

ISSN: 1130-2887

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE GESTIÓN JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA

Some observations on justice administration in Latin America

Luis Paulino MORA MORA
Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
✉ presidencia@poder-judicial.go.cr

BIBLID [1130-2887 (2005) 39, 125-140]
Fecha de recepción: octubre del 2004
Fecha de aceptación y versión final: diciembre del 2004

RESUMEN: El Poder Judicial en América Latina resulta muy criticado por parte de sus usuarios. Se trata de un sistema que no consigue responder a las demandas actuales de la población. La reforma del sistema de justicia se antoja necesaria desde la perspectiva del aumento de la eficiencia en la gestión judicial de los despachos. En el artículo se pretende resumir estas cuestiones junto con el análisis de las reformas judiciales, principalmente en materia informática, llevadas a cabo en América Latina, con especial atención al caso costarricense.

Palabras clave: Poder Judicial, reforma judicial, despachos, justicia, jueces.

ABSTRACT: The Judiciary in Latin America is viewed critically by its users. It is an institution that does not respond to contemporary popular demands. The judicial is necessary to improve the levels of efficiency in the administration of justice. This article aims to review the problems in the administration of justice and assess the reforms, specially in information technology, carried out in Latin America, with particularly attention to the case of Costa Rica.

Key words: Judiciary, judicial reform, justice, judges, administration of justice.

I. INTRODUCCIÓN

Los poderes judiciales de América han estado desde hace bastante tiempo preocupados por su accionar, a efecto de dar respuesta a los cuestionamientos que los usuarios les hacen. Entre otras críticas, se les señala que son lentos, poco transparentes, en no pocas veces corruptos, ineficientes e ineficaces. Desde hace tiempo, en muchos círculos se acepta que el sistema tiene signos claros de agotamiento y no da respuesta a las nuevas exigencias que una población más conocedora de sus derechos le demanda.

La opción democrática que han tomado los países del área, la mayor educación de la población, el crecimiento de la misma y en consecuencia de las transacciones comerciales, la existencia de mayores conflictos sociales, hacen que el nivel de demanda haya aumentado, sin haberse logrado una organización que pueda resolver oportunamente el conflicto social, sometido a su conocimiento. En este breve artículo se pretende resumir, de forma general, algunas de las consideraciones que alrededor del tema han venido a constituirse en cuerpo de la doctrina común en relación con las reformas al sistema de justicia.

II. UNIFORMIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES JUDICIALES
EN AMÉRICA LATINA

La organización similar tanto de los poderes judiciales, las Cortes Supremas y de los despachos judiciales en nuestro continente –con estructuras y competencias similares– dejan ver, no sólo su origen común, sino la poca atención que se ha brindado a la organización, pues con más de 150 años de vida independiente aún se conservan los moldes que nos legara el Reino de España. Si se observan con detenimiento esos poderes judiciales se puede constatar que no han cambiado sustancialmente en relación a la forma en que la Corona dispuso sobre su organización y competencia.

La vocación inquisitiva de los procedimientos jurisdiccionales, en boga a la época en que se produjo la colonización, nos fue trasladada y ella sirvió de base también para la organización de los poderes judiciales y los tribunales en donde la jerarquía es la base de todo el sistema. Como ha sido constantemente señalado, el Poder Judicial ha poseído históricamente una estructura de naturaleza vertical¹ lo cual significa que el juez es el jefe o director de su despacho y sobre él se estructura un modelo piramidal que culmina en la Corte Suprema de Justicia (o el a veces llamado Tribunal Supremo) cuyo nombre resulta ser claramente indicativo de su labor y posición.

1. Señala N. MATTEUCI (1998: 31), que «... En Inglaterra desde el siglo XII, los jueces itinerantes del rey, decidían en su nombre la justicia en los distintos tribunales, procediendo así a la unificación de las distintas costumbres y a la elaboración del *common law*; en Francia, en el siglo XIII, el tribunal soberano del Parlamento de París, comenzó a extender su jurisdicción a las provincias y en el siglo XV aparecen los parlamentos locales que actúan en nombre del rey».

Este concepto estructural, además, hace necesario que cada despacho judicial sea una unidad y como tal deba ser administrada por el propio juez, evidentemente sin conocimientos para ello. Así los jueces se han apropiado de esa función y ahora resulta extremadamente difícil lograr que la compartan con otros profesionales con formación académica para cumplir de mejor forma las labores relacionadas en esa administración.

Con los antecedentes citados, los poderes judiciales latinoamericanos se desarrollan a partir del concepto básico del llamado «despacho judicial» definido como una unidad organizativa muy autónoma. He empleado en otra ocasión el concepto de «artesanal» en el sentido de que cada oficina se podía asimilar a un «taller» en donde existía gran libertad de organización interna y el buen desempeño administrativo y la calidad del producto final (expediente con sentencia), dependía radicalmente de la competencia o incompetencia de los miembros del despacho. Partiendo de una igualdad ideal de condiciones y recursos entre los despachos el jefe de la oficina (juez) tenía una amplia libertad de acción para organizar sus recursos según su leal saber y entender, de acuerdo con su mayor o menor iniciativa. No existía necesidad de «gestionar» el despacho sino que a las necesidades externas las cubrían otras oficinas mientras que las metas y fines eran mucho más fácilmente perceptibles porque tenían el tamaño y alcance del respectivo despacho y en la mayoría de los casos se limitaban a «llegar a tener al día el despacho» y el trabajo ordenado. Naturalmente, no se concebía ningún control ni evaluación del desempeño (de los jueces menos que nadie) y los problemas de exceso de trabajo se resolvían sobre la base de la creación de nuevos despachos².

Desde hace un tiempo, la mayor educación de la población, el crecimiento de la misma y en consecuencia de las transacciones comerciales y la existencia de mayores conflictos sociales, hacen que el nivel de demanda haya aumentado, sin que este modelo de organización resulte suficiente para resolver oportunamente el conflicto social, sometido a su conocimiento.

2. Los papeles profesionales y la autoimagen son otras de las constantes que comparten todos los sistemas. El juez civil puede ser un burócrata de carrera, pero coincide con su contraparte penal en un enfoque independiente y artesanal hacia su trabajo, que entra en conflicto con técnicas gerenciales tan básicas como la estandarización de los procedimientos, las guías organizacionales para priorizar la atención a las tareas o los objetivos cuantificados de producción. Más aún, los jueces han sido tradicionalmente reyes (o reinas) en sus cortes y rechazan con frecuencia la idea de delegar oficialmente las decisiones logísticas a gerentes profesionales o la de compartir personal de apoyo. La formación profesional y una tradición de independencia judicial (a pesar de que en la práctica no siempre se respeta), entran también en conflicto con medidas dirigidas a supervisar el desempeño, a incrementar la responsabilidad intrínseca o extrajudicial, o a tratar abiertamente problemas disciplinarios y éticos. A ninguna profesión le agrada ventilar su ropa sucia en público, pero los jueces, para detrimento de su colectividad, se muestran especialmente reticentes a hacerlo (L. HAMMERGREN, 2001).

III. ESFUERZOS DE REFORMA Y LA GESTIÓN DE LA OFICINA JUDICIAL

En la década de 1960 se empieza a tomar conciencia del problema y se inicia un movimiento, más o menos articulado, que le presta especial atención a la modificación de las leyes, se forman algunos foros en donde se analizan códigos tipo. El movimiento se fortalece en la década de 1970 respecto de la jurisdicción penal—hoy en casi todos los países se cuenta con códigos procesales de corte acusatorio—, pero no hubo preocupación por la organización y el desempeño del despacho judicial, sólo la experiencia chilena, en la que se ha pretendido no sólo modificar el proceso penal, sino también la organización y el desempeño de los tribunales. La preocupación por la gestión del juzgado se dio en la última década, motivada, por la insatisfacción de los usuarios, de la sociedad civil y de los organismos internacionales por el retraso judicial, la lentitud en la solución del conflicto social, la falta de transparencia de los Poderes Judiciales, el desconocimiento de la judicatura de la realidad social en que se desenvuelve y la falta de acceso a la justicia por amplias masas de la población.

No obstante, para lograr rediseñar el sistema organizativo anterior, resulta necesario desmontar ciertos principios dinámicos que lo sostienen y le dan vida. A ese fin tiende en primer lugar la concepción de la Administración de justicia como servicio público. Es indispensable que se vea como tal y no como un Poder de la República. Es cierto que en la tradicional distribución de los Poderes del Estado, el Judicial ocupa un lugar no discutido. Pero al no encontrarse su legitimación directamente relacionada con el criterio de la comunidad expresada en las urnas, resulta indispensable que goce de gran respaldo popular, para que sus pronunciamientos sean respetados y en consecuencia ejecutados.

Se suma a esto, en segundo lugar, la afirmación de que no resulta cierto que la justicia formal del Estado goce de un mercado cautivo. Salvo en las jurisdicciones de derecho público, en las otras, cada día más, se produce gran competencia con otros entes, igual o más eficaces, en la solución de los conflictos. La solución alternativa de conflictos cada día tiene más aceptación. Ello hace que los judiciales nos debamos preocupar de manera sostenida por mejorar el servicio y por lograr mayor grado de credibilidad y agreguemos a lo anterior la amenaza cada vez más viva, de otra vía de solución no legítima pero igual de real y efectiva para resolver el conflicto. Se trata de un aspecto muy bien conocido en nuestro entorno latinoamericano, y que es la justicia por propia mano o justicia popular. Tal vez no es un concepto de competencia académicamente correcto, pero lo cierto es que se trata de una opción para el pueblo al cual debemos convencer y persuadir de que no acuda. Confrontados con esta obligación, muchos estamentos judiciales simplemente cierran los ojos y señalan que ése no es problema de ellos, se niegan a reconocer que una justicia lenta y burocratizada—y en muchos casos además, rebosante de privilegios— es el camino más rápido hacia la erosión social, con su anarquía social a la que el Estado solamente atina a responder con represión hacia los grupos más vulnerables.

Por ello, todo esfuerzo que se realice para lograr que el servicio público de la justicia sea de calidad redundará en un mayor respaldo popular para el sistema de justicia y sus jueces y en consecuencia para la normalización de la convivencia social.

En tercer lugar, otro aspecto que debemos cuestionarnos como obstáculo al sostenimiento del sistema actual es una particular noción de la independencia del juzgador. Los jueces nos hemos escudado en el respeto a la independencia del juzgador, que como garantía ciudadana se tiene para lograr que la justicia sea confiable, para que los agentes externos al sistema no intervengan en la forma en que se administra la justicia. Cuando de una u otra forma se ha tratado de modificar el sistema, hemos alegado que puede afectarse la independencia del juez con los cambios y de ahí nuestra oposición. Ese celo desmedido ha dado al traste con no pocas buenas intenciones.

Casi me atrevo a decir que se trata de una perversión del concepto de independencia del juez, por la cual se ha cambiado su naturaleza de garantía para tornarla en un privilegio para los jueces. Si a esto le sumamos un instinto gremial o corporativo muy marcado para la defensa de sus particulares intereses nos encontramos con un difícil valladar para la medición del rendimiento, al igual que la uniformación del proceso y la rendición de cuentas, entre otros.

Sobre este fenómeno, son bastante clarificadores los conceptos de Binder y Obando (2004: 200 y ss.) quienes han constatado una clara mezcla del concepto de independencia con lo que se identifica como «intereses gremiales». Ello ha permitido que los intentos de discutir y replantear las condiciones en que se realiza el trabajo puedan ser descalificados acudiendo al expediente del «ataque a la independencia judicial».

El cuarto aspecto que resulta obstaculizador de los intentos de reforma en la gestión del despacho es el relacionado con un mal entendido concepto de eficiencia como mero sinónimo de tiempo y cantidad. Oímos muy frecuentemente que la justicia no tiene compromiso con la eficiencia, pues, es criterio de nosotros los jueces que al expediente se le debe dedicar todo el tiempo necesario que una buena solución del conflicto requiera. Pero, no es necesario negar esa idea ni ese fin, para admitir que lo cierto es que nuevos métodos de trabajo y desempeño pueden producir una tramitación más ágil y acercar más la solución del caso en el tiempo y en el espacio, al momento en que ocurrió el hecho que interesa la atención del juzgador.

IV. OPCIONES PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS DESPACHOS

Ninguna de estas cuestiones se agota en la controversia académica. La verdad es que el sistema actual no puede evitar la dilación y la mala atención del usuario que son dos de los males que principalmente se acusan a la justicia, por lo que el sentido común dicta que las soluciones inmediatas que se sugieran para los problemas del judicial y los planteamientos de reforma en general se deben, necesariamente, ocupar de ellos. Aun así los recursos que se disponen para la justicia en los presupuestos nacionales son cada vez más escasos, aun en los países que como Costa Rica tienen una garantía constitucional sobre cuál debe ser el reconocimiento que se le debe hacer en el presupuesto.

Ello hace que se deba buscar cómo hacer más efectivo el sistema, para que con iguales recursos humanos y materiales, se pueda ejecutar una tarea mayor. La realidad nos

señala cómo el aumento del número de casos que ingresa en los tribunales es sustancialmente mayor a los dineros que se disponen para la justicia. Con mejores datos sobre las cargas laborales puede establecerse con mayor seguridad si los recursos económicos, materiales y humanos con que se dota a la justicia son o no suficientes y si el nivel de desempeño es el óptimo y si la cantidad de jueces, funcionarios y empleados con que está dotado el Poder Judicial es la requerida.

El conocimiento exacto sobre qué es lo que conocen los tribunales permite establecer si la competencia que les ha sido reconocida es la necesaria. En el caso de Costa Rica, la jurisdicción de tránsito representa casi el 40% de la carga laboral de los tribunales, sin embargo, se trata de asuntos no contenciosos que bien pueden ser trasladados a la Administración, propiamente al Ministerio de Transportes y dejar la intervención de los tribunales únicamente para los casos en que exista contención, con ello se ganaría en economía de recursos y se racionalizaría el número de asuntos que ingresan a los tribunales.

Cuando un tribunal obedece a criterios claros de gestión cabe esperar que los elementos de juicio objetivos permitan distribuir la carga de trabajo con mayor equidad, para que los asuntos de menor complejidad se distribuyan bajo criterios de racionalidad, al igual que los de mayor complejidad.

Estas y parecidas razones han servido para delinear algunos criterios en varios países latinoamericanos, de los cuales se puede, a modo de ejemplo, citar los siguientes:

a) La figura del administrador del despacho judicial. El administrador en el despacho judicial es un recién llegado en la organización judicial latinoamericana. Su introducción no ha estado exenta de objeciones, pero ya ha comenzado a dar sus frutos. Recientemente, tuve la oportunidad de visitar Temuco en Chile para observar la forma en que los administradores han modificado las actuaciones de jueces, fiscales y defensores, logrando gran efectividad en la acción de ellos, aportando celeridad a la tramitación y empleando nuevas formas de evaluación del desempeño. Con el aporte de esos administradores, la reforma penal que se encuentra en marcha en Chile, estoy seguro, producirá mejores resultados que las realizadas en otros países, incluido el mío. El optar por un procedimiento oral conlleva modificar la organización del tribunal, se requieren más jueces y menos escribientes, en Chile han comprendido ese cambio y lo han afrontado. No conozco otro país en donde se haya procedido de igual manera; en el mío, al mantenerse la organización y las tareas asignadas a los diversos responsables del proceso, se ha producido que, en la realidad, la escritura no haya sido sustituida sustancialmente por la oralidad. Los procesos penales mantienen no pocas prácticas propias de la escritura, superadas sólo en la letra del Código Procesal Penal.

La administración del despacho por los jueces, abogados de carrera, muestra serias carencias, aunque nos sea duro reconocerlas. Efectivamente no se tiene formación para realizar debidamente esa administración y aunque se conoce el procedimiento a seguir para la tramitación de los asuntos, dado que se encuentra legislativamente establecido, es cierto que otras prácticas también pueden incidir en la celeridad de ese procedimiento, sin alterarlo en lo que representa una garantía del ciudadano respecto de su derecho de defensa.

La administración de las audiencias, pude constatarlo en Temuco, se realiza de mejor manera cuando los administradores de los juzgados, fiscalías y defensa se ponen de acuerdo y lo hacen con una agenda única. La atención al público mejora, si como en el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía en Goicoechea, el administrador dispone del personal necesario para realizar esa tarea y además le entrena para ejecutarla en el menor tiempo posible, con un eficiente sistema de ubicación del expediente. Si se diseña un efectivo sistema para recolectar oportunamente la información necesaria para establecer cuáles son los cuellos de botella en la tramitación y se fijan políticas para superarlos, el descenso en la duración del proveído se produce rápidamente. Al desatenderse el juez de la función administrativa del funcionariado de la oficina, del pedido de materiales a la proveeduría, de la fiscalización del desempeño de los proveedores y de otras muchas funciones no propiamente jurisdiccionales, el rendimiento como administrador de justicia no tiene por qué disminuir.

b) Trabajar con metas y objetivos. Los jueces no hemos tenido la costumbre de planificar el trabajo, quizás porque nos ha parecido innecesario dado que todos sabemos qué hacer y también muy probablemente porque no tenemos idea de cuál pueda ser la utilidad de una actividad de este tipo. Dictar las sentencias conforme los expedientes, cuando ha terminado su tramitación, ha sido la forma tradicional de ocuparnos de nuestra función. Sin embargo, es claro que en el despacho judicial actual ésa es sólo parte de una serie de funciones, todas relevantes de modo que todo ello puede y debe ser planificado.

En la sala en que me desempeño, cuando me designó su presidente, gracias a los consejos de un amigo con especialización en procesos de producción, los magistrados analizamos la situación del despacho y planificamos nuestra acción por años, estableciendo metas y objetivos. Pudimos ubicar los expedientes sobre temas repetitivos y darles un trato uniforme, resolviendo por grupos los que se referían a un mismo punto. Hace algunas semanas, la sala votó, en una sesión, 300 asuntos sobre un mismo tema. El mejoramiento de la atención al usuario también fue planificado, variamos la forma del mostrador, se dispuso poner información que fuera posible consultar en un computador a la entrada de la secretaría de la sala, con ello se facilitó la autoatención, se especializó a los empleados que debían atender en el mostrador, se autorizó la atención por medio del teléfono, se diseñó un procedimiento para la ubicación de los expedientes. Semanas después pudimos comprobar que la atención al usuario había mejorado, el nivel de demanda disminuyó y la eficiencia del despacho mejoró.

c) La distribución del trabajo. La costumbre en los tribunales es que se asignen los expedientes a funcionarios que se encargan de gestionarlos durante todas sus diferentes etapas. Ahora se ha intentado la tramitación por actividad, de modo que uno o varios proveedores se encargan de una parte del proceso y otros de otra. Al especializar la actividad se ha logrado una mayor producción y también un mejor conocimiento de lo que se debe hacer.

Cuando la actividad permite su tramitación por lotes, los resultados son aún mejores; por ejemplo el cálculo de interés en procesos cobratorios, la fórmula a aplicar se introduce al computador, luego con sólo pasar el lector óptico al código de barras,

cuando previamente se le ha introducido al computador la información requerida, implica realizar el trámite a un número de expedientes x en un tiempo mínimo. Con ello se mejora el rendimiento y, estimo yo, no se atenta contra las garantías propias del proceso.

Especializar a unos jueces en la tramitación, para que otros se dediquen sólo a la recepción de prueba y el dictado de las sentencias es también otra práctica de distribución del trabajo que nos ha dado buenos resultados.

d) La evaluación del desempeño. Los jueces generalmente nos quejamos del exceso y complejidad de asuntos en nuestro conocimiento, pero se cuenta con pocos datos que corroboren esa afirmación. Las estadísticas judiciales tienen un marcado retraso, de años, lo que les resta efectividad para evaluar el desempeño de los jueces y no se cuenta con otros elementos de juicio que nos sirvan para establecer cuál es la carga laboral que se enfrenta y si ella resulta o no la aconsejable para un normal desempeño de los jueces y tribunales.

Donde hemos puesto en funcionamiento sistemas informáticos de tramitación del expediente y contamos con administradores del despacho, hemos logrado muchos otros datos, que nos ayudan a fijar las cargas laborales que se tienen. Cuántas personas visitan el despacho en busca de datos, cómo se les atiende, cuáles son los datos que buscan, número de resoluciones interlocutorias que se redactan en el día, quiénes lo hacen, nivel de complicación de esas resoluciones, cuál es la actividad a que están dedicados los jueces, cuántas sentencias dictan a la semana, nivel de congestión del despacho, tiempo promedio que se utiliza para tramitar y resolver un asunto. Si se adquiere el adiestramiento necesario y se toma como costumbre el conocimiento y análisis de esos datos permitirá conocer bien los problemas del tribunal y resolverlos, planificando la acción en procura del logro de determinadas metas.

Existe rechazo de los jueces por ser evaluados; dichosamente las nuevas generaciones muestran más aceptación a ello. Ahora debemos dedicarnos a establecer cuál debe ser la forma en que se los puede evaluar, cuáles son los *ítems* a tomar en consideración, para ello resulta indispensable pactar las circunstancias a tener en cuenta.

e) El acceso a la justicia. Muchas son las aristas que se deben analizar a efecto de establecer si la población tiene o no facilidades para acceder a los tribunales de justicia. Me ocuparé ahora sólo de la ubicación de los tribunales. Al menos en mi país lo tradicional ha sido que en todo cantón –el país se distribuye en provincias, éstas en cantones y éstos a su vez en distritos– existiera una oficina judicial, la que generalmente se ha ocupado de todas las materias en que se distribuye el ordenamiento jurídico del país. Ello ha posibilitado que se dé una gran cercanía de las oficinas para con los usuarios. Pero ese criterio no permite la especialización de los despachos y en no pocas veces obliga a los usuarios a grandes desplazamientos en razón de que los despachos de una y otra instancia estén ubicados en diferentes sedes.

En Costa Rica se creó un circuito judicial con aplicación del criterio de concentración de oficinas judiciales, las situadas en varios cantones ubicados en la periferia de San José, al este y al norte. En un único edificio se ubicaron todas las oficinas judiciales, de primera y segunda instancia; ello ha permitido que el usuario no tenga que

hacer grandes desplazamientos para visitar los tribunales, todos se encuentran en un mismo lugar; se pudo dotar a los despachos del mejor equipo disponible a la época para informatizar el procedimiento. Se utilizaron criterios de distribución de las actividades a realizar, con servicios comunes de recepción de documentos, administración de dineros, notificaciones. La ubicación de las oficinas en un solo edificio permitió dar más y mejor seguridad a las instalaciones y los trabajadores. Se incorporó al administrador al despacho judicial. La experiencia ha sido interesante, no siempre bien aceptada por empleados y usuarios, pues algunos aún añoran el despacho de su cantón³.

f) La especialización de juzgados y funciones. Se trata de un principio básico para mejorar el rendimiento y la distribución del trabajo, que debe ser aplicado, cuando la cantidad de trabajo así lo demande. El abogado generalista que conocía de todo, ahora no se da, la complicación de la legislación y de los casos aconseja que nos especialicemos por materia, con lo que se gana respecto a la capacitación y también en relación con el rendimiento. También en cuanto a la calidad del fallo y al compromiso del juez con los temas sometidos a su conocimiento, se dan resultados favorables.

En Costa Rica se ha hecho un importante esfuerzo para especializar a los tribunales, reduciendo en la medida de lo posible los juzgados de mayor cuantía mixtos. Las materias con alto contenido social como familia, violencia doméstica, pensiones alimentarias, trabajo, agrario, son las que más se han visto beneficiadas con ese esfuerzo. Esa especialización también es digna de tomar en consideración respecto del rendimiento del desempeño, pero ha dejado al descubierto necesidades propias de cada una de las materias en que se distribuye la competencia de los jueces. Al juez agrario, por sus constantes visitas a los terrenos motivo del conflicto, es conveniente dotarle de implementos no requeridos en otras jurisdicciones, botas, capas, computadores portátiles, vehículo; mientras que las instalaciones en materia de violencia doméstica, familia y pensiones alimentarias, requieren de lugares propios para que los niños, que generalmente acompañan a sus madres, puedan estar bien atendidos, mientras ellas realizan las diligencias que motivan su presencia en los tribunales. La consulta directa sobre el depósito de dineros y la entrega rápida de ellos es preocupación a la que debe dársele especial atención cuando se trata de la jurisdicción de pensiones alimentarias, por la respuesta a necesidades de alimento y vestido que generalmente están presentes en esa clase de asuntos.

Al especializar un despacho judicial en una sola materia, puede que se necesite aumentar la plantilla ya sea respecto de empleados o de jueces, pero no sólo eso. Se busca un aumento en el rendimiento pero para que ello ocurra es imperativo complementarse con otras medidas, como la distribución del trabajo interno del despacho por función, a efecto de especializar a los empleados en la tramitación, con ello se logra un mejor conocimiento de lo que debe hacerse y en consecuencia un mayor rendimiento. Ello ha dado nacimiento a los juzgados plurales conformados por un número más o menos grande de jueces, en algunos de ellos con más de 20. En efecto, con ello se

3. Un análisis agudo sobre los aciertos y los retos de este proyecto específico puede estudiarse en T. RIVERA-CIRA (2001).

permite atender una gran cantidad de asuntos, sin aumentar sustancialmente el costo. Desde luego que la fórmula requiere de mucha atención, pues la administración de un número elevado de jueces plantea según nuestra experiencia retos delicados en cuanto a la coordinación de su trabajo y ejercicio de autoridad además de organización y fiscalización. La experiencia parece recomendar no hacer organizaciones con muchos jueces, 15 o a lo más 20 parece una suma razonable; en Chile, han fijado en 17 el número máximo de jueces por tribunal.

g) Los servicios comunes. Este concepto parte por un lado de la idea de extraer funciones no propiamente jurisdiccionales a los despachos de modo que se concentren al máximo en hacer lo que ningún otro funcionario puede realizar. Sobre esa base, tiene sentido concentrar esas labores no estrictamente jurisdiccionales de manera que se aprovechen los recursos. La recepción de documentos, la distribución del correo interno, las notificaciones, la confección de las carátulas de los expedientes, la administración de los dineros, la administración del personal, la preparación de los reportes estadísticos, son algunas de las funciones que pueden distribuirse. Con el funcionamiento de estas oficinas comunes se introduce el criterio de las economías de escala en el rendimiento de los tribunales, el cual permite multiplicar la productividad y eficiencia de cada recurso.

h) Utilización de la informática como herramienta de trabajo. La informática ha demostrado en no pocos procesos de producción ser una eficiente herramienta de trabajo, su capacidad para manejar altas cantidades de información ha simplificado mucho el trabajo en los señalados procesos. Los administradores de justicia se niegan a aceptar que su cometido es también un proceso de producción. Cuando se plantea la posibilidad de emplear sistemas informatizados de gestión del expediente, es una constante el oír la crítica de que se trata de organizar los tribunales como si fueran una fábrica, en la que únicamente interesa la cantidad. Ello no es cierto, pero sí que en la Administración de justicia también debe interesar la cantidad, si de por medio está el principio de justicia pronta y la solución del conflicto en un plazo razonable. Ya comenté algunos ejemplos en los que se ve que resulta posible realizar actividad procesal al por mayor, sin demérito de la calidad.

En materia jurisdiccional aún no se tiene mucha confianza en el almacenamiento de datos en los ordenadores, pero a medida que se logre, el paso del expediente tradicional de hojas de papel al informático se dará pronto. La seguridad del mantenimiento de la información no resulta menor a la del expediente tradicional, mejorándose sustancialmente la disponibilidad de esa información y su almacenaje, con menores costos.

Un subproducto valioso que se ha encontrado al utilizar un sistema de gestión del expediente es que al contarse con una importante cantidad de formularios a disposición del juzgador, la tramitación se uniformiza con aporte a la seguridad jurídica, dado que asuntos iguales tienen una mayor posibilidad de ser resueltos de la misma manera. Desde luego que resulta conveniente la modificación oportuna de la fórmula que no se ajusta a las necesidades del despacho, pero para no abandonar la vocación a la uniformidad, es conveniente que exista una comisión que se encargue de ello y su incorporación al sistema. Por su parte, y dado el tamaño de ciertos despachos los movimientos

de expedientes pueden llegar a ser una importante carga laboral, pero si aplicamos tecnología moderna, que el volumen justifica, se puede simplificar mucho el trabajo. La entrega de asuntos al notificador y la devolución de éste era una pesada carga de trabajo que manejamos con el lector óptico y el código de barras, lo que permite hacer en muy pocos minutos una entrega que antes requería de un empleado dedicado a tiempo completo, en las oficinas grandes. Igual puede ocurrir con la tramitación y dictado de una resolución uniforme en una pluralidad de expedientes. Ello ayuda también a la celeridad del proceso.

De igual forma, con medios informáticos el juez tiene mayor información a su disposición para el dictado de la sentencia. Con ello se ha pretendido poner a disposición del juzgador la mayor cantidad de información para que acierte al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento. Si se pone mayor información a disposición del juez, por ejemplo, de la jurisprudencia a aplicar en el caso, y ello es posible por medios informáticos, es de presumir que pueda resolverse más rápidamente, con mayores elementos de juicio y tomando en consideración el criterio de los superiores en grado, lo que hace más efectivo el dictado de la sentencia.

También la comunicación en el trámite del expediente, tanto interna del Poder Judicial, como la que los jueces deben tener con los usuarios, puede mejorarse con sistemas informáticos. Es mucha la información relacionada con esos expedientes que puede lograrse por medio de Internet y cabe mejorarla mediante el empleo de la creciente capacidad de almacenamiento y procesamiento de datos: cuestiones como las resoluciones del tribunal y los diferentes documentos presentados por las partes son temas que tecnológicamente son ya una posibilidad que ni siquiera resulta excesivamente onerosa.

La comunicación interna del Poder Judicial se puede mejorar sustancialmente con una *intranet*, un correo interno, el envío de peritajes desde el centro en que se producen, de las comisiones, de cualquier documento que deba trasladarse de uno a otro despacho, puede realizarse con mayor celeridad y absoluta seguridad. La migración de un expediente del inferior al superior, para que conozca de un recurso, puede ahora hacerse, con utilización de medios informáticos, con toda prontitud. Todo ello contribuye también a la celeridad de la tramitación. En los despachos concentrados los movimientos de expedientes pueden llegar a ser una importante carga laboral, pero si aplicamos tecnología moderna, que el volumen justifica, podemos simplificar mucho el trabajo.

Finalmente, sistemas informatizados permiten mejorar la transparencia de la organización. Señalamos como una de las quejas de la ciudadanía en relación con los poderes judiciales, su falta de transparencia. Pueden aprovecharse los medios informáticos para poner a disposición de grandes cantidades de usuarios la información de su interés, debe mejorarse la percepción que sobre el sistema formal de justicia tiene la comunidad.

V. EL ENTORNO INMEDIATO DE LA GESTIÓN DE LOS DESPACHOS

En este artículo se ha fijado la atención en el despacho judicial, una pieza en una estructura mayor que solemos conocer como «Poder Judicial» u «Órgano Judicial». Ello obliga a entender que mucho de lo expuesto respecto del despacho depende –o se origina incluso– en esa superestructura. Por ello no debe dejarse desatendida lo que se llama la Administración del Poder Judicial. Las Cortes Supremas de Justicia se han entendido en América Latina de la administración de los poderes judiciales, pero ello no siempre ha producido buenos frutos, además de que extiende el verticalismo en la toma de decisiones, lo que puede causar resultados nocivos en la relación de los jueces con sus superiores, relación aprovechada no pocas veces para influencias indebidas y alteraciones del principio de independencia del juez. Lo recomendable es que tanto la Administración del Poder Judicial, como de la carrera judicial y la disciplina de los jueces, esté fuera de la competencia de las Cortes Supremas.

Si quienes conformamos las Cortes Supremas no tenemos formación en administración, de seguro la que realizamos no es la de mejor calidad. Lo anterior nos lleva a contestar la cuestión que nos plantea Santos de si «¿es función de las Cortes, la Administración del Poder Judicial?», rotundamente, no. A ellas debemos dejarles como atribución la fijación de las políticas generales del Poder Judicial, para que la ejecución de esas políticas corresponda a órganos administrativos, conformados principalmente por entendidos en la materia.

En Costa Rica, la administración del Poder Judicial corresponde al Consejo Superior del Poder Judicial, conformado por el presidente de la Corte, un representante de los abogados litigantes, otro de los jueces, otro de los profesionales que laboran en el Poder Judicial y otro del resto de los empleados. La experiencia ha sido positiva, ahora se pretende fortalecer su competencia, para sustraerle de algunos tópicos muy especializados como el nombramiento de los jueces que pasará al Consejo de la Judicatura, a quien correspondería administrar todo el proceso de nombramiento y que actualmente alcanza hasta confeccionar las ternas de donde la Corte y el Consejo deben nombrar a los jueces.

VI. REFERENCIAS A LA EXPERIENCIA COSTARRICENSE EN MATERIA DE GESTIÓN DE DESPACHOS JUDICIALES

El sistema costarricense de Administración de justicia se ajusta a la descripción típica de un sistema latinoamericano de Administración de justicia. De esa forma, nos hemos movido de un modelo originalmente inquisitivo y claramente vertical, avanzando lentamente y haciendo mejoras para adaptarlo no sólo a las exigencias de servicio de la sociedad sino también hacia la obligada democratización en su actuación.

En la base del sistema costarricense nos encontramos con el concepto de despacho tal y como fue descrito líneas atrás, y durante muchos años la forma normal, y casi única, de ejercer una valoración del trabajo de cada oficina era mediante la elección de los jueces cuyo nombramiento vencía cada cuatro años y cuya permanencia en el

puesto dependía de la forma en que hubiese gerenciado su despacho durante ese tiempo. De igual forma, también hasta hace poco tiempo los problemas de crecimiento en la demanda de servicios se resolvían con la creación de nuevos despachos-unidades, con duplicación de todos los puestos y funciones.

Sin embargo, ya para la década de 1990, se inicia a lo interno del Poder Judicial una dinámica de replanteamiento de ciertos temas y se esbozan y ponen a funcionar algunas ideas que respondían a la necesidad de reforma de la forma tradicional de hacer las cosas. Esto se acentúa con la formalización de créditos internacionales, que considero como el verdadero banderazo de salida para la modernización de la Administración de justicia en nuestro país.

Es en este ambiente que se introducen los primeros cambios, cuyos resultados han sido positivos⁴ ya que muchas de las ideas expuestas tuvieron oportunidad de plasmarse, el primer ejemplo lo encontramos en la figura del administrador que se introduce en algunos despachos de Goicoechea. Los resultados han sido muchos y buenos, como, por ejemplo, el constatar que la atención al público mejora, como en el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía en Goicoechea, en donde el administrador dispone del personal necesario para realizar esa tarea y además le entrena para ejecutarla en el menor tiempo posible, con un eficiente sistema de ubicación del expediente. El establecimiento de diagramas de flujo de expedientes permite detectar qué áreas deben reforzarse y los requerimientos de recursos son muchos más concretos y justificados, por cuanto vienen soportados por estudios estadísticos. Todo ello ha permitido a los jueces entregarse a su labor de revisión de los expedientes judiciales y dictado de sentencias.

En lo que afecta al establecimiento de metas y objetivos, paulatinamente se ha venido introduciendo esa saludable práctica en nuestro sistema. Actualmente, los despachos están obligados a tener un programa de metas y objetivos que se evalúan anualmente. Se ha comprobado que ello hace que los involucrados se interesen en los resultados de su trabajo y en cómo ven los usuarios su labor. La actitud es notoriamente diferente si se sabe hacia dónde debe marchar el despacho.

No se puede decir lo mismo de la evaluación del desempeño. Ésta es una cuestión extraordinariamente delicada especialmente frente a los jueces y nuestros esfuerzos han estado orientados básicamente a un empleo muy conservador de los instrumentos cuantitativos que ofrecen los medios informáticos, para verificar en algunos casos la falta de compromiso de algún funcionario con su labor. En nuestro favor, creo que se puede señalar que en estos temas no se obtendrá ninguna ganancia a largo plazo si no se trabaja a base de consensos y acuerdos entre todos los involucrados, lo cual requiere tiempo para concretarse.

Respecto de la especialización, en nuestro país ha dado buenos resultados: destaca además de los casos ya mencionados de agrario y familia, nuestro proyecto de crear despachos encargados exclusivamente de cobros civiles. Por otra parte, en sede de

4. Así se señaló en las conclusiones del estudio realizado en el año 2003 para el Poder Judicial costarricense por la empresa *Invertec* IGT S.A. titulado «Memoria de la Reforma Judicial de Costa Rica 1996-2002».

pensiones alimentarias, la especialización, además de permitir una mayor profundidad en los temas jurídicos, permite también desarrollar soluciones «a la medida» de los problemas concretos como lo son la consulta de giros y el depósito y retiro automatizado de las sumas debidas, para lo cual ni siquiera se ocupa la presencia física en el despacho judicial.

En lo que se refiere a servicios comunes, también en nuestro país, tenemos buenas experiencias. Obviando la reticencia inicial, especialmente de los abogados litigantes, lo cierto es que los datos son claros: en Goicoechea en este momento se realizan más del doble de notificaciones, con menos de la mitad de notificadores que se tenían antes de organizar la Oficina Centralizada de Notificaciones. También la recepción de documentos ha mejorado y ya no quita tiempo a los escribientes de los despachos; los administradores, como personas especializadas, analizan con herramientas de su ciencia los diferentes problemas y proveen soluciones apropiadas y no improvisadas por nosotros los jueces, peritos en derecho. Muchas actividades pueden ser objeto de gestión común, pero son criterios de eficiencia y buen juicio los que dirán al final cuando es el momento apropiado de crearlos.

En cuanto a la informática, Costa Rica ha tomado un rumbo muy claro hacia la informatización como herramienta de producción en la actividad de Administración de justicia. En tal sentido tenemos en la actualidad prácticamente toda la gama de posibilidades de informatización, desde la simple sustitución de máquinas de escribir por computadoras, pasando por la existencia de pequeñas redes para compartir impresoras, hasta redes sofisticadas y sistemas de gestión integrales que permiten gestionar de forma informatizada los expedientes de todo un circuito judicial compuesto por los más diversos despachos y materias. Hasta donde llevamos caminado por esta ruta, mi conclusión clara es que la informatización debe entronizarse en el quehacer judicial. Tal y como lo explicaba, las posibilidades de registro de información y las facilidades crecientes para su manejo hacen que estemos frente a una vía promisoría para realizar mejor nuestro trabajo.

Indudablemente que esta informatización incluye el empleo extensivo de Internet. En el Poder Judicial costarricense nos preciamos de tener una de las páginas *web* con mayor información. La ejecución presupuestaria, la contratación administrativa que realizamos, los concursos de personal en curso, la estadística judicial, los debates señalados, la tramitación de los expedientes, la auditoría de las funciones, la jurisprudencia de los tribunales, los planes de metas y objetivos y sus evaluaciones son algunos de los datos que hemos puesto a disposición de la ciudadanía, para que si es del caso se constituya en nuestro fiscal y para que tenga información de primera mano sobre la actuación de todo el Poder Judicial. Con ello entendemos que también actuamos contra la corrupción, pues al permitir la fiscalización constante resulta fácil alertar sobre hechos ilegítimos de los funcionarios, quienes pensarán más cuando de realizar esa clase de conductas se trate.

En los últimos meses hemos tenido un promedio de 20.000 visitas mensuales a nuestra página *web*, motivadas por la información disponible, pues actualmente puede obtenerse información sobre expedientes que se tramitan en lugares tan distantes como

Goicoechea, Heredia, San Ramón, Cartago y Santa Cruz, así como en las Salas de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente existe a disposición de los jueces y de la comunidad en general una base de datos con la jurisprudencia de los tribunales superiores y la legislación vigente. Esperamos que ese número de visitas aumente conforme se vaya extendiendo el uso del sistema en la población y se conozca la calidad de la información que se pone a disposición de la ciudadanía y –también– conforme vayamos haciendo realidad nuestros planes de incluir, entre otras cosas, el texto completo de las resoluciones de los tribunales, así como el recibido de los documentos presentados por las partes. Finalmente, pensamos que cuando se apruebe la Ley de Firma Digital, estaremos preparados para autorizar la presentación de los escritos de las partes utilizando la red, así podremos poner a disposición de los litigantes los escritos que nos sean enviados.

VII. CONCLUSIONES

La gestión judicial es materia fundamental a tomar en consideración en los procesos de reforma que se realizan en las organizaciones judiciales. La sola preocupación por la reforma legislativa y la provisión de medios materiales no resuelven los problemas que de manera prioritaria se le presentan a la justicia de América Latina. Más aún, resulta conveniente que se utilicen profesionales en administración pública e ingeniería de procesos en la administración de los poderes judiciales y los tribunales, para llevar adelante una recomendable separación de la función puramente administrativa de la de administrar justicia.

La informática puede ser una buena herramienta de trabajo para la búsqueda de soluciones a los problemas que se le plantean a la justicia. Sus mayores limitaciones surgen paradójicamente de las propias instituciones a las que pueden ayudar más. En tal sentido, debe tenerse en cuenta que se debe buscar mucho más que una simple sustitución de máquinas de escribir, pero para que ello pueda convertirse en realidad, hay que instrumentalizar a la informática como parte de un nuevo modelo de gestión. En este sentido, sí puede afirmarse que no hay lugar a medias tintas: la apuesta por la informática, para que sea rentable y aprovechada, debe acompañarse de una reforma de gestión eficiente de recursos que no rechace opciones. Y a la inversa, la reforma de la gestión tiene mayores posibilidades de éxito si se acompaña de un soporte informático.

Finalmente, un tema que quiero destacar es la necesidad indispensable en todo proceso de reforma de pactar sus etapas con los involucrados y comprometerlos con el cambio. En mi país, los buenos deseos, la urgencia de soluciones y un apoyo oportuno pero no eterno, hicieron que puséramos en marcha muchos aspectos de la reforma a la vez y además sin la adecuada preparación al cambio y menos aún el compromiso de los funcionarios judiciales que iban a ser los encargados de hacerla vivir y funcionar. El resultado aún nos pesa, pero aprendimos de ese error y las sucesivas etapas en otros circuitos judiciales han sido mucho más exitosas desde esa perspectiva, porque hemos aprendido la necesidad de conversar e involucrar a los protagonistas directos de los cambios.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge. *De las Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho*. 1.º edición. Buenos Aires: AD-HOC, 2004, pp. 200 y ss.
- FUENTES, Alberto. *Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa*. London: Institute of Latin American Studies, 2001. Versión electrónica visible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/publi2.html>.
- INVERTEC IGT S.A. *Memoria de la Reforma Judicial de Costa Rica 1996-2002*. Informe realizado para el Poder Judicial, 2003.
- HAMMERGREN, Linn. Quince años de reforma judicial en América Latina: ¿Dónde estamos y por qué no hemos progresado más? En FUENTES, Alfredo (ed.). *Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa*. London: Institute of Latin American Studies, 2001. Versión electrónica visible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/publi2.html>.
- MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad*. Madrid: Trotta, 1998.
- RIVERA-CIRA, Tirza. Nuevas tendencias y organización judicial en Costa Rica. En FUENTES, Alfredo (ed.). *Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa*. London: Institute of Latin American Studies, 2001. Versión electrónica visible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/publi2.html>.