uso de las nuevas tecnologías y evitar así el alto grado de resistencia hacia el uso de estas, así como la brecha digital, en razón de la edad, género, nivel educativo, zona geográfica y nivel económico.

3. La creación de un equipo interdisciplinario que se encargue de monitorear y de supervisar los resultados de cada una de las oficinas que trabajen bajo la modalidad electrónica, con el fin de mejorar el servicio brindado y darles continuidad a los diferentes proyectos que dependen del uso de la herramienta.

Para tal efecto, se deberán realizar encuestas o monitoreos periódicos a los operadores internos y externos, los cuales permitan una retroalimentación con respecto a la calidad del servicio brindado.

4. Relacionado con el punto anterior, se debe descentralizar el poder en materia organizativa y de dirección interna de los despachos judiciales, con el propósito de que las funciones o las decisiones administrativas no sean tomadas por una única persona, quien además, no dispone de la preparación necesaria en administración e informática.

Nos referimos al caso de las personas funcionarias de un despacho judicial, especialmente a la jueza y al juez, a quienes se les asigna la responsabilidad de la

puesta en marcha de un despacho electrónico, lo cual consideramos un desacierto por parte de la institución.

Por lo anterior, dentro de este equipo interdisciplinario, debe existir una sección que dicte los lineamientos institucionales para la puesta en marcha de un despacho electrónico.

Se deben agilizar los procesos de contratación para la compra del equipo tecnológico adecuado e idóneo que esté al nivel de exigencia de las personas usuarias y acorde con el servicio de calidad que un poder de la República debe brindar.

En este punto, se deben mejorar dos aspectos esenciales: el primero es contar con personas servidoras y equipos de mayor capacidad que eviten la lentitud y la caída de conectividad a la página de la institución. En segundo lugar, el servicio de escaneo que se brinda a través de la Oficina de Recepción de Documentos debe ser eficiente en el proceso de digitalización, para lo cual, se requieren equipos de escáner de mayor calidad, evitando repetir este trámite o la presentación del documento físico original.

5. Promover un rediseño del proceso que esté acorde con la implementación de los medios tecnológicos, a través de la desformalización del proceso, así como la eliminación de trámites que se encuentran basados en la cultura del papel y la promoción de una mayor accesibilidad de la justicia para las personas usuarias.
6. Continuar con la promoción y la divulgación de los programas hacia cero papel en la institución.
7. Promover la creación de una plataforma de comunicación o interoperabilidad entre el Poder Judicial y las diferentes instituciones involucradas en el uso de la herramienta del expediente electrónico en beneficio de la misma ciudadanía, la cual permita el envío y la recepción de documentos. Lo anterior sería parte del objetivo de creación de un Gobierno digital, lo que constituye una política gubernamental.
8. En vista de que en la actualidad no existe una plataforma de comunicación entre el Poder Judicial y otras instituciones, para los oficios y comisiones que deben ser diligenciadas por las personas usuarias, se debe utilizar la firma electrónica y no la digital, especialmente, en aquellos casos donde se sabe de antemano que las personas destinatarias carecen de los medios tecnológicos requeridos para la revisión electrónica.

9. La creación de un sistema o herramienta más sencilla para las personas usuarias internas. En este punto, nos referimos especialmente a dos aspectos: en primer lugar, disminuir la cantidad de trámites que se deben realizar para una determinada actividad, tanto para la persona técnica judicial que elabora el proyecto de resolución, así como para el juez o la jueza que firma; en segundo lugar, facilitar la labor de estudio del caso, incorporando a la herramienta la posibilidad de realizar resaltados o marcas a los documentos, lo cual no es posible actualmente.

Para tal efecto, si es necesario, el Poder Judicial deberá promover la firma de convenios con instituciones públicas dedicadas a la enseñanza e investigación en el área informática, así como con empresas no gubernamentales que permitan el desarrollo de un “software” más amigable para las personas operadoras internas y externas, ajustándose a las necesidades de las personas usuarias, en vista de que finalmente se trata de un servicio público que debe fomentar el desarrollo social de un país.