

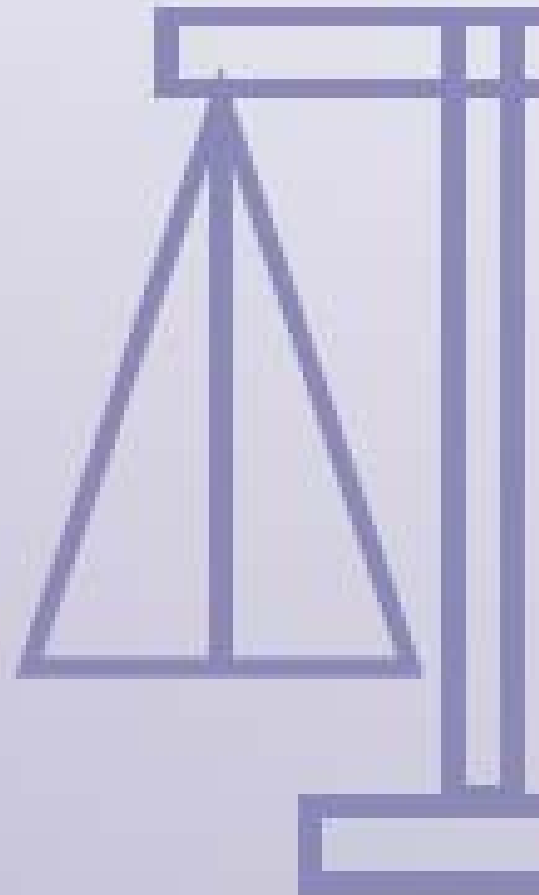


Programa de Apoyo Institucional /PAI-NIC
ALA/2003/5748



LA JUSTICIA EN NICARAGUA

Diagnóstico del sistema de justicia



Unión Europea

Diagnóstico del sistema de justicia de Nicaragua. 253 pp.

Marco general de la investigación/Situación global de la justicia/
Acceso a la Justicia/ Independencia y probidad/Apéndices

«Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del equipo de consultores que ha elaborado el diagnóstico, y en ningún caso debe considerarse que refleja la opinión de la Unión Europea o del Programa PAI NIC».

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente.

© Programa de Apoyo Institucional a Nicaragua / PAI NIC. ALA/2003/5748

Primera edición, Managua, Nicaragua, agosto de 2006.

ISBN: 99924-902-5-X

1200 ejemplares.

Impresión y diagramación: LA PRENSA. S.A.

Edición y carátula: Rodolfo Albán

LA JUSTICIA EN NICARAGUA
Diagnóstico del sistema de justicia

Esta publicación es una versión resumida del estudio que efectuó el equipo de consultores y fue elaborada con apoyo de la Sub Mesa de Justicia y particularmente de los representantes técnicos de las instituciones que proporcionaron información para su elaboración.

El equipo a cargo de la redacción del informe de diagnóstico estuvo conformado por:

- Juan F. Jiménez Mayor, Jefe del Equipo
- Francisco Jácamo, Experto en reforma judicial
- Giovanni Caprio, Economista Internacional (sección análisis de gastos presupuestarios)
- Antonietta Morales, Experta en administración (sección análisis de gastos presupuestarios)

María Luisa Domínguez Suárez, Experta en Gobernabilidad del Programa PAI NIC, colaboró en el mismo de manera activa, con sugerencias y aportes que enriquecieron el texto. Colaboró además en el análisis de la cooperación en el sector, en la coordinación del equipo de expertos y en los enlaces con las instituciones.

Asimismo, Paola Barreto, Directora de Cooperación Externa de la Corte Suprema de Justicia, colaboró para la labor de enlaces con las instituciones y en la búsqueda de información.

Julia Unger colaboró en la conciliación de datos de la carga procesal del Poder Judicial y en la sección de análisis de la cooperación internacional.

La edición del texto final y resumido de esta publicación estuvo a cargo de Rodolfo Albán Guevara, Coordinador del Área de Democracia de la Comisión Andina de Juristas.

El contenido de los datos aquí reflejados, no expresa ni la opinión ni el sentir de la Delegación de la Comisión Europea, del Programa PAI NIC, ni de las instituciones que participan en la Sub Mesa de Justicia. Revelan las expresiones de quienes han escrito este documento.

Índice

Glosario	6
Presentación	7
Introducción	9
Resumen Ejecutivo	11
Capítulo I	27
Marco General de la Investigación	29
1.1. La visión sistémica	29
1.2. El enfoque central y los principios orientadores	32
1.3. Estado general comparativo de la justicia nicaragüense: ¿cómo nos encontramos?	35
1.3.1. Justicia y democracia: situación regional	35
1.3.2. Modelo de Justicia	37
1.3.3. Finanzas judiciales	39
1.3.4. Acceso a la justicia	42
1.3.5. Situación penitenciaria	45
1.4. Descripción del Modelo de Justicia Nicaragüense	45
1.4.1. Poder Judicial	45
1.4.2. Ministerio Público	47
1.4.3. Policía Nacional	48
1.4.4. Sistema Penitenciario Nacional	49
1.4.5. Procuraduría General de la República	49
1.4.6. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	49
Conclusiones	51
Capítulo II	53
Situación global de la justicia	55
2.1. Recursos humanos	55
2.1.1. Poder Judicial	57
a) Número de magistrados y jueces	59
b) Defensoría Pública	62
c) Instituto de Medicina Legal	64
2.2. Infraestructura	66
2.3. Tecnologías de la información	70
2.3.1. Poder Judicial	73

a) Instituto de Medicina Legal	76
c) Defensoría Pública	76
2.3.2. Ministerio Público	76
2.3.3. Sistema Penitenciario Nacional	77
2.3.4. Policía Nacional	78
2.3.5. Procuraduría General de la República	79
2.4. La justicia especializada	80
2.4.1. La justicia civil	80
2.4.2. La justicia en derecho de familia	87
2.4.3. La justicia laboral	92
2.4.4. La justicia constitucional	95
2.4.5. La justicia contencioso-administrativa	99
2.5. La Reforma Procesal Penal	100
Conclusiones	111
Capítulo III	115
El Acceso a la Justicia	117
3.1. Pobreza y justicia	117
3.2. Cobertura de los servicios de justicia: la oferta de servicios	120
3.2.1. Poder Judicial	120
a) Cobertura de la Defensoría Pública	125
b) Cobertura de los medios alternativos de resolución de conflictos	127
c) Las Casas de Justicia	128
d) El Programa de los Facilitadores Judiciales Rurales	129
3.2.2. Ministerio Público	131
3.2.3. Policía Nacional	134
3.2.4. Sistema Penitenciario Nacional	136
3.2.5. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	138
3.2.6. Procuraduría General de la República	139
3.3. Despachos y carga procesal	141
3.3.1. Poder Judicial	144
a) Materia penal	147
b) Materia civil	151
c) Materia laboral	156
d) Tribunales de Apelación	157
e) Salas de la Corte Suprema de Justicia	161
f) Causas de Litigación	163

g) Defensoría Pública	164
3.3.2. Ministerio Público	165
3.3.3. Policía Nacional	167
3.3.4. Procuraduría General de la República	170
3.3.5. Procuraduría para la Defensa de los DDHH	172
3.3.6. Sistema Penitenciario Nacional	175
Conclusiones	177
Capítulo IV	183
Independencia y probidad	185
4.1. Marco básico de actuación: la independencia jurisdiccional	185
4.2. La Ley de Carrera Judicial	188
4.3. Desviaciones de poder	191
4.3.1. La necesidad de acciones para recuperación de activos	197
4.4. Sistema de control	200
4.4.1. Poder Judicial	200
4.4.2. Ministerio Público	202
4.4.3. Policía Nacional	204
Conclusiones	207
Bibliografía y Documentos consultados	209
APÉNDICES:	213
Nº 1.- La cooperación al desarrollo en el sector justicia	215
Nº 2.- Coordinación de la cooperación en el sector justicia	228
Nº 3.- Diagnóstico económico del sector justicia	233

Glosario

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BSG	Grupo de Apoyo Presupuestario
CAJ	Comisión Andina de Juristas
CE	Comisión Europea
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CGR	Controlaría General de la Republica
CPP	Código Procesal Penal
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DP	Defensoría Pública
DIRAC	Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos
EPGR	Entidades del Presupuesto General de la Republica
ES	Enfoque Sectorial
IML	Instituto de Medicina Legal
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
JFA	Arreglo Conjunto de Financiamiento
LOMP	Ley Orgánica del Ministerio Público
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LPN	Ley de la Policía Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIGOB	Ministerio de Gobernación
MP	Ministerio Público
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
OAE	Órganos Autónomos del Estado
PAINIC	Programa de Apoyo Institucional a Nicaragua (CE)
PAM	Matriz de valoración del desempeño
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PN	Policía Nacional
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría
SPN	Sistema Penitenciario Nacional
USAID	Agencia del Gobierno de los EEUU para el Desarrollo

PRESENTACIÓN

El origen del presente diagnóstico se encuentra en la preocupación de la Corte Suprema de Justicia y de las instituciones que integran la Submesa de Justicia, por avanzar en el diseño de políticas de reforma del sistema de justicia y en el diseño de un Plan Sectorial.

La Submesa de Justicia, que coordina la Corte Suprema, inició este proceso en el año 2003, asumiendo el liderazgo del sector y dando un importante impulso a la coordinación de las instituciones para lograr implantar el enfoque sectorial.

Como resultado de ello se presentó en el Grupo Consultivo de octubre de ese año el Plan Sectorial Justicia. A principios de este año 2006, la propia Submesa decidió revisar el Plan Sectorial Justicia y como paso previo elaborar un diagnóstico de todo el sistema que recogiera las necesidades y dificultades de las instituciones desde un enfoque transversal.

La principal inquietud era conocer el estado actual de la situación de la administración de justicia en Nicaragua, una fotografía de la realidad que permitiera plantear una reforma en profundidad desde un punto de vista integral y con una visión de sistema.

Se trataba de superar la visión tradicional de la justicia, en donde las instituciones no suelen coordinarse. Hoy la perspectiva es diferente; creemos que es necesario articularnos en una estrategia común y trabajar sostenidamente para producir cambios sostenibles en el tiempo. Nicaragua requiere asegurar a la ciudadanía un mejor sistema de justicia y ese será un proceso continuo.

Nicaragua ha venido trabajando en la modernización de su Sistema de Justicia desde hace más de 15 años. En este tiempo se han logrado reformas realmente sustantivas que han producido un impacto positivo, tales como el Código Procesal Penal, la Ley de Carrera Judicial y la Ley de Carrera Fiscal, entre otras. Si bien, como se verá a la luz de los hallazgos de este diagnóstico, este camino aún no ha concluido y nos quedan muchos retos que enfrentar para fortalecer el sistema de administración de justicia y la mejora del acceso a la misma para todos los sectores del país. Y este no es un camino fácil, estamos enfrentados a un reto: consolidar el proceso de coordinación y planeamiento.

Ahora se abre la oportunidad para ver cómo podemos plantear y potenciar esfuerzos comunes.

Contamos para eso, en primer lugar, con la decisión, que es lo más importante en todo proceso. Es decir, en todas las instituciones que conformamos el sector, tenemos la voluntad política de avanzar en el proceso de reformas.

También contamos con el apoyo de la comunidad internacional. La importancia de articularnos en una agenda común de cambios, es un propósito que alienta la cooperación y que nosotros aplaudimos, pues buscamos efectivamente la mejora del servicio de administración de justicia a partir de consensos interinstitucionales.

El Diagnóstico que se presenta, se ha realizado con un enfoque sistémico, que ha implicado tratar los temas no con la tradicional perspectiva institucional, es decir, de presentar la información de la situación de las diferentes instituciones de forma aislada: Poder Judicial, Ministerio Público o la Policía Nacional, sino de presentarlos a partir de los problemas transversales que afectan a todas ellas, incluyendo además del derecho, los factores económicos, administrativos, sociales y hasta culturales.

El Diagnóstico presenta la situación de la justicia nicaragüense en base a temas tan fundamentales como el acceso a la justicia, la independencia y probidad, la situación de los recursos humanos, la carga procesal, la oferta de servicios, etc. Incluye además un análisis de la cooperación internacional en el sector y un diagnóstico del área económica.

Este Diagnóstico es un paso más para lograr tener una propuesta de reformas ajustada a las necesidades y realidades de las instituciones y del sistema. Una herramienta de planeamiento dinámica, que considere la voluntad de las instituciones y las necesidades de los usuarios y articulada en función de objetivos claros y metas concretas, que estén vinculadas directamente con la mejora de los servicios.

Para la realización de este trabajo, ha sido imprescindible la implicación y participación de todas las instituciones del sector, no solo del Poder Judicial, sino del Ministerio Público, la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República, la Policía Nacional, el Ministerio de Gobernación, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Sistema Penitenciario, a cuyas autoridades y funcionarios agradecemos su valiosa colaboración.

Ha sido también importante el apoyo de la cooperación internacional que nos ha acompañado en este proceso, particularmente del Programa PAI NIC de la Comisión Europea y del equipo de expertos, que han trabajado mano a mano con las instituciones para poder llevar a buen término este estudio, a quienes también queremos agradecer su esfuerzo y dedicación.

En conclusión, esperamos que este estudio sea un instrumento útil a las instituciones y a todos en general para promover el cambio del sistema de justicia que pretendemos llevar a cabo en los próximos años.

Marvin Aguilar García
Magistrado Corte Suprema de Justicia
Coordinador Submesa de Justicia

Managua, agosto de 2006.

INTRODUCCIÓN

El IV Foro de la Cooperación de noviembre de 2005, destinado a los enfoques sectoriales, destacaba como uno de los lineamientos de este proceso, la necesidad que las instituciones nacionales asuman el protagonismo en el diseño de las políticas y los planes sectoriales. Sin embargo, es importante señalar que la Sub Mesa de Justicia, que coordina la Corte Suprema, ya había iniciado este proceso en el 2003, asumiendo el liderazgo del sector y dando un importante impulso a la coordinación de las instituciones.

Como resultado de ello se presentó en el Grupo Consultivo de octubre de 2003 el Plan Sectorial de Justicia. Este Plan, hay que decirlo, fue la primera experiencia para desarrollar el enfoque sectorial en el sistema de administración de justicia, abriendo un escenario idóneo para la coordinación interinstitucional. Como tal, constituye un esfuerzo muy importante y un hito en el camino de utilizar los enfoques sectoriales en el sistema de justicia.

Las instituciones del sistema de justicia tienen un reto: la consolidación del proceso de coordinación y planeamiento. Para ello se ha realizado la revisión del Plan Justicia, el mismo que, conforme se ha propuesto, debiera ser una herramienta de planeamiento dinámico. Esta nueva propuesta considera la voluntad de las instituciones y tiene en cuenta las necesidades de los usuarios, articuladas en función de objetivos claros y metas concretas, que están vinculadas directamente con la mejora de los servicios de justicia.

Parte integrante de este esfuerzo es el presente informe. No es posible hacer un plan de mejoramiento, sin saber qué ocurre con el escenario a reformar; por ello se propuso iniciar el camino de un nuevo Plan de Justicia con un diagnóstico que permita saber cómo estamos.

Hay diversas maneras de enfrentar una tarea de este tipo. El equipo que trabajó en esta iniciativa escogió una forma novedosa de enfrentar el reto. Se trata de un enfoque sistémico, que ha implicado tratar los temas no con la tradicional perspectiva institucional, es decir, de presentar la información de la situación de las diferentes instituciones de forma aislada: Poder Judicial, Ministerio Público o la Policía Nacional, sino de presentarlos a partir de los problemas transversales que afectan a todas. Este modo de presentación supera el también tradicional enfoque jurídico de los problemas de la justicia, que no puede explicar toda la dimensión de los mismos, dado que la justicia no es solo un problema del mundo del Derecho, sino que involucra un conjunto de factores económicos, administrativos, sociales y hasta culturales, que se expresan en una serie de variables.

Este informe ha tenido en cuenta la información de otros estudios existentes, utilizando fuentes de investigación disponibles, tanto primarias como secundarias. Entre las primeras se descartó, por razones de tiempo, efectuar estudios de campo. Sin embargo, se tomaron en cuenta una serie de entrevistas así como visitas y se logró aplicar una encuesta en cinco circunscripciones del país. Entre las segundas destaca el uso de diversos estudios institucionales recientes y otros que, aunque no lo son tanto, fueron actualizados con la información estadística oficial más reciente.

Si bien en los últimos años en Nicaragua han habido muchos cambios en el sector justicia, el servicio que se presta a los ciudadanos es aún limitado. Ello responde básicamente a problemas de acceso a la justicia, lo que implica una situación de exclusión que afecta a miles de personas por su condición de pobreza, marginalidad o diversidad cultural. Pero también porque la oferta de servicios es escasa o no está adecuadamente diseñada, ya que no se cuenta con operadores de justicia suficientes y capacitados para prestar un servicio mínimo y la situación de los despachos es todavía muy precaria, además de que no se cuenta con condiciones de funcionamiento operativo satisfactorias.

Algunos de estos aspectos ya vienen siendo abordados por el Poder Judicial y otras instituciones. Sin embargo, es importante articular la estrategia de cambios, que debe estructurarse alrededor de un Plan de reformas para buscar justamente superar los límites y dificultades del sistema de justicia, desde una perspectiva que considere la reforma de la justicia con rostro humano.

El presente documento es una versión reducida del estudio que efectuó el equipo de investigadores que estuvo a mi cargo. Como toda versión de este tipo no contiene toda la riqueza de información que pudimos obtener en estas breves semanas de trabajo, aunque expresa los aspectos que se han considerado más importantes por parte de quien tuvo a su cargo el trabajo de síntesis y de los funcionarios del PAI NIC.

Este informe tiene que tener una serie de agradecimientos en su elaboración. El primero de todos, a María Luisa Domínguez, experta en Gobernabilidad del PAI NIC, quien aportó activamente en coordinar el equipo de expertos, así como con aportes constantes a cada sección del documento. También, por cierto, a Thomas Thomsen, Coordinador del PAI NIC, quien contribuyó con una serie de elementos para la parte sustantiva de este trabajo.

Para la sección del enfoque presupuestal, que estuvo a cargo del experto internacional Giovanni Caprio y Antonietta Morales, experta nicaragüense, se tuvo la colaboración de funcionarios de las áreas de planeamiento y presupuesto de las instituciones; sin el apoyo de estos funcionarios en brindar la información oportuna, poco se hubiera podido hacer, por lo que también va nuestro reconocimiento.

Desde luego es deber nuestro agradecer al coordinador de la Sub Mesa de Justicia, el magistrado de la Corte Suprema de Justicia Marvin Aguilar, por su compromiso con el proceso, quien en todo momento ha colaborado con el equipo para que el trabajo se lleve a cabo, así como las directivas para que se otorguen facilidades a nuestro equipo para acceder a la información que ha servido como insumo para este informe. De igual modo, merece nuestro reconocimiento Paola Barreto, Directora de Cooperación Externa de la Corte Suprema de Justicia, quien ha sido una gran colaboradora, y ha facilitado la información necesaria para este informe, efectuando adicionalmente las coordinaciones con todas las demás instituciones. Igualmente al personal de su oficina por el apoyo logístico prestado al equipo.

Por cierto, a los funcionarios de todas las instituciones del sistema. A los del Poder Judicial, Ministerio Público, Procuraduría General de la República, Policía Nacional, Sistema Penitenciario Nacional, Ministerio de Gobernación, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que brindaron su tiempo para recibirnos y proporcionarnos datos sustantivos que han sido recogidos en este informe. Finalmente es necesario agradecer a Rodolfo Albán, quien tuvo a su cargo la tarea de resumir y editar el informe de diagnóstico.

La esperanza que abriga este trabajo es que pronto se pueda contar en Nicaragua con un servicio de justicia verdaderamente accesible, oportuna, justa, eficaz e independiente.

Juan F. Jiménez Mayor
Jefe del Equipo

DIAGNÓSTICO INTERINSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

- Resumen Ejecutivo -

Este informe de diagnóstico está concebido para presentar datos relevantes del sistema de justicia nicaragüense, en una estructura sistémica, ofreciendo información a partir de temas comunes que atraviesan transversalmente a todas las instituciones que participan en la administración de justicia. Ha sido elaborado a partir del análisis de diversos datos estadísticos disponibles, de la información proporcionada por las propias instituciones, de la aplicación de una encuesta efectuada por el equipo de investigación y del análisis de diversos diagnósticos existentes.

Lo expresado en este informe a través de una serie de hallazgos sustentados técnicamente, plantea la necesidad de cambios en el sistema de justicia que pueden significar una reforma importante de cara a que el servicio de justicia sea moderno, eficiente y accesible. En esta línea, el informe deja entrever la necesidad de accionar en tres áreas fundamentales para cumplir con este objetivo:

- **Eficacia y eficiencia del sistema de justicia.**- El servicio de justicia en la actualidad requiere que mejore en sus capacidades, para que sea oportuno, moderno y con mejores capacidades de brindar un servicio de calidad. Ello implica optimizar la situación actual en todos los aspectos, como la simplificación de los procesos (la reforma del proceso civil, por ejemplo); la reestructuración de los despachos (para brindar mejores servicios); el ingreso masivo con una estrategia definida de la tecnología al sistema; la mejora de los servicios comunes (notificaciones, mesas de partes, peritajes, medicina legal, etc.); mejor gestión administrativa a partir del uso de información estadística confiable para la definición de las políticas judiciales; descargar a las áreas jurisdiccionales de trabajos administrativos que absorben tiempo impropiamente; fortalecimiento de los medios alternativos de solución de conflictos como la mediación y el arbitraje; entre otros.
- **Institucionalidad del sistema de justicia.**- Implica considerar algunos cambios en el modelo institucional de justicia de Nicaragua, con la finalidad de mejorar sus capacidades y hacerla más eficiente. En este ámbito, se plantea que el Poder Ejecutivo asuma una responsabilidad sustantiva en la problemática de la justicia con la creación de un órgano importante de enlace desde el Gobierno para velar por una pronta y eficaz administración de justicia. De igual modo, se proponen acciones como replantear algunas competencias en la Procuraduría General de la República (para enfocar mejor su misión institucional); mejorar los órganos de gobierno y gestión (incrementar a dos años el período de gobierno del Poder Judicial); traspasar los Registros Públicos al Poder Ejecutivo (por no calzar con la misión de impartir justicia); redefinir el mapa judicial en atención a enfocar mejor las áreas de servicios en donde más se necesitan; reestructurar de manera profunda la asignación de recursos públicos al sistema de justicia con una visión sectorial y de servicio al usuario; evaluar la posibilidad de mejora en las asignaciones a través del autofinanciamiento como el establecimiento de aranceles judiciales; instaurar un mecanismo de coordinación del sistema; la incorporación de la mujer en los centros decisorios de gobierno; entre otros aspectos.
- **Ampliación del Acceso.**- Fundamentalmente para hacer que pueda acercarse el servicio a quienes están excluidos o quienes lo hacen de manera muy limitada, para lo el Estado debe estructurar una estrategia para ampliar este acceso, fundamentalmente enfocada para brindar servicios de defensa gratuito a las personas excluidas y programas de alfabetización jurídica, para educar a la población en sus derechos; entre otros aspectos.

CAPÍTULO I

MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

Cuando se estructuran políticas judiciales en Nicaragua, por lo general no se cuenta con una visión integradora y eso empobrece y limita las soluciones. En el país no existe una tradición coordinadora y aún la implantación del CPP, que requería inclusive por mandato legal de una articulación concertada, no funcionó debidamente, por esta carencia de visión integral que coloca en la supremacía al enfoque autonómico.

Por lo general, no suele enfocarse centralmente el problema, por la limitación de los sistemas de información y por la falta de confiabilidad de datos disponibles. Las instituciones del sistema de justicia suelen no contar con estructuras de producción de información estadística confiable que posibiliten la instauración de políticas judiciales; más aún, la estadística no es una herramienta para la gestión destinada a superar y prevenir problemas.

En el concierto Latinoamericano la justicia en Nicaragua no presenta indicadores satisfactorios. El índice de satisfacción y confianza está solo alrededor de un 14%, según una encuesta aplicada en Nicaragua en marzo del 2005 (encuesta BID- INPRHU-CINASE), lo que es una situación que no ha mejorado en los últimos años, conforme lo señala el Latinobarómetro que lo ubica también en esos rangos.

Esta situación propugna la necesidad de no detener las reformas para estructurar sistemas de justicia confiables y que satisfagan las expectativas ciudadanas. En ese sentido, es preciso reimpulsar este proceso y fortalecerlo con objetivos claros y definidos.

Si bien se han hecho esfuerzos para mejorar la oferta de servicios judiciales con la designación de más jueces, magistrados, y defensores públicos, en la perspectiva de ampliar el acceso a la justicia, ello aún es insuficiente dado que el país se ubica en el rango de países con menores ofertas de operadores, con 5.81 jueces, 4.72 fiscales y apenas 1.35 defensores públicos por cada 100 mil habitantes. Además, pareciera que, en atención a la oferta existente, la demanda poblacional y el número de casos existente, es importante replantear la reestructuración del mapa de servicios jurisdiccionales en el país, para priorizar la capacidad del sistema de justicia con criterios técnicos.

Nicaragua no muestra en el concierto latinoamericano indicadores muy altos en materia de litigiosidad, siendo que el país está ubicado en el rango de países de menor litigiosidad con 2,300 casos por 100 mil habitantes. Solo como comparativo, Costa Rica sobrepasa las 22 mil causas por 100 mil habitantes países.

En cuando a la carga procesal de los jueces, Nicaragua, presenta un indicador manejable en comparación con otros países de Latinoamérica, dado que existe en promedio 395 causas por juez, mientras que en Guatemala ello es muy delicado, pues mantiene 3,959 casos por juez o Costa Rica con 2,061 casos por juez. Sin embargo, este indicador puede significar problemas de falta de acceso de la población (o también de la baja conflictividad de la sociedad nicaragüense). Este es un tema que debiera estudiarse, para ver sus causas.

Descripción del modelo de justicia nicaragüense.

El Poder Judicial en Nicaragua tiene un enorme peso en la estructura del poder del Estado, ya que es una entidad que tiene a su cargo diversas funciones adicionales a la función de impartir justicia, como la función registral, la supervisión del ejercicio profesional de los abogados

y notarios, el sistema de defensa pública, los servicios de medicina legal, el desarrollo de los medios alternativos de solución de conflictos, la designación de magistrados y jueces del país. Además, es una institución con autonomía financiera y administrativa. Todo este conjunto de atribuciones debiera servir para que no solo se reconozca al Judicial efectivamente como un Poder sustantivo, sino para que sus integrantes asuman con profesionalismo y rigor su función en el Estado de Derecho.

El mandato para el Presidente del PJ y el Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial, de solo un año no parecen ser suficientes para desarrollar una adecuada gestión por la brevedad de dicho periodo. No parece haberse reparado que, en el derecho comparado, muchos países han considerado periodos de gestión de dos años o más, como el caso de Honduras cuyo plazo es de 4 años, Chile 3 años, Perú, Bolivia y Colombia 2 años, entre otros.

Se ha identificado la inexistencia de políticas concertadoras en el sector justicia.. Así, el aspecto de recursos humanos, capacitación, infraestructura, tecnología y sistemas de información, cada institución del sistema aunque comparte los mismos problemas abordan los temas de manera aislada. Un ejemplo de ello es el aspecto de capacitación, en donde coexisten diversos aparatos de capacitación (se cuenta con centros de capacitación en el PJ, MP, PN y SPN), los cuales por lo general no tienen un sentido integrador, contándose con una infraestructura que, en conjunto, está subutilizada. Si se actuara coordinadamente es probable que se puedan priorizar mejor los recursos disponibles. Similares acciones pueden desarrollarse en los aspectos de infraestructura, tecnología, sistemas de información y otros temas fundamentales para el desarrollo del sistema de justicia. Por cierto, la tarea de planeamiento debe ser vista con una visión sistémica, pues el sistema de justicia está muy conectado en su función, pero no en la definición y ejecución de sus políticas.

Un factor que no contribuye a estructurar políticas sectoriales, es el papel que ha decidido tener el Gobierno en los últimos años. En Nicaragua, lo que se llama la política judicial, por lo general, ha emanado y emana de la CSJ, no existiendo un nexo de coordinación con el Poder Ejecutivo, lo que ha hecho que las políticas públicas en materia de justicia, hayan sido dejadas en exclusivas manos del PJ, colocando al Poder Ejecutivo en una cómoda situación crítica, habiendo transferido una responsabilidad de Estado que también le compete. Con este modelo, el Ejecutivo ha encontrado la mejor fórmula para no asumir el papel que le toca como hacedor de políticas públicas y principal responsable de proteger y promover los derechos de las personas, siendo que el acceso a la justicia como derecho fundamental, debiera ser parte de las acciones que desarrolla el Gobierno para elevar la calidad de vida. En ese sentido, el modelo político no coadyuva a ello, dado que no existe ningún órgano de enlace entre el sistema de justicia y el Ejecutivo para estructurar políticas de mejora de la justicia; de hecho no existe un Ministerio de Justicia y tampoco una Dirección de Justicia en el Ministerio de Gobernación, que debiera ser lo mínimo indispensable a considerarse, para superar la situación de tener un único nivel de articulación que se ubica en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo que es insostenible.

CAPÍTULO II

SITUACIÓN GLOBAL DE LA JUSTICIA

Recursos Humanos

En el sistema de justicia laboran 5,170 personas. Solo el PJ ocupa casi la mitad de los recursos humanos, con el 47% del total de personal disponible. Es evidente que este peso refleja la importancia del PJ en el sistema de justicia, no sólo en lo que respecta a su misión, sino por la capacidad operativa con que cuenta.

Pero estas cifras revelan algunas inequidades. La más resaltante es, sin dudas, la del MP, que solo cuenta con 552 servidores y que representa solo el 22% del total de servidores con que cuenta el PJ, es decir, menos de la cuarta parte, siendo que la labor que desarrolla esta entidad debe darse también en todo el territorio nacional. Lamentablemente, ello es expresión del más importante problema que afronta el MP, quien no tiene presencia en todos los municipios del país. También refleja la inequidad del sistema visto sectorialmente, dado que no se han asignado los recursos de manera integral.

Se destaca el papel de la mujer en el sistema de justicia nicaragüense, pues ocupa un lugar muy importante no solo en número, sino en las labores que desarrollan. En el PJ dos mujeres han ocupado la Presidencia de la CSJ y en la actualidad una mujer es la Fiscal General Adjunta. Sin embargo, en donde más se destaca su papel, es en la conformación de los despachos en el PJ y el MP, los que son mayoritariamente conformados por mujeres. Eso no ocurre, empero, en otras entidades como la PN, la DP y el IML.

Infraestructura

Existe un desarrollo desigual en el aspecto de infraestructura en las entidades del sistema de justicia. Si bien el PJ, y la PN cuentan con una infraestructura física en muchas zonas del país, ello no ocurre con todas las instituciones; el MP tiene un déficit muy serio ya que no solo no cuenta con locales de su propiedad, sino que no llega a todos los municipios del país, y solo tiene presencia permanente en 65 sedes, en muchas de las cuales está en delegaciones policiales; en el resto opera con las llamadas fiscalías itinerantes. En el caso del PJ, el desarrollo de infraestructura se ha debido a la ayuda de la cooperación internacional, que ha desarrollado importantes proyectos como el de las Casas de Justicia y los Complejos Judiciales. Se espera que Managua, cuya infraestructura judicial es muy precaria, pueda contar en breve con un nuevo Complejo

Respecto al estado de esta infraestructura, se aprecian una situación precaria e insuficiente. Solo como dato digamos que a partir del CPP la dimensión del PJ tuvo que crecer en forma importante. Se pasó de tener 12 defensores en 1999 a tener 78 en el 2005 y se tuvieron que designar, obviamente, más jueces penales. Sin embargo, la infraestructura en la práctica no ha crecido en esa magnitud, lo que explica muchas de las dificultades que se tienen.

La infraestructura es un componente en donde las entidades del sistema siempre han explorado las posibilidades de apoyo de la cooperación, debido a que los presupuestos sustancialmente solo cubren los gastos corrientes o de funcionamiento institucional. La escasez de recursos impide grandes inversiones y, precisamente, la dotación de infraestructura constituye la parte de la inversión pública que el Estado no puede financiar. Por ello se opera con lo mínimo indispensable, existiendo muchísimos requerimientos de infraestructura y de bienes patrimoniales para el desarrollo de su labor que no son atendidos como inmuebles, vehículos y equipamiento.

Especialmente precaria es la situación del SPN; por ejemplo, un diagnóstico efectuado por la misma institución revela que existe déficit informático en cada uno del ocho establecimientos. Esto impide el procesamiento y tratamiento de la información que generan los centros penales. A ello, se suma la falta de plantas eléctricas de emergencia para activarla cuando hay interrupción del fluido eléctrico (no existe en ningún penal) y otro tipos de carencias.

El sistema apunta, con carácter general en todo el sector, una serie de carencias en equipamiento, lo que impide brindar un buen servicio a los usuarios. En el aspecto tecnológico, se aprecia que en general no existe la condición de sistema informáticos en el ámbito jurisdiccional, pues las computadoras se usan básicamente como máquinas de escribir tecnificadas, no ayudando a la formación de sistemas de información, ello no solo por la carencia de sistemas, sino por que no existe interconexión. Además, aún en este caso, hay serias carencias de equipos: para los 185 Juzgados locales, solo existen 20 equipos de cómputo asignados.

Situación de la justicia especializada: Materia Civil

Los procesos civiles, siguen siendo escritos, lentos y exageradamente formalistas. Los juicios civiles comprenden diligencias que deben ser reordenadas y hasta suprimidas, debido a su inutilidad o tiempo que consume a los despachos judiciales, produciendo una aguda congestión, la misma que se da no por la carga ordinaria de procesos que ingresan (en el 2004 ingresaron 44,559 demandas judiciales civiles), sino por las 116,033 diligencias y otros tramites (embargos, secuestros, matrimonios, reposiciones de partida de nacimiento etc.) que se presentan en el ámbito nacional y que debiera pensarse en darle un tratamiento diferente al actual.

Estas y otras situaciones, conducen a la necesidad de realizar una profunda reforma procesal de la materia civil (cuyo Código data de 1907), que permita una mayor eficiencia del sistema. Con base en la experiencia de la reforma penal, el sistema de justicia, seguramente daría un salto importante si impulsa fuertemente esta reforma, que ya ha iniciado la CSJ.

Situación de la justicia especializada: Materia de Familia

A pesar de estar establecido en la LOPJ, aún no se han creado los juzgados especializados en Familia, lo que constituye un problema, dado que se trata de una especialidad que requiere una determinada sensibilidad. Su importancia no solo es cualitativa, sino cuantitativa, pues durante el 2004, ingresaron a los Juzgados locales y de Distrito Civiles del país, 13,318 casos de familia, que representa el 29.9% de los casos de competencia de estos juzgados.

Diversas instituciones del sistema de justicia han estructurado entidades especiales para la problemática jurisdiccional-familiar: el PJ ha creado una Unidad de Familia dentro de la Defensoría Pública; el MP cuenta con una Unidad Especializada de Omisión Deliberada y Desacato y una Unidad especializada de violencia intrafamiliar; la PN cuenta con Comisarías de la Mujer. Sin embargo, es cuestionable que no existan mecanismos que permitan potenciar las capacidades interinstitucionales en el ámbito de la familia, para que se dé una adecuada coordinación a todos estos esfuerzos importantes.

Situación de la justicia especializada: Materia Laboral

Según la LOPJ, existen Juzgados del Distrito del Trabajo y Juzgados locales del Trabajo. Sin embargo, a pesar de ello, sólo existen tres juzgados en esta materia: dos en Managua y uno en León; en el resto del país los jueces de lo civil, conocen y resuelven estos conflictos. Esta solución no es en sí un problema, pues la materia laboral representa apenas un promedio de 2.3% de las causas que ingresan anualmente al PJ. Esto corresponde a 11,502 procesos en el período que va de 2001 a 2004. Estos datos, frente a la situación general del empleo, revelan que quizás existen problemas de acceso a la justicia de las personas que tienen un empleo precario y que

no ejercen en la práctica sus derechos (o quizás que los mecanismos de mediación laboral son muy eficaces). Este es un tema que debiera estudiarse.

Situación de la justicia especializada: Materia Constitucional

Se aprecia un problema en cuanto al recurso por Inconstitucionalidad que se expresa en el no cumplimiento de los plazos para fallar este tipo de recursos. En el año 2004, fueron presentados 28 recursos por inconstitucionalidad, siendo que en ese mismo año solo se resolvió uno de esos recursos (lo que constituye solo el 3.5% de todos los casos ingresados). En ese mismo año fueron resueltos otros 9 recursos correspondientes al acumulado de ejercicios anteriores. Quizás la estructuración de demasiadas funciones administrativas en manos de los magistrados de la CSJ, es lo que impide que desarrollen sus funciones jurisdiccionales, pues ello se replica en otros escenarios procesales.

En materia de procesos de Amparo, se identifica un problema de acceso desde la perspectiva geográfica y económica, debido a que el modelo de protección de derechos constitucionales establecido en Nicaragua, deposita esta responsabilidad en los Tribunales de Apelación y la Sala Constitucional de la CSJ, con lo que su ejercicio es limitado territorialmente y muy costoso para los usuarios, pues deben trasladarse de su lugar de origen hacia la sede de la circunscripción y luego a Managua. En ese sentido, resulta más accesible recurrir para reclamar un derecho consignado en una ley ordinaria, que accionar para la protección de un derecho constitucional.

Situación de la justicia especializada: Materia Contencioso Administrativa

La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en Nicaragua tiene la dificultad que funciona actualmente en instancia única ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ. Esta situación es lesiva de los derechos de acceso a la justicia de quienes quieren impugnar o cuestionar actos administrativos de entidades públicas, tanto de nivel central como descentralizado, pues obliga a los agraviados a acudir desde cualquier lugar del país a la sede de la Corte ubicada en la capital, Managua. Es seguramente esta situación la que explica que existan muy pocos casos, pues en el período 2002-2006 solo se han recibido 47 demandas de este tipo.

La Reforma Procesal Penal

Se reconoce a la reforma procesal penal como el más importante movimiento de la justicia en los últimos años, pues ha significado una verdadera reconversión en el modo en que se desarrolla la justicia penal. El 94.5% de los operadores de justicia (jueces, fiscales y defensores públicos), consideran que la reforma ha implicado un gran paso en el país en este aspecto.

La implantación del CPP no vino acompañada de todo el soporte administrativo y financiero que se necesitaba. Si bien se han dado esfuerzos importantes en todas las instituciones, la falta de recursos ha impedido que se desarrollen ámbitos clave para la mejora del servicio como una reingeniería en los servicios de apoyo a la función judicial (medicina legal, pericias, notificaciones, mesas de partes, servicios comunes en general), y que no haya existido un adecuado sostenimiento de la reforma desde la perspectiva tecnológica (no se acompañó este proceso de la necesaria ayuda de la informática para automatizar los procesos). Ha hecho falta también adaptar la infraestructura disponible en ciertas zonas del país.

CAPÍTULO III

ACCESO A LA JUSTICIA

Acceso y pobreza

Una primera variable a considerar en un enfoque de acceso a la justicia es la pobreza. El Mapa de Pobreza de Nicaragua, señala que los pobres extremos, es decir, los que perciben menos de US \$ 212 anuales alcanzan al 24% de la población (909,571 personas), lo que constituye una situación muy grave, por lo que el desarrollo de una política de acceso a la justicia, debe tener en cuenta con especial relevancia esta condición real del país. Quien no tiene las condiciones mínimas de subsistencia, difícilmente podrá acceder a la justicia.

Si observamos la oferta de servicios legales de los defensores públicos, veremos algunos problemas. Si bien el promedio nacional es de 11,661 pobres extremos por cada defensor, las cifras empeoran en algunas zonas del país como la Circunscripción Norte, en donde existe un defensor para cada 30,197 pobres extremos, seguido de RAAS con 27,703, Las Segovias con 22,580, entre otros.

Oferta de servicios

En el país existe una distribución desigual de la oferta de servicios del PJ. Desde la Circunscripción Central que tiene 9.8 jueces por cada 100 mil habitantes, hasta Managua, que tiene el indicador más bajo con 3.6 jueces por 100 mil habitantes, encontramos distintos datos que reflejan un crecimiento dispar o no homogéneo de estos servicios. Sin embargo, no se debe evaluar al PJ solo por su mayor número de jueces, sino por la forma eficaz en que opera, siendo que para ello funcionan otras variables que también alimentan este problema, como la ineficiencia, malos procedimientos, incentivos de litigación inapropiados, inexistentes mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entre otros aspectos.

La mayor oferta de servicios judiciales en el PJ está en los juzgados penales. La gran mayoría de juzgados penales de Distrito son penales, pues son un total de 99, que representa el 73.8%, del total de jueces de Distrito, lo que hace que esta instancia jurisdiccional sea fundamentalmente penal. Además de ello, 185 Juzgados locales, 32 son de naturaleza penal y se cuenta con 127 Juzgados únicos (no especializados, pero que ven materia penal), lo que hace un total de 131 Juzgados unipersonales especializados que ven materia penal en todo el país. Es decir, en función de la materia penal, el PJ de Nicaragua tiene dispuestos 258 despachos judiciales (80.87% del total de juzgados).

Por su lado, atienden la materia civil de manera exclusiva 32 juzgados de distrito (23.8% del total de Juzgados de distrito) y 26 Juzgados locales (14% del total de Juzgados locales). Es decir, 58 juzgados locales y de distrito atienden de manera exclusiva la materia civil. A ello, se agregan los 127 Juzgados locales Únicos que ven todas las materias. En ese sentido, la materia civil el Poder Judicial tiene dispuestos 185 juzgados de primera instancia.

Es importante destacar que la funcionalidad de los juzgados existentes es limitada. A las características de una escasa oferta en número, destacan las carencias logísticas para el desarrollo de los servicios. Los juzgados no están tecnificados, operan bajo la mecánica tradicional del juzgado atomizado (el juez y sus secretarios), casi no cuentan con servicios comunes (salvo Managua y en otras zonas del país y para cuestiones particulares como notificaciones y recepción de causas), los jueces en gran parte están absorbidos por cuestiones administrativas y trámites que podrían –y deberían- ser extraídos de la función jurisdiccional.

En cuanto a la defensa pública, si bien se han dado avances en los últimos años, no ha sido suficiente. La oferta de 78 defensores no parece cubrir las necesidades pues en promedio hay un defensor para cada 70,300 habitantes, lo que equivale a 1.4 defensores públicos por cada 100 mil habitantes que es un indicador bastante bajo en comparación con otros países. En ciertas zonas del país el asunto es crítico como en el RAAS en donde existe solo 1 defensor para 127,359 habitantes, en la Circunscripción Norte en donde existen 111,738 habitantes por defensor, o en Occidente en donde el promedio indica que hay 103,867 habitantes por defensor. A ello agreguemos que la Defensoría Pública solo tiene presencia en 33 de los 153 municipios del país.

Desde la perspectiva del acceso una buena práctica lo constituye el programas de Facilitadores Judiciales Rurales (FJR), que ha implicado que una población potencialmente beneficiada por este programa de 346,847 personas en 71 Municipios rurales.

En cuanto al MP, esta entidad cuenta con 259 fiscales, distribuidos en los 17 departamentos y regiones autónomas, lo que implica que existe un fiscal por cada 21,171 habitantes, es decir, 4.72 fiscales por cada 100 mil habitantes. No solo eso, en el ámbito de acceso a la justicia existe un problema que es la falta de atención en algunos municipios, pues el MP solo tiene 65 sedes permanentes, con lo que existe en el país 88 municipios que no cuentan con una sede fiscal. Para suplir ello se ha dado una salida práctica que no es evidentemente la mejor opción: los *fiscales itinerantes*.

En la función del Auxilio Judicial la PN tiene dispuestas 25 unidades de investigación en igual número de delegaciones territoriales de la institución, además de la Dirección Central. Estas unidades están integradas por un total de 861 agentes, pero constituye un cuerpo que no abastece todas las acciones para la que es requerido, lo que se expresa en índice de efectividad que apenas llega al 51%.

A su vez, el SPN cuenta con ocho establecimientos penitenciarios, con capacidad para albergar a 5,446 internos. No se cuenta con un centro penitenciario especial para adolescentes, siendo que para suplir esta carencia se han acondicionado celdas especiales en el penal de Tipitapa. Un tema importante de limitación de acceso, se da en el aspecto de tratamiento penitenciario y servicios al interior del penal pues apenas se cuenta con 13 médicos y 21 psicólogos, para la atención de la salud de los internos y 10 trabajadores sociales.

Carga y Producción jurisdiccional

En cuanto a la carga procesal de las entidades del sistema de justicia, se puede apreciar que el PJ es quien administra más casos que el resto de instituciones, lo que es natural, debido a que la impartición de justicia se desarrolla en el ámbito central. En el promedio global, según datos del 2004, los jueces tienen 395 casos anuales cada uno, lo que representa una cifra sumamente manejable. En el caso del MP, este indicador solo es de 114 casos anuales por fiscal; la PN es de 118 denuncias por policía de auxilio judicial.

En general podemos decir que la litigación en Nicaragua no es muy alta. No existen indicadores extremos de congestión en el ámbito global (aunque es una verdad evidente que existen juzgados seriamente congestionados, lo que plantea que existe una mala distribución de la carga y la necesidad de ordenar los incentivos a la litigación superflua). Ello puede indicar que existen problemas de acceso. En cualquier caso, lo que se ha demostrado en la sección de la cobertura, es que no se llega a abastecer con servicios de justicia a todo el país, existe un problema de cedulación que excluye a un porcentaje importante de ciudadanos y que todo ello se da en un contexto de pobreza que hace difícil que se pueda hablar de un sistema que permite la accesibilidad todos los nicaragüenses. Quizás estas razones impiden que se tenga un nivel de carga mayor lo que podría implicar mayores problemas al sistema, pues un sistema accesible implicará una mayor carga, lo que generará un sinnúmero de problemas.

Respecto a la producción, al igual que en el resto de Latinoamérica, el servicio de justicia en Nicaragua no atiende de manera adecuada y oportuna la creciente demanda de la ciudadanía en relación con la solución de los conflictos sometidos a su consideración. La producción de la carga ingresada genera normalmente retardación, lo que constituye un problema general.

Una lectura importante a realizar, para entender la situación de la justicia en Nicaragua, es la presentación global de los casos en todo el país. En el análisis por circunscripción, la zona con mayor carga y más congestión es Managua con 39,969 casos que implica 799 casos por juez. Oriente tiene una tasa de 448 casos, siendo la segunda en promedio en el país con mayor número de casos por juez. En cambio, hay zonas como la RAAN o RAAS que solo tienen 191 y 91 casos, respectivamente, lo que implica que efectivamente en estas regiones existe un problema de acceso.

De igual modo, es importante verificar el peso que tiene la carga en las diversas materias. Así lo penal, configura la especialidad más importante con 78,743 casos, que representa el 62.43% del total de casos que ingresó al Poder Judicial en el año 2004. La materia civil es el 35.32%, mientras que lo laboral apenas es el 2.23% del total de casos.

La mayor carga de la materia penal se concentra en los juzgados locales. En el 2004 el total de juzgados locales, que son 159 en todo el país, concentraron el 85% de los ingresos con 66,839 casos. Por su parte los juzgados de distrito, disminuyeron significativamente su ingreso, pues pasaron de recibir 26,136 casos en 2001 a 11,837 en 2004. Es decir 14,299 menos casos que tres años antes.

Por el contrario, en materia civil, los Juzgados de distrito son los que presentan la mayor concentración de carga respecto a los Juzgados locales, lo que se ha mantenido más o menos constante a lo largo del tiempo; así, en el 2001 estos juzgados concentraban el 79% de la carga; en el 2004 la proporción de la carga de los juzgados de distrito representa un 67%.

En el año 2004, del total de ingresos de causas penales que fue de 78.676, se resolvieron en dicho año el 58.2% que son 45,751 causas, siendo que quedaron pendientes del año 32,925. Sin embargo, resolvieron en el 2004 del período acumulado 55,983 casos, lo que significa que en ese año se resolvieron un total de 101,734 casos, lo que expresa que los jueces están buscando descongestionar sus despachos.

Con relación a la carga y resolución en juzgados civiles, locales y de distrito, los porcentajes de resolución son menores que en el plano penal. Los juzgados de distrito en el 2004 reportan una tasa de producción de 34%, mientras que los locales solo de 22% (casos ingresados y resueltos del mismo año). Ello implica que en materia civil quedan pendientes de resolución cada año, para ser resueltos en el o los próximos años, 30 mil casos, lo que representa entre 67 y 68% de las causas que ingresan. El fenómeno de las causas pendientes o retardación es provocado por diversos factores: formalismos y trabas procesales, falta de gestión de las partes, falta de diligencia judicial, maniobras dilatorias, procedimientos inapropiados y vetustos, demasiadas atribuciones administrativas a jueces y magistrados, entre otras causas.

Si el total los juzgados civiles del país, en el año 2004 recibieron 44,559 demandas, por otro tipo de acciones llamadas "otras diligencias", se recibieron un total de 116,033 diligencias y otros trámites (embargos, secuestros, matrimonios, reposiciones de partida de nacimiento, etc.) en el ámbito nacional. Es decir, se presenta por esta vía 2.6 veces más casos que los ingresados como demandas judiciales, lo que distorsiona toda la estadística y perjudica el trabajo de los jueces. Es importante señalar que estos trámites se concentran principalmente en los Juzgados locales Únicos.

Es relevante señalar que las mujeres tienen una importante presencia en los procesos civiles, dado que son accionantes en un 41% de casos, siendo los hombres los que son en el 43.65% y las personas jurídicas en 21.44%.

En cuanto a los recursos de amparo, desde la entrada en vigencia de la Ley de Amparo (1989), hasta el año 2000 (once años), fueron presentados 1,661 recursos de amparo y fueron fallados 1,072 (64%). Más recientemente en el período 2002-2004 (tres años), se han recibido 1,519 casos, siendo que se resolvieron 481 casos (32%). Si bien actualmente hay un mayor número de casos que ingresan por año, se mantiene también la tendencia de morosidad en la resolución.

En el período de 2001 a 2004 los Tribunales de Apelación del país han recibido 39,993 recursos y quejas, en las distintas materias para las que tienen competencia. Ha llamado mucho la atención al momento de redactar este informe el elevado número de recursos de exhibición personal, que lo hace el recurso más demandado a este nivel, pues representa en promedio el 43.1% de todos los recursos que ingresan a los Tribunales de Apelaciones, en el período en mención. La segunda materia en importancia en los Tribunales de Apelaciones en cuanto a carga lo constituyen los recursos de apelación en materia penal, con 8,075, que representan el 20.2% de los recursos que tramitan los Tribunales de Apelación.

De otro lado, en cuanto a las Salas de lo Civil de los Tribunales de Apelación, de los 1,659 casos ingresados, solo se resolvieron 556, que representa el 33.5% de los casos, lo que revela que en materia civil, tanto en juzgados como en salas existe un problema de acumulación (y retardación) que se viene acentuando con el tiempo.

En cuanto a las Salas de la Corte Suprema de Justicia, se señala que en el año 2004, ingresaron a las Salas Penal, Civil, Constitucional y de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, un total de 1,115 recursos y otras diligencias correspondientes a este nivel de competencia. Del total, la Sala Constitucional registra el mayor número de ingresos con 681 (61% de todo lo ingresado por las Salas de la Corte), seguido por la Sala Penal con 239 (21%), la Sala Civil con 184 (17%) y la Sala de lo Contencioso Administrativo con 11 causas para un 1%.

Conforme a estos datos pareciera ser una constante en todos los órganos jurisdiccionales, existe una tasa reducida de resolución, pues apenas se resolvió el 11.3% de los casos ingresados ese mismo año.

CAPÍTULO IV

INDEPENDENCIA Y PROBIDAD

Nicaragua ha efectuado avances notables en el camino de una mayor independencia judicial. A pesar de lo que se plantea en el ámbito de los usuarios y de las permanentes acusaciones de la prensa y otros sectores, se han producido cambios importantes. De hecho una fortaleza del proceso ha sido la aprobación de la Ley de Carrera Judicial, que implica un paso trascendental para la institucionalización del PJ. Los propios operadores, en una reciente encuesta aplicada por el equipo de investigación, han referido en sentido positivo en un 84.1%, que efectivamente la ley de carrera judicial supondrá un gran aporte para el fortalecimiento de la justicia y la independencia. Lamentablemente, pese a haberse vencido los plazos legales, no se han aprobado los instrumentos legales (reglamentos) que establece la Ley de Carrera Judicial para su implantación, ni los pasos a realizar para su efectiva vigencia.

Sobre la corrupción, no cabe duda que constituye un problema de Estado que requiere soluciones integrales como lo propone el Plan Nacional de Desarrollo, siendo que el sistema de justicia es un sector muy sensible a este tema en su problema, como en su solución. Estamos, pues, frente a un problema de orden social que, por lo tanto, requiere de estrategias globales. En el caso de las entidades del sistema de justicia, la existencia de corrupción, en mayor o menor medida, implica no solo la perturbación de su funcionamiento, sino la debilidad del Estado en luchar contra la corrupción, pues es en el espacio judicial en donde se juega finalmente la posibilidad de que exista o permanezca este problema.

Nicaragua ha desarrollado una institucionalidad afín para la lucha contra la corrupción. La PN cuenta con una Dirección de Investigaciones Económicas, la PGR cuenta con una Unidad Anticorrupción (ubicada dentro de la Procuraduría que aborda los temas penales) y el MP cuenta entre sus Unidades Especializadas con una Unidad Anticorrupción. Sin embargo, puede ser importante que estas entidades coordinen entre ellas una estrategia única que permita mejores resultados y potencie la labor que desarrollan.

De igual modo, para producir mejores resultados en la lucha contra la corrupción, es importante preciso considerar la necesidad de fortalecer la forma en que operan los órganos de control de las entidades (inspectorías), pues suele considerarse a éstos como las oficinas que tienen a su cargo la tarea de lucha contra la corrupción en cada institución, pues su actuación es muy limitada y operan de manera muy centralizada fundamentalmente en el caso del Poder Judicial y Ministerio Público.

A ello se agrega que la labor de control disciplinario del PJ y MP, es muy limitada, debido a que no opera en todo el país, y está centralizada en Managua y otras localidades, lo que requiere ser modificado, para instaurar verdaderas estructuras que fomenten la probidad en el sector.

Es sorprendente que a pesar que existen una serie de perjuicios económicos que responden a responsabilidades civiles y responsabilidades penales ocurridas en el período de 1999 a junio del 2004, que se expresan en 934 casos informados por la CGR, por un monto equivalente a US\$ 33.4 millones de dólares, no se hayan iniciado las acciones legales para la recuperación de estos recursos, básicamente por falta de capacidad operativa de la PGR y de coordinaciones que debe hacer el MHCP. Sin embargo, es difícil esta labor pues la PGR no cuenta con la unidad especializada, ni presupuesto para crearla. Es curioso que la mayor carga de trabajo de la Procuraduría esté precisamente en el aspecto privado civil (intervención en divorcios, declaratoria de herederos, rectificaciones de partidas, entre otros asuntos), pero no en el aspecto público.

INDICADORES RELEVANTES DEL SISTEMA DE JUSTICIA DE NICARAGUA

Tipo	Indicador
Sobre la oferta de servicios: los recursos humanos	
Número de unidades jurisdiccionales del Poder Judicial (2006)	346
Número de magistrados supremos (2006)	16
Número de magistrados de tribunales de apelaciones (2006)	57
Número de jueces de distrito (2006)	134
Número de jueces locales(2006)	185
Número de jueces (locales y de distrito) (2006)	319
Número de jueces por 100 mil habitantes (2006)	5.81
Número de jueces por 100 mil habitantes en Managua (2006)	3.6
Porcentaje de jueces de distrito que ven la materia penal (2006)	73.8
Número de fiscales en el 2002	96
Número de fiscales (2005)	259
Número de fiscales por 100 mil habitantes (2005)	4.72
Número de habitantes por fiscal (2005)	21,171
Numero de fiscales que habla la lengua miskita en la RAAN (2005)	1
Juzgados en donde el MP tiene presencia (2005)	108
Municipios del país que no cuentan con sedes fiscales (2005)	88
Número de defensores públicos (2005)	78
Número de defensores que existían en 1999	12
Número de defensores públicos por 100 mil habitantes (2005)	1.35
Número de habitantes por defensor (2005)	70,300
Número de habitantes del RAAS por defensor público (2005)	127,359
Número de pobres extremos por defensor público (2005)	11,661
Número estimado de pobres extremos (2001)	909,571
Número de pobres extremos en la Circuns. Norte por cada defensor público (2005)	30,197
Municipios donde tiene presencia el servicio de defensoría pública (2005)	33
Número de policías asignados a la función de auxilio judicial (2006)	861
Porcentaje de mujeres jueces, fiscales y defensores públicos (2005)	60%
Número de abogados (2006)	11,160
Número de abogados por 100 mil habitantes (2006)	203
Porcentaje de abogados mujeres (2006)	46.5%
Número de Facilitadores Judiciales Rurales (2006)	627
Numero de mediadores con que cuenta la DIRAC (2006)	28
Número de médicos del sistema penitenciario (2006)	13
Número de médicos que atienden el penal de Tipitapa a 1847 internos (2006)	3
Número de psicólogos del sistema penitenciario (2006)	21
Número de trabajadores sociales del SPN (2006)	10
Número total de servidores del sistema de justicia (2006)	5,135

Tipo	Indicador
Porcentaje del personal del Poder Judicial en el sistema de justicia (2006)	47.57%
Porcentaje de fiscales del Ministerio Público en el sistema de justicia (2005)	4.36%
Porcentaje de cedulaación ciudadana (2001)	74.85%
Remuneración mensual de Oficiales de Seguridad, Control, Reeducción Penal Y Administrativo del SPN en US \$ (2006)	123
Remuneración promedio mensual de Policía de Auxilio Judicial en US \$ (2006)	141
Remuneración mensual de un juez local en 1991 (en US \$)	20
Remuneración mensual de un juez local (en US \$) (2005)	927

Datos presupuestales

Presupuesto del Poder Judicial (en miles de US\$) (2005)	40,079
Porcentaje del Presupuesto sobre el presupuesto general (2005)	3.04%
Presupuesto per cápita en US \$ (2005)	7.30
Porcentaje que creció presupuestalmente el Ministerio Público desde 2003 a 2005	140.5%
Porcentaje presupuestal del Poder Judicial en el sistema de justicia (2005)	37.46%
Porcentaje presupuestal del M.P. en el sistema de justicia (2005)	5.86%
Porcentaje de gastos de capital sobre el presupuesto total del Poder Judicial (2005)	12%
Porcentaje de gastos de personal de los gastos corrientes en el Poder Judicial (2005)	81.5%
Porcentaje de cobertura de la cooperación en los gastos de capital (2003-2005)	40%
Peso presupuestal de la Circunscripción Managua sobre el resto del país (2005)	32%
Peso presupuestal de las Circunscripciones ajenas a Managua (2005)	68%
Porcentaje del presupuesto del SPN en relación al del sistema de justicia (2005)	5.10%
Donaciones de la PGR vía cooperación (2003-2005) en US \$	11'000,000
Incremento en términos reales de los presupuestos de las entidades del sistema de justicia (del 2003 al 2005)	14%
Participación porcentual de los recursos externos al Presupuesto (2003-2005)	1.5%

Carga procesal

Casos ingresados al Poder Judicial (2004)	126,126
Número de casos civiles (2004)	44,559
Número de casos penales (2004)	78,743
Número de casos laborales (2004)	2,824
Promedio de casos por juez (2004)	395
Porcentaje de causas en materia civil ingresadas al Poder Judicial (2004)	35.32%
Porcentaje de casos penales a cargo de los juzg. locales sobre los de distrito (2004)	85%
Promedio nacional de casos por juez (2004)	395.37
Porcentaje de causas civiles resueltas sobre el número de causas ingresadas (2004)	58.22%
Porcentaje de causas penales resueltas sobre el número de causas ingresadas (2004)	32.12%
Porcentaje de causas laborales resueltas sobre número de causas ingresadas (2004)	38.95%
Porcentaje de casos civiles que corresponden a proceso de familia (2004)	29%

Tipo	Indicador
Porcentaje de casos de familia que son divorcios (2004)	63.5%
Porcentaje de casos de familia que son alimentos (2004)	23.61%
Número de casos ingresados de la Sala Contencioso Administrativa (2004)	11
Número de demandas de inconstitucionalidad presentadas a la CSJ (2004)	28
Numero de demandas de inconstitucionalidad resueltos en el 2004	1
Porcentaje de los 28 recursos de inconstitucionalidad que fueron resueltos por la CSJ en el mismo año (2004)	3.5%
Número de casos de familia ingresados a los Juzgados locales y de Distrito (2004)	13,318
Número de casos de familia ingresados a los Juzg. Locales y de Distrito Managua (2004)	3611
Porcentaje de los proceso de divorcio en los casos de familia (2004)	63.5%
Porcentaje de las causas laborales en la carga de trabajo (2004)	2.3%
Número de sentencias de amparo emitidas por la Corte Suprema entre 1913 y el 2001	3,722
Número de acciones de amparo presentadas a la CSJ en el período 2002-2004	1,519
Porcentaje de acciones de amparo resueltas por la CSJ en el período 2002-2004	32%
Número de acciones de amparo tramitadas por los Tribunales de Apelaciones (2004)	2,883
Número de recursos de exhibición recibidos por los Tribunales de Apelación en el 2004	3,197
Porcentaje de recursos de exhibición sobre la carga de los Trib. de Apelaciones (2004)	32.53%
Porcentaje de casos penales que ingresan al Poder Judicial (2004)	62.4%
Porcentaje de casos resueltos en materia penal de todo lo resuelto (2004)	84.9%
Porcentaje de litigantes mujeres que presentaron demandas civiles (2004)	41%
Número de casos penales ingresados a los juzgados de distrito (2004)	11,837
Número de casos penales ingresados a los juzgados locales (2004)	66,839
Número de casos que resolvieron los juzgados penales correspondiente a su año (2004)	45,851
Porcentaje del ámbito civil en el total de causas ingresadas en el 2004	36%
Casos que quedaron pendiente del 2004 que no fueron resueltos en materia civil	30,233
Número de diligencias que se tramitan ante las instancias civiles (2004)	116,033
Número de casos que ingresaron a la Sala Penal del RAAN (2004)	16
Número de casos que resolvieron la Sala Penal del RAAN (2004)	2
Número de recursos que ingresaron a las salas de la Corte Suprema de Justicia (2004)	1,115
Porcentaje de las causas que resuelve la sala civil de la CSJ del mismo año 2004	11%
Porcentaje de las causas que resuelve la sala constitucional de la CSJ del mismo año 2004	5.7%
Porcentaje de casos que recibe la sala constitucional sobre el total de carga (2004)	61%
Tasa de veredicto de culpabilidad de los Jurados periodo 2003-2005 (2005)	58%
Población potencialmente beneficiada por el programa de los FJR en los 71 Municipios rurales (2006)	346,847
Número de mediaciones realizadas por los FJR al 2006 se mantiene operando (2006)	14,604
Personas asesoradas por los FJR (2006)	82,590
Casos que atendieron los defensores públicos en el 2004 (2005)	4104
Porcentaje de denuncias que ingresan a la Policía en forma directa (2004)	91%

Tipo	Indicador
Delitos por policía de auxilio judicial (2005)	102
Número de denuncias de Violencia Intrafamiliar y Sexual ingresadas a las Comisarías de la Mujer y la Niñez (2005)	12,489
Número de peritajes médicos realizados por el IML (2004)	20,000
Delitos denunciados ante la Policía Nacional (2004)	96,829
Delitos denunciados ante la Policía Nacional (2005)	88,519
Promedio de delitos para cada policía de auxilio judicial (2005)	112.46
Total de carga procesal de la Defensoría Pública (2004)	4,104
Total de carga procesal de la PGR (2004)	10,286
Total casos civiles de la PGR (2004)	8447
Total casos penales PGR (2004)	181
Número de divorcios que procesa la PGR (2004)	1,267
Número de declaratoria de herederos que procesa la PGR (2004)	1202
Total de carga procesal del Ministerio Público (2005)	46,939
Número de delitos denunciados ante Policía Nacional por fiscal (2004)	459.98
Número de casos que atendió el MP en el 2004	21,605
Número de casos que atendió el MP en el 2005	46,939
Porcentaje de denuncias que ingresan al Ministerio en forma directa (2004)	9%
Quejas ingresadas a la PDH (2005)	2,425
Porcentaje del total de quejas contra la Policía en la PDH (2005)	32.7%
Número de quejas recibidas por la Procuraduría para la Defensa de los DDHH (2005)	2425
Porcentaje de mujeres que han interpuesto quejas ante la PDH (2005)	51.3%
Quejas contra efectivos de la Policía Nacional ante la PDH (2005)	460
Índice de efectividad del Ministerio Público (2005)	82%
Índice de efectividad del Poder Judicial (2004)	50%
Índice de efectividad de la PN (2005)	49%
Índice de efectividad de la Policía Nacional (2006)	51%
Desarrollo tecnológico	
Déficit de PC en el Ministerio Público (2005)	40%
Número de PC del PJ ubicadas en el RAAS (2006)	5
Número de PC asignadas a los jueces locales (2005)	20
Porcentaje de obsolescencia de computadoras del SPN (2006)	80%
Porcentaje de obsolescencia de computadoras del M.P. (2005)	40%
Número de personas que laboran en el área informática en la PGR (2005)	1
Déficit de computadoras del MP (2005)	32%
Total de computadoras del PJ (2006)	777
Porcentaje de computadoras del PJ asignadas a la función judicial (2006)	32.56%
Número de computadoras del SPN (2006)	77

Tipo	Indicador
Situación penitenciaria	
Número de presos (2006)	5,536
Porcentaje de presos sin sentencia (2006)	30.8%
Porcentaje de hacinamiento (2006)	1.65%
Porcentaje hacinamiento del centro penitenciario más sobrepoblado (2006) Chinandega	65.67%
Capacidad de albergue en los centros penitenciarios (2006)	5,446
Año desde el que no han sido repuestos los vehículos del sistema penitenciario nacional	1,991
Tasa de crecimiento de la población penitenciaria (2003-2005) (2005)	4%
Número de visitas a los establecimientos penitenciarios (2005)	235,007
Internos que ingresaron al sistema penitenciario en el 2005	3,886
Porcentaje de presos que recuperaron su libertad por veredicto de no culpabilidad (2005)	17.64%
Número de conducciones para juzgamiento de internos por parte del SPN (2005)	17,888
Número de consultas médicas en el SPN (2005)	31,116

CAPÍTULO I

MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO I

MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. La visión sistémica

La visión sistémica de la justicia, que hemos adoptado en este diagnóstico, ofrece una perspectiva diferente. Permite considerar todos los aspectos concernidos, ubica mejor los problemas y permite plantear mejores soluciones. De manera integral podemos analizar las situaciones de la justicia bajo todas las esferas y tomando en cuenta diversas variables que el análisis aislado y parcial no permite.

Una visión sistémica permite analizar una serie de variables que el enfoque particular no provee como, por ejemplo, preguntarse por qué litiga la gente. Analizar los niveles de conflictividad social y verificar las razones de estos fenómenos que van más allá de lo judicial, puede ser un ejercicio importante, con miras a proponer salidas concretas para mejorar los servicios públicos de justicia.

También permite este enfoque analizar los distintos niveles de participación de las instituciones y el entorno, a efectos de contemplar todo el fenómeno. En puridad, permite integrar los factores en que opera lo que llamamos el *sistema de justicia*, que no es sino el conjunto de instituciones que provee, dentro del Estado, el servicio de solución pacífica de conflictos y reposición del orden legal.

Si hablamos de un *sistema*, reconocemos que la justicia opera como una estructura en donde participan diversos componentes y engranajes; una estructura compleja que funciona en diversos ámbitos y sobre la base de un marco jurídico que lo instaura y regula. La razón de ser de este complejo sistema lo constituyen, sin duda, las personas y los sectores sociales que, en la diversa gama que lo componen y en sus distintas posiciones y antagónicos intereses, buscan resolver sus conflictos y que se reponga la paz social.

Al ser un sistema institucional, opera con ciertas capacidades y límites. No podrá atender a todas las personas y no todas las personas podrán acceder a éste. Los mecanismos de acceso al sistema de justicia son complejos y hechos estructuralmente para que no todos puedan acudir al mismo, lo que significa una situación lesiva a los derechos de muchas personas. Opera con diversas barreras que impiden el acceso universal, siendo que precisamente el enfoque sistémico permite observar este problema y proponer salidas. Este es, por lo demás, modernamente, uno de los más serios problemas que deben abordar los sistemas de justicia.

Un primer sector a tener en cuenta en el sistema de justicia lo componen los abogados. Generalmente, es solo a través de los abogados que se desarrollan los servicios de justicia. La posibilidad o no de acudir al mercado de profesionales implica la primera traba que debe analizarse. Sin embargo, la particularidad no la da solo el hecho de acceder a este mercado, sino considerar, como cualquier servicio, que éste puede ser realizado por distintos letrados a diversos costos que regula el mercado y también, por cierto, de distintas calidades. El acceso al mercado profesional es la primera limitante para llegar al sistema justicia, por lo que hoy se considera que es obligación del Estado proporcionar los medios para que las personas no tengan esta traba. La visión sistémica permite analizar este problema en su relación integral con el sistema de justicia.

Otro componente del sistema de justicia es el Ministerio Público (MP), que implica la tarea de representación de la sociedad, para la labor de protección del orden jurídico con la persecución

penal a los infractores; establece además el especial cuidado a sectores vulnerables, como los niños y las mujeres. Aquí ya estamos frente a una dimensión diferente, en donde es el Estado el que interviene y el que fija reglas para reponer un valor fundamental: el orden jurídico. Es la fiscalía la que busca la sanción de quienes violentan el orden legal; para ello, participa en esta labor la Policía Nacional (PN) que, desde su área correspondiente de auxilio a la función jurisdiccional, presta apoyo en la investigación de la actividad delictiva y busca identificar a los responsables, para que el Poder Judicial (PJ) pueda aplicar la ley. Apunta a equilibrar un modelo de Estado en donde no prime la impunidad, se garantice la tutela procesal efectiva y en donde se puedan respetar las reglas básicas de convivencia.

Cubre un ámbito muy importante, pues una labor efectiva del MP en aplicación del marco legal, es uno de los aspectos que desincentiva la actividad infractora de la ley. Sin embargo, es claro que, el sistema legal, por sí mismo, no logra impedir la comisión de conductas de violación de esferas de libertad y no puede evitar que un grupo de personas, a pesar del marco regulatorio, incurra en sus conductas con posiciones antijurídicas típicamente punibles. Diversas condicionantes confluyen para ello, no siendo propiamente éste un problema jurídico, sino además, social, económico, cultural, criminológico. Un enfoque sistémico puede ayudarnos a entender por qué suceden estas cosas.

Participa en este enfoque particular también el sector de defensa judicial del Estado, que realiza la función de representación judicial de los poderes e instituciones públicas, a través de la llamada Procuraduría General de la República (PGR). Asimismo, lo hace la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), que busca la regulación del servicio de justicia en términos óptimos para las personas; que el cumplimiento del debido proceso o tutela procesal funcione debidamente, respetándose las garantías de funcionalidad, la oportunidad en la resolución de las causas, entre otros aspectos. Está también la llamada justicia militar, con sus conceptos sobre el deber y las infracciones por delitos y faltas de función.

Obviamente, la posición central de este sistema la tiene el PJ, que es el órgano que resuelve los conflictos y aplica el orden jurídico, dentro de una compleja estructura que funciona sobre la base de principios y garantías de funcionalidad. Es desde el PJ que se arbitran los conflictos; es desde aquí en donde funciona el escenario central de la distribución de la oferta y demanda de justicia del país. Sus atributos son muchos y muy importantes en un esquema de sana convivencia social; su presencia es necesaria en la sociedad moderna, pues opera como un servicio público, debido a que el Estado, al asumir el monopolio del uso legítimo de la violencia¹, toma para sí la solución de los conflictos por vías pacíficas y preestablecidas.

El PJ además ayuda a estructurar el orden jurídico, otorga estabilidad y es la instancia depositaria de la garantía de la vigencia de los derechos fundamentales, reponiendo los injustos y velando por el estado de derecho. Una corriente muy fuerte sostiene además, que la vigencia del orden legal que soporta el PJ, proporciona un elemento central de estabilidad del Estado que alimenta el desarrollo de los agentes económicos; se llega a decir, que sin un PJ independiente, fuerte y equilibrado, no se atrae inversión económica: no llegan las industrias y no se genera empleo.

Sin embargo, hay otros ámbitos en donde también opera el sistema de justicia. Están los llamados por algunos servicios privatizados de justicia, en donde funcionan instituciones como el arbitraje, la mediación y la conciliación extrajudicial, que implican un importante aporte para la solución de conflictos y la descongestión del sistema de justicia público. Un enfoque sistémico, precisamente ayuda a entender por qué debemos observar otros mecanismos alternos al sistema de justicia público y en qué medida éstos son positivos.

¹ Esta expresión fue acuñada por Max Weber para asumir que el Estado es una realidad específica que implica que nadie puede hacer uso legítimo de la fuerza sino las fuerzas del propio Estado. Es así como los sectores políticos y sociales se organizan.

También integran el sistema de justicia, otros aspectos como la llamada justicia alternativa o comunitaria, que se alimenta de las tradiciones o costumbres particulares de ciertos pueblos indígenas y que cuenta con reconocimiento internacional. Otro sector que conforma el sistema son las facultades de derecho como entidades generadoras y formadoras del recurso humano del sistema.

Es importante considerar, en un enfoque sistémico, el ámbito normativo. Es el marco jurídico el que encuadra normativamente al sistema judicial, le fija su estructura y competencias; es el que establece el parámetro de incentivos o limitantes a las personas para que determinen sus conductas y con ello expresen en los hechos cómo opera el sistema de justicia. Si bien el orden jurídico fija el marco de relación, es en el plano de las conductas de las personas que se expresa la situación de la oferta y demanda de justicia. Por cierto, una estructura de justicia mal diseñada traerá un sinnúmero de problemas a la sociedad y al Estado; pero también lo hará un marco legal que incentive la litigiosidad y en donde la conflictividad no tenga vías efectivas de solución.

Teniendo en cuenta estas particularidades, debe señalarse que este enfoque sistémico nos puede ayudar a entender la particularidad propia del modelo de justicia nicaragüense. En Nicaragua, el PJ tiene un enorme peso en la estructura del poder del Estado. Una entidad que tiene a su cargo además de la función de impartir justicia, la función registral de la propiedad y de los aspectos mercantiles, que implica la evolución del mercado económico formal en el país. Una institución que concentra atribuciones de Tribunal Constitucional, para la determinación de la compatibilidad constitucional de las leyes y demás normas, además de los conflictos de competencias interorgánicos. Un Poder del Estado que tiene a su cargo, además, el control de la función notarial y la supervisión del ejercicio profesional de los abogados. Una institución a cargo de los sistemas de defensa pública, de los servicios de medicina legal, del desarrollo de los medios alternativos de solución de conflictos como el arbitraje y la mediación; una institución a cargo de la designación de magistrados y jueces del país; una institución con autonomía financiera en donde constitucionalmente se dispone la asignación del 4% de presupuesto público. Todo ello implica que el sector de justicia, en cuyo centro está el PJ, además del conjunto de entidades importantes que lo conforma, tiene un peso político trascendental en la estructura de poder.

Una visión sistémica ayuda a entender mejor la forma en que funciona la justicia y su entorno. Empero, éste no es enfoque particular. Nicaragua no es el primer país que intenta introducir enfoques de este tipo para estructurar estrategias de acción de cambio de la justicia en donde participen todas las instituciones que trabajan en la función de justicia². Si no se diera este enfoque, las propuestas de cambio serían más complejas y difíciles; además, el uso de los recursos para postular estos cambios podrían expandirse innecesariamente. Un enfoque sistémico permite producir sinergias y priorizar recursos.

Así, resulta necesario, postular la visión sistémica del servicio de justicia, que busque potenciar el uso de los escasos recursos con que se cuenta, para que el sistema responda en forma eficiente y eficaz a la demanda ciudadana de justicia. La perspectiva del cambio debe estar enfocada al conjunto de organizaciones cuyos esfuerzos contribuyen directa o indirectamente a la prestación del servicio de justicia. También, a las instituciones que participan en este propósito, como los abogados, notarios, la justicia comunal o tradicional, entre otros.

2 En cierta forma podemos decir que el modelo colombiano, ensaya una perspectiva integradora, al estructurar un Consejo Superior de la Judicatura que administra diversas instituciones del sistema como el Poder Judicial, la Corte Constitucional, el Ministerio Público, la Escuela Judicial, entre otros. Esta visión, permite que se concentren energías en el análisis de determinados aspectos centrales y en donde se puedan conjugar esfuerzos, como en la instauración de los sistemas de información del sistema judicial; sin embargo, hay que advertir que no todo modelo es perfecto pues el caso colombiano tiene también sus problemas para engarzar este conjunto de órganos autónomos; quizás el problema que se dibuja en esto es partir de demasiados órganos con autonomía propia cada uno de ellos. Otro ejemplo, más a nivel teórico, lo ofrece Perú con su reciente proceso de planeamiento integral de la justicia, en donde se elaboró un Plan Nacional para la reforma de todo el sistema de justicia, juntando por primera vez en una misma mesa y en un espacio de deliberación democrática, a los diferentes actores institucionales de la justicia, junto con representantes de la sociedad civil.

Pero hay que estimar que afrontar una estrategia con esta visión sistémica no es una tarea fácil. No lo es debido a que, en este proceso, se parte de una dificultad central: las instituciones son autónomas y tienen una misión definida. Más aún, suelen algunos entender que, como se estructuran normativamente las instituciones, deben operar como entidades autárquicas, por lo que no deben siquiera coordinar, debido a que cumplen objetivos que no se deben entremezclar³. Este extremo lleva a algunos a sostener la falta de comunicación entre las instituciones del sistema de justicia. Esta perspectiva, felizmente, está en retirada.

En Nicaragua, de algún modo, se ha vivido en los últimos tiempos esta visión autárquica, particularmente sentida en el ámbito de la reforma procesal penal, lo que ha implicado el surgimiento de una serie de dificultades que, en cierta forma, ha afectado este proceso; sin embargo, las propias instituciones han visto que es necesaria la coordinación. Lo han planteado en el caso de la reforma procesal penal a través de la Comisión Nacional de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal, y hoy lo consideran imprescindible al establecer la necesidad de construir una agenda única de cambios.

La visión sistémica nos brinda en realidad una mirada diferente, no solo para la determinación de políticas públicas que, en un escenario integrador puede potenciar los cambios que se requieren, sino para la identificación de los problemas. Analizados aisladamente, los diversos órganos que conforman el sistema de justicia, tienen básicamente los mismos indicadores: lentitud de los procesos, corrupción, ineficiencia e ineficacia institucional, dificultad en el acceso a la justicia, indebidas injerencias, los servicios no llegan a cubrir todo el país, hay carencia de idoneidad de los recursos humanos, capacitación insuficiente, procedimientos extensos y complicados, sistemas de gestión con información deficiente, infraestructura física deficitaria, entre otros. Sin embargo, puede ser útil verificar en una panorámica global, cómo estos problemas se entremezclan y producen los resultados limitados que tenemos en Nicaragua.

Si se quiere estructurar una agenda de cambios común, es preciso identificar el conjunto de dificultades que limitan el accionar de la justicia y que impiden atender las demandas ciudadanas de justicia. En otras palabras hacer el diagnóstico sistémico, que es lo que se pretende hacer en este informe.

Creemos que esta visión producirá efectos importantes en el sistema de justicia del país, encaminados a potenciar los esfuerzos de cambio. Una estrategia nacional para la reforma de la justicia que vincule a todos los protagonistas, parece ser la única opción, para superar los actuales problemas.

1.2. El enfoque central y los principios orientadores

Lamentablemente, cuando se estructuran las políticas judiciales, no suele enfocarse centralmente el problema. Se apela a la improvisación, intuición, tradición o salida inmediata, sin considerar la realidad de la dimensión del tema que se enfrenta. Esto es muy delicado en las estructuras judiciales, debido a que operan con una lógica especial que requiere un profundo conocimiento de la realidad.

Por ello, es preciso conocer bien el sistema de justicia y apreciar sus problemas y disfuncionalidades. Lamentablemente, no siempre ello es así y suele improvisarse en las soluciones. Afirmamos ello, debido a que regularmente existen serios problemas de información al interior de las instituciones del sistema de justicia, pues no se cuentan con datos relevantes sobre el funcionamiento de cuestiones básicas: oferta de servicios, producción, demandas, litigación, etc.; más aún, la información existente suele no ser confiable. De esta forma, la construcción de políticas institucionales o sectoriales se dificulta

³ Es importante señalar que el artículo 129° de la Constitución, estipula que los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral siendo independientes entre sí, se coordinan armónicamente.

y estamos condenados a administrar permanentemente la crisis, sin posibilidad de realmente afrontar el problema.

En este contexto las salidas son coyunturales. Más presupuesto, más personal, más capacitación, más computadoras. Pero, más recursos en qué dimensiones y para qué; más personal adonde; más capacitación en qué temas y con qué objetivos; más computadoras con qué sustento técnico, qué sistemas las integran. En definitiva, ¿las estrategias tienen siempre una lógica de intervención?

Hace falta, pues, como hemos dicho, que la mirada sea integradora, pero además multidisciplinaria. Es decir, que el análisis de la cuestión judicial, no sea solo de una visión jurídica o de abogados, sobre cómo se deben resolver mejor los casos, sobre qué dicen los códigos o sobre la manera en que participan las instituciones en la prestación del servicio, sino de cuestionarnos por qué funcionan así las cosas, cómo operan en la atención de los usuarios, cómo se conforma eso que se llama litigación. En puridad, cómo se estructura el sistema de justicia desde una visión integral. Si lo apreciamos de este modo, entonces entenderemos mejor el problema. Ello requiere que diversas disciplinas pueden participar en el enfoque.

En Nicaragua, lo que se llama la política judicial, por lo general, ha emanado y emana de la CSJ. La ausencia de un nexo de coordinación con el Poder Ejecutivo, ha hecho que las políticas públicas en materia de justicia hayan sido dejadas en exclusivas manos del PJ; sin embargo, esta situación no constituye el modelo ideal, debido a que en los hechos disgrega el problema y la solución, transfiriendo una responsabilidad de Estado que también compete al Gobierno, y no solo al Judicial. ¿Acaso, el Ejecutivo no puede estar comprometido en la búsqueda de soluciones para los problemas de acceso a la justicia de la población? más aún, ¿es posible que se renuncie al mandato de velar por la real vigencia de los derechos de los nicaragüenses por un modelo mal entendido en donde el Gobierno se sustrae de sus responsabilidades y las endosa exclusivamente al judicial?

La promoción y protección de los derechos fundamentales requiere de políticas públicas eficaces, que sean integradas por todos los poderes del Estado, por lo que el objetivo que se pretende con el Plan Justicia es muy importante.

Nicaragua en los últimos años, ha efectuado una mirada importante a su sistema de justicia; se ha avanzado mucho en la perspectiva de construir un sistema de justicia profesional que busque pacificar los conflictos. La presencia del Estado en zonas en donde antes no estuvo, ha tenido en el servicio de justicia nicaragüense una representación importante. Sin embargo, es obvio que son muchos los problemas y grandes las ausencias en el modelo actual. La escasa accesibilidad, la falta de independencia, el centralismo, los límites en la infraestructura, la lentitud, los altos costes de la justicia, la carencia de una justicia de calidad, el distanciamiento cultural, la corrupción, los límites en el personal, la falta de coordinación, son, entre otros, los problemas recurrentes que se leen en cualquier diagnóstico. De hecho lo han mencionado los operadores en la encuesta que hemos aplicado.

Al momento de emprender una empresa como la que inspira este trabajo, nos preguntamos, ¿cómo afrontaremos el reto?. Hay diversas perspectivas para ello. Para nosotros, la vía de entrada central para un análisis sistémico debe estar sustentada en la relación que el sistema tiene con el usuario. Si se reconoce que la justicia es un servicio público esencial, destinado a resolver conflictos, es claro que el mismo no puede andar divorciado de su objeto fundamental: el justiciable.

Esta perspectiva no es única. Los sistemas de justicia no siempre están enfocados desde el lado del usuario. Por lo general, se abunda en la perspectiva institucional, que preconiza el análisis funcional en que operan los sistemas: desde la visión de las instituciones; o se prioriza el enfoque legal, que busca globalizar todo desde la perspectiva normativa. Sin embargo, pocas veces se reconoce que la vía de entrada para analizar el sistema de justicia está en verificar la dinámica del mismo en su relación con los usuarios.

Normalmente se suele aplicar el análisis desde las instituciones. Se busca una orientación en donde el usuario sólo está ubicado tangencialmente, siendo que se privilegia sobre todo la forma de operación institucional; se busca indagar cómo funciona el sistema y cómo están funcionando los operadores del sistema⁴.

La visión institucional nos brinda el análisis pensando en el problema al interior de las instituciones. Si hablamos de la falta de jueces o fiscales, no se sustenta debido a que se requiere proveer un mejor servicio, sino porque los despachos están saturados y los funcionarios no pueden trabajar. Si se busca designar más defensores públicos, no se plantea porque se requieren defender a personas; se postula debido a que debe cumplirse una nómina que atienda a cada fiscalía y juzgado del país. La visión desde la perspectiva del usuario, nos indica que es necesario cubrir la demanda de servicios existentes, no para ayudar al juez o fiscal sobrecargado; no porque el listado de defensores respecto a los juzgados está incompleto; sino porque el usuario necesita atención.

En ese sentido, desde el usuario se plantea otro enfoque. Quizás, como puede verificarse, pueden tratarse los mismos temas, pero la orientación es diferente. Se busca analizar la situación de los servicios. En qué medida cada aspecto de los problemas o carencias que existen inciden en los servicios que brinda el sistema, impacta en los usuarios. Evidentemente utiliza perspectivas diversas como las sociales, culturales, y hasta económicas, que estructura una visión muy importante que puede explicar el modo de funcionamiento y hasta las conductas que se aprecian en el sistema de justicia.

Obviamente, un enfoque de esta naturaleza busca llegar hasta el aspecto concreto del problema. En cierta forma, humaniza el análisis y decanta las consecuencias del modelo hacia su último resultado. Plantea, ciertamente, la necesidad de verificar un análisis de la demanda y oferta de los servicios, y la manera en que opera el servicio al usuario; averiguamos de qué modo está estructurado este servicio público para el usuario y los límites que tiene.

Este enfoque, además, se estructura bajo tres principios orientadores que amalgaman y concretizan el servicio de justicia: la eficiencia, la independencia y el acceso. Si bien todos los sistemas de justicia aspiran a desarrollar estos principios, en un enfoque del servicio al usuario éstos son más indispensables.

El principio de *eficiencia* indica el modo en que los operadores del sistema de justicia deben llevar a cabo sus funciones, a quienes se exige que las desarrollen de acuerdo a los límites de tiempo (justicia pronta y oportuna), con un servicio de calidad, con condiciones de trato dignas, en donde se respeten los derechos de las personas y en donde se resguarde el marco establecido por la Ley.

El *acceso a la justicia* está relacionado al nivel de mayor o menor recurrencia de las personas al sistema de justicia. Decíamos que la justicia es un servicio inherentemente inaccesible, pues está diseñado originariamente para que solo acuda un sector reducido. Con complejos mecanismos, ininteligibles procedimientos que solo pueden descifrar abogados por lo que siempre se requiere el auxilio de éstos, con costosos procesos, con centralizados organismos a los que cada vez se hace más difícil llegar conforme subimos en las diversas instancias, con el monopolio en el que funciona, con la uniformidad que niega la diversidad cultural, entre otros aspectos.

4 Esto se aprecia claramente en los enfoques clásicos que se brindan a temas como la regulación del marco normativo, la funcionalidad institucional con que operan los órganos de gobierno, la carencia de infraestructura con que trabajan los operadores del sistema, la situación de los recursos humanos siempre precarios, mal capacitados y con bajos niveles salariales, la escasa oferta de servicios que genera sobrecarga en los despachos y lentitud en la tramitación de las causas, la ausencia de apropiados sistemas de apoyo administrativo y tecnológico para la función jurisdiccional, entre otros aspectos.

Sin embargo, la evolución de la justicia ha hecho que se entienda que el acceso es no solo una formalidad que debe cumplirse, sino un derecho fundamental que el Estado está en la obligación de cuidar y promover.

En un enfoque sistémico, podremos apreciar de manera nítida, cómo los diversos componentes en que opera la justicia son no solo eficientes, sino en qué medida son accesibles.

Un tercer parámetro que le da contenido real al modelo de justicia es la *independencia*. La independencia es el pilar de la función jurisdiccional y constituye la garantía de una correcta administración de justicia. En la perspectiva democrática, además, la independencia es la que legitima al PJ, pues es esta cualidad la que determinará el cumplimiento de defensa del orden jurídico y de protección de los derechos fundamentales; de su función de control de los otros poderes del Estado. Este aspecto se configura con la actuación de cada unidad jurisdiccional en su función de administración de justicia, la que debe estar acorde el ejercicio de sus atribuciones y facultades con la suficiente distancia de presiones políticas, económicas o de cualquier otro tipo para la resolución de los conflictos, a riesgo de afectar su legitimidad. En cada unidad jurisdiccional está el usuario.

Con la independencia se verifica aquello de que cada juez resume en su integridad el sistema mismo, por lo que cualquier afectación de este principio, reflejará la deslegitimación democrática del PJ. Por ello la responsabilidad funcional de los magistrados es enorme.

La independencia también está ligada al estatuto del juez, que plantea ciertas garantías para el adecuado funcionamiento de su labor, entre las que destaca de modo sobresaliente la permanencia en el cargo, la carrera judicial y la inamovilidad, aspectos todos que serán vistos en este reporte de diagnóstico.

1.3. Estado general comparativo de la justicia nicaragüense: ¿Cómo nos encontramos?

Una visión comparativa de la justicia, proporciona nuestra ubicación concreta en el concierto internacional. Es decir, cómo podemos conceptualizar nuestro modelo y cómo estamos con relación al resto de países de la región.

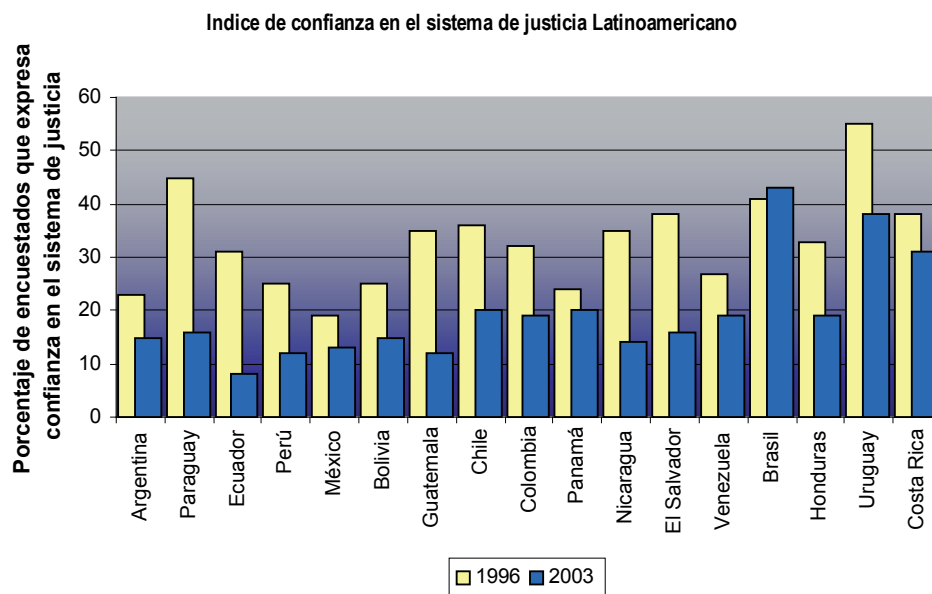
En esta sección, haremos un balance de la situación nicaragüense, a la luz del escenario internacional.

1.3.1. Justicia y democracia: situación regional

Una reciente encuesta, aplicada en Nicaragua en marzo del 2005⁵, señala que sólo el 26% de usuarios está satisfecho con los servicios de justicia, mientras que apenas el 14% señala que tiene mucha confianza en dicho sistema. Esta situación, no es distante del promedio latinoamericano, conforme lo advierte el Latinobarómetro⁶, que señala que aproximadamente solo un 20% de la población de toda Latinoamérica tiene confianza en las instituciones de justicia, lo que expresa una situación delicada si además ese porcentaje tiene una tendencia al descenso, conforme se expresa con el siguiente gráfico:

5 Esta encuesta fue realizada por la firma INPRHU-CINASE sobre un grupo de 2,851 personas.

6 El Latinobarómetro es un estudio anual de opinión pública, que lleva a cabo la Corporación Latinobarómetro desde 1995, en 17 países de Latinoamérica.



Fuente: Latinobarómetro, 2004

El elemento que explica esta situación de desconfianza es la forma de comportamiento institucional. Se conforman, de este modo, estructuras arbitrarias que no actúan cumpliendo las garantías de funcionamiento institucional.

Circunstancia especial se aprecia en el tema relativo a la corrupción. Un reciente estudio de Transparencia Internacional, llamado "Barómetro Global de la Corrupción- 2005", presenta indicadores muy preocupantes en todo el mundo. Como se constata en el siguiente cuadro, la evaluación de ciertos sectores no es positiva. Es necesario precisar que la situación óptima es equivalente a 1 y la situación negativa es equivalente a 5.

Índice de la corrupción por sectores e instituciones

País	Partidos Políticos	Parlamentos	Policía	Sistema judicial	Autoridades fiscales	Aduanas	Servicios médicos	Medios	Sistema educativo	Servicio públicos	Ejército	ONG	Entidades regionales
Argentina	4.6	4.5	4.3	4.3	3.4	4.2	3.0	3.4	3.0	3.3	3.2	2.8	3.0
Bolivia	4.8	4.6	4.7	4.3	3.5	4.4	3.2	3.0	3.0	3.2	3.8	3.2	2.3
Chile	4.2	3.8	3.5	4.1	3.2	3.3	2.6	3.0	3.3	3.0	3.0	2.6	2.2
Colombia	4.4	4.2	3.8	3.8	3.6	3.6	3.2	3.0	2.4	3.5	3.2	3.0	2.7
Costa Rica	4.6	4.2	3.8	3.6	4.1	4.0	3.5	3.6	3.0	3.6	-	3.0	3.2
Ecuador	4.9	4.9	4.3	4.6	3.7	4.5	3.6	3.3	3.6	4.1	3.6	2.9	2.8
Guatemala	4.2	4.0	4.2	4.9	4.0	3.8	3.5	3.5	3.4	3.7	3.9	3.4	3.2
Nicaragua	4.6	4.4	4.3	4.4	4.4	4.1	4.0	3.7	4.1	4.2	4.1	3.3	3.0
Panamá	4.7	4.7	4.4	4.5	3.9	4.0	3.2	3.2	3.3	3.5	3.4	3.0	2.4
Perú	4.5	4.5	4.4	4.5	3.9	3.4	3.6	3.7	3.8	3.6	4.1	3.3	2.6
Venezuela	3.7	3.7	3.7	3.4	3.2	3.4	3.3	3.2	3.1	3.2	3.2	3.2	3.2

Fuente: Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción, 2005.

La inquietante situación presentada propugna la necesidad de no detener las reformas que permitan hacer eficaz al Estado y estructurar sistemas de justicia confiables y que satisfagan las expectativas ciudadanas.

1.3.2. Modelo de Justicia

Tomando como referencia algunos modelos judiciales en Latinoamérica; el sistema de justicia de Nicaragua se construye sobre una serie de instituciones autónomas. Esta circunstancia no es única y refleja que está en concordancia con muchos países de la región, en donde coexisten una serie de entidades que participan de un modo u otro en la administración de justicia. Un completo panorama institucional de Nicaragua y algunos países de América Latina, se expresa en la siguiente información:

País	Ministerio Público o Fiscalía General	Tribunal Constitucional	Consejo de la Judicatura o Magistratura	Procurad. de DDHH o Defensoría del Pueblo	Defensa Pública	Escuela Judicial	Ministerio de Justicia
Bolivia	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Chile	☑	☑	-	-	☑	☑	☑
Colombia	☑	7	☑	☑	8	☑	☑
Costa Rica	☑	9	☑	10	☑	☑	☑
Ecuador	☑	☑	☑	☑	☑	☑	No ¹¹
El Salvador	☑	12	☑	13	14	☑	☑
Guatemala	☑	15	-	☑	☑	☑	No
Honduras	☑	16	-	17	☑	☑	18
Perú	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Nicaragua	☑	19	-	☑	☑	☑	No
Venezuela	☑	-	-	☑	☑	☑	20

Cada número de este cuadro corresponde a notas a pie de página

☑ = Esa institución existe en el país concernido

Fuente: Diversa bibliografía jurídica

Elaboración propia

El número de magistrados de la CSJ en Nicaragua es de 16 miembros, lo que la ubica como una Corte promedio en la región. Los demás países están conformados numéricamente del siguiente modo

País	Nº Magistrados	Población nacional
Bolivia	12	9'073.856
Chile	21	15'328.467
Colombia	23	45.600.000
Costa Rica	22	4'301.172
Ecuador	31	12'090.804
El Salvador	15	6'467.548
Guatemala	13	12'328.453
Honduras	15	6'569.026
Perú	32	27'032.047
Nicaragua	16	5.483.447
Venezuela	20	24'847.273

Fuente: Diversa bibliografía jurídica. La población es de estimaciones del INEC

Elaboración propia

- 7 Llamada Corte Constitucional
- 8 Labor a cargo de la Defensoría del Pueblo
- 9 Función a cargo de la Corte Suprema
- 10 Llamada Defensoría de los Habitantes
- 11 Función a cargo del Ministerio de Gobierno y Policía
- 12 Llamada Corte Constitucional Función a cargo de la Corte Suprema
- 13 Llamada Procuraduría para la Defensa de los DDHH
- 14 Llamada Procuraduría General de la República
- 15 Llamada Corte de Constitucionalidad
- 16 Función a cargo de la Corte Suprema
- 17 Función a cargo de la Corte Suprema
- 18 Llamado Ministerio de Gobernación y Justicia
- 19 Función a cargo de la Corte Suprema
- 20 Llamado Ministerio del Interior y Justicia

Los magistrados de la CSJ, en Nicaragua tienen un mandato de cinco años. La determinación de un término en el mandato, es común en Latinoamérica, como se aprecia a continuación, que además informa sobre el requisito de edad para la designación y el órgano de designación:

Nº	País	Mandato (años)	Requisito en años	Órgano de designación
1	Venezuela	12	35	Congreso de la República
2	Bolivia	10	35	Congreso Nacional
3	El Salvador	9	40	Asamblea Legislativa
4	Colombia	8	35	Corte Suprema
5	Costa Rica	8	35	Asamblea Legislativa
6	Nicaragua	5	35	Asamblea Nacional
7	Guatemala	5	40	Congreso de la República
8	Honduras	4	35	Congreso Nacional
9	Chile	hasta los 75	36	Presidente de la República
10	Perú	hasta los 70	45	Consejo de la Magistratura

Fuente: Diversa bibliografía jurídica
Elaboración propia

Asimismo, casi de forma unánime, tal como sucede en Nicaragua, los presidentes de las cortes supremas son designados por sus pares supremos. Salvo el curioso caso de Honduras, en donde el Presidente es designado por el Congreso Nacional. Con relación a la duración del mandato del Presidente de la Corte Suprema, es ilustrativo observar que los plazos son diversos:

Nº	País	Mandato
1	Honduras	4 años
2	Chile	3 años
3	Colombia	2 años
4	Perú	2 años
5	Bolivia	2 años
6	Nicaragua	1 año
7	Guatemala	1 año
8	Venezuela	1 año

Fuente: Diversa bibliografía jurídica
Elaboración propia

El gobierno institucional generalmente descansa en las salas plenarias que conforman los magistrados de la Corte o comisiones especializadas de magistrados. Esta ha sido una de las limitantes de los sistemas judiciales, que han reposado en enfoques tradicionales para la gestión institucional, debido a que no se especializó la función administrativa. Esa dinámica, empero, ha ido cambiando. En el caso de Nicaragua, tenemos un modelo en donde interviene el Presidente de la CSJ, con un peso de gobierno institucional específico, al que le acompaña la Sala Plena y diversas comisiones. Precisamente la nueva Ley de Carrera Judicial ha instituido el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial, que Preside el Presidente de la Corte y que está a la cabeza del sistema de gestión administrativa, buscando la especialización del sistema de gobierno. En la región, este fenómeno de especialización en la gestión, se explica:

País	Órgano de gestión administrativa
Chile	Corporación Administrativa del Poder Judicial
Costa Rica	Consejo de la Judicatura
Colombia	Consejo Superior de la Judicatura
Ecuador	Consejo Nacional de la Judicatura
El Salvador	Consejo Nacional de la Judicatura
Perú	Consejo Ejecutivo del Poder Judicial
Bolivia	Consejo de la Judicatura
Nicaragua	Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial
Guatemala	Consejo de la Carrera Judicial
Venezuela	Dirección Ejecutiva de la Magistratura

Fuente: Diversa bibliografía jurídica

Elaboración propia

1.3.3 Finanzas judiciales

Un problema permanente de los sistemas judiciales es la falta de recursos. Nicaragua históricamente no ha sido la excepción a la regla, siendo que solo desde los últimos años se ha dado un vuelco muy importante a las finanzas judiciales, planteándose el aseguramiento de la entrega de los recursos. Por ello, podemos decir que el país opera en mejores condiciones que muchos países de la región, pues cuenta con cláusulas constitucionales para garantizar fondos presupuestales mínimos. Este mecanismo existe también en algunos países como Costa Rica, El Salvador y Honduras en Centroamérica y Venezuela en Sudamérica. En el caso de Nicaragua, el artículo 159° de la Constitución Política, señala que el Poder Judicial recibirá no menos de cuatro por ciento del Presupuesto General de la República. La información global sobre este particular es la siguiente:

País	¿Aplica a porcentaje presupuestal?
Chile	No
Costa Rica	6% de ingresos ordinarios
Colombia	No
Ecuador	No
El Salvador	6% de ingresos corrientes
Honduras	3% de ingresos netos
Perú	No
Bolivia	No
Nicaragua	4% del Presupuesto Público
Guatemala	No
Venezuela	2% del presupuesto

Fuente: Diversa bibliografía jurídica

Elaboración propia

Sin embargo, ello no siempre se cumple. En realidad es difícil en nuestros países poder aplicar una norma de este tipo, debido a las carencias y urgencias que atender en sectores probablemente más vulnerables que éste, como salud y educación. Una muestra de esta situación difícil, la presenta el informe del PNUD, con relación a los presupuestos públicos de algunos países de Latinoamérica:

Presupuesto del Poder Judicial atendiendo al comparativo con el Presupuesto General		
País	Año	% presupuesto nacional
Argentina	2000	3.2
Bolivia	2001	1.5
Brasil	2000	2.1
Chile	2002	0.9
Colombia	2002	1.2
Costa Rica	2001	5.2
Ecuador	2001	1.5
El Salvador	2002	4.5
Guatemala	2002	3.4
Honduras	2002	7.2
México	2000	1.0
Nicaragua	2005	3.04 (*)
Panamá	2000	2.6
Paraguay	2001	1.6
Perú	2002	1.5
República Dominicana	2001	1.4
Uruguay	2001	1.6
Venezuela	2002	1.4
América Latina		2.5

Fuente: PNUD, 2004. Para Nicaragua los datos son del Sistema Integrado de Gestión Financiaría y Auditoría (SIGFA), Ministerio Hacienda y Crédito Público (MHCP).

(*) En el caso de Nicaragua, el porcentaje dado es del presupuesto (devengado) de la CSJ al Presupuesto General de la República (Se excluyen los presupuestos de los Órganos Autónomos del Estado). En el 2003 el porcentaje fue de 2.71 y en el 2004 de 2.77%.

La información sobre los fondos reales asignados, nos puede dar también una idea de lo que se gasta en justicia en Latinoamérica. Los montos asignados en dólares, son los siguientes:

País	Monto presupuestal anual del Poder Judicial (en miles de US \$)	
	2004	2005
Chile	211.178	n.d.
Costa Rica	171.220	n.d.
Perú	169.815	213.414
Nicaragua	29.106	40.079
Guatemala	91.319	87.862
Venezuela	386.468	n.d.

n.d. = no disponible

Fuente: CEJA, 2005. Para Nicaragua los datos son del Sistema Integrado de Gestión Financiaría y Auditoría (SIGFA), Ministerio Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Aplicamos la información según un indicador que permita la comparación con cierto estándar más específico. A continuación se presenta el presupuesto *per capita* en la región:

Presupuesto per cápita asignado al Poder Judicial, en dólares		
País	2004-2005	2003-2002
Argentina	26.4	25.3
Bolivia	5.5	6.6
Brasil (federal)	27.8	19.9
Chile	14.0	9.8
Colombia	6.7	n.d.
Costa Rica	44.1	41.9
Ecuador	10.5	n.d.
El Salvador	26.7	n.d.
Guatemala	4.2	4.2
Nicaragua	7.30 (*)	5.5
Panamá	n.d.	15.0
Paraguay	6.4	5.9
Perú	6.2	5.9
Puerto Rico	68.3	54.8
República Dominicana	3.9	2.9
Uruguay	n.d.	10.9
Promedio	19.3	16.0

n.d. = no disponible

(*) Se utilizó el presupuesto devengado de 2005 en dólares, considerando la población de 5.483.447 para Nicaragua (2005).

Fuente: CEJA 2005. Para Nicaragua los datos del Sistema Integrado de Gestión Financiaría y Auditoría (SIGFA), Ministerio Hacienda y Crédito Público (MHCP)

De otro lado, existen algunos mecanismos adicionales para el sostenimiento del sistema de justicia. La aplicación de sistemas de tasas judiciales es distinta según los países. En Nicaragua no existen aranceles para la mayoría de servicios judiciales que se brindan, existiendo solo algunos pagos por servicios marginales. En el siguiente cuadro se presentan algunos datos comparados:

País	Sistemas de pagos por servicios (tasas judiciales)
Bolivia	Si cuenta (3.8 millones \$ US, 10% de su presupuesto)
Chile	Muy marginal
Colombia	Muy marginal
Ecuador	Si cuenta (5.2 millones \$ US, 4% de su presupuesto)
Nicaragua	Si cuenta (6.6% del presupuesto) (*)
Paraguay	Si cuenta (7.3 millones \$ US, 19% de su presupuesto)
Perú	Si cuenta (18 millones \$ US, 13% de su presupuesto)
Uruguay	Si cuenta (2.2 millones \$ US, 4% de su presupuesto)
Venezuela	No (prohibido)

Fuente: Diversa bibliografía jurídica

(*) El dato corresponde a 2005, Fuente SIGFA

Elaboración propia

1.3.4 Acceso a la justicia

Nicaragua ha hecho esfuerzos importantes en los últimos años para mejorar la oferta de servicios judiciales, con la designación de más jueces, magistrados y defensores públicos, en la perspectiva de ampliar el acceso a la justicia. Al proyecto de Casas de Justicia de los años 90, se sumó recientemente la reforma procesal penal. También ha acontecido lo propio con la creación del Ministerio Público, ocurrida en octubre del 2000, que ha implicado el incremento de la oferta de servicios y la participación de fiscales en esta tarea.

Información general de lo que acontece con la oferta de servicios desde la perspectiva de los jueces, fiscales y defensores públicos disponibles en la región, se presenta a continuación:

País	Año	Nº de jueces	Nº de jueces por 100 mil htes.	Año	Nº de defensores públicos	Nº de defensores públicos por 100 mil htes.	Año	Nº de Fiscales	Nº de Fiscales por 100 mil htes.
Bolivia	2004	878	9.5	2004	56	0.8	2004	411	4.5
Chile	2004	766	5.0	2004	242 (*)	1.57	2004	642	4.18
Colombia	2004	4.693	10.4	2004	1.102	2.47	2004	3.640	7.87
Costa Rica	2003	683	16.8	2004	232	5.7	2004	290	7.16
Ecuador	2003	831	6.1	2002	33	0.3	2004	323	2.4
El Salvador	2003	642	9.8	2004	277	4.2	2004	647	9.9
Guatemala	2004	731	6	2003	137	1.11	2004	847	6.87
Honduras	2004	657	9.1	2002	209	3.1	2002	364	5.4
Nicaragua	2006	319	5.81	2006	78	1.35	2006	259	4.72
Panamá	2004	248	8.3	2004	42	1.4	2004	65	2.2
Perú	2004	1.680	6.22	2004	283	0.96	2003	1.663	6.15
Venezuela	2003	1,751	6.8	2003	691	2.7	2004	1,292	5
Promedios			8.31			2.13			5.45

(*) Se consideran 137 defensores licitados.

Fuente. Datos extraídos de páginas web, del Reporte CEJA 2005, PNUD (2004) y de la Comisión Andina de Juristas. Para Nicaragua, información de la CSJ 2006 y solo jueces (no considera magistrados)

Elaboración propia

De otra parte, es importante considerar el papel de la mujer en el sistema de justicia. Nicaragua ha incorporado un lugar preponderante para la mujer en el sistema de justicia, dado que mayoritariamente asignan a mujeres en los puestos de jueces y fiscales, según se muestra en el siguiente cuadro:

Operadores en Nicaragua según género					
	jueces	fiscales	defensores	total	%
Hombres	128	76	45	249	40%
Mujeres	191	148	33	372	60%
Total	319	224 (*)	78	621	100%

Fuente: CSJ, 2006

(*) Cifra correspondiente al año 2005.

Dato complementario a tener en cuenta en la oferta de servicios legales es el número de abogados con que se cuenta. Nicaragua, tiene una oferta de 11,160²¹ abogados que implica 203.52 abogados por cada 100 mil habitantes como se puede apreciar a continuación:

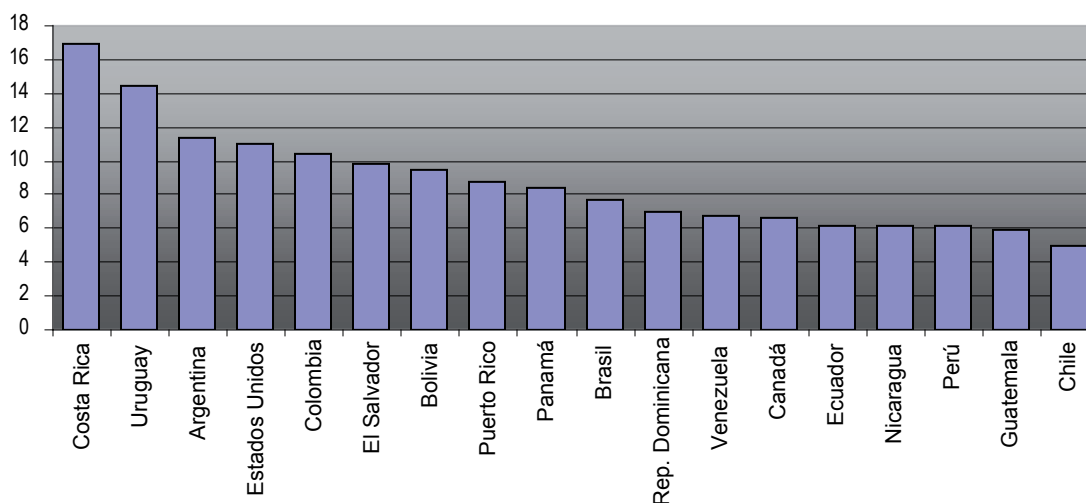
N° de abogados y tasa por 100 mil habitantes			
País	Año	Total de abogados	Tasa por 100 mil htes.
Bolivia	2003	19,488	216
Chile	2002	n.d.	100
Colombia	2002	n.d.	254
Costa Rica	2002	n.d.	309
El Salvador	2004	8,000	125
Nicaragua	2006	11,160	203.52
Panamá	2002	n.d.	320
Perú	2004	70,589	261
Venezuela	2002	65,947	437
Promedio			247

Fuente: Datos extraídos de paginas web, del Reporte CEJA 2005, PNUD (2004) y de la Comisión Andina de Juristas. Los datos de Nicaragua corresponden a información de la CSJ, 2006.

Elaboración propia

Es importante expresar la situación de la judicatura desde la perspectiva de los jueces. Gráficamente, la situación del número de jueces y la ubicación de Nicaragua considerando algunos países del continente, es la siguiente:

N° de jueces por cada 100 mil habitantes

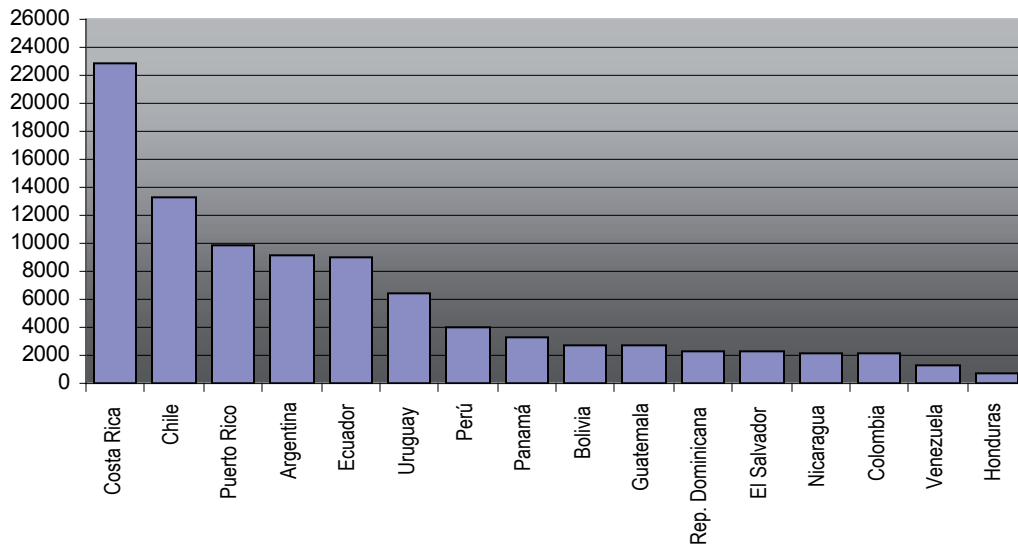


Fuente: CEJA, 2005

21 De este total, 5,190 son mujeres y 5,970 son hombres.

Asimismo, la tasa de litigiosidad señala que no hay uniformidad en los países sobre este particular.

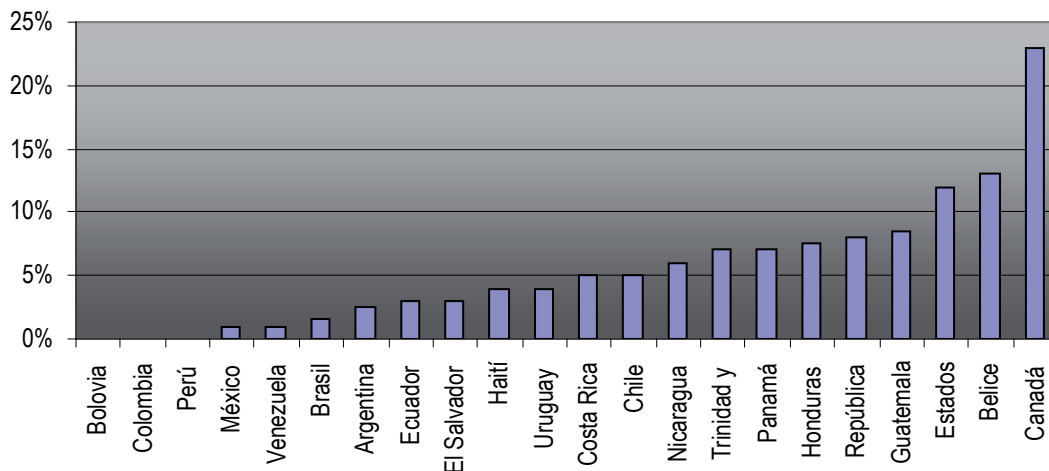
Tasa de Litigiosidad año 2003: N° de causas ingresadas por cada 100 mil habitantes



Fuente: CEJA, 2005

La retardación es un mal general en Latinoamérica, según lo señala el estudio WBES, que ubica a Nicaragua en un sector intermedio, aunque con puntuación bastante baja. En la opinión de empresarios de América Latina, menos del 25% de las personas entrevistadas opinaron que las causas se resuelven con rapidez, conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

¿Las controversias se resuelven con rapidez?



Fuente: WBES

1.3.5 Situación penitenciaria

Un tema sensible, por la especial situación de las personas privadas de libertad, es lo que acontece con el sistema penitenciario. Nicaragua exhibe una situación positiva con relación al resto de países de Latinoamérica²². Cuenta con un número de internos que corresponde con la capacidad existente, con lo que tiene la más baja tasa de hacinamiento, según se expresa en el siguiente cuadro:

País	Población penitenciaria	Establecimientos	Capacidad	Hacinamiento (%)
Chile	36.331	n.d.	23.533	50.00
Costa Rica	7.505	14	7.100	5.00
Colombia	68.020	139	49.722	36.80
Ecuador	9.866	n.d.	6.831	69.2
El Salvador	12.221	24	7.582	61
Perú	29.581	83	19.025	55
Bolivia	6.547	n.d.	2.895	126
Nicaragua	5.536	8	5.446	1.65
Guatemala	8.307	17	6.824	22
Venezuela	21.342	30	15.550	37.2

Fuente: CEJA 2005. Para Nicaragua es el Sistema Penitenciario Nacional

Elaboración propia

1.4. Descripción del modelo de justicia nicaragüense

El sistema judicial nicaragüense está conformado por una serie de órganos constitucionalmente autónomos e instituciones que lo integran y coadyuvan a la labor de administración de justicia. Participan en este sistema órganos como el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Sistema Nacional Penitenciario, la Policía Nacional, la Defensoría Pública, la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos (DIRAC), entre otros. El órgano que ocupa un papel central en el sistema es, sin lugar a dudas, el Poder Judicial, con el cual se relacionan todos los demás.

1.4.1. El Poder Judicial

En los países latinoamericanos y concretamente en Nicaragua, es uniformemente aceptado el considerar y denominar al Judicial un Poder del Estado. Sin embargo, es importante señalar que no basta con que se denomine a la estructura de tribunales *Poder Judicial*. Hace falta que se consideren algunos elementos centrales para definirlo y considerarlo como tal. José Roberto Dromi nos habla del modelo democrático americano y del modelo europeo. En el caso de estos últimos señala que la función judicial se estructura como una organización administrativa jerarquizada con independencia funcional de los otros órganos del Estado, pero "*sin investir la jerarquía de poder político institucional*". En el democrático americano, este autor advierte que se reconoce a un Poder Judicial por ser precisamente un Poder Político Institucional, lo que implica tres elementos²³:

- Tener competencia como autoridad constituida encargada en forma exclusiva del control de constitucionalidad.
- Si es el intérprete final de la Constitución.
- Si se le confiere la atribución exclusiva para dirimir los conflictos entre poderes.

²² Sin embargo, como se verá en la sección correspondiente, si existe problemas de hacinamiento en varios centros penitenciarios del país. este enfoque es global.

²³ DROMÍ, José Roberto. El Poder Judicial. Ed. Ciudad Argentina. 2da. Ed. Buenos Aires, 1982. Astrea . p. 24

El Poder Judicial en Nicaragua ejerce una facultad exclusiva para juzgar y ejecutar lo juzgado (artículo 159° de la Constitución); garantiza el principio de la legalidad (artículo 160° de la Constitución); protege y tutela los derechos humanos mediante la aplicación de la Ley en los asuntos o procesos de su competencia (artículo. 160° de la Constitución); es autónomo en lo político, administrativo, normativo y en lo económico; en este último aspecto recibirá no menos del cuatro por ciento del Presupuesto General de la República (artículo 159° de la Constitución); conoce y resuelve los recursos de inconstitucionalidad de la Ley (artículo 164° inc. 4 de la Constitución); conoce y resuelve los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado (artículo 164° inciso 12 de la Constitución). Asimismo, la Corte Suprema de Justicia ejerce el derecho de iniciativa legislativa (artículo 140° inciso 3 de la Constitución).

La CSJ está liderada por su Presidente. Este es elegido por el período de un año entre sus miembros, por mayoría de votos. De igual forma cuenta con un Vicepresidente, quien ejercerá las funciones que le designe el Presidente y lo sustituirá en caso de falta temporal. Cabe la reelección²⁴. De este órgano emana la política judicial, sin visos de coordinación con el Ejecutivo, como debería ser si se asume la perspectiva sistémica. El Presidente tienen entre sus funciones planificar y ejecutar la política administrativa del Poder Judicial; formular el anteproyecto de presupuesto del PJ; supervisar y controlar el buen uso de los servicios generales del PJ; aprobar el nombramiento, traslado y despido del personal administrativo de la institución; proponer a la CSJ la designación del Secretario General Administrativo; supervisar el funcionamiento administrativo de los Registros Públicos; garantizar la conservación y buen recaudo de los bienes incautados cuya libre disposición está supeditada a la resolución de los juicios penales; organizar los sistemas de información y estadísticas; instruir, conocer y resolver las denuncias por faltas disciplinarias leves y graves de los funcionarios de la carrera judicial; elevar a la Corte Plena las ternas de candidatos a magistrados y jueces, médicos forenses, secretarios, registradores y defensores públicos; supervisar el funcionamiento del Instituto de Capacitación y Documentación, así como proponer la designación del Director y Sub-Director; organizar los concursos y las pruebas relativas a la Carrera judicial; y, organizar y dirigir los procedimientos para la incorporación y otorgamiento de los títulos de abogados y notarios.

El país está dividido en nueve Circunscripciones Judiciales, en donde operan los Tribunales de Apelaciones²⁵.

La CSJ y el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial, cuentan con tres órganos auxiliares: la *Secretaría General Administrativa*; la *Inspectoría Judicial Disciplinaria* y el *Instituto de Capacitación y Documentación*. En Nicaragua existe, además, la *Escuela Judicial* que tiene como objetivo planificar, organizar, desarrollar y evaluar la formación, profesionalización y actualización sistemática de Secretarios Judiciales, Jueces, Magistrados de los Tribunales de Apelaciones, Registradores y Médicos Forenses; asimismo, impulsará y desarrollará la actividad de investigación en el campo de las ciencias jurídicas en interés de la consolidación del Poder Judicial²⁶.

24 Sobre este punto es preciso señalar que el mandato para el Presidente y el Consejo no parecen ser apropiados. De hecho muchos países han considerado que este plazo debe ser mucho mayor, dado que en un año es poco lo que se puede hacer. En el Taller de Validación realizado para elaborar este diagnóstico los representantes del Poder Judicial señalaron que el problema no es el plazo del mandato, sino que las autoridades cumplan políticas que vayan más allá de su gestión; si bien eso es cierto, el equipo considera que por las características del aparato judicial, es conveniente ampliar el mandato.

25 Es facultad de la CSJ crear nuevas Circunscripciones Judiciales

26 La Escuela Judicial esta dirigida por un Director y un Sub-Director, nombrados mediante concurso por la Corte Plena.

Del mismo modo, dentro del PJ y en la estructura funcional del aparato que sostiene la gestión de la CSJ, coadyuvan otros órganos muy importantes, como el *Instituto de Medicina Legal (IML)*²⁷ y el *Registro Público*²⁸.

El ámbito *pericial* forma un cuerpo importante de auxilio judicial, al servicio de la administración de justicia. Cada año, conforme a lo estipulado por el artículo 192º de la LOPJ, la CSJ debe emitir un listado de peritos que reúnen los requisitos legales²⁹.

Es importante tener en cuenta en este breve recuento, a la Defensoría Pública³⁰. Dentro de la CSJ existe la Dirección de Defensoría Pública, que goza de autonomía en sus funciones; está a cargo de una Directora, nombrada para un período de cinco años y designada por concurso.

En la estructura jurisdiccional existe un Tribunal de Apelaciones para cada Circunscripción Judicial del país. Cada Tribunal de Apelaciones está integrado por un número no menor de cinco Magistrados y dividido en al menos dos Salas, que conocerán de las materias Civil, Laboral y Penal³¹.

Los Juzgados de distrito se clasifican, según la materia, en Juzgados Civiles, de Familia, de lo Penal, del Trabajo y otras especialidades que la ley determine³². Son Juzgados de primera instancia, dependiendo de la materia y cuantía, siendo también de apelación contra las sentencias de los Jueces Locales de su misma jurisdicción territorial³³. En todo el país existen 134 jueces de distrito.

La justicia administrada a través de los juzgados locales es la justicia básica o primer peldaño en que se estructura el Poder Judicial y operan en cada municipio del territorio nacional, con sede en la cabecera del mismo. También son unipersonales. Según su competencia se clasifican en Juzgados únicos, Civiles, de Familia, de lo Penal, del Trabajo y los de otras especialidades que la ley determine. En todo el país existen 185 Jueces Locales.

1.4.2. Ministerio Público.

Creado mediante Ley N° 346, de 17 de octubre de 2000. Es un organismo autónomo, al que pertenecen los fiscales de diverso grado, cuya función dentro de la administración de justicia es representar a la sociedad en general y de la víctima del delito en el ámbito penal; ejerce la titularidad de la acción penal y dirige la investigación de los hechos. Está a cargo del Fiscal General.

27 Si bien los Médicos Forenses constituyen un cuerpo al servicio de la Administración de Justicia y desempeñan funciones de asistencia técnica a los Juzgados y Tribunales; apoyan también el trabajo de la PN en investigaciones de delitos; de la PGR y la PDDH, en las materias de su disciplina profesional, con sujeción, a lo establecido en las leyes pertinentes. También les corresponde la evaluación facultativa de los detenidos, lesionados o enfermos que se hallaren bajo la jurisdicción de aquellos o de las autoridades penitenciarias, en los supuestos y forma que determine las leyes.

28 Está conformado por los registradores públicos de la propiedad inmueble y mercantil, que son nombrados por la CSJ y funciona con un esquema de ingresos por aranceles. Un proyecto del Banco Mundial está modernizando el Registro Público.

29 Esto no se viene haciendo a pesar de ser un mandato legal.

30 Conforme a la nota anterior, podríamos hacer la misma crítica respecto al servicio de defensa pública, la que debería estar asignada al Poder Ejecutivo.

31 También es facultad de la CSJ decidir la creación de nuevas Salas en los Tribunales de Apelaciones de acuerdo a las necesidades del servicio, definiendo la competencia de cada una de ellas.

32 A la fecha solo existen jueces de distrito especializados civiles, penales y de trabajo (solo existen tres de esa especialidad). Si bien los jueces de familia están creados en la Ley, a la fecha de elaboración de este informe no operan,

33 Así como existen Conjueces en la CSJ, los Jueces de Distrito tendrán suplentes que ejercerán el cargo en los casos en que los titulares se ausentaren temporalmente por vacaciones, licencias o permisos. Igual mecanismo opera para los Jueces Locales.

El MP se organiza a través de unidades especializadas. Los fiscales cumplen sus funciones en nombre y representación del Fiscal General, lo que implica que es una institución jerarquizada. Funciona también con un sistema de carrera fiscal, conforme a lo que señala el artículo 9º de la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP). Las funciones del MP son promover de oficio o a instancia de parte la investigación y persecución de delitos de acción pública; remitir a la PN las denuncias recibidas para que practique la investigación correspondiente; recibir las investigaciones de la PN y determinar bajo su responsabilidad el ejercicio de la acción penal; y, ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley.

La estructura del MP está integrada además del Fiscal General, por el *Fiscal General Adjunto*, el *Inspector General*, los *fiscales departamentales y de regiones autónomas de la Costa Atlántica*, los *fiscales auxiliares* y los *fiscales especiales*.

El Fiscal General Adjunto estará bajo la subordinación directa del titular, a quien sustituirá en sus ausencias o impedimentos temporales o definitivos mientras se produzca el nombramiento del propietario, así como en los casos de excusa y recusación. Tiene a su cargo la coordinación de la *Unidad de Capacitación y Planificación*.

En el MP opera una *Inspectoría General*, que es la entidad a cargo de realizar las inspecciones a las distintas dependencias del Ministerio Público a fin de constatar el funcionamiento de éstas y el buen servicio de sus funcionarios y empleados. El Inspector General depende directamente del Fiscal General y debe disponer las investigaciones necesarias ante las quejas que formulen autoridades o particulares en relación con la violación de los deberes y atribuciones de los fiscales en los procesos penales que tramiten.

Finalmente, el aparato de gestión del MP está compuesto por la *Unidad Administrativa y Financiera*³⁴. Asimismo, cuenta con una *Unidad de Capacitación y Planificación*. Donde fuera necesario debiera existir una *Oficina de Ocupación de Evidencias y Conexos*, la que debe tener a su cargo el resguardo, conservación y disposición de las mismas, para fines de investigación y del ejercicio de la acción penal.

1.4.3. La Policía Nacional

De acuerdo al artículo 2º de la Ley N° 228, Ley de la Policía Nacional (LPN), de 23 de agosto de 1996 (LPN), la PN es un único cuerpo unitario a cargo la totalidad de la actividad policial, la que ejerce con sus jefes, oficiales y personal adecuado, jerarquizados bajo un solo mando y escalafón. Se integra por la más estricta disciplina de sus miembros sometidos al cumplimiento de la Ley. Está al mando del Director General y opera dentro del Ministerio de Gobernación.

Conforme al artículo 8º de la LPN, la policía funciona con una estructura nacional y con órganos especializados, como Investigaciones Criminales; Investigación Económica; Investigación de Drogas; Seguridad Personal; Seguridad Pública y Seguridad de Tránsito. Opera con delegaciones de Policía que son departamental, distritales y municipales.

La policía tiene un importante peso institucional en materia de persecución criminal. De acuerdo al artículo 14º de la LOMP, el Fiscal General de la República debe formular conjuntamente con el Director General de la Policía Nacional, la política general y las prioridades que deben orientar la investigación de los hechos delictivos. Asimismo, prestan servicios en el área de Auxilio Judicial, un total de 861 efectivos.

³⁴ Tiene las funciones siguientes: Asesorar al Fiscal General en la definición de políticas administrativas; Coordinar y dirigir las tareas de organización y administración de los recursos humanos, físicos y materiales, financieros y presupuestarios, del MP; Ordenar por conducto de las diferentes secciones, la prestación de servicios administrativos que sean necesarios, para el buen funcionamiento de todas las dependencias del MP; Preparar y consolidar el proyecto de presupuesto del MP; y, controlar el cumplimiento de los servicios administrativos en las dependencias Departamentales y Regionales de la Institución.

1.4.4. Sistema Penitenciario Nacional

El artículo 39° de la Constitución estipula que el sistema penitenciario tiene como objetivo fundamental la transformación del interno para reintegrarlo a la sociedad. El modelo nicaragüense señala que la pena tiene un carácter reeducativo y resocializador. En este ámbito, la Constitución y la legislación vigente sobre el sistema penitenciario, mantiene respeto por las normas internacionales.

La norma básica de funcionamiento es la Ley N° 473, Ley del Régimen Penitenciario y Ejecución de la Pena, de 11 de septiembre de 2003 (LRP). El artículo 4° de la Ley, señala que el SPN es un cuerpo armado de naturaleza civil, organizado jerárquicamente y con rango de Dirección General dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Gobernación. Está a cargo de un Director General designado por el Ministro, quien es nombrado de entre sus miembros activos de máxima jerarquía. Tiene su sede principal en la ciudad de Managua y opera con centros penales en cualquier lugar del país. Actualmente son ocho los establecimientos penitenciarios que brindan una capacidad de albergue de 5,446 plazas³⁵.

1.4.5. Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República (PGR), tiene a su cargo la representación legal de los intereses judiciales del Estado. Además, tiene otras responsabilidades de orden técnico. La más alta autoridad de la PGR es el Procurador General de la República, quien tiene rango de Ministro de Estado; es designado por el Presidente de la República. Entre las funciones que tiene el Procurador General, destacan las siguientes:

- Es el titular de la representación judicial del Estado;
- Autoriza los dictámenes jurídicos que serán vinculantes para el Poder Ejecutivo; y,
- Nombre y remueve a los funcionarios y empleados de la institución.

La organización cuenta, además, con el Sub Procurador, la Notaría del Estado, los procuradores especiales y los auxiliares, y el aparato de soporte administrativo.

El *Sub Procurador General* sustituye el titular en caso de ausencia, falta temporal o legítimo impedimento. La *Notaría del Estado*, es un órgano de la PGR conformado por notarios del Estado nombrados por el Procurador General, que tienen a su cargo el otorgamiento de las escrituras públicas referentes a actos y contratos en que sea parte o tenga interés el Estado. Utilizan, para ello, el Protocolo del Estado. Los *Procuradores Especiales*, son aquellos nombrados para asuntos específicos, con las mismas facultades atribuidas al titular. La organización está soportada por una *Secretaría Ejecutiva*, la *Inspectoría General*, la *División de Planificación y Capacitación*, la *División Administrativa y Financiera*, entre otros³⁶.

35 La población penal en Nicaragua a marzo del 2006 era de 5,536 personas, lo que implica que han más personas de la capacidad existente. La sobrepoblación, empero es mínima (1.65%), si se la compara con otros países de la región.

36 En los casos en donde participe o tenga interés el Estado, los órganos jurisdiccionales deben notificar en las oficinas de la PGR. Deben suministrarle copia de todos los documentos y resoluciones que se emitan en el proceso. Las facultades con que operan los procuradores tienen una serie de límites. No pueden recibir dinero, condonar deudas, alianarse o desistirse de las demandas, salvo Acuerdo Presidencial.

1.4.6. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

Es una institución a cargo de la defensa de los derechos humanos, que opera como un comisionado de la Asamblea Nacional para la promoción, defensa y tutela de las garantías constitucionales y los derechos humanos. Equivale en otros ordenamientos a las denominadas Defensoría de la Nación o del Pueblo. Cuenta con un Procurador y Sub Procurador elegidos con el voto favorable de por lo menos el sesenta por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional; gozan de inmunidad. Su mandato es de cinco años.

La labor de promoción y defensa de los derechos humanos, implica una labor de supervisión de la administración pública, vigilando que no se vulneren los derechos por acción u omisión de las agencias estatales. La norma básica de funcionamiento es la Ley N° 212, Ley de la PDDH, del 10 de enero de 1996, modificada por la Ley N° 471, del 3 de octubre del 2003.

CONCLUSIONES

1. En Nicaragua el Poder Judicial tiene un enorme peso en la estructura del poder del Estado, que no tienen necesariamente otros Poderes Judiciales en Latinoamérica. Es una entidad que tiene a su cargo, además de la función de impartir justicia, la función registral de la propiedad y de los aspectos mercantiles; la función de determinación de la compatibilidad constitucional de las leyes y demás normas, además de los conflictos de competencias interorgánicos; el control de la función notarial y la supervisión del ejercicio profesional de los abogados; la organización de los sistemas de defensa pública, de los servicios de medicina legal, de los medios alternativos de solución de conflictos; la designación de magistrados y jueces del país. Su posición especial además le otorga conforme a la Constitución autonomía financiera ya que se le debe asignar el 4% de presupuesto público.
2. Resulta necesario en Nicaragua postular una visión sistémica del servicio de justicia, que busque potenciar el uso de los escasos recursos con que se cuenta, para que el sistema responda en forma eficiente y eficaz a la demanda ciudadana de justicia.
3. En los últimos años, se ha efectuado una mirada importante al sistema de justicia; se ha avanzado mucho en la perspectiva de construir un sistema de justicia profesional que busque pacificar los conflictos. Así, el proceso de profesionalización de la justicia durante los años 90, el desarrollo de infraestructura física con la construcción de complejos judiciales y casas de justicia; el programa de Facilitadores Judiciales Rurales; la creación del Ministerio Público; la repotenciación de la Defensa Pública; la incorporación de medios alternativos de solución de conflictos; la reforma procesal penal, quizás el más importante movimiento de cambio de los últimos años; la incorporación de la carrera judicial; entre otros aspectos, constituyen progresos notables en un sistema de justicia, que debe resaltarse.
4. A pesar de los importantes avances producidos, es obvio que son muchos los problemas y grandes las ausencias en el modelo actual por la escasa accesibilidad, los límites en la independencia, el centralismo, los límites en la infraestructura, la lentitud, los altos costes de la justicia, la carencia de una justicia de calidad, el distanciamiento cultural, la corrupción, los límites en el personal, la falta de coordinación, el desbalance en la asignación de recursos presupuestales, son, entre otros, los problemas recurrentes.
5. Nicaragua se ubica en el rango de países de Latinoamérica con poca oferta de servicios de jueces, fiscales y defensores públicos, pues cuenta con 5.81 jueces, 4.08 fiscales y apenas 1.35 defensores públicos por cada 100 mil habitantes.
6. Estudios de opinión de los últimos cinco años como el Latinobarómetro, la “Encuesta Mundial sobre el Ambiente de Negocios – la Voz de las Empresas” aplicado a miles de empresarios por el Banco Mundial (WBES) o el “Barómetro Global de la Corrupción 2005”, han recogido indicadores negativos para el país en diversos aspectos. En estos estudios Nicaragua, aparece en el grupo de países cuyos sistemas tenían una confiabilidad menor al 10%, una percepción de actuación limpia e imparcial también menor al 10% y que es honesto e incorrupto solo en un porcentaje, de igual modo, menor al 10%. Ello debe motivar a una profunda reflexión y a la necesidad de mejorar estos indicadores.
7. El costo de la justicia en la sociedad es la suma de los costos del gasto público en el sector justicia, más los costos privados de litigar. Si bien tradicionalmente los costos públicos no son muy altos (se invierte 7.30 dólares per cápita, mientras que los vecinos invierten Costa Rica US \$ 44.1 y El Salvador US \$ 26.1), aunque en el caso de Nicaragua diríamos que es alto en términos del porcentaje del gasto público y del PIB per capita, existen costes privados del litigio que pueden resultar muy superiores al gasto público. Parte importante de estos costos privados del litigio comprenden los llamados costos ocultos o los pagos a los funcionarios judiciales para incidir en la velocidad del proceso, siendo importante considerar la necesidad

de combatir este problema no solo con coerción sino en el sinceramiento de las mismas, a través del pago de aranceles judiciales que busquen por esta vía mejorar los servicios. Ello además, se sustenta en el hecho que un sistema judicial sin aranceles es sumamente injusto, dado que al ser financiado éste por el presupuesto público los que no acceden (los más pobres), financian a los que sí acceden. En ese sentido se estima que se debería revisar lo dispuesto en los artículos 21° y 96° de la LOPJ y la Ley de Carrera Judicial, que establecen que los ingresos por el cobro de aranceles por la prestación de determinados servicios judiciales, sirvan para amortizar el *Fondo de Beneficios de los Funcionarios de Carrera Judicial*, pues los pagos por aranceles conceptualmente sirven para la prestación del servicio específico que se brinda, por lo que no deben estar atados a la finalidad de un fondo, sino para la mejor prestación del servicio por el que amortiza un pago.

8. El Poder Judicial de Nicaragua en el 2005 recibió el 3.04% de presupuesto; si bien este monto es inferior a lo que establece la Constitución, que estipula que debe percibir un presupuesto no menor al 4%, se trata de un monto que es superior al promedio Latinoamericano que es de 2.5%. Es importante señalar que en este monto presupuestal, el Poder Judicial incluye funciones que no están orientadas a la misión de administrar justicia y que debe evaluarse su continuidad en este poder del Estado, pues distorsiona la asignación de recursos que debe tener. De esta forma, consideramos que debería evaluarse la permanencia dentro del Poder Judicial de los Registros Públicos, así como de la Dirección de Defensoría Pública, que podrían pasar al Poder Ejecutivo, para que, de este modo, se pueda sincerar el 4% destinado estrictamente a la función judicial.
9. Si bien el PJ cuenta con un porcentaje presupuestal fijo para el desarrollo de sus funciones, ello no se replica en las demás instituciones del sistema de justicia, notándose un desnivel importante en la asignación de recursos en la comparación interinstitucional, por lo que sería importante considerar estas asignaciones fijas en un sentido integrador del sistema de justicia.
10. El sistema de justicia ha incorporado un lugar preponderante para la mujer, dado que mayoritariamente, en un 60% consignan a mujeres como jueces, fiscales y defensoras públicas. Sin embargo, en los órganos de gobierno el análisis es distinto, pues todas las instituciones están dirigidas por personas de sexo masculino y, más aún, la Corte Suprema, está constituida mayoritariamente por personas de sexo masculino.
11. En el aspecto penitenciario se exhibe una situación positiva con relación al resto de países de Latinoamérica, pues se cuenta con 5,536 internos, lo que se condice con la capacidad de albergue existente a nivel global con un hacinamiento de solo el 1.65%. Sin embargo, sí existen problemas de hacinamiento en algunas zonas del país como en Chinandega, en donde el hacinamiento es del 65.67%.
12. El sistema judicial nicaragüense está conformado por una estructura de órganos constitucionalmente autónomos así como por instituciones que auxilian a la administración de justicia. El órgano central del sistema, por sus funciones, es el Poder Judicial.
13. En Nicaragua, lo que se denomina la política judicial, por lo general, ha emanado y emana de la Corte Suprema. La ausencia de un nexo de coordinación con el Poder Ejecutivo, ha hecho que las políticas públicas en materia de justicia, hayan sido dejadas en manos del Poder Judicial; sin embargo, esta situación no constituye el modelo ideal, debido a que en los hechos disgrega el problema y la solución, transfiriendo una responsabilidad de Estado que también compete al Gobierno, y no solo al Judicial. Con este modelo, el Ejecutivo ha encontrado la mejor fórmula para no asumir responsabilidad en este aspecto y solo asumir una posición crítica. No es bueno para el Estado que la única articulación entre ambos Poderes sea el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que si bien puede ser muy complicado proponer la creación de un Ministerio de Justicia, debiera al menos, dentro del Ministerio de Gobernación, contarse con una Dirección de Justicia que sea el nexo entre el Poder Ejecutivo y las entidades del sistema de justicia para velar por una pronta, accesible y eficaz administración de justicia.

CAPÍTULO II

SITUACIÓN GLOBAL DE LA JUSTICIA

CAPÍTULO II

SITUACIÓN GLOBAL DE LA JUSTICIA

2.1. Recursos humanos

Todo servicio público requiere de recursos humanos suficientes en número, competentes y adecuadamente seleccionados y entrenados, con la finalidad de abastecer las expectativas de la gente como destinatarios de estos servicios. Si las instituciones tienen un marco legal, una misión y principios orientadores, son las personas las que delimitan en la práctica el ejercicio de las funciones y las que hacen que, efectivamente, se tenga un desempeño eficaz. Claro que existen otros elementos que explican los límites en el desempeño institucional, como los aspectos económicos, la tecnología, la infraestructura; sin embargo, el aspecto del personal es central.

Los recursos humanos del sistema de justicia están constituidos por tres grupos diferenciados en función de la labor que desempeñan y el tipo de vínculo laboral que mantienen con la entidad en la cual cumplen funciones, y son: i) magistrados, jueces y fiscales (del PJ y del MP), ii) funcionarios de apoyo a la función jurisdiccional; y, iii) funcionarios administrativos que apoyan, a las diversas entidades en otras labores.

Se han identificado 5,170 personas que trabajan en el sistema de justicia, siendo que solo el PJ ocupa casi la mitad de los recursos humanos, con el 47 % del total de personal disponible. Es evidente que este peso refleja la importancia del PJ en el sistema de justicia, no sólo en lo que respecta a su misión, sino por la capacidad operativa con que cuenta.

Pero estas cifras revelan algunas inequidades. La más resaltante es, sin duda, la del MP que solo cuenta con 552 servidores y que representa solo el 22% del total de servidores con que cuenta el PJ, es decir, menos de la cuarta parte, siendo que la labor que desarrolla esta entidad debe darse también en todo el territorio nacional.

Cada institución, cuenta con distintos regímenes de carrera e inclusive en su interior operan diversos regímenes laborales. En efecto, el PJ cuenta con un sistema de carrera (Ley N° 501); también lo tiene la PN, el SPN y, recientemente, el MP³⁷. En donde no existen regímenes especiales, funciona el sistema de carrera administrativa que auspicia la Ley N° 476, Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, de 11 de diciembre de 2003, que está en pleno proceso de implantación.

Es importante señalar que, además de los regímenes especiales, Nicaragua está haciendo algunos esfuerzos por uniformizar sus estatutos de operaciones laborales en cada institución pública, buscando estructurar mecanismos para el desarrollo de una burocracia más o menos estable, reemplazando la clásica “dedocracia”, por una designación meritocrática³⁸. Esto, por lo demás responde a un mandato constitucional³⁹, aunque este proceso de cambio no viene siendo fácil, pues implica un cambio fundamental de un sistema politizado y desarticulado. Se busca estructurar un modelo distinto al actual, que siempre ha funcionado conforme a las regulaciones generales del Código del Trabajo, y que establecía en términos generales la relación empleador-empleado, siendo que cada institución tenía su propio reglamento. Ahora con la Ley de Servicio

³⁷ De acuerdo a la Ley Orgánica del Ministerio Público. (Ley N° 346), este organismo debe contar con una Ley de Carrera Fiscal. El proyecto de ley de Carrera Fiscal fue aprobado en el mes de junio del 2006 por la Asamblea Nacional.

³⁸ Martha Elizabeth López, directora técnica del proyecto de servicio civil, en reciente noticia publicada en el diario La Prensa, el 10 de febrero del 2005, señalaba la necesidad de cambiar el criterio de intereses partidarios y proteger a los trabajadores que ganen sus puestos por méritos. Recientemente, el 21 de febrero, 1,800 funcionarios de siete ministerios y dos institutos fueron acreditados a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

³⁹ Artículo 131° de la Constitución, que establece que el servicio civil y la carrera administrativa serán regulados por ley.

Civil y Carrera Administrativa, que reemplaza a este modelo, existe una sola forma de regulación para los ministerios e instituciones públicas y debiera formalizarse una nueva dinámica laboral, en donde los méritos y resultados impriman la pauta futura, lo que implica un gran avance.

Sin embargo, éste será un proceso gradual que recién comienza⁴⁰. Este régimen general de servicio civil y carrera no se aplica como es natural a quienes tienen un sistema de carrera propio, como los magistrados y jueces. Pero el artículo 9° de la Ley N° 476, contiene otras excepciones: a los funcionarios del sistema de justicia; Fiscal General y Adjunto (no se exceptúa a los fiscales en contraposición con la Ley N° 346); los médicos forenses; los directores de los órganos auxiliares; Secretario General Administrativo del Poder Judicial; el Director de Inspectoría Judicial y Director y Sub-Director de la Escuela Judicial, entre otros.

Como consecuencia de la coexistencia de diversos regímenes laborales en el sector justicia, se mantiene un complicado sistema de control laboral; disímiles regímenes disciplinarios; diversas estructuras de planificación de los recursos humanos en función de las necesidades del cargo; así como diferentes sistema de remuneraciones. En ese sentido, articular una política de personal homogénea en este sector, es difícil. Ello implica en la práctica, distintos incentivos laborales, diferentes regímenes remunerativos, diversos sistemas de capacitación, entre otros aspectos. Esta situación fraccionada puede generar debilidades internas, pues integra espacios distintos de entorno de trabajo.

Un caso particular lo tenemos también en los mecanismos de capacitación. En Nicaragua todas las instituciones con mayor peso de personal tienen sus propios órganos de capacitación. Lo tiene el PJ, la PN, el SPN y el MP.

De otro lado, es destacable hablar acerca del papel de la mujer en el sistema de justicia nicaragüense. Las mujeres ocupan un lugar muy importante no solo en número, sino en las labores que desarrollan. Ya en el PJ dos mujeres han ocupado la Presidencia de la CSJ y en la actualidad una mujer es la Fiscal General Adjunta. Sin embargo, en donde más se destaca su papel, es en la conformación de los despachos a cargo de cada institución (áreas sustantivas), como se puede observar en el siguiente cuadro:

Entidad	Personal sustantivo	Hombre	Mujer	Total
Poder Judicial	Magistrados Supremos	12	4	16
	Magistrados de Tribunales	37	20	57
	Jueces de distrito	49	85	134
	Jueces locales	79	106	185
	Defensores Públicos	45	33	78
	Médicos legistas	24	4	28
Ministerio Público	Fiscales	76	148	224 (*)
Policía Nacional (Auxilio Judicial)	Personal asignado a la función	669	192	861
Procuraduría General de la República	Personal	66	68	134
TOTAL		1,053	660	1,713

Fuente: Datos proporcionados por todas las Instituciones del Sistema de Justicia
Elaboración propia

(*) Cifra correspondiente al año 2005. Si bien el número actual de fiscales es de 259, no se dispuso de la información relativa a la distribución por género de esta última cifra y se hace constar el dato correspondiente al año 2005.

⁴⁰ El artículo 125° de la Ley N° 476 señala que el proceso de clasificación de puestos y gestión de recursos humanos, durará tres años.

Si bien, en la suma global los hombres superan a las mujeres, esta información es distorsionada por la PN que, en la función de auxilio judicial, está preponderantemente conformada por personas de sexo masculino. Sin embargo, si extraemos a la policía del análisis, veremos que, en general, la presencia femenina es mayor, dado que hablamos de 468 mujeres, sobre 384 hombres.

A ello, apuntemos un aspecto vinculado a la presencia del factor de género en los centros de decisión, en donde ya el análisis es distinto, pues todas las instituciones son dirigidas por varones y, más aún, los órganos superiores como la CSJ, está constituida mayoritariamente por personas de sexo masculino. Pareciera que, en este aspecto, no habría un enfoque equilibrado.

Es obvio, además, que en el aspecto de los recursos humanos debe darse una precisa conexión, para que la administración de justicia opere, efectivamente, como un *sistema*. Nos referimos al aspecto central de que los despachos estén integrados para la prestación de servicios, siendo una limitante en ese sentido que el MP no cubra la totalidad de despachos judiciales, pues solo alcanza a cubrir “108 de los 258 despachos judiciales penales”.⁴¹

2.1.1. Poder Judicial

La Corte Suprema de Justicia está formada por dieciséis miembros, elegidos por la Asamblea Nacional para un período de cinco años. Cada una de las cuatro salas supremas actualmente existentes (Civil, Penal, Constitucional y Contencioso-Administrativa) deben ser conformadas por no menos de 3 magistrados, distribuidos anualmente por la Corte Plena, pudiendo cada magistrado integrar de modo permanente hasta un máximo de dos salas.

A su vez, los magistrados de los tribunales de apelación son elegidos por la CSJ para un período de cinco años. Cada tribunal de apelación está integrado por un número no menor de cinco magistrados y está dividido, por lo menos, en dos Salas, con competencia civil, laboral y penal. Según las necesidades del servicio judicial, la CSJ puede decidir la creación de nuevas salas en los tribunales de apelación, en cuyo caso debe definir sus respectivas competencias. Cada sala de los tribunales de apelación se conforma por no menos de 3 magistrados y cada magistrado puede integrar de manera permanente dos salas, como máximo.

En cada departamento y región autónoma se establece, por lo menos, un juzgado de distrito, sin perjuicio que la CSJ pueda disponer la creación de nuevos juzgados en los lugares que resulten necesarios. Los juzgados de distrito son unipersonales y los jueces son nombrados por tiempo indefinido por la Corte Plena.

Finalmente la norma establece que en cada municipio del territorio nacional⁴² debe haber, por lo menos, un Juzgado Local, correspondiendo a la CSJ, la creación de nuevos Juzgados locales en los lugares que determine, con fijación de sus respectivas competencias. Los juzgados locales son unipersonales y pueden ser únicos, civiles, de familia, de lo penal, del trabajo y de las demás especialidades establecidas por ley. Los jueces locales son nombrados por tiempo indefinido por la Corte Plena.

En el siguiente cuadro se puede observar el número total de unidades jurisdiccionales existentes en Nicaragua al año 2006, según los grados y competencias judiciales:

41 Checchi and Company Consulting. Diagnóstico Institucional Ministerio Público de la República de Nicaragua. Agosto-Septiembre del 2005. p. 13.

42 Son 153 Municipios en todo el país.

Unidades jurisdiccionales, según grados y competencias judiciales -a marzo de 2006-			
GRADO JUDICIAL	COMPETENCIA	CANTIDAD	TOTAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	Sala Civil	1	4
	Sala Penal	1	
	Sala Constitucional	1	
	Sala de lo Contencioso-Administrativo	1	
TRIBUNALES DE APELACIÓN Nueve en total, uno por cada circunscripción judicial	Sala Penal	10	21
	Sala de lo Civil	4	
	Sala Laboral	1	
	Sala de lo Civil y Laboral	6	
JUZGADOS DE DISTRITO	Civiles	32	134
	Penales	34	
	Penales de Audiencias	32	
	Penales Ejecución de Sentencias	19	
	Penales de Adolescentes	14	
	Trabajo	3	
JUZGADOS LOCALES	Civiles	26	185
	Penales	32	
	Únicos	127	
Total de Unidades Jurisdiccionales			346

Fuentes: Oficina de Personal de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, Secretaría General Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua-Dirección de Planificación e Información
Elaboración propia

Es importante observar el escaso número de jueces civiles especializados en todo el país. Los jueces civiles de distrito, de acuerdo al artículo 47° de la LOPJ, son competentes para conocer los procesos de naturaleza civil, mercantil, agraria y todos aquellos que no sean competencia de un juzgado específico dentro de la misma jurisdicción territorial; asimismo, conoce los recursos de apelación de los juzgados locales, entre otras materias. Si bien la naturaleza de los juzgados de distrito es la de ser juzgados departamentales, el hecho que existan solo 34 en todo el país, representando el 23.8% del total de juzgados de distrito y que la gran mayoría sean juzgados penales de distrito (un total de 99), que representa el 73,8%, hace que la justicia de distrito sea fundamentalmente penal, por lo que habrá que verificar este tema en la distribución de procesos, para observar si efectivamente esta distribución sirve al propósito de un verdadero acceso a la justicia.

Llama la atención que, pese a que la materia de familia constituye el 29% de las causas que ingresan a los juzgados civiles⁴³, no se cuente aún con esta especialidad. Tanto más si es una obligación legal, pues los artículos 46°, 50° y 58° de la LOPJ, establecen que es una especialidad más de los juzgados de distrito y locales⁴⁴. La importancia de los procesos en materia de familia, parece justificar la necesidad de su urgente creación, lo que debe tener en cuenta, además, la dimensión de los usuarios a ser atendidos, es decir, que los juzgados debían ser instalados en aquellas circunscripciones que ameriten contar con éstos por ser causas demandadas en dimensiones que lo justifiquen⁴⁵.

43 SÁNCHEZ TORUÑO, Sara, JACAMO RAMÍREZ, Francisco y Carlos Emilio LOPEZ HURTADO. Diagnóstico sobre el Acceso de las Mujeres a la Justicia en materia de Familia. AECI Nicaragua. Managua, 2005. p. 103

44 Resulta sorprendente que, a pesar que la Ley N° 260, Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua, del año 1998, dispuso la competencia temporal de los juzgados civiles para el conocimiento de los litigios en materia de familia, en tanto se constituyen los Juzgados de Familia a nivel distrital y local, hasta la fecha no se ha producido la implementación de tales juzgados especializados. El artículo que así lo estableció fue el 219°, correspondiente a la primera de las Disposiciones Transitorias, que a la letra señala: "Mientras no se creen y establezcan los Juzgados de Familia Locales y de Distrito referidas en los artículos 50 y 58 de la presente Ley, todo lo relacionado al derecho de familia será conocido y resuelto por los Juzgados de lo civil".

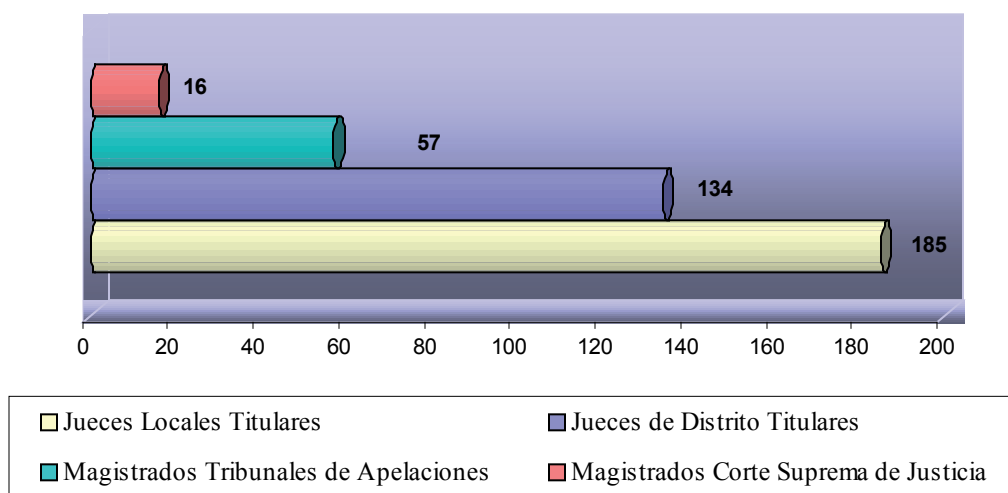
45 En ese sentido, el estudio citado de la Agencia Española de Cooperación Internacional, constató que, en la circunscripción judicial de Managua, entre los años 2002 y 2004 los procesos de familia comprendieron el 26% del total de las causas tramitadas ante los Juzgados de distrito Civil, en tanto que en el 2004 alcanzó el 29%. Dentro de las pretensiones

Sobre las competencias locales, no existen juzgados de trabajo, a pesar de encontrarse previstos legalmente. Esto genera que el conocimiento de los litigios derivados de las relaciones de trabajo se concentre en los juzgados locales únicos. En cambio, sí existen juzgados de distrito laborales, aunque en escaso número, que son competentes no sólo respecto de las apelaciones interpuestas contra las decisiones de los juzgados locales, sino también de aquellas demandas que versan sobre materias para las cuales los Juzgados de distrito constituyen primera instancia.

a) Número de magistrados y jueces

Al año 2006, el número de magistrados asciende a 73, de los cuales 16 corresponden a la CSJ, y 57 a los tribunales de apelación. Por su parte, los jueces titulares son 319, de los cuales 134 forman parte de los juzgados de distrito y 185 a los juzgados locales. Así se puede observar en el siguiente gráfico:

**Número de Magistrados y Jueces, según grados judiciales
- a marzo de 2006-**



Fuente: Secretaría General Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua-Dirección de Planificación e Información. Elaboración propia.

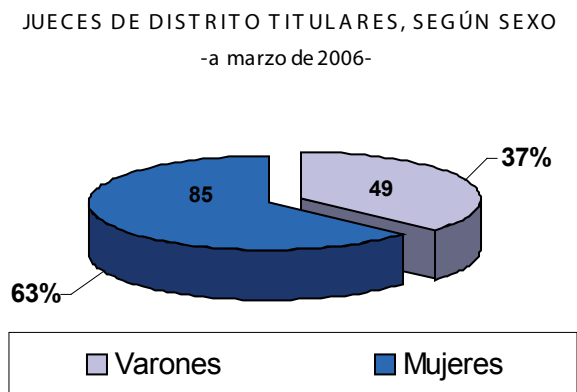
El número de magistrados según sexo, muestra un marcado predominio de los varones sobre las mujeres, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de jueces, en los que la cantidad de mujeres es mayoritaria. Así, de los 16 magistrados de la CSJ, sólo 4 son mujeres. Las cuatro salas establecidas en la Corte Suprema (civil, penal, constitucional y contencioso-administrativa) están presididas por varones.

mayoritariamente demandadas se encontraron las de divorcio (63,5%) y las de alimentos (23,61%), mientras que quienes demandan principalmente este tipo de pretensiones suelen ser las mujeres: en el 98% de los procesos de alimentos y en el 53% de los procesos sobre divorcio.

En el referido estudio se precisó que las causas judiciales sobre materias de familia, al ser tramitadas ante la Juzgados Civiles, no son atendidas de manera especializada y suelen ser relegadas por los litigantes civiles con mayor capacidad económica y consecuentemente, con mayor capacidad de gestión. El retardo en la solución de las causas en materia de familia resulta, por tanto, considerable: en el 2004, en la circunscripción judicial de Managua, sólo se resolvieron el 39,5% de las demandas de divorcio y el 29% de las demandas de alimentos, en ambos casos respecto de las que se iniciaron en ese año. El impacto de la falta de especialización de los Juzgados que se abocan a materias de familia, su relegación frente a materias civiles y el subsecuente retardo en la solución de las controversias familiares, constituye un obstáculo en el acceso a la justicia para las mujeres (pues son las usuarias mayoritarias) y un desincentivo para someter sus conflictos familiares al conocimiento del Poder Judicial. Puede verse, al respecto, SANCHEZ TORUÑO, Sara Isabel, Francisco Marfín JÁCAMO RAMÍREZ y Carlos Emilio LÓPEZ HURTADO. Op. Cit. p. 9-10 y 71-85.

De los nueve presidentes de los tribunales de apelación; ocho son de sexo masculino, y apenas uno es de sexo femenino. En cuanto a los demás magistrados del mismo grado judicial, mientras 29 son varones, 19 son mujeres. En suma, de los 57 magistrados de los tribunales de apelación, 37 son de sexo masculino (lo que equivale al 64,91%) y sólo 20, de sexo femenino (lo que equivale al 35,09%).

En cambio, en el ámbito de jueces de distrito y de jueces locales, la distribución en función del sexo varía considerablemente, al punto que la mayoría de jueces son de sexo femenino. Así, de los 134 jueces de distrito titulares, el 63% corresponde a mujeres frente a un minoritario 37% de varones, tal como lo muestra a continuación:



Fuente: Secretaría General Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua-Dirección de Planificación e Información
Elaboración propia

La información completa respecto a los jueces de distrito en el país, la presentamos a continuación:

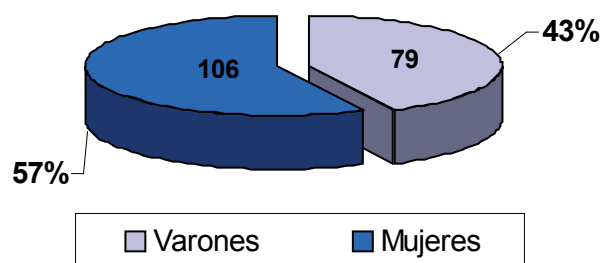
JUECES DE DISTRITO TITULARES, SEGÚN CIRCUNSCRIPCIONES Y DEPARTAMENTOS, POR COMPETENCIAS -a marzo de 2006-																		
Circunscripciones	Departamentos	Civiles		Civiles por Ministerio de Ley (In)		Penales In		Penales CPP				Penal Adolescentes		Laboral				
		M	F	M	F	M	F	Audiencia		Juicio		Ejecución de sentencia		M	F	M	F	
								M	F	M	F	M	F					M
I. La Segovias	Estelí	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0
	Madriz	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
	Nueva Segovia	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0
II. Occidental	León	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1
	Chinandenga	0	2	0	0	1	0	2	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0
III. Managua	Managua	1	5	1	0	1	1	1	6	4	3	0	3	0	2	0	2	2
	Masaya	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
IV. Oriental	Carazo	0	0	2	1	0	0	1	2	2	1	1	0	0	1	0	0	0
	Granada	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0
V. Sur	Rivas	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0
	Boaco	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0
VI. Central	Chontales	0	0	0	2	0	0	0	2	0	2	0	1	0	1	0	0	0
	Río San Juan	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
VII. Norte	Matagalpa	0	2	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0
	Jinotega	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
VIII. Atlántico Sur	RAAS	0	0	1	2	0	0	2	1	1	2	0	1	0	1	0	0	0
	RAAN	0	0	0	2	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0
IX. Atlántico Norte	RAAN	0	0	0	2	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0
	Sub-totales	2	10	8	12	2	1	13	19	15	17	6	12	3	11	0	0	3
Total															134			

Fuente: Secretaría General Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua-Dirección de Información y Planificación, marzo 2006
Elaboración propia

Ahora bien, en lo que se refiere a los jueces locales titulares, el predominio cuantitativo es también femenino, aunque no con las diferencias que pueden observarse a nivel distrital. En efecto, según consta en el gráfico siguiente, el 57% de jueces locales titulares son de sexo femenino, frente a un 43% de sexo masculino.

JUECES LOCALES TITULARES, SEGÚN SEXO

- a marzo de 2006-



Fuente: Secretaría General Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua-Dirección de Información y Planificación
Elaboración propia

b) Defensoría Pública

Los defensores públicos en Nicaragua son un total de 78, a esto hay que añadir la Directora, Subdirectora e Inspectora (que según se nos ha informado pueden realizar funciones de defensoría), siendo el 57.69 % hombres y 42.31 % mujeres, conforme se presenta en el siguiente cuadro:

Masculino	Femenino	Total
45	33	78
57.69%	42.31%	100%

Fuente: Dirección de Planificación e Información de la Secretaría General Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua
Elaboración propia

Este número poco apreciable, casi se desvanece en la distribución del ámbito nacional⁴⁶, en donde si bien hay cuanto menos un defensor por cada departamento, ello es insuficiente, con relación a la población, conforme se detalla a continuación:

Circunscripción	Defensor	Población	Indicador Htes/Defensor
Las Segovias	6	559,867	93,311
Occidente	8	830,936	103,867
Managua	31	1'380,339	45,427
Oriente	8	494,641	61,830
Sur	5	357,542	71,508

⁴⁶ Información reciente de la DP, de agosto de 2006, da cuenta que existen ocho defensores públicos en la circunscripción central, en el RAAS sólo un defensor público al igual que en Bluefields. Asimismo, se señala que existen cinco defensores especializados en justicia de adolescente, ubicados en Managua (3), Estelí (1) y Matagalpa (1). Esta información dejaría a 64 defensores que atienden causas penales de adulto y de adolescentes, pero además existen cinco defensores públicos que han sido designados exclusivamente para adolescentes.

Circunscripción	Defensor	Población	Indicador Htes/ Defensor
Norte	7	782,172	111,738
Central	6	446,155	74,359
Raas	4	249,716	62,429
RAAS	3	382,079	127,359
Total	78	5'483,447	70,300

Fuente: Estimaciones y Cálculos de la Dirección de Estadísticas Sociodemográficas, basados en INEC-CELADE Documento Inédito. "Nicaragua: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050. <http://www.inec.gob.ni/compendio/pdf/inec214.pdf>

Conforme se puede apreciar, en el promedio nacional existe un defensor para cada 70,300 habitantes en promedio, siendo que el caso más crítico es el RAAS con 127,359 habitantes/defensor, seguido de Occidente con 103,867 habitantes/defensor, luego Las Segovias con 93,311, entre otros. Sin embargo, quizás, el mejor acercamiento para determinar la cobertura de la DP, es desde la perspectiva del mapa de pobreza, en donde podemos apreciar que el número de defensores es absolutamente insuficiente, dado que esta población pueden ser los usuarios potenciales más directos conforme a su misión institucional.

Circunscripción	Defensores Públicos	Nº estimado de pobres extremos	Indicador defensores/pobres extremos
Atlántico Norte	4	79,173	19,793
Atlántico Sur	3	83,109	27,703
Norte	7	211,385	30,197
Las Segovias	6	135,482	22,580
Central	6	112,409	18,734
Occidental	8	136,660	17,082
Sur	5	54,630	10,926
Oriental	8	57,529	7,191
Managua	31	39,194	1,264
Total	78	909,571	11,661

Fuente: Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua, 2001
Elaboración propia

Como se puede apreciar, las 909,571 personas en extrema pobreza⁴⁷, son las personas que con mayor posibilidad, necesitarán ser usuarias del servicio de DP. Esta demanda potencial implica que el sistema, si busca ser accesible, debe contar con las posibilidades de atención, tanto más si las competencias de la defensa pública no solo corresponden al ámbito penal, como dice el artículo 212º de la LOPJ, sino en otras materias. De esta manera, notamos una precariedad de este servicio, cuya situación más grave está en la circunscripción Norte en donde existe un defensor para cada 30,197 pobres extremos, seguido de RAAS con 27,703, Las Segovias con 22,580 personas en extrema pobreza por cada defensor público, entre otros⁴⁸.

47 Sobre el concepto de extrema pobreza ver la sección 4.2. de este informe. Por ahora solo digamos que pobre extremo es la condición en donde una persona no puede atender el mínimo calórico que significa ganar por debajo de US \$ 212 anuales per cápita. En el país el 24% de la población se encuentra en esta condición.

48 Se suma a esta situación el hecho que la DP únicamente cuenta con un defensor que hable miskito, en la delegación de Puerto Cabezas.

c) Instituto de Medicina Legal

El IML funciona dentro del PJ, siendo el órgano rector del sistema forense. La LOPJ, crea el IML y señala que el sistema forense abarca a todos los médicos forenses del país. El IML se encarga de proporcionar las pruebas científicas que demuestran la comisión de delitos. Su protagonismo ha ido en aumento, pues en 1999 apenas realizaba 9 mil peritajes, siendo que en el 2004 realizó más de 20 mil⁴⁹. Asimismo, los servicios que brinda el Instituto se efectúan a través de las clínicas forenses y los laboratorios de ciencias forenses. Las clínicas realizan exámenes a personas vivas, para determinar lesiones físicas, trastornos psiquiátricos, maltrato infantil, violencia intrafamiliar, delitos sexuales, consumo de drogas, entre otros. Por su lado el laboratorio de ciencias forenses, brinda servicios de patología (autopsias médico-legales y estudio de documentos hospitalarios), toxicología, antropología, radiología y serología.

Recientes diagnósticos refieren que el número actual de médicos es insuficiente. Ello con más razón ahora que ha operado una reciente reforma procesal penal, que le otorga una importancia central al sistema de medicina forense, por lo que será preciso repotenciar su labor. En sistema nacional forense cuenta con 23 delegaciones en todo el país, en las siguientes localidades:

Nº	Delegaciones forenses	Médicos
1	León	1
2	Chinandega	1
3	Granada	1
4	Masaya	1
5	Tipitapa	1
6	Diriamba	1
7	Masatepe	1
8	Jinotepe	1
9	Rivas	1
10	Matagalpa	2
11	Estelí	1
12	Jinotega	1
13	Ocotal	1
14	Somoto	1
15	Boaco	1
16	Juigalpa	1
17	Acoyapa	1
18	San Carlos	1
19	RAAS	1
20	RAAN	1
21	Nueva Guinea	1
22	El Rama	1
23	Las Minas	1
TOTAL		24

Fuentes: Checchi and Company Consulting.

Diagnóstico del Instituto de Medicina Forense. Agosto, 2005

El diagnóstico de Checchi señala que en cada una de las 23 delegaciones, se cuenta con un médico forense titular, salvo en Matagalpa en donde existen 2. Asimismo, se dispone de un médico forense suplente (hay 2 médicos suplentes)⁵⁰, que asisten en caso de indisposición del

49 Checchi and Company Consulting. Diagnóstico del Instituto de Medicina Forense. Agosto, 2005. p. 8

50 El informe de Checchi señala un dato curioso respecto a los suplentes. Refiere que en El Rama, cuando el médico titular sale de comisión fuera más de un día para hacer un levantamiento de cadáver, asume sus funciones el suplente y los honorarios de éste son pagados por el titular.

titular. Ninguno de los médicos tiene la especialidad de medicina legal. De los 24 médicos solo 4 son de sexo femenino, que corresponde al 16.6%, mientras que el resto son hombres (83.4%)

Por su lado, el Instituto de Medicina Legal cuenta con 39 personas, 36 en el Instituto y 3 en la Clínica Forense de Matagalpa, según la siguiente información:

Instituto de Medicina Legal	Nº de Personas
Auxiliar Gral. Laboratorio	2
Auxiliar de Clínica	8
Bibliotecólogo	1
Estadístico	1
Medico Forense	6
Medico Institucional	1
Psicólogo	1
Responsable de Sección	2
Secretaria Comercial	3
Secretaria Ejecutiva "A"	4
Secretaria Ejecutiva "B"	3
Sub Responsable de Dirección	2
Técnico En Autopsia	2
Sub Total	36
MEDICOS FORENSES	
Managua	11
Resto del país	19
Sub Total	30
CLINICA FORENSE MATAGALPA	
Auxiliar de Clínica	2
Conserje	1
Sub Total	3
Total	69

Fuente: CSJ, 2006

El citado diagnóstico refiere que no existe en el servicio de clínica forense un programa de capacitación, y señalan que justamente los médicos, psiquiatras y psicólogos, han señalado que se requiere capacitación en medicina legal y en juicio orales para mejorar sus peritajes⁵¹. Cabe mencionar que el personal de apoyo también es insuficiente.

Por mandato legal, el instituto efectúa sus servicios en Managua, pero como centro nacional de referencia, puede atender aquellos casos que, por su complejidad o especialidad, no pueden ser realizados en las delegaciones señaladas o en cualquier otro lugar del país.

Es importante señalar que el déficit de médicos es cubierto por los servicios médicos generales del Ministerio de Salud; en realidad ello sucede en todas las delegaciones. El inconveniente de ello, es que estos médicos no están preparados para esta tarea, lo que trae recurrentes errores en las valoraciones médico legales, sobre todo en aquellas relacionadas con casos de abuso sexual. Otro límite de estos médicos son sus participaciones en juicios orales, tarea para la que no están preparados⁵².

51 Ibidem. p. 17

52 Ibidem. p. 49

2.2. Infraestructura

El PJ tiene cierta fortaleza en el aspecto de infraestructura que lo diferencia de las demás instituciones del sistema de justicia. Es la entidad con mayor cobertura, pero además con mayor número de locales propios. Sin embargo, opera con muchas limitaciones, existiendo muchísimos requerimientos de infraestructura y de bienes patrimoniales para el desarrollo de su labor como vehículos y equipamiento.

En efecto, las carencias son muchas. Los juzgados operan con muchas limitaciones y no hay sino que visitar el complejo de Nejapa en Managua para ver las condiciones en que operan, sin mencionar lo que ocurre al interior del país. Lo mismo podemos decir de la Defensoría Pública, que no cuenta muchas veces con oficinas para trabajar y en las condiciones en que opera el IML.

Los grandes aspectos de infraestructura en los últimos años en el sistema de justicia, se han financiado con ayuda de la cooperación internacional. La construcción de locales a través del programa de las Casas de Justicia, que llevó a la construcción de 123 nuevas instalaciones para los juzgados locales, es un claro ejemplo de esto.

El proyecto fue desarrollado durante los años 1993 a 1999, bajo una donación del Gobierno Sueco, en donde también colaboró Holanda con 154 mil dólares y 35 mil en donaciones en especie, Italia con 220 mil dólares y el PNUD. Los locales judiciales se construyeron en las nueve circunscripciones en que está estructurado el PJ, conforme se presenta:

Nº	Circunscripción	Nº de Casas de Justicia construidas
1	Atlántico Norte	4
2	Atlántico Sur	8
3	Norte	18
4	Las Segovias	25
5	Central	17
6	Occidental	21
7	Sur	--
8	Oriental	25
9	Managua	5
Total		123

Fuente: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. El Poder Judicial hacia el nuevo milenio con Dignidad y Desarrollo. Informe Final del Proyecto de Casas de Justicia. Proyecto NIC / 92 / 006. Septiembre, 1999

Además se ha desarrollado, a fines de los 90 y principios del 2000, un proyecto con la Unión Europea⁵³, con el cual se construyeron seis complejos judiciales: León, Estelí, Juigalpa, Puerto Cabezas, Masaya y Bluefields⁵⁴. La finalidad fue mejorar la infraestructura física del PJ, con locales que sean representativos con una imagen digna de la institución de justicia y brindar servicios judiciales en las principales cabeceras de los circuitos judiciales del país⁵⁵. Debe mencionarse que con apoyo del proyecto BID se construirá el complejo judicial de Managua.

53 Proyecto NIC/B7-641/IB/96/278 denominado "Fortalecimiento de la Administración de Justicia en Nicaragua, ejecutado en mayo de 1998 a abril del 2003.

54 Se construyeron los cinco primeros. El de Bluefields fue construido en un 50%, no habiéndose concluido hasta la fecha.

55 Fortalecimiento de la Administración de Justicia en Nicaragua. Informe Final. p. 31.

A estos grandes proyectos de infraestructura, se suman otras contribuciones de la cooperación internacional, además de los esfuerzos institucionales para construir más locales y dotarlos de las condiciones básicas, cuyo panorama general es el siguiente:

Locales del Poder Judicial de la labor sustantiva judicial⁵⁶			
LAS SEGOVIAS	Complejo Judicial Estelí	--	1
	Juzgados de distrito	2 (Ocotol y Somoto)	--
	Juzgados locales	--	24
OCCIDENTE	Complejo Judicial de León	--	1
	Juzgados de distrito	1 (Chinandega)	--
	Juzgados locales	--	21
MANAGUA	Corte Suprema	--	1
	Complejo Nejapa	1	--
	Juzgados de distrito Las Palmas	1	--
	Juzgados de Trabajo y para Adolescentes (Plaza España)	1	--
	Juzgados Distritales de Tipitapa	--	1
	Juzgados Locales Únicos	2 (1 en comodato)	5
	Escuela Judicial	--	1
	Instituto de Medicina Legal	--	1
ORIENTAL	Complejo Judicial de Masaya	--	1
	Juzgados de distrito	4	1
	Juzgados locales	--	13
SUR	Complejo Judicial de Granada	--	1
	Juzgados de distrito	1	--
	Juzgados locales	--	12
CENTRAL	Complejo Judicial de Juigalpa	--	1
	Juzgados de distrito	4	--
	Juzgados locales	--	18
Norte	Complejo Judicial Matagalpa	--	1
	Juzgados de distrito	1	1
	Juzgados locales	1 (comodato)	17
RAAN	Complejo Judicial Puerto Cabezas	--	1
	Juzgados de distrito	1	--
	Juzgados locales	--	6
RAAS	Complejo Judicial de Bluefields (en construcción)	1	--
	Juzgados de distrito	2	--
	Juzgados locales	1	8
		24	137

Fuente: Dirección de Asesoría Técnica, CSJ, marzo, 2006

56 Este cuadro se elaboró sobre un impresionante mapa judicial del país elaborado por el Ingeniero Lacayo, responsable de Infraestructura de la CSJ.

De otro lado, el Ministerio Público está estructurado en 15 delegaciones departamentales y dos delegaciones regionales. Opera en estas sedes, fundamentalmente, en locales alquilados conforme a lo siguiente:

Circunscripción	Sede Fiscal Departamental	Inmueble
Las Segovias	Estelí, Estelí	Alquilado
	Madriz, Somoto	Alquilado
	Nueva Segovia, Ocotal	Alquilado
Occidental	León	Alquilado
	Chinandega,	Alquilado
Managua	Managua	Alquilado
Oriental	Masaya	Alquilado
	Carazo, Jinotepe	Alquilado
	Granada	Alquilado
	Rivas	Alquilado
Central	Chontales, Juigalpa	Alquilado
	Boaco	Alquilado
	Río San Juan, San Carlos	Alquilado
Norte	Matagalpa	Alquilado
	Jinotega	Propio
RAAN	Puerto Cabezas	Alquilado
RAAS	Bluefields	Alquilado

Fuente: Informe de Checchi and Company Consulting. Diagnóstico Institucional Ministerio Público de la República de Nicaragua. Agosto-Septiembre del 2005
Elaboración propia

Quizás el mayor problema que exhibe el MP es que no cubre todo el territorio nacional y no llega a contar con oficinas en todos los municipios del país. De hecho solo tiene presencia permanente en 65 sedes en muchas de las cuales están en delegaciones policiales. En el resto opera con las llamadas fiscalías itinerantes, que hemos descrito en otra sección de este informe.

El MP, cuenta, por lo general, con un vehículo en cada sede departamental fiscal, lo que sin duda es insuficiente, pues le resta autonomía al trabajo de los fiscales quienes dependen, para cumplir su labor, con el concurso de otras entidades como la PN o, peor aún, de los particulares.

Es importante señalar el apoyo de la cooperación internacional en este tema. El proyecto del PNUD/Japón; que está en fase de conclusión, buscó el desarrollo de dos aspectos: infraestructura y desarrollo de sistemas. En cuanto a lo primero, ha efectuado remodelaciones a los locales en que opera el MP, estructurando en las delegaciones policiales y en otras oficinas, una serie de módulos que sirven a la misión institucional. En el caso de los locales sede del MP, se han habilitado áreas para efectuar mediación, áreas de trabajo, áreas de informática, entre otras. En los espacios cedidos por la PN en las diversas delegaciones, han remodelado áreas para ubicar los Centros de Atención Fiscal (CAF).

Sobre la labor de Auxilio Judicial de la Policía Nacional; en términos generales podemos, decir que trabaja en condiciones precarias ya que existe un alto déficit de equipos, herramientas, vehículos y suministros adecuados para desarrollar eficaz y eficientemente las funciones de investigación.

Por dar un ejemplo, los investigadores policiales no disponen del equipamiento individual necesario para desarrollar las investigaciones, si bien por delegación policial se cuenta con al menos un vehículo para dar cobertura a los hechos de guardia operativa y por lo menos de una a tres motocicletas (dependiendo de la delegación) para realizar los actos y diligencias de investigación, los medios son escasos para la dimensión del trabajo. Excepcionalmente los investigadores policiales y dependiendo del tipo de hecho que investigan portan algunos recursos eficaces y útiles, como son: medios de comunicación portátil, medios de transportes adecuados.⁵⁷ Hay que expresar, sin embargo, que la cobertura de infraestructura disponible de la PN es importante en el país, llegando a través de Delegaciones Departamentales, a cubrir los servicios de seguridad e investigación de delitos, aunque se señala que no abastece a todo el país, llegando poco a las zonas rurales.

La PN ha informado que el estado de condiciones de funcionalidad de sus delegaciones y demás dependencias es fundamentalmente bueno y regular en 85 locales, sin embargo refiere que cuenta con 37 locales en mal estado (que implica el 30% de los mismos).

La situación de infraestructura física del SPN refleja problemas en el ámbito de todos los establecimientos penitenciarios. Algunos inclusive son estructurales, pues algunos centros penitenciarios como el de Chinandega, el Centro Penal de Mujeres “La Esperanza”⁵⁸, y Bluefields⁵⁹, fueron edificios construidos para casas de habitación, por lo que la infraestructura no brinda las condiciones de seguridad requeridas⁶⁰.

Este mismo problema, según el diagnóstico remitido por el SPN enfrenta el centro penal de Tipitapa, que si bien fue construido como establecimiento carcelario, no guarda una consistencia de la infraestructura instalada, pues no fue construido con los requisitos mínimos que la normativa de seguridad exige. Informes recibidos señalan que se debieran demoler las galerías más viejas y deterioradas y construir nuevas galerías para mayor seguridad.

El SPN considera que constituye una necesidad construir nuevos centros penitenciarios departamentales⁶¹, para agilizar el cumplimiento de las diligencias judiciales y facilitar el acceso a las visitas del privado de libertad con su núcleo familiar, de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

De igual modo, es necesario ampliar la cobertura, debido a que existe hoy todavía un problema de hacinamiento (1.65% como se presenta en el siguiente cuadro), el mismo que se da prácticamente en todos los establecimientos penitenciarios del país, siendo que se prevé que ello será cada vez más grave. Con ello, se buscará un planeamiento ordenado.

57 Cuestionario remitido por la Policía Nacional a la Sub Mesa de Justicia, marzo del 2006.

58 Por increíble que parezca, las instalaciones donde se ubica este Centro Penal es propiedad privada.

59 La infraestructura del actual Centro Penitenciario de Bluefields está totalmente en mal estado, situación que puede provocar una fuga masiva, así como poner en riesgo la integridad física de los privados de libertad y funcionarios penitenciarios

60 Hay que saber que existe particularidad en la construcción de los centros penitenciarios, por razones de seguridad y para el desarrollo de los regímenes de tratamiento. Respecto a lo primero, debido a que se requiere de edificios con paredes de mayor resistencia que las usadas normalmente en la construcción de casas de habitación, así como la colocación de los servicios de energía eléctrica y agua, para que los aditamentos no puedan ser usados como fuentes de armas carcelarias.

61 La propuesta de construcción es: Centro Penitenciario de Bluefields, Centro Penal de León, Centro Penal de Puerto Cabezas, Centro Penal de Jinotega, Centro Penal de Boaco, Centro Penal de Rivas y Centro Penal de Ocotul.

Establecimiento Penitenciario	Capacidad de Albergue	Población Actual	Diferencia	Porcentaje de Hacinamiento
Estelí	500	582	82	16.40
Chinandega	466	772	306	65.67
Tipitapa	2,400	1,847	-553	-23.04
Veracruz	110	164	54	49.09
Granada	550	554	4	0.73
Juigalpa	594	834	240	40.40
Matagalpa	750	688	-62	-8.27
Bluefields	76	95	19	25.00
Total	5,446	5,536	90	1.65 %

Fuente: Sistema Penitenciario Nacional.

En materia de infraestructura física el SPN realiza obras de mejora o mantenimiento permanentemente. Todos los que manejan el tema de centros penitenciarios, saben que este mantenimiento debe ser permanente y es muy costoso⁶².

Lamentablemente, decisiones jurisdiccionales afectan la disponibilidad de recursos, como es el caso de lo acontecido con el ex Presidente Arnoldo Alemán Lacayo, cuyo régimen penitenciario especial obligó a realizar una serie de gestiones administrativas y operativas que demandaron hacer uso de una serie de recursos como transporte, combustible, radios de comunicación, personal penitenciario para garantizar en su momento la detención, entre otros aspectos⁶³.

La labor de desplazamiento de los internos a los locales judiciales es una tarea constante. Sin embargo, los continuos desperfectos de los vehículos que no han sido repuestos desde el año 1991 y que ya dieron su vida útil, refieren una urgente acción. Actualmente existen 73 vehículos; siendo que 38 están en un estado regular, 17 en buen estado y 28 en mal estado.⁶⁴

2.3. Tecnologías de la información

El reto de adaptarse a una sociedad de la información parece lejano en el sistema de justicia de Nicaragua. No existe en marcha un proceso de informatización total; existiendo esfuerzos aún a nivel piloto, como el que se desarrolla desde el proyecto CSJ-BID para el componente de gestión de despachos, pero que se aplicará focalizado en determinadas zonas y experimentalmente. En las demás instituciones se aprecia que no existe una perspectiva en esa dirección. En el ámbito de sistemas informáticos el desarrollo es muy limitado, habiéndose avanzado muy poco.

62 Algunos problemas actuales de infraestructura que requieren atención se describen en el siguiente listado: Comunicación telefónica irregular con los Centros Penales de Granada, Juigalpa y Matagalpa; Vulnerabilidad de la infraestructura de los Centros Penitenciarios de Tipitapa y Bluefields, lo que puede provocar fugas masivas. La infraestructura dañada y corroída de los penales está proveyendo de armas artesanales a los internos. Pese a que se han tomado medidas preventivas esto provocan una mayor carga horaria en el personal de Seguridad y Orden Interior; Subsisten problemas de abastecimiento de agua potable en el Centro Penal de Matagalpa, lo cual ha sido una preocupación constante, debido a que esta situación puede traer como consecuencia, alteraciones al orden en la población penal, riesgo de epidemia, entre otros; En el Centro Penitenciario de Mujeres existe un inadecuado drenaje de aguas negras que rebasa la capacidad de absorción del pozo séptico que conlleva a la obstrucción de las tuberías y drenajes de las cajas de registro existiendo el peligro de una epidemia cuando esto sucede; Hay carencia de medios técnicos de protección física para los funcionarios que realizan labores operativas (escudos, máscaras antigás, chalecos, tonfas, etc.), asimismo medios técnicos para la realización de requisas, tales como guantes, detectores de metal etc.; No existen plantas eléctricas de emergencia en los Centros Penales para garantizar el orden y la disciplina cuando hay cortes de energía, principalmente por la noche.

63 Sobre este tema el SPN ha dicho: "La misión antes referida, nos produjo un marcado desgaste de la fuerza laboral y la reducción de recursos materiales en el ámbito institucional para atender los requerimientos que esta nueva tarea demandó". Ibidem.

64 Ello es muy importante principalmente porque con estas operaciones de traslados se ponen en riesgo la seguridad de los internos y los funcionarios penitenciarios.

El futuro indica que, a largo plazo, se superaría el sistema actual basado en el papel, por un sistema cuyo soporte principal sea el digital, en donde se estructure una oficina judicial “sin papeles”. Sin embargo, más cercano a ello por ahora es reemplazar el procesamiento manual de las causas, por uno automatizado a través de una red informática judicial conectada a Internet, que permita la consulta y gestión remota de los expedientes. Esto ya existe en muchos países.

Las tecnologías de la información, proveen una serie de beneficios, como los siguientes:

- **Inmediatez:** las tecnologías de la información disminuirían el personal auxiliar que intermedia entre el juez y los usuarios (abogados y litigantes). Al descongestionarse los despachos, debido a que la información debidamente automatizada estará disponible por Internet, se focaliza la atención de los casos necesarios.
- **Eficiencia:** las nuevas tecnologías organizan mejor los procesos y brindan soluciones que antes eran difíciles de lograr posibilitándose la solución de conflictos en tiempos razonables, con ahorros de costos⁶⁵.
- **Calidad:** contar con información actualizada de la gestión jurisdiccional y administrativa permite un control de la situación. Ello provee un sistema de información que permite identificar los problemas en tiempo real y solucionarlos sobre la marcha, alertando a los despachos acerca de las disfuncionalidades que se detectan. Se construye así, una verdadera política judicial con herramientas de control de gestión hoy casi inexistentes.
- **Transparencia:** la existencia de tecnologías de la información otorga transparencia al sistema judicial a través de información confiable y uniforme automáticamente generada, lo que ayudará a desterrar corruptelas y lograr un cambio en la percepción social de la justicia.
- **Acceso:** las nuevas tecnologías de la información, permiten un acercamiento de la justicia hacia el ciudadano. Producto central para ello será la Internet como interfase para consultas remotas y como plataforma de comunicaciones.

La situación de las tecnologías de la información en el sistema de justicia nicaragüense es crítica, pudiéndose reflejar las siguientes características generales:

- Atomización de equipos técnicos de desarrollo informático;
- Inadecuado mantenimiento de los equipos informáticos;
- No abastece a todo el personal que desarrolla tareas sustantivas;
- Obsolescencia del equipamiento informático;
- Falta de sistemas;
- Falta de una visión de tecnología de la información; se suele ver el tema como reemplazo de máquinas de escribir;
- Multiplicidad de sistemas de información no integrados;
- Duplicidad de sistemas de información;
- Limitadas redes internas; y,
- No existe conectividad o intercoenxión en las instituciones y, por ende, en el sistema de justicia.

⁶⁵ Un ejemplo de ello lo constituyeron los procesos judiciales en Italia contra la mafia. Cada vez que un procesado debía prestar declaración judicial debía realizarse un despliegue que implicaba no menos de US \$ 150,000, sin garantizarse la seguridad (hubo incluso fugas en esos trayectos); modificando el Código de Procedimientos Penales admitieron las videoconferencias para dar testimonio a un costo de US \$ 50 por cada declaración.

Tomando en cuenta que la vida útil de una computadora es de cuatro años, la situación global es la siguiente:

Entidad	Promedio de obsolescencia de PC (% del total)
Poder Judicial	n.d.
Ministerio Público	35%
Sistema Penitenciario Nacional	80%
Policía Nacional	n.d.
Procuraduría General de la República	15%
Procuraduría de DDHH	n.d.

n.d. = no disponible

Fuente: Información de las diversas entidades solicitadas por la Sub Mesa de Justicia

Elaboración propia

Un mapa general del sistema respecto al diseño arquitectónico y déficit de equipos, puede resumirse en los siguientes cuadros:

Entidad	Pág. web	Red LAN ⁶⁶	Red WAN ⁶⁷	Déficit de equipos	Sistemas integrados
Poder Judicial	Si	Si (solo central)	No	Si	No
PJ: Defensoría Pública	No	No	No	Si	No
PJ. Instituto de Medicina Forense	No	No	No	Si	No
Ministerio Público	Si	Si (solo central)	No	Si	No
Sistema Penitenciario Nacional	No	Si (solo central)	No	Si	No
Policía Nacional	Si	Si (solo central)	No	Si	Parcialmente
Procuraduría General	No	Si (solo central)	No	Si	No
Procuraduría de DDHH	No	No	No	Si	No

Fuente: Información de las diversas entidades solicitadas por la Sub Mesa de Justicia

Elaboración propia

Entidad	Nº de personas del área informática
Poder Judicial	16
Ministerio Público	4
Sistema Penitenciario Nacional	3
Policía Nacional	n.d.
Procuraduría General de la República	n.d.
Procuraduría de DDHH	n.d.

Entidad	Déficit de PC
Poder Judicial	n.d.
Ministerio Público	40%
Sistema Penitenciario Nacional	32%
Policía Nacional (Auxilio Judicial)	n.d.
Procuraduría General de la República	38%
Procuraduría de DDHH	n.d.

n.d. = no disponible

Fuente: Información de las diversas entidades solicitadas por la Sub Mesa de Justicia

Elaboración propia

⁶⁶ Una red LAN es un sistema de transmisión de datos, que facilita el compartir los recursos informáticos en un área geográfica relativamente pequeña.

⁶⁷ Es una red de comunicación de datos que tiene una cobertura geográfica grande y utiliza como medio de transmisión el que ofrecen las operadoras de servicios de telefonía.

El informe Checchi ha presentado una conclusión respecto a la poca cultura informática existente en las instituciones públicas que puede ser importante citar en esta parte:

“En la actualidad existe muy poca cultura tecnológica en las instituciones del estado. Desde el nivel del usuario final que desconecta su computadora de la red porque siente que le pueden ver si información personal hasta la persona que tuvo la visión y el empuje para promover la automatización pero no la astucia para asesorarse en el proceso mismo de la automatización dando como resultado un proceso no exitoso. Es importante que el gobierno de Nicaragua empiece a implementar en las instituciones de gobierno políticas de culturización informática. Es impresionante ver cómo buenas ideas de proyectos informáticos quedan en el camino por no haber tenido la capacidad de prever problemas de cultura informática, sostenibilidad, condiciones del entorno simplemente no tener capacidad técnica. En ese proceso se ha gastado millones de dólares que han sido suplidos por préstamos a organismos internacionales y que han quedado prácticamente en nada o que cuyos resultados han sido una mínima parte del beneficio esperado.”⁶⁸

2.3.1. Poder Judicial

En el aspecto informático el PJ tiene muchas necesidades. El parque informático disponible es insuficiente para la situación actual, pues en todo el país sólo existen 777 computadoras distribuidas para todas las regiones del ámbito nacional.

De las 777 máquinas disponibles, solo 329, es decir, el 42.34% están asignadas a la función judicial de servicios a usuarios, es decir, a los tribunales de apelaciones, juzgados y defensorías públicas. Si restamos de este grupo las PC de la defensa pública (que son 76 PC), en realidad la función judicial tiene propiamente 253 PC (que representa el 32.56%).

Región	PC asignadas a función judicial	PC asignadas a otras funciones	Total de PC
Las Segovias	15	8	23
Occidente	33	8	41
Managua	161	392	553
Sur	53	16	69
Central	27	3	30
Norte	27	4	31
RAAN	6	14	20
RAAS	3	2	5
Río San Juan	4	1	5
Total	329	448	777

Fuente: Área de Sistemas de la Corte Suprema, 2006. En el rubro otros figuran las PC asignadas para funciones administrativas, el registro de la propiedad, medicina legal, entre otras. Elaboración propia

Si efectuamos el análisis por instancia jurisdiccional, podremos apreciar que son los jueces locales los más desatendidos en este aspecto, pues apenas hay 20 PC para 185 jueces. Asimismo, los jueces de distrito son los que más máquinas disponen; sin embargo, es importante señalar que ello no significa que todos estén equipados, pues eso dependerá de la distribución de las máquinas, como se puede apreciar en el cuadro que presentamos sobre el Poder Judicial. Hay, pues, una distribución desigual.

⁶⁸ Checchi and Company Consulting Inc. Diagnóstico Situacional del Ministerio Público. de agosto / septiembre del 2005. p. 90.

	N° de PC por instancia	
Tribunales de Apelaciones	57	70
Jueces de distrito	134	163
Jueces locales	185	20
Total	376	253

Fuente: Área de Sistemas de la Corte Suprema, 2006

Elaboración propia

En cuanto al aspecto de sistemas informáticos, el PJ administra un número grande de sistemas, que abastece al área sustantiva (fundamentalmente de apoyo al área judicial), recursos humanos y finanzas. El siguiente listado nos proporciona una idea de lo difícil que debe ser administrar el mapa de sistemas en el PJ:

Sistemas que administra el Poder Judicial
<input type="checkbox"/> Sistema de Recepción y Distribución de Causas
<input type="checkbox"/> Módulo Ventanilla única de Escritos
<input type="checkbox"/> Sistema de Notificaciones Judiciales (Primera Versión)
<input type="checkbox"/> Sistema de Administración de Notificaciones. (Segunda Versión)
<input type="checkbox"/> Sistema Administración de Causas Penales Adolescentes. (Segunda Versión)
<input type="checkbox"/> Libro de Entrada de la Sala Civil
<input type="checkbox"/> Sistema de Inventario Judicial y del Archivo Central. (en proceso de elaboración)
<input type="checkbox"/> Sistema Selección de Jurados. Existen en dos Versiones (1-monousuario y 2- multiusuario)
<input type="checkbox"/> Sistema SIDIRAC (Para seguimiento de mediación y arbitraje)
<input type="checkbox"/> Módulo de Préstamo Archivo Central
<input type="checkbox"/> Sistema de control de dinero depositado en los despachos judiciales
<input type="checkbox"/> Sistema control de dinero depositado en los despachos judiciales consignaciones y dinero ocupado
<input type="checkbox"/> Sistema de Seguimiento de Causas Penales
<input type="checkbox"/> Sistema Información de Estadísticas Judiciales
<input type="checkbox"/> Inspectoría Judicial (En Proceso de elaboración)
<input type="checkbox"/> Sistema de Mediaciones
<input type="checkbox"/> Sistema Control de Abogados y Notarios
<input type="checkbox"/> Sistema de Incorporación de Abogados y Notarios.
<input type="checkbox"/> Base de Datos con Control de Notificación (Versión 1.1)
<input type="checkbox"/> Sistema de Defensoría pública (hay dos versiones)
<input type="checkbox"/> Inspectoría Judicial (En Proceso de elaboración).
<input type="checkbox"/> Sistema Estadístico de Medicina Legal (Contraparte Técnica)
<input type="checkbox"/> Aplicaciones Web
<input type="checkbox"/> Sistema de Control Académico (Contraparte Técnica)
<input type="checkbox"/> Reingeniería Sistema de Registro y Control de Abogados y Notarios.
<input type="checkbox"/> Sistema de Control y Seguimiento de Expedientes. (Medicina Legal)
<input type="checkbox"/> Sistema Folio Real
<input type="checkbox"/> Módulo Contable Registro de Masaya
<input type="checkbox"/> Sistema Libro Diario
<input type="checkbox"/> Módulo Consulta INPO
<input type="checkbox"/> Sistema Mercantil
<input type="checkbox"/> Sistema de Digitalización de Tomos
<input type="checkbox"/> Sistema de Tasación de Documentos
<input type="checkbox"/> Índice de Propietarios
<input type="checkbox"/> Control de Archivo Registro Público
<input type="checkbox"/> Control de Escritura y Desmembraciones- (Derechos Reales)
<input type="checkbox"/> Sistema de Contabilidad
<input type="checkbox"/> Sistema Formulación presupuestaria
<input type="checkbox"/> Sistema Seguimiento Presupuesto

Sistemas que administra el Poder Judicial	
<input type="checkbox"/>	Sistema Fianzas pecuniarias
<input type="checkbox"/>	Sistema de Activo Fijo
<input type="checkbox"/>	Sistema de Inventario
<input type="checkbox"/>	Sistema de Tesorería
<input type="checkbox"/>	Sistema de Correspondencia
<input type="checkbox"/>	Sistema Suministro
<input type="checkbox"/>	Sistema de Mecánica
<input type="checkbox"/>	Sistema de Caja
<input type="checkbox"/>	Módulo de presupuesto
<input type="checkbox"/>	Sistema de Nómina
<input type="checkbox"/>	Sistema de Capacitación
<input type="checkbox"/>	Sistema de Personal

Fuente: Área de Sistemas de la Corte Suprema, 2006
Elaboración propia

Sin embargo, como puede observarse, básicamente los sistemas abastecen las áreas administrativas, dejando el área judicial a solo ciertos aspectos puntuales, como el área penal (no desarrollado además en su totalidad), siendo que, fundamentalmente, la informática judicial opera como una *máquina de escribir tecnificada*, para el procesamiento de textos, pues no hay un sistema de seguimiento de causas que permitan operar sistemas como monitoreo de casos, estadísticas, etc.

El Programa de Fortalecimiento Judicial y Acceso a la Justicia 1074/SF-NI, financiado por el BID, contiene un importante componente tecnológico vinculado a los despachos judiciales. El Proyecto N° 2, denominado "*Fortalecimiento de la Gestión institucional*", tiene como propósito mejorar la eficiencia de los servicios judiciales mediante la implantación de un nuevo Modelo de Gestión de los Despachos Judiciales, de mejora de las capacidades administrativas y gerenciales del PJ y la dotación de sistemas informatizados.

Precisamente el componente N° 1, Gestión de Despacho Judicial, tiene el objeto de diseñar un nuevo modelo de gestión y organización de los despachos judiciales que permita brindar un servicio judicial oportuno y eficiente. Si bien estaba previsto realizar un diagnóstico sobre la situación actual de los despachos judiciales, se espera que ello culmine en el primer semestre del 2006.

Este componente vincula uno de los aspectos medulares de mejora de los servicios, en donde se espera introducir importantes elementos de tecnologías de la información. Sin embargo, es importante señalar que ello requiere primero el desarrollo de la arquitectura del nuevo despacho judicial, el cual tendrá en cuenta el modelo corporativo de servicios judiciales básicos de apoyo a la función judicial, la integración de despacho o un modelo mixto entre el atomizado o el grupal. Aún no existe una definición sobre el particular. Es importante precisar que el proyecto desarrollará el aspecto de gestión de despachos en Managua, con proyección a todo el país.

Relacionado con ello, está el componente N° 3 de este proyecto, denominado precisamente tecnologías de la información. A través de éste componente se prevé fortalecer, automatizar y hacer accesible los siguientes bancos de datos de la CSJ: i) legislación; ii) jurisprudencia; 3) decisiones de la CSJ. Se busca con este componente el desarrollo de sistemas de información con aplicativos prácticos para cada una de las bases de datos enunciadas. Ello requiere, según el proyecto CSJ-BID, un previo diagnóstico para el diseño de los bancos de datos de legislación, jurisprudencia y decisiones de la CSJ.

De igual modo, se diseñará e implantará un Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA), en la Secretaría General Administrativa de la CSJ, que permita administrar mejor los procesos administrativos.

a) Instituto de Medicina Legal

En cuanto al IML, que por mandato legal proporciona sus servicios en el Municipio de Managua⁶⁹, se cuentan con equipos informáticos pero en forma muy limitada. El área de clínicas forenses cuenta en la sección de apoyo secretarial con algunas computadoras pero obsoletas⁷⁰. Sin embargo, en Nejapa, en donde por la implantación del Código Procesal Penal se instaló un consultorio para el diagnóstico de personas detenidas previo a la audiencia preliminar, el mismo no dispone ni siquiera de máquina de escribir, por lo que los dictámenes se entregan en manuscrito. El IML tiene carencias notables. Por ejemplo, la morgue no cuenta con computadora para el registro de cadáveres. Tampoco el área de rayos X. El área de patología si cuenta con equipos de cómputo, aunque un tanto limitados. La delegación administrativa del IML solo tiene una computadora de 7 años de antigüedad. Solo ciertas áreas de pericias forenses llevan un registro informatizado de las pericias. Lo hace clínicas, patología, toxicología y serología; en las demás áreas el registro es manual. Dado que no existe una red y existen muy pocas computadoras, no existen sistemas informáticos integrados.

En las delegaciones forenses el asunto es más crítico. Solo la delegación forense de Matagalpa dispone de computadora e impresora. Doce delegaciones, que equivalen al 52% del total, disponen de máquina de escribir para la elaboración de los dictámenes. Las restantes once delegaciones confeccionan sus dictámenes en las máquinas de los juzgados, de la policía o de uso privado⁷¹. En la delegación de El Rama el médico forense le paga de su salario a una secretaria para que transcriba los dictámenes⁷². La situación es muy precaria.

b) Defensoría Pública

La DP ha cobrado enorme vigencia con la implantación del nuevo Código Procesal Penal. A través del Proyecto de Fortalecimiento Institucional Checchi-USAID se brindaron nuevos equipos de cómputo lo que hace que hoy se cuente con 69 equipos en todo el país⁷³.

2.3.2. Ministerio Público

Una organización como el MP que opera en todo el país, tiene en las soluciones tecnológicas informáticas, una plataforma muy importante para el desarrollo de su misión institucional. Por cierto, la eficacia que requiere exhibir el MP en la aplicación del nuevo CPP, es un elemento a tener en cuenta.

La ventaja en el aspecto tecnológico que tiene el MP, es que es una institución muy joven, y por tanto no tiene que arrastrar un pasado y problemas anteriores. Tiene un total de 148 computadoras, cuatro servidores, una red LAN recientemente implantada en el 2005, con conexión a Internet. Cuenta con una página web, que ofrece información muy básica⁷⁴. Si bien es una organización

69 Ello sin perjuicio de que como Centro Nacional de referencia puede atender todos aquellos casos médicos legales y de análisis de laboratorio, que por su complejidad o falta de recursos no pueden ser realizados en las delegaciones médicos legales.

70 Ibidem. P. 16

71 El sistema nacional forense en Nicaragua está formado por el Instituto de Medicina Legal y 23 delegaciones forenses

72 Checchi and Company consulting Inc Diagnóstico Situacional del Instituto de Medicina Forense. de agosto / septiembre del 2005, p. 40

73 De las 69 computadoras, 58 fueron donadas por el proyecto en mención.

74 www.ministeriopublico.gob.ni

que opera de manera fundamentalmente disgregada en todo el territorio nacional, tanto en Managua, como en los demás Departamentos, así como en los llamados Centros de Atención Fiscal (CAF), no cuenta con una interconexión total.

De igual modo, el MP ha desarrollado sistemas de control y seguimiento de casos que aún están a prueba. Se le denomina SISINFO-NT, construido sobre la plataforma Visual Basic 6.0 y SQL Server 2000. Este sistema permite ingresar el expediente fiscal y registral todos los eventos internos; de igual modo, tiene una serie de aplicativos que posibilitan lo siguiente:

- Cuenta con un sistema de alertas sobre eventos procesales para alertar el trabajo en los despachos fiscales;
- Permite hacer consultas de información y emisión de reportes; y,
- Genera estadísticas de desempeño de la gestión fiscal.

Este constituirá una poderosa herramienta de apoyo a la función fiscal. Sin embargo, a pesar que está terminada desde abril del 2005, aún no está implantada, lo que implica que el desarrollo tecnológico en el MP ha sido muy limitada: solo se han reemplazado máquinas de escribir.

Como suele suceder en el sector público, no se cubren todos los requerimientos. Existe un déficit de computadoras que alcanza el 40% (96 computadoras faltantes)⁷⁵.

Un informe Checchi refiere que existen problemas de seguridad en la red del Ministerio Público. Dice que *"no cuenta con políticas informáticas definidas a conciencia. Es decir, no se controla quien accede a la red ni el momento en que lo hace. No se controla que las contraseñas cumplan con normas estrictas de seguridad ni el tipo de programas que el usuario puede ejecutar."* Todo ello, expresa una debilidad no solo respecto a la delicada información que se administra al interior, sino a la posibilidad de que se vulnere la protección de la data, más aún cuando el mismo informe refiere que no se cuenta con políticas para realizar respaldo de datos, no se cuenta con software antivirus corporativo ni mecanismos de protección contra hackers.⁷⁶

Hay serias debilidades en cuanto al sostenimiento de los sistemas informático, pues solo se cuenta con un responsable y tres oficiales en el área informática⁷⁷, que en teoría abastece a la sede central y a las otras sedes. Para suplir ello, se cuenta con un contrato de servicios de consultoría externa.

2.3.3. Sistema Penitenciario Nacional

Los sistemas penitenciarios requieren asegurar, además de sus funciones de tratamiento vinculadas a la reeducación y resocialización, determinados niveles de seguridad y adecuados sistemas de información. Se considera en este aspecto que modernas herramientas tecnológicas contribuyen no solo a ordenar mejor el trabajo, sino que pueden servir para aumentar su nivel de seguridad y disponer de mayor información para prevenir situaciones de violencia.

Los sistemas abarcan aspectos como las bases de datos de los internos y los antecedentes penitenciarios, que requieren resguardo y cuidado especial, dado que atañe a la protección de datos; pero también aspectos vinculados a las comunicaciones, la seguridad, la administración y la construcción de otras bases de datos destinadas al orden interno en los establecimientos penitenciarios. Todos ello, claro, integrados en una intranet. Sin embargo, generalmente, en

⁷⁵ Datos extraídos del informe elaborado por Checchi and Company consulting Inc de agosto / septiembre del 2005, denominado Diagnóstico Situacional del Ministerio Público. p. 83

⁷⁶ El informe de DELOITTE refiere que los backup se hacen cada cinco meses y son hechos en CD en "los cuales se guarda la información las vulnerable de la institución. DELOITTE. Diagnóstico Estructural y Funcional de la Dirección Administrativa y Financiera del Ministerio Público. Septiembre del 2005. p. 17

⁷⁷ Ibidem. loc cit.

esta materia, se está muy atrasado, por lo que hace falta insertar políticas destinadas a una renovación tecnológica.

El SPN administra un total 77 computadoras, distribuidas en los ocho Centros Penales y la Administración Central⁷⁸. Lamentablemente, un alto porcentaje que bordea el 80% son obsoletas, lo que impide la actualización de hardware y son una limitante para la instalación de programas informáticos que puedan administrarse. Si sabemos que el tiempo útil de la PC es de cuatro años, la obsolescencia del equipamiento es un problema a atender, pues la antigüedad bordea en general los seis años. A su vez, la antigüedad del cableado es de quince años.

Se cuenta con una red instalada en la administración central y en el centro penitenciario Tipitapa, el mismo que se encuentra conectado por medio de fibra óptica. En el 2005 se adquirió un nuevo servidor. El Sistema Penitenciario está conectado al programa SIGFA. La actual plataforma informática provoca atrasos en el tratamiento del volumen de información que genera la institución, no permitiendo actualizar la base de datos referida a los privados de libertad, por ser tecnología desfasada.

Los ocho centros penitenciarios del país tienen problemas de acceso informático. El diagnóstico efectuado por el SPN revela que el déficit informático es en cada uno de los ocho establecimientos lo que impide el procesamiento y tratamiento de la información que genera el centro penal. A ello, se suma la falta de plantas eléctricas de emergencia para activarla cuando hay interrupción del fluido eléctrico (no existe en ningún penal). Esto es delicado en el centro penal de Estelí, en donde el sistema eléctrico de baja tensión se encuentra en mal estado. Además, existen otras carencias. El centro penal de Juigalpa no cuenta con comunicación telefónica vía convencional. A su vez, el centro penal de Matagalpa no cuenta con una comunicación vía telefónica adecuada. En total se cuenta con 59 equipos informáticos.

Es crítico, a su vez, lo que acontece con las áreas centrales del SPN. Existe una sola impresora para las áreas de Servicios Generales, Asesoría Legal, Auditoría, Estadística, Planificación y Escuela Penitenciaria. Apenas dos PC para Recursos Humanos e Inspectoría y otro número limitado para otras áreas, seis en total.

Actualmente se está trabajando en el desarrollo de una aplicación para el manejo de la base de datos que busca automatizar la información de todas las especialidades del Sistema Penitenciario Nacional y las de apoyo (Control Penal, Seguridad Penal, Reeducción Penal, Salud, y Recursos Humanos), El programa se impulsa con herramientas que exigen un sistema operativo superior a Windows 98, por lo tanto se requiere que se adquieran equipos informáticos modernos.

2.3.4. Policía Nacional

En términos generales, la PN trabaja en condiciones precarias, ya que existe un alto déficit de equipos, herramientas, vehículos y suministros adecuados para desarrollar eficaz y eficientemente las funciones de investigación.

En cuanto a los recursos informático asignados a la función de auxilio judicial, en general las computadoras disponibles son Pentium III y IV, lo que expresa que son máquinas de tecnología reciente. Sin embargo, el problema no es la obsolescencia, sino su poca cantidad.

Sobre el personal adscrito a la función de Auxilio Judicial es de 861 policías y sin embargo solo se cuentan con 94 computadoras, que implica solo al 10.91% del total del personal policial de Auxilio Judicial. No solo eso, las computadoras se encuentran ubicadas en diversos órganos en

⁷⁸ SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL. Diagnóstico de la situación general del Sistema Penitenciario Nacional. En otro documento remitido, el SNP revelaba que existían 59 PC. Conforme se presenta en el cuadro de esta sección. No concilia la información del SPN.

todo el país vinculados con la labor de Auxilio Judicial (control de detenidos, comisaría de la mujer y auxilio judicial en el ámbito nacional). Sin embargo, cubren fundamentalmente labores administrativas de control de los procesos administrativos, lo que constituye un serio problema, pues se sigue usando la máquina de escribir en la gran mayoría de casos.

En todo el país hay una absoluta falta de equipos informáticos. En cuanto a la existencia de redes locales, la PN cuenta con puntos de red, aunque no una interconexión nacional (red WAN). De igual modo, se cuenta con una página web⁷⁹.

Respecto a los sistemas informáticos vinculado a la especialidad de auxilio judicial, se cuenta con el Sistema Automatizado de Investigación Policial (SAIP), creado con la finalidad de registrar, controlar y automatizar los procesos de investigación policial. Este sistema está en la etapa de implantación.

Asimismo, se cuenta con una herramienta de recepción de denuncias creada con la finalidad de registrar y controlar las denuncias e imprimirlas. Esta herramienta fue instalada en Matagalpa (Estelí), Distrito 5, Masaya, Distrito 2, Distrito 3 y Chinandega.

2.3.5. Procuraduría General de la República

La labor que desarrolla la PGR requiere naturalmente del soporte informático para el funcionamiento institucional y sustantivo. En lo sustantivo se requiere que se apoye la labor de los procuradores con sistemas de seguimiento de causas, información legislativa y programas para la labor de los despachos.

Con fondos del PNUD y del Gobierno japonés, en el 2003 se instaló una red LAN en Managua que viene operando. También debió instalarse una Red WAN para conectar a la sede central con las sub sedes regionales y estructurarse salida a Internet⁸⁰; esto ha tenido algunos problemas de operatividad.

Asimismo, se consideró el desarrollo de sistemas de información. De hecho, ello figuró como una meta a cumplirse por el 2004 dentro del Plan Justicia (Línea Estratégica N° 5), no habiéndose cumplido por falta de personal, debido a que en el área de sistemas de la PGR solo labora una persona⁸¹. A la fecha no se cuenta con un sistema de registro de los casos a cargo de la Procuraduría, lo que es un grave defecto.

La PGR cuenta con dos servidores⁸² y un equipamiento importante de computadoras personales. Cuenta con 97 computadoras y 57 impresoras. El grueso de computadoras operan principalmente en la sede central

A pesar de la infraestructura tecnológica disponible, llama la atención que no se cuente en la PGR con una página web y que exista precariedad en el manejo de los sistemas, lo que se expresa en la carencia de información estadística, falta control de los casos a cargo para un monitoreo y límites en el funcionamiento de la institución. El informe Checchi señala que la PGR *“no cuenta con ningún programa o sistema. La automatización de procesos referentes al seguimiento de casos no existe”*⁸³. Este es el aspecto más grave a resaltar en este ámbito como problema que implica una profunda debilidad de la PGR.

79 www.policia.gob.ni

80 El acceso a Internet solo se tiene en la sede central y no en las sedes regionales.

81 Según el informe elaborado por Checchi and Company consulting Inc de agosto / septiembre del 2005, denominado Diagnóstico Situacional de la Procuraduría General de la República.

82 En realidad solo se cuenta con un equipo servidor, pues el otro es una PC que opera como servidor, lo que no es conveniente.

83 Checchi and Company consulting Inc. Op. Cit. p. 111

No existe una visión de sistemas. Ello se explica no solo por la carencia de programas informáticos o aplicativos, sino por la poca importancia que tiene el área informática. Se buscó reemplazar máquinas de escribir, pero no estructurar sistemas de información. Existe una "Oficina de Estadísticas e Informáticas", que solo cuenta con un profesional en el área, lo que es absolutamente insuficiente para manejar los sistemas informáticos en una institución. En la PGR, el 15% de las máquinas disponibles son obsoletas. Sin embargo, se contempla como problema que existe un déficit de computadoras que alcanza el orden del 38%.

2.4. La justicia especializada

2.4.1. La justicia civil

a) Marco legal

La jurisdicción civil es la parte del PJ encargada de tramitar y resolver conflictos relativos a los bienes, las personas y la familia, así como los conflictos de carácter mercantil. Constituye un ámbito central de la administración de justicia, siendo que tiene relevancia en el conjunto de casos que ingresan al PJ, pues la materia civil representa aproximadamente el 33% de las causas que resuelven los juzgados del país y un 15.5% de los casos que se tramitan en los tribunales de apelación. Las salas civiles de los tribunales de apelación también tienen la función de recibir y tramitar los recursos de amparo hacia la CSJ que se interponen en su circunscripción.

El derecho civil ocupa una posición básica el ordenamiento jurídico, debido a que otras materias como el derecho laboral y el penal recurren subsidiariamente al derecho civil.

La legislación codificada que rige la materia civil, tanto en términos sustantivos como procesales fue promulgada a inicios del siglo XX en Nicaragua. Así, el Código Civil, está vigente desde 1904; el Código de Procedimiento Civil, desde 1907. Por su lado, el aspecto comercial regulado desde el Código de Comercio, rige desde 1914.

Desde entonces se han modificado aspectos puntuales que rigen esta materia. Reformas que se han adoptado para ajustar el marco legal a la evolución de las relaciones económicas o sociales. Por otro lado, existen disposiciones legales, tanto sustantivas como procesales, que ya no corresponden con la visión moderna de la justicia civil. Coexisten, a veces de manera contradictoria. También se mantienen vigentes algunas figuras que han entrado en desuso porque la práctica procesal las ha suprimido o porque las condiciones materiales ya no permiten su aplicación. Ejemplo de estas son los juicios verbales ordinarios, que de verbal solo les queda el nombre, pues en la práctica se tramitan de manera escrita. Así como varios procedimientos que ya no se practican, como el jurado en materia civil.

La realidad da cuenta que los procesos civiles, siguen siendo escritos, lentos y exageradamente formalistas; en este sistema procesal se puede saber cuando inicia un juicio, pero nadie puede determinar cuándo podría concluir.

Los juicios civiles comprenden diligencias que deben ser reordenadas y hasta suprimidas y que incluyen actos tales como notificaciones, ingresos de escritos, embargos, inspecciones, aseguramiento de bienes, diligencias preparatorias, entre otras. La justicia civil carece de recursos para efectuar eficientemente tales diligencias, con lo que se incrementan los plazos de las distintas etapas procesales, causando retardo en la resolución de los conflictos.

En Managua se han puesto en marcha políticas tendientes a establecer un mecanismo más efectivo y eficiente para la realización de una parte de estos servicios, principalmente los referidos a las notificaciones. La opinión de judiciales y usuarios es que la implementación de estas oficinas ha mejorado el servicio de notificación; la creación de estas oficinas en otras circunscripciones

es uno de los proyectos pendientes del PJ que sin duda contribuirá a mejorar el servicio en esta materia.

b) Arquitectura y desempeño institucional de la función jurisdiccional

La jurisdicción civil es tramitada por 31 Juzgados Civiles de Distrito, 26 Juzgados Civiles Locales y 129 Juzgados locales Únicos⁸⁴.

Entre el año 2000 y el 2004, los juzgados civiles recibieron 221,451 causas⁸⁵. Esto equivale a un promedio de unas 44,290 causas anuales. El mayor ingreso en este período se presentó en el año 2000, con 53,065 y el menor ingreso en el año 2003 con 37,934. A partir del año 2000 ha habido una tendencia decreciente en el número de causas ingresadas, tendencia que se empieza a revertir en el año 2004. Exceptuando este último año, los tres años previos reportan menos ingresos que el año inmediato anterior.

Esto configura un fenómeno atípico, en el marco de una economía relativamente estable como la nicaragüense, la propensión debería ser la de aumentar el número de casos. Sería muy importante conocer la razón de este fenómeno, pero no es posible saberlo sin un estudio que determine las causas de la disminución de los procesos. Este trabajo, podría partir de las siguientes hipótesis:

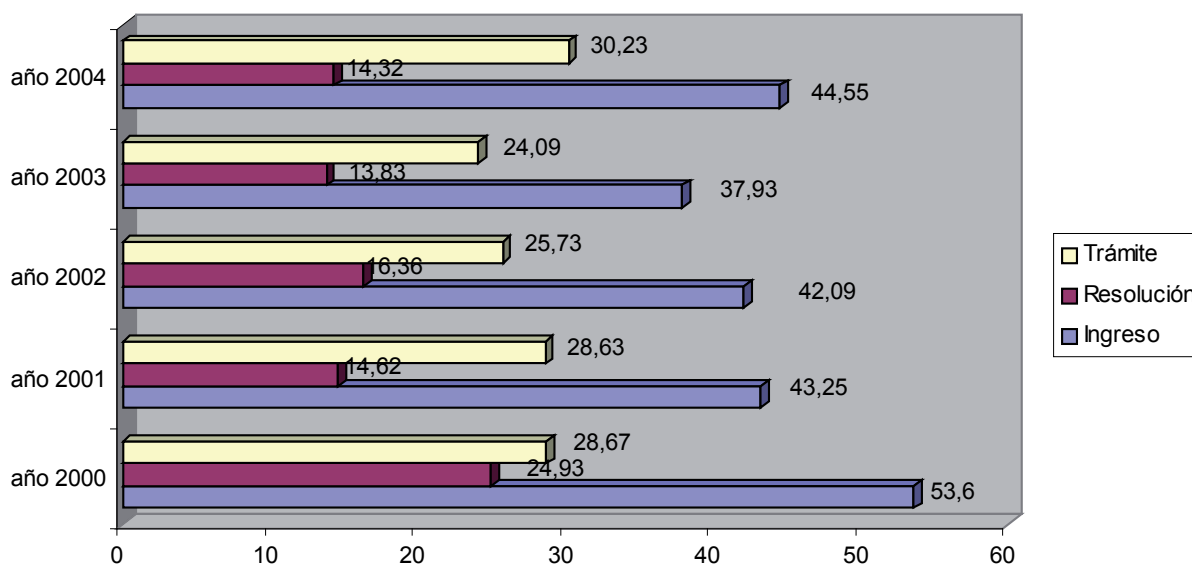
- En general, disminuyó la conflictividad que alimenta este tipo de procesos;
- La introducción de mecanismos alternos de solución de conflictos a partir de la creación de la DIRAC y la red de facilitadores judiciales rurales ha coadyuvado a reducir los procesos provocando que los conflictos se resuelvan antes que sean llevados al proceso judicial;
- Se ha agudizado el problema del acceso a la justicia;
- Hay menos confianza en el sistema de justicia y por consiguiente los ciudadanos acuden a otras vías de solución extrajudicial.

El siguiente gráfico ilustra el comportamiento de los ingresos, resolución y estado de trámite de las causas ingresadas a los juzgados civiles en el período que va desde el año 2000 al 2004.

84 Datos del PJ al año 2006. Información suministrada por la Dirección de Recursos Humanos.

85 Aquí se incluyen solo demandas, no están incluidas los trámites de otras diligencias (embargos, inspecciones etc.)

Tendencia nacional de ingreso, resolución y trámite de demandas civiles (2000-2004)

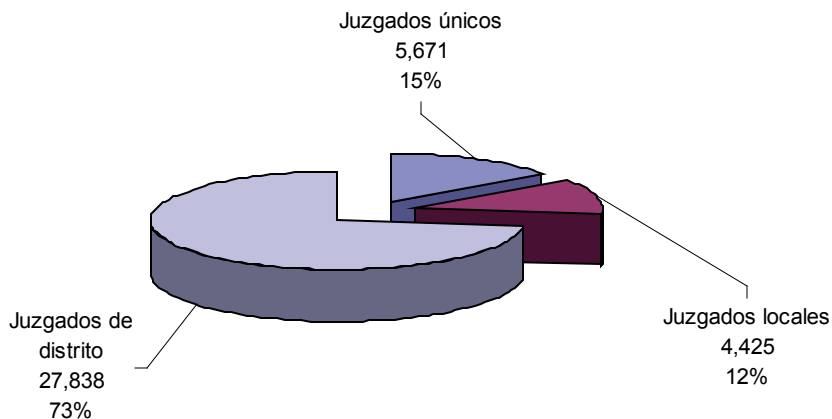


Fuente: Departamento de Estadísticas Judiciales, Anuarios, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, CSJ.
Elaboración propia

En los juzgados civiles de distrito se concentra la mayor carga de demandas; por ejemplo, en el año 2003, estos juzgados recibieron el 73% de las causas (27,838 casos) y en el 2004 recibieron el 66% que equivale a 29,658. En promedio estos Juzgados tramitan aproximadamente entre 900 y 950 causas anuales.

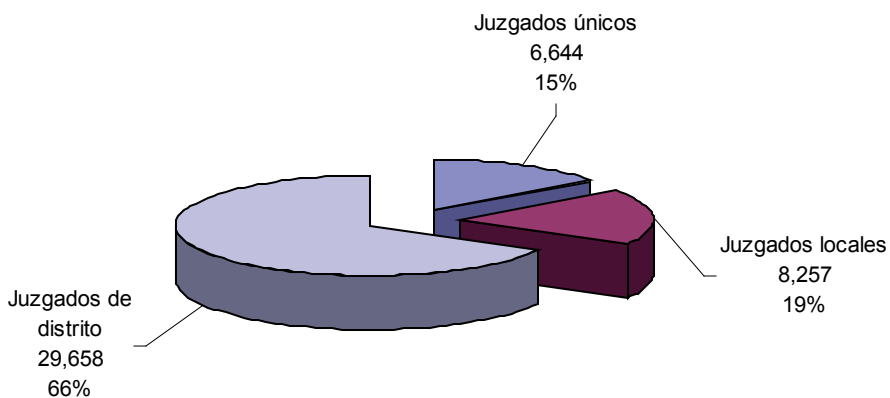
Los juzgados locales únicos tramitaron 5,671 causas (15%) en el año 2003 y 8,257 (19%) en el año 2004. Esto equivale a un promedio aproximado de entre 44 y 64 causas anuales por juzgado. Por su parte los juzgados civiles locales tramitaron en estos dos años: 4,425 causas en el año 2003, equivalente a (12%) y 6,644 (15%) en el año 2004, que en promedio anual corresponde a entre 143 y 214 causas anuales:

Causas en juzgados civiles 2003



Fuente: Departamento de Estadísticas Judiciales, 2003 y 2004, CSJ
Elaboración propia

Causas en los juzgados de lo civil 2004

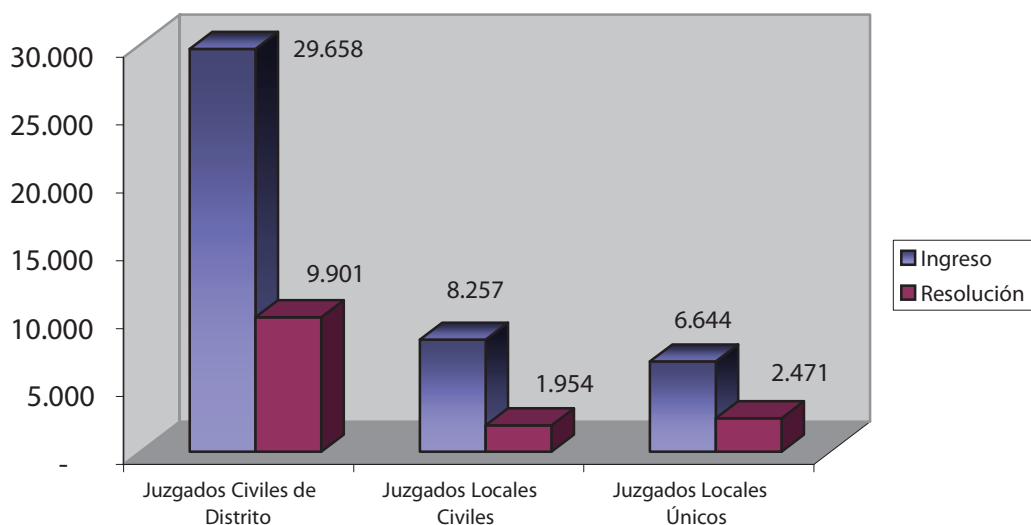


Fuente: Departamento de Estadísticas Judiciales, 2003 y 2004, CSJ.
Elaboración propia

Entre el 2003 y 2004 se advirtió un incremento de 6,625 casos civiles. La mayor parte de ese incremento recayó en los juzgados locales.

La relación de causas ingresadas contra causas resueltas, según tipo de juzgados en el año 2004, se presenta en el siguiente gráfico. Se puede apreciar que los juzgados locales de lo civil son los que reportan niveles más bajos de resolución de las causas con un 23.6%. Los juzgados de distrito reportan 33.3% de resolución. El reporte más alto se registra en los juzgados locales únicos.

Ingreso y resolución de causas en juzgados de distrito, locales y locales únicos en el año 2004



Fuente: Departamento de Estadísticas Judiciales, 2004, CSJ.
Elaboración propia

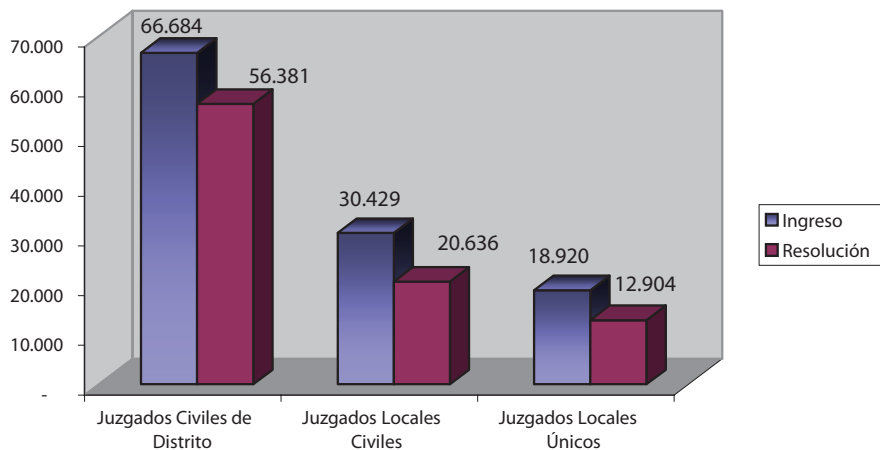
Con relación a los tipos de causas por las que se demanda en la materia civil, los casos de derecho común alcanzan el 51% (22,995). La materia civil abarca un 30% de los casos; el tema de familia 29.9%, el de propiedad un 18% y las causas de carácter mercantil menos de 1%.

De otro lado, un problema detectado es el del uso masivo de la jurisdicción voluntaria o las llamadas "otras diligencias". Además de las causas que se tramita en los juzgados civiles, estos también deben tramitar diligencias tales como acciones prejudiciales, embargos, matrimonios, reposición de partidas de nacimiento que incrementan la carga de trabajo de los mismos.

Su dimensión es muy importante. Los juzgados civiles del país, en el año 2004, conocieron además de las 44,559 demandas judiciales, un total de 116,033 diligencias y otros trámites (embargos, secuestros, matrimonios, reposiciones de partida de nacimiento etc. en el ámbito nacional.

A diferencia de lo que ocurre con las demandas civiles estos trámites se concentran principalmente en los juzgados locales únicos que en el año 2004 conocieron de 66,684 diligencias; el 60% del total nacional, de las cuales evacuaron el 85%, le siguen los juzgados locales de lo civil con 30,429 el 26% del total, de las que evacuaron el 68% y finalmente los juzgados civiles de distrito que tramitaron solo el 16% y evacuaron un 68% de su carga en 2004. En el siguiente gráfico se ilustra la relación que se describe en este párrafo correspondiente al 2004.

Diligencias y otros trámites resueltos en los juzgados civiles en el ámbito nacional, 2004

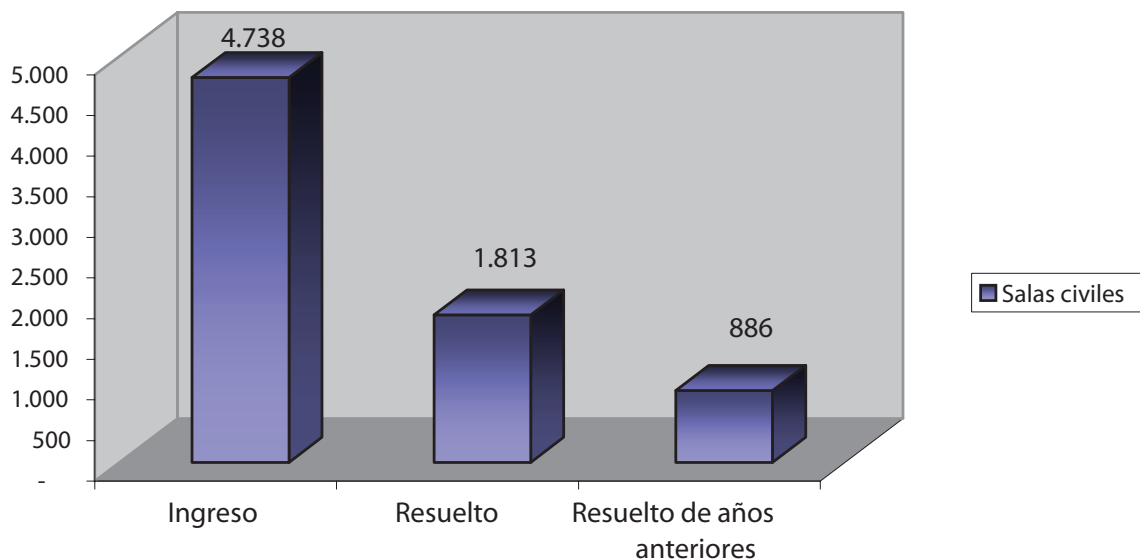


Fuente: Departamento de Estadísticas Judiciales, 2004, CSJ.
Elaboración propia

Sería importante revisar las competencias de estas diligencias y otros trámites, para evaluar su desjudicialización o tratamiento diferenciado a través de órganos jurisdiccionales *ad hoc*, a efectos de no sobrecargar a los juzgados.

Respecto a los tribunales de apelación, en el año 2004 éstos recibieron 4,736 causas y diligencias relativas a la materia civil, de las cuales 1,659 fueron recursos de apelación. En cuanto a la eficiencia del sistema, se reporta que el 34% de los recursos de apelación presentados a las salas de lo civil fueron resueltos, el 66% de los mismos quedaron pendientes. Ello se presenta en el siguiente gráfico correspondiente al 2004:

Diligencias en los Tribunales de apelación en el ámbito nacional, 2004

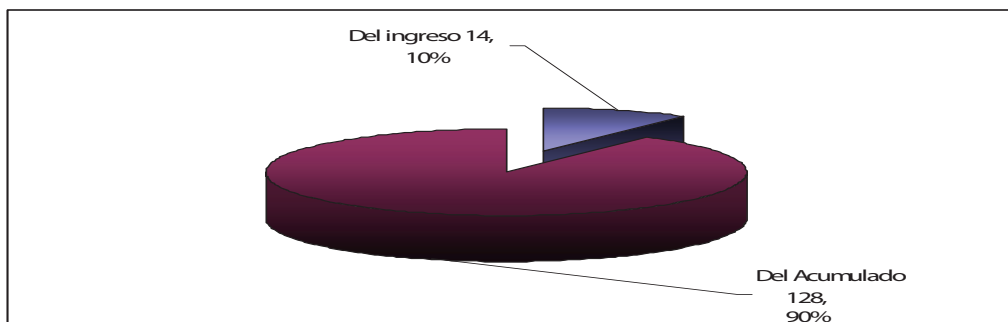


Fuente: Departamento de Estadísticas Judiciales, 2004, CSJ.
Elaboración propia

Durante el año 2004, la Sala Civil de la CSJ, recibió 184 recursos, un 19% menos que el año anterior (228 recursos en el año 2003), equivalentes a 44 recursos. De los ingresos durante el 2004, prevalecen los de Casación en el Fondo con 52 recursos, correspondientes al 28% muy similar al comportamiento del año 2003, siguen los Exequátur con 32 (17%) y los recursos de Casación en el fondo y la forma por la vía de hecho y la de derecho con 22 recursos (12%) respectivamente.

Durante este año 2004, la Sala Civil de la CSJ emitió 142 resoluciones, de las cuales, 128 pertenecen al acumulado de años anteriores y 14 al ingreso de ese año, es decir, que apenas se resolvió el 10% de lo que ingresó en el año. El siguiente gráfico ilustra esta relación.

Recursos Resueltos por la Sala Civil de la CSJ, en 2004



Fuente: Memoria de la Corte Suprema, año 2004.

c) Reforma procesal civil

Los procesos civiles en Nicaragua, tramitados de manera escrita y con alto formalismo, mediante procedimientos válidos para otras épocas, constituyen un obstáculo para acceder a una justicia pronta y diligente.

En los procesos civiles, ya sea por disposición de la ley, por diversidad de criterios de interpretación o por la práctica procesal no hay plena observancia de los principios procesales. Esto genera que los procesos civiles tengan las siguientes características:

- **Son lentos.** Provoca que las partes procesales se desgasten anímica y físicamente, llegando inclusive a angustiarse, perdiendo confianza y credibilidad en el sistema judicial. Hay procedimientos legalmente establecidos (para resolver los incidentes, inhibitoria, declinatoria), que facilitan o promueven la retardación de la resolución del conflicto en litigio.
- **Congestión excesiva de la justicia ordinaria:** La carga procesal de los juzgados civiles y de los locales que conocen los asuntos civiles es bastante alta, sobre todo cargada de otras diligencias distintas a la resolución de conflictos.
- **Falta de lealtad y buena fe procesal.** El actual sistema escrito permite a los litigantes abusar de los recursos procesales, con el propósito de dilatar los procesos. Las pruebas son guardadas por el actor, como "cartas", mecanismo que puede extraer cuando mejor le parezca y no para contribuir con el proceso. Sin dejar de mencionar que muchos procesos se inician sin que el actor tenga prueba alguna, sólo como una táctica para forzar una negociación.
- **Corrupción:** Al asignarse privadamente los pagos por actuaciones judiciales, se tiene la sensación de que existe corrupción en la administración de justicia.

Estas y otras situaciones, conducen a la necesidad de realizar una profunda reforma procesal de la materia civil, que permita mayor eficiencia del sistema. Con base en la experiencia de la reforma procesal penal, desarrollada a partir de la aprobación e implementación de un nuevo código procesal, el sistema de justicia, mejoraría sustantivamente si impulsa una reforma procesal civil. Este año 2006, la CSJ ha iniciado un proceso de elaboración de una propuesta de nuevo Código Procesal Civil. Este primer paso debe estimular a otros actores involucrados en este tema, como la sociedad civil, para participar en la construcción del consenso y la propuesta concreta de transformación del actual Código de Procedimiento Civil y de la cultura procesal que se preserva alrededor de esta materia. Se tiene previsto que el anteproyecto de Ley esté preparado en el 2007.

2.4.2. La justicia en Derecho de Familia

a) El marco legal

El marco jurídico que regula el Derecho de Familia en Nicaragua está contenido en una serie de instrumentos jurídicos como la Constitución y en una serie de convenios internacionales suscritos y ratificados por Nicaragua. Está también en el antiguo Código Civil de 1904 y en un conjunto de leyes modificatorias y complementarias.

La Constitución Política, define a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad que debe ser protegida. Señala la Carta Fundamental que el matrimonio y la unión de hecho estable están protegidos por el Estado, y se señala que el acuerdo voluntario del hombre y la mujer establece la unión, y se puede establecer la disolución por mutuo consentimiento o por la voluntad de una de las partes.

Por su parte el Código Civil de 1904, contiene muchas disposiciones relacionadas al Derecho de Familia, las cuales han sido reformadas por una serie de leyes que han buscado como modernizar las definiciones legales relativas a esta materia. Estas leyes ordinarias son:

- Ley de Alimentos (Ley N° 143)
- Ley de Adopción (Decreto N° 862)
- Ley para la Disolución del Matrimonio por Voluntad de una de las Partes y sus Reformas (Ley N° 38)
- Ley reguladora de la Relación Padre, Madre Hijos. (Decreto N° 1065)
- Ley de Promoción, Protección y Mantenimiento de la Lactancia Materna y Regulación de la Comercialización de Sucedáneos de la leche Materna (Ley N° 295)

A su vez, otras leyes que desarrollan el tema de familia son:

- El Código Penal y sus Reformas, en lo atinente a la Omisión Deliberada para la prestación de Alimentos y Otras Agresiones Sexuales.
- Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA),
- Reforma a la Ley Creadora de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Ley N° 212), que instaura la figura de la Procuradora Especial de la Mujer y Procurador Especial de la Niñez y la Adolescencia;
- Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley N° 346), su Reglamento y Directrices nacionales que contemplan la conformación de una Unidad Especializada de Mujer, Niñez y Adolescencia para atender los casos relacionados a este segmento de la sociedad;
- Ley Orgánica de la Policía Nacional (Ley N° 228) y sus Reglamentos que contempla la creación de las Comisarías de la Mujer y la Niñez;
- Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley N° 290) que crea al Ministerio de la Familia como ente rector de la Política de Protección Especial hacia la Familia, niñez y la adolescencia;

En síntesis, Nicaragua tanto en su Constitución, como en los tratados internacionales en los que es parte y la legislación de desarrollo, cuenta con instrumentos jurídicos que establecen un estándar adecuado de protección de los derechos humanos en general, y de la familia en particular, con especial énfasis en la protección de la niñez y las mujeres.

A través de ellos se regula el principio de igualdad plena entre hombres y mujeres y se consigna a la familia como la unidad fundamental de la sociedad, la misma que se debe basar en relaciones de solidaridad, equidad y respeto y que requiere de la protección del Estado. Además, en el país se han dado avances también en la legislación secundaria, siendo que la Asamblea Nacional ha aprobado y reformado una serie de leyes de carácter sustantivo y procesal que reconocen derechos de las mujeres, a la niñez y la familia.

Esta nueva legislación plantea en el texto la “*protección integral de la niñez y la adolescencia*”. Se considera a la niñez tan importante, que se ha aprobado un Código de la Niñez y la Adolescencia y existen una serie de instituciones que se preocupan por su situación.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Estado por armonizar las obligaciones establecidas en el marco jurídico internacional con el marco jurídico nacional, aún quedan muchos desafíos y tareas pendientes. No solo el problema se vislumbra por la existencia de cierta legislación equívoca que marca ciertas pautas discriminatorias, sino, principalmente, por la existencia de prácticas desde el Estado y, particularmente desde el sistema de justicia, que genera muchas veces prácticas, resoluciones y jurisprudencia que lesionan los ámbitos del derecho de familia⁸⁶.

b) Arquitectura institucional para la protección de la familia

El tema de familia, es abordado también por toda la institucionalidad que se ha creado en los últimos años desde la administración pública, buscando estructurar un campo de apoyo y protección al menor y a las mujeres. En Nicaragua se han creado una serie de instituciones que buscan coadyuvar a ello, siendo las siguientes:

- Ministerio de la Familia (MIFAMILIA)
- Procuraduría General de la República (Procuraduría Civil)
- Defensoría pública (Equipo de Familia)
- Ministerio Público (Unidad Especializada por Omisión Deliberada y Desacato)
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (con dos Procuradurías Especiales, la Mujer y la de Niñez y Adolescencia) y
- Policía Nacional (Comisarías de la Mujer)

Es importante señalar que el Ministerio de la Familia (MIFAMILIA), tiene un rol promotor, pero también de defensa de la familia y la niñez. Mediante la Dirección General de Protección Especial⁸⁷

La participación de MIFAMILIA en el sistema de justicia es muy importante, por lo que llama la atención que no participe en la Sub Mesa Justicia, y no existan iniciativas para que esté involucrada en las propuestas del sector y en el Plan Justicia.

⁸⁶ SÁNCHEZ TORUÑO, Sara Isabel. Francisco Martín JACAMO RAMÍREZ y Carlos Emilio LOPEZ HURTADO. Diagnóstico sobre el Acceso de las Mujeres a la Justicia. AECI-Nicaragua. Managua, 2005. p. 46.

⁸⁷ Tiene tres actuaciones principales: Participa como parte en procesos judiciales de Derecho de Familia, para los casos de Desamparo y Adopción; Participa en la emisión de dictámenes y se pronuncia en procesos judiciales de Derecho de Familia: Disolución del vínculo matrimonial por voluntad de una de las partes; Relaciones entre Madre, Padre e Hijos; Pérdida de Patria Potestad; Guarda de Menores; Solicitud de autorización para enajenar bienes de menores, entre otros; y conoce de alimentos y tutela de menores administrativamente, en las Delegaciones Zonales que existen por sectores en Managua y Departamentales en el resto del país.

De otro lado, como representante del Estado y de los intereses de la sociedad nicaragüense, la PGR, en el ámbito de familia, participa de los procesos judiciales de esta naturaleza a través de la Procuraduría Civil, para dictaminar en diversos casos. Sus dictámenes en la mayoría de los casos son elaborados sobre la base del contenido del expediente, sin conocer al justiciable. No se entiende en verdad su papel en el proceso, por lo que se señala que su presencia más bien es causa de dilación, no aportando ningún aspecto positivo⁸⁸.

La CSJ, con apoyo de la cooperación internacional (AECI), creó una Unidad de Familia dentro de la defensoría pública, conformada por cuatro abogados⁸⁹. Sin embargo, como lo expresa su número, es una medida aún insuficiente. Este esfuerzo, quizás debería ser coordinado con MIFAMILIA, para ver de qué modo se pueden potenciar las iniciativas de defensa de los derechos de las mujeres y niños.

Importante es destacar la labor del MP, a través de la unidad especializada de omisión deliberada y desacato. Creada en abril del 2005⁹⁰, esta dependencia fiscal, está conformada por dos fiscales y solo existe en Managua; su misión es atender los casos en donde se acude a la vía penal cuando el obligado omite prestar los alimentos estando obligado por mandato judicial (delito de omisión deliberada de alimentos o por desacato). Lamentablemente, la atención a las usuarias, no se efectúa de forma directa por esta unidad especializada, sino que pasan por la estructura definida en el MP (centro de atención fiscal) o en la comisaría de la mujer⁹¹. Así mismo el MP ha constituido la unidad especializada de violencia intrafamiliar para atender las causas relativas a este tipo de delitos, igualmente esta unidad, solo existe en el ámbito central.

Por su lado, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, a través de las Procuradurías Especiales para la Mujer y para la Niñez y la Adolescencia, interviene en los conflictos denunciados o que llegan a su conocimiento, en los que se presume que hay violación de derechos humanos por parte de funcionarios públicos. Por su lado, la PN, cuenta con las comisarías de la mujer, que se encuentran en las Estaciones de la PN, teniendo presencia en el ámbito nacional, en las cabeceras departamentales y algunos municipios del país.

Llama la atención que a pesar de esta frondosa institucionalidad, y a pesar de estar establecido en la Ley N° 260, LOPJ, aún no se hayan creado los juzgados especializados en esta materia. Asimismo, es cuestionable que no existan mecanismos que permitan potenciar las capacidades interinstitucionales en el ámbito de la familia, para que se de una adecuada coordinación en todos estos esfuerzos importantes instituciones.

c) La situación judicial del ámbito del derecho de familia

Un reciente estudio sobre la materia detalla que en Nicaragua, los procesos civiles y por consiguiente los de familia se caracterizan por⁹²:

- **Falta de uniformidad.** Los procesos civiles se realizan a través de diversos tipos de procesos; generalmente, cada pretensión tiene su propio trámite, situación que conduce a una complejidad procesal para el juez, para los abogados y para las partes.
- **Altamente formalistas.** El procedimiento es esencialmente escrito, lo que implica que la sentencia tiene que basarse únicamente en lo que consta por escrito en el expediente judicial.

88 Para un conocimiento de lo que hace la Procuraduría Civil ver el capítulo IV de este informe.

89 Iniciaron actividades de asesoría legal y acompañamiento en esta materia a partir del uno de abril de 2005, contando para su formación con el financiamiento de Agencia Española de Cooperación (AECI)

90 También con auspicio de AECI

91 Ibidem. p. 66

92 Ibidem. p. 49

- **El procedimiento se divide en fases rígidas y con articulaciones que lo recargan.** Los procesos tienen una serie de pasos que deben cumplirse de manera rigurosa, además que tienen una serie de trámites y actos que atrasan el juicio: excepciones dilatorias que paralizan el juicio, incidentes de previo pronunciamiento y un limitado derecho de recurrir contra las resoluciones judiciales, salvo las excepciones legales.
- **Práctica de no impulso de oficio.** Aunque se autoriza al juez o tribunal a actuar de oficio en forma excepcional, por ejemplo en el proceso de divorcio unilateral, normalmente se impone la práctica de que las partes son las que disponen el impulso del proceso. Cuando las partes, tienen limitada capacidad de gestión, característica de quienes demandan en materia de familia, los procesos se estancan y por consiguiente se retarda la sentencia.
- **Se aplica el principio de igualdad procesal a lo largo del proceso.** Esto implica una desventaja para las o los actores de los procesos de familia, sobre todo en la acción de alimentos, pues generalmente no están en igualdad de condiciones materiales para litigar.
- **No se aplica el principio de inmediación en todos los casos.** En los juzgados en donde se concentra mayor número de causas, las partes tratan con los o las secretarías, y eventualmente pueden abordar en audiencias particulares a los jueces.
- **Pagos indebidos.** Prevalece una práctica silenciosa de estimular el impulso del proceso mediante pagos irregulares a quienes pueden promover la agilización del proceso. Por otro lado, hay diligencias en las que es preciso que el que las promueve, tenga que pagar para su realización porque el sistema no las cubre o porque la práctica de efectuar esos cobros se ha impuesto, aun cuando oficialmente se hayan prohibido. Esta realidad también se constituye en un obstáculo para acceder a la justicia.
- **Rige el sistema de la prueba legal** con listas cerradas, aunque por excepción se aprecia la prueba pericial a través de la sana crítica.

A ello, se debe agregar la falta de capacitación en estas materias por parte de jueces y personal auxiliar, que implica que además de que el tema de familia es un tema adicional a los quehaceres habituales, se estructura un factor de insensibilidad por estas materias. A lo complicado de los procesos judiciales en materia de familia, se suma el problema del tiempo que éstos demoran. Un cuadro que presenta el estudio de AECl, es demostrativo de la situación complicada que presentan los casos de derecho de familia, respecto a la retardación judicial.

Acción promovida	Duración Legal	Estimación Duración Real
Alimentos	14 días	De 6 meses a 1 año o más
Disolución del vínculo matrimonial	26 días	De 6 meses a 2 años, en casos donde existe. Conflicto sobre alimentos, guarda o bienes patrimoniales, puede durar más tiempo.
Relaciones entre Madre, Padre e Hijos.	14 días	6 meses a 2 años o más
Adopción	30 días	4 meses a 1 año o más.
Pérdida de Patria Potestad	14 días	8 meses a 2 años o más.
Declaratoria de total desamparo	14 días	3 meses a 1 año.

Fuente: SÁNCHEZ TORUÑO, Sara Isabel. Francisco Martín JACAMO RAMÍREZ y Carlos Emilio LOPEZ HURTADO. Diagnóstico sobre el Acceso de las Mujeres a la Justicia. AECl-Nicaragua. Managua, 2005

Como puede verificarse, los procesos duran en promedio mucho más tiempo que las previsiones legales, siendo muy criticable la situación de los casos de los procesos de alimentos, debido a que es un proceso que implica la subsistencia de las personas. Como puede observarse, estos casos demoran en promedio no menos de 6 meses, cuando debieran durar un máximo 14 días.

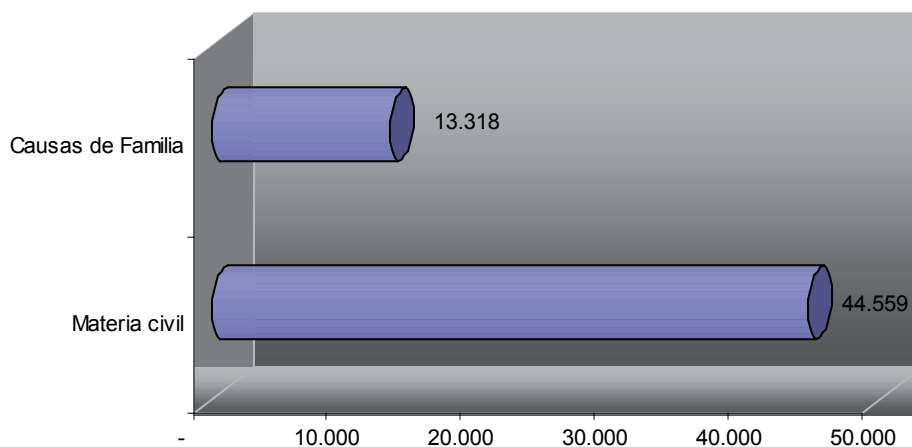
Más aún, ese estudio concluye que la retardación es un problema mayúsculo, en particular, en cuanto a los casos de demandas de alimentos en las que sólo el 30% de las causas que ingresan el mismo año se resuelven.

Además, como sucede en muchos países, existe un problema de cumplimiento de la ejecución de las sentencias en este tipo de procesos, debido a que las mismas no se pueden hacer efectivas; sin embargo, dada la naturaleza de las prestaciones en juego, aquí es especialmente sensible este problema.

Finalmente, es importante puntualizar la demanda de casos existente. Durante el 2004, según estadísticas de la CSJ, ingresaron a los juzgados locales y de distrito del país 13,318 casos de familia, que representa un 29.9% de los casos que llegaron a estos juzgados (el total de ingresos de causas civiles que incluyen a asuntos de familia es 44,559 expedientes)

En un estudio que se hizo sobre las causas que ingresaron a los juzgados de distrito civil de Managua⁹³, se encontró que todas las causas que estos recibieron en el 2004, el 29.17% corresponde a la materia de familia. Es decir que de cada 100 casos civiles, 30 son casos de familia. Esta es una proporción importante, para sustentar la necesidad de que se cuenten con juzgados especializados en esta materia, que puedan contribuir a superar los obstáculos explicados.

Causas civiles y de familia presentadas a Juzgados Locales y de Distrito, en el ámbito nacional, 2004



Fuente: Datos de la CSJ, 2004
Elaboración propia

A su vez, es interesante describir las materias en que se distribuyen los procesos en los casos de derecho de familia.

93 MEZA, Auxiliadora y otras. Análisis Jurídico de Sentencias relativas a delitos de violencia intrafamiliar y sexual y demandas civiles en materia de familia. AECL, Managua, 2005.

Según cifras del CSJ correspondientes al 2004, las causas más demandadas en materia de familia en Managua durante el período 2002-2004 corresponden a la disolución del vínculo matrimonial por voluntad de una de las partes, con 6,368 que representa el 63.5% de las causas de familia. A su vez, en segundo lugar aparecen los casos de demandas de alimentos, con 2,368 casos que representa el 23.61% de los casos de familia. Entre ambas concentran el 87.11% de las causas de familia que fueron tramitadas en los Juzgados de distrito civil de Managua.

La CSJ tiene contemplado dentro de su Plan Operativo Global, la creación de al menos dos juzgados de familia en el departamento de Managua. La apertura de estos juzgados especializados permitiría atender las demandas de esta materia de manera concentrada y no dispersa como se atienden actualmente. Por otro lado, se abriría la posibilidad de formular e implementar un manual de procedimientos para estos juzgados de tal modo que el abordaje judicial de estos casos siga una metodología apropiada para los mismos.

La articulación o coordinación de las distintas instituciones que participan en la atención a las causas de familia es también un desafío que desde el sector público debe ser resuelto, se hace preciso que el Estado de Nicaragua, oriente sus acciones hacia la familia sobre la base de políticas que traten de manera coherente la atención a este tema.

Finalmente, es una necesidad la aprobación e implementación del Código de Familia, de modo que se cuente con un marco legal armónico y moderno, correspondiente a las nuevas visiones y desafíos que impone el tema de familia.

2.4.3. La justicia laboral

a) Marco general del empleo en Nicaragua

De acuerdo a la encuesta de hogares y empleo aplicada por el INEC de noviembre de 2004, en Nicaragua existe una población ocupada que asciende a 1.97 millones de habitantes. Sin embargo, el mismo informe señala que la mayoría de los y las ocupadas se encuentran en el sector informal con un 63%, no siendo buenas las opciones laborales que ofrece este sector. Se estima que un 30% de las personas ocupadas lo hacen de manera temporal o a tiempo parcial. Además, las cifras oficiales reconocen que unas 138 mil personas se encuentran en situación de desempleo abierto. Esto representa aproximadamente el 7% de la población en edad de trabajar.

b) Marco legal

El marco legal en materia laboral está contenido en una serie de disposiciones. Desde la Constitución Política de la República, los tratados internacionales de la OIT⁹⁴, el Código del Trabajo, otras leyes ordinarias relativas a las relaciones laborales y las disposiciones administrativas, establecen el catálogo normativo⁹⁵. Sin embargo, el tema relevante es la verificación de su cumplimiento.

La Constitución consigna una serie de derechos de carácter laboral, entre los que están, el derecho al trabajo, la igualdad en el salario por trabajo igual, la inembargabilidad del salario mínimo y las prestaciones sociales, la seguridad ocupacional ante los riesgos del trabajo, la jornada laboral de ocho horas, descanso con goce de salario, vacaciones, decimotercer salario, estabilidad en el trabajo, seguridad social, derecho a la huelga, libertad sindical, protección para la mujer trabajadora en estado de embarazo.

94 Los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados por Nicaragua al 2005 son 59, de estos 5 han sido denunciados, es decir que son 54 los convenios vigentes.

95 Leyes importantes que regulan las relaciones laborales son: Ley de carrera educativa, Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Ley de Carrera Municipal y Ley de Carrera Judicial

Nicaragua adoptó en 1996 un nuevo Código del Trabajo, que reemplazó al de 1945. Contiene el tratamiento de los derechos sustantivos y los procedimientos judiciales y administrativos.

La estimación de los niveles de cumplimiento de la legislación es un proceso complejo. Precisamente, muchos de los potenciales problemas que puede enfrentarse en el ámbito judicial son derivados de la no aplicación de la ley laboral. Los problemas de discriminación, de negar el trabajo a la mujer embarazada o no cumplir la prohibición de despedir a la mujer embarazada, la inequidad en el pago de remuneraciones a hombres y mujeres, la situación de precariedad en el empleo público⁹⁶, la contratación laboral temporal para funciones permanentes, el despido arbitrario o sin causa justa, entre otros aspectos, son los que conducen a los conflictos y a la búsqueda de solución en los planos administrativos y judicial.

c) Arquitectura institucional para la protección de los derechos laborales

En Nicaragua existen tres vías institucionales para reclamar el cumplimiento de derechos laborales: i) trámites administrativos ante el Ministerio del Trabajo; ii) procesos judiciales ordinarios ante los jueces del trabajo; y, iii) el recurso de amparo, cuando se violenta un derecho de carácter constitucional por parte del Ministerio del Trabajo.

El Ministerio del Trabajo, tiene la responsabilidad de formular y ejecutar la política laboral, pero también de evaluar su cumplimiento, por parte de los agentes económicos y sociales. En esa medida, de acuerdo a las atribuciones establecidas en la Ley N° 290, de organización, procedimientos y competencias del Poder Ejecutivo, este Ministerio debe velar por el estricto cumplimiento de la legislación laboral, mediante un sistema de inspección del trabajo de cobertura nacional, a fin de promover una mejor relación entre trabajadores y empleadores. De igual forma, debe promover el diálogo y la concertación, como formas civilizadas de dirimir las diferencias y solucionar los conflictos laborales, tanto individuales como colectivos, eliminando definitivamente el uso de acciones coercitivas y garantizar el principio constitucional de la libertad sindical.

En casos de violación de derechos laborales relativos al fuero sindical, a la mujer embarazada, violación a cláusulas del convenio colectivo y al despido por causa justa, se efectúa un reclamo ante el servicio de Inspectoría. El Ministerio cuenta con un servicio de Inspectoría⁹⁷, que funciona en Managua y en cada departamento del país, el mismo que tiene la función de inspeccionar los centros de trabajo, para garantizar el cumplimiento de las normas laborales y promover la solución de los conflictos laborales, por la vía de la conciliación o mediante resoluciones administrativas. Estas inspectorías constituyen la primera instancia administrativa en la resolución de los conflictos laborales.

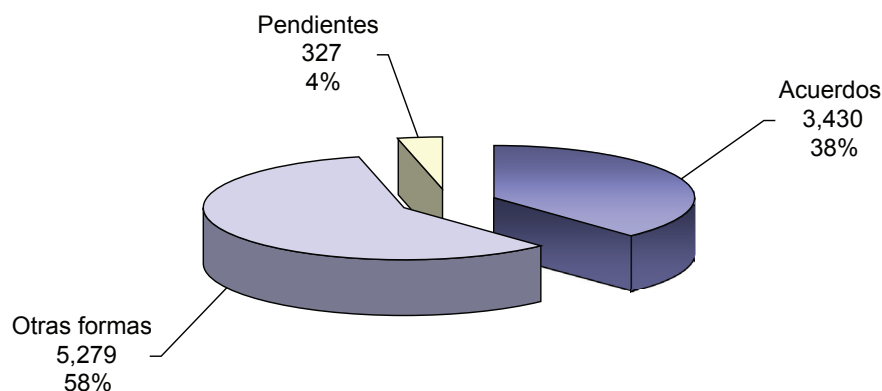
Respecto al tipo de reclamo laboral, las estadísticas señalan que en el año 2004, se presentaron a conciliación 9,036 reclamos laborales, de los cuales en 2,956 casos (32.7%), se acordó que se efectuara pago por parte de los empleadores, 3,420 casos (37.8%) fueron abandonados y 1,798 casos (19.8%), fueron remitidos a los juzgados. Se registran 327 causas pendientes de solución⁹⁸. El 58% de los casos ocurrieron en el departamento de Managua. El siguiente gráfico muestra las estadísticas en el ámbito nacional:

⁹⁶ En proceso de ser superada con la Ley N° 476, Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, de diciembre del 2003

⁹⁷ Se cuenta con 76 inspectores del trabajo más 14 inspectores de Higiene y Seguridad en el trabajo. El servicio no parece ser muy eficaz, pues según los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Trabajo 2003 y 2004, en el año 2003, se programaron 1741 inspecciones y se ejecutaron 707 (41%), mientras que en el año 2004, se programaron por parte del Ministerio, 1514 inspecciones de las cuales se efectuaron 999 (66%) Tienen pocos medios o ningún transporte a su disposición y limitados medios de trabajo.

⁹⁸ Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo, 2004

Solución de los reclamos laborales ventilados por conciliación individual, en el ámbito nacional, 2004



Fuente: Cifras del Nivel Central e Inspectorías Departamentales. Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo, 2004.

Según los artículos 49° y 54° los artículos de la Ley N° 260, LOPJ, existen juzgados del distrito del trabajo y juzgados locales del trabajo. Sin embargo, como ya ha sido dicho, en Nicaragua, sólo hay tres juzgados en esta materia: dos en Managua y uno en León. En el resto del país los jueces de lo civil, son quienes conocen y resuelven los conflictos laborales.

La materia laboral representa apenas un promedio de 2.3% de las causas que ingresan anualmente. Esto corresponde a 11,502 procesos en el período que va de 2001 a 2004. Estos datos, frente a la situación general del empleo revelan que existen quizás problemas de acceso a la justicia de las personas que tienen un empleo precario y que no ejercen en la práctica sus derechos; quizás también puede ser que los mecanismos de mediación son muy eficaces.

Un aspecto importante en el proceso es el relativo al trámite conciliatorio, que representa una debilidad, ya que es realizado en muchas ocasiones, por jueces o secretarios, sin el debido entrenamiento en técnicas de negociación y conciliación, y sin tener capacidad para crear un ambiente de mutuo intercambio de concesiones, que permita a las partes resolver al menos un componente sustantivo de sus pretensiones originales.

Otra dificultad que enfrentan los trabajadores es la concepción y la práctica civilista que prevalece en una buena parte de las autoridades judiciales. La concepción civilista opera bajo principios distintos de los que expresa el Código del Trabajo. Bajo este concepto se ignora el principio de oralidad, se hace prevalecer el formalismo por encima del fondo del conflicto. Igualmente todos los principios consignados en el título preliminar, muchas veces son abiertamente ignorados al tramitar los procesos o al dictar las sentencias.

Un problema que se ha detectado, es la condición de los procesos, enfáticamente escritos y en donde la oralidad se encuentra relegada, lo que ocasiona procesos de larga duración y sujetos a las mismas trampas, formalidades e incidencias del juicio civil.

La retardación es un problema serio que hay que resolver. En efecto, en el año 2003, según lo

refleja la memoria de la Corte Suprema de Justicia, ingresaron a los juzgados de Nicaragua, un total de 2,537, y de estas solo se resolvieron 744, para un 29% de resolución.

En el año 2004, ingresaron 2824 casos, de los cuales solo se resolvieron 603 casos de ese año y 1100 casos de años anteriores. Como se puede observar, la tasa de resolución de los procesos ha ido descendiendo en los últimos años, mientras que por el contrario la demanda fue incrementándose.⁹⁹ A su vez es destacable que durante el 2004 se hayan resuelto 1100 casos de años anteriores.

Procesos laborales ingresados-resueltos en el ámbito de Juzgados 2002-2004			
Año	Ingresos	Resueltos	Pendientes por año
2002	2,441	951	1,490
2003	2,537	744	1,793
2004	2,824	603	2,221

Fuente: Datos estadísticos, CSJ, 2002, 2003 y 2004

Elaboración propia

Con ello se aprecia un problema de atención oportuna de los casos y una escasa producción. En términos proporcionales la tendencia es negativa, produciendo solo en el 2002 el 39%, mientras que en el 2003 fue de 29% y en 2004 solo del 20%.

2.4.4. Justicia constitucional

La Constitución que actualmente rige Nicaragua data de 1987. Ha sido reformada en 1995, 2000 y 2006. La Constitución Política contempla la protección de un catálogo muy amplio de derechos fundamentales, siendo que además Nicaragua ha ratificado 18 instrumentos internacionales de protección de derechos humanos de un total de 56, y en el artículo 46° de su Carta Magna establece que los derechos consignados en 5 de esos instrumentos tienen plena vigencia. Esta Constitución establece el Recurso por Inconstitucionalidad contra leyes, decretos o reglamentos que se opongan a lo prescrito por la Constitución, el Recurso de Amparo contra toda disposición, acto o resolución y, en general, contra toda acción u omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismo que viole o trate de violar los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política y el Recurso de Exhibición Personal a favor de aquellos cuya libertad, integridad física y seguridad sean violadas o estén en peligro de serlo.

La misma Constitución indica que la Ley de Amparo regulará esta materia. La Ley de Amparo actual es la Ley N° 49, de noviembre de 1988. Ha habido una reforma sustancial aprobada por la Ley N° 205, de septiembre de 1995, que fue una reforma sustantiva dado que establece la improcedencia del Recurso de Inconstitucionalidad contra la Constitución y las reformas constitucionales, excepto, cuando estando en vigencia estas, se aleguen vicios de procedimiento en su tramitación, discusión y aprobación. Así mismo, se establece la improcedencia del recurso contra diversas situaciones jurídicas o actos del Estado, entre las que se contemplan: las resoluciones de los funcionarios judiciales en asuntos de su competencia, el proceso de formación de la ley, resoluciones electorales. Igualmente no cabe el recurso cuando han cesado los actos, cuando se han consumado o han sido admitidos. Así mismo no cabe en relación a actos relativos a la organización de los Poderes del Estado y el nombramiento o destitución de funcionarios.

La Sala de lo Constitucional de la CSJ, entre sus funciones, conoce y resuelve los recursos de amparo, y proyecta las sentencias para los recursos de inconstitucionalidad, cuya resolución se reserva a la Corte Plena.

⁹⁹ La Memoria de la CSJ del 2004, señala que en ese año, ingresaron 2786 casos, de los cuales solo se resolvieron 558 casos durante ese año, para un 20% de resolución.

a) El Recurso por Inconstitucionalidad

Tanto la Constitución como la Ley de Amparo consignan, la posibilidad de hacer uso de este recurso, cuando una ley, decreto o reglamento, y en general cualquier acto normativo de rango inferior a la Constitución, se opone a lo prescrito en ella.

El recurso puede ser interpuesto por cualquier persona ante la CSJ. Debe ser interpuesto dentro los siguientes 60 días después de la entrada en vigencia de la ley, decreto o reglamento contra el que se recurra.

En el año 2004, fueron presentados 28 recursos por inconstitucionalidad, en ese mismo año se resolvió solo 1 de esos recursos (lo que constituye solamente el 3.5% de todos los casos ingresados). En ese mismo año fueron resueltos otros 9 recursos correspondientes al acumulado (año o años anteriores). Generalmente, los recursos por inconstitucionalidad siguen la misma suerte de permanecer largo tiempo a la espera de sentencia.

b) Recurso de Amparo

El recurso de amparo se interpone ante el tribunal de apelaciones respectivo, Este conocerá las primeras actuaciones hasta la suspensión del acto, inclusive. Antes de la reforma constitucional de 1995, la Corte Plena conocía y resolvía el recurso de amparo; posteriormente, al establecerse la organización de la CSJ en Salas, corresponde a la Sala Constitucional conocer de este Recurso y dictar la resolución definitiva.

La Ley de Amparo de 1988, al referirse a los requisitos del recurso de amparo, establece que podrá interponerse personalmente, o por apoderado especialmente facultado para ello. Un formalismo carente de justificación, que lo único que garantiza es poner un obstáculo para tratar el fondo del recurso. En reiterada jurisprudencia, se han desestimado recursos por no presentar el recurrente el poder especial, con cláusula para recurrir de Amparo. Sin embargo, a partir de la Sentencia N° 161, del 9 de octubre de 1998, la Sala Constitucional ha considerado suficiente un poder general judicial, o un poder generalísimo, que contenga tal facultad especial. Es bueno no exigir tantas formalidades en el caso de la defensa de los derechos fundamentales.

En lo concerniente a las personas jurídicas, las leyes de amparo en general han limitado su prerrogativa para recurrir de amparo, a los casos en que exista una lesión de sus intereses patrimoniales. La Ley de Amparo vigente, a diferencia de sus predecesoras, no limita la prerrogativa de las personas jurídicas de recurrir en defensa de un interés no patrimonial, dejando abierta la posibilidad de reclamar la lesión de otros intereses.

c) Ingresos y Resolución de Recursos de Amparo

Según los registros de la CSJ, en Nicaragua de 1913 al año 2001 se registran 3,722 sentencias sobre recursos de amparo.¹⁰⁰ Desde la entrada en vigencia de la Ley de Amparo (enero 1989) hasta 1995, fueron presentados ante la CSJ, 747 recursos de amparo, de los cuales 264 (35%) fueron resueltos dentro de ese período.

De septiembre de 1995, cuando se crea la Sala de lo Constitucional, a septiembre de 2000, se recibieron 914 recursos de amparo. Durante ese período se dictaron 808 sentencias, tanto del período como del acumulado.

¹⁰⁰ Presentación de la Dra. Josefina Ramos, Presidenta del la Sala Constitucional de la CSJ de Nicaragua ante el VII Congreso Iberoamericano de Justicia Constitucional, México Año 2002.

Es decir, que desde la entrada en vigencia de la Ley de Amparo (1989) hasta el año 2000, fueron presentados 1,661 recursos de amparo y fueron fallados 1,072 (64%). Más recientemente, en el período 2002-2004, se han recibido 1,519 casos, conforme a la siguiente información:

Acciones de amparo recibidas en la CSJ 2002 - 2004				
Año	2002	2003	2004	Total
Ingreso	360	522	637	1,519
Resuelto	130	193	158	481
% Resuelto	36%	37%	25%	32%

Fuente: Dirección de Estadísticas. Poder Judicial

Elaboración propia.

Los años 2002, 2003 y 2004 indican los niveles de ingreso y el porcentaje de resolución de este recurso ante la Sala de lo Constitucional. Se puede apreciar que el ingreso más alto no llega a las 700 causas y que el más alto nivel de resolución en el mismo año no supera el 37%. En general durante todo este período en el que ingresaron 1,519 recursos, las resoluciones emitidas alcanzan 481 casos (32%)

Asimismo, entre los años 2002 a 2004, se ha producido un ingreso creciente de recursos de amparo en los Tribunales de apelación del país¹⁰¹, que se reflejan en el siguiente cuadro. Es apreciable la elevación del ingreso en el año 2004, que supera en más de 2000 casos a la cantidad que se presentó con respecto al 2003.

Acciones de Amparo tramitadas en los Tribunales de Apelaciones 2002 - 2004				
Año	2002	2003	2004	Total
Amparo	581	749	2,883	4,213
Tramitados a la Sala Constitucional de la CSJ	360	522	637	1,519

Fuente: Dirección de Estadísticas. Poder Judicial

Elaboración propia.

Las cifras de ingreso de recursos de amparo a los tribunales de apelación, instancia de recepción y trámite hacia la Corte Suprema, son ligeramente menores que los que llegan a la Sala de lo Constitucional. La explicación es que los tribunales de apelación juegan su rol de filtro de las causas improcedentes por omisiones de forma. En el año 2004, sólo 637 recursos fueron interpuestos directamente a la Sala de lo Constitucional de la CSJ. Esto quiere decir que son pocos los que insisten en continuar con el mismo después que ha sido rechazado en el tribunal de apelación.

d) El recurso de exhibición personal

El recurso de exhibición personal es la denominación que utiliza la Constitución de 1987, para referirse a la tradicional acción de habeas corpus. Debe ser interpuesto ante la Sala de lo Penal del respectivo tribunal de apelación, que debe pedir informe al funcionario contra el que se recurre en un término de 24 horas, con este o sin este, el tribunal decide la admisión o rechazo del recurso.

101 Es preciso aclarar que es diferente el número de casos que ingresa a la CSJ, de los que ingresan a los Tribunales de Apelaciones, siendo que no todos los casos de los Tribunales van a la Corte.

Los recursos de exhibición personal, en estos cuatro años han evolucionado de la siguiente forma:

Recursos de Exhibición Personal 2001-2004					
Año	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Interpuestos	5,378	5,280	3,258	3,197	17,113
Resueltos	4,357	3,732	2,626	2,572	13,287
% Resueltos	81%	71%	81%	80%	78%

Fuente: Dirección de Estadísticas. Poder Judicial
Elaboración propia.

Como se puede observar, la tramitación y resolución de este tipo de recursos es de los más ágiles que realizan los tribunales de apelación. Se contabiliza en promedio un 78% de casos resueltos en el mismo período en que fueron interpuestos.

Finalmente, la cantidad de recursos de exhibición ha ido disminuyendo, esto es un efecto directo de la aplicación del Código Procesal Penal, con el que se evita en términos normativos la posibilidad de detenciones ilegales.

e) Comentario final

Aún y cuando existe un marco constitucional adecuado para la incorporación y defensa de los derechos fundamentales en las resoluciones judiciales, son pocos los jueces que conocen esta materia y que la aplican. Y es que el modelo de protección de derechos constitucionales establecido en Nicaragua, deposita esta responsabilidad en los tribunales de apelación y la Sala Constitucional de la CSJ. Con este modelo, el acceso a la justicia constitucional efectivamente es limitado por su accesibilidad geográfica y los costos que ello supone a las personas. Resulta más accesible reclamar un derecho consignado en una ley ordinaria que conseguir la protección de un derecho constitucional, pues en estos casos el ciudadano puede generalmente litigar en su lugar de origen, siendo que en las acciones de amparo debe trasladarse si no vive en la cabecera del Departamento. En otros países son competentes para conocer de este tipo de acciones los jueces de primera instancia, siendo oportuno estudiar si ello es factible de postular en el país para garantizar mayor accesibilidad.

Este comentario es importante tenerlo en cuenta, pues se da la paradoja de que procesos de menor importancia como la exigencia del pago de una deuda, el cumplimiento de una obligación de hacer, un desalojo o un divorcio, tiene mayor accesibilidad que un proceso por la defensa de un derecho fundamental, ya que en esos casos se podrá acudir a un Juzgado de distrito o local, según el caso, más cerca de la zona en donde vive el ciudadano, mientras que en un amparo la persona deberá trasladarse a la cabecera del Departamento para presentar su caso ante el Tribunal de Apelaciones y luego a Managua para litigar el tema de fondo.

Esto, como hemos dicho no es común. En México son competentes los jueces de distrito. En Colombia, sólo se condiciona la presentación de las demandas llamadas de tutela (equivalentes al amparo) al criterio del territorio, por lo que cualquier instancia es competente para resolver este proceso.

Por ejemplo, en Ecuador, la legislación sobre el amparo precisa que la primera instancia para conocer este proceso puede ser un *juzgado* o un *tribunal de instancia* (Ley de Control Constitucional, Artículo 46º). En I Perú, el proceso de amparo se inicia ante los *juzgados* especializados en lo civil. En el caso de los procesos de amparo contra resoluciones judiciales, conocen en primera instancia las *cortes superiores*.

Quizás, una buena fórmula la tenemos en el caso de Bolivia, en donde el artículo 19º de la Constitución dispone que si la demanda de amparo se presenta en las capitales de Departamento

corresponderá su conocimiento a las *cortes superiores* (órganos colegiados), mientras que si se presenta en las provincias esta tarea corresponderá a los *Juzgados de Partido* (órganos unipersonales). Habría que valorar el derecho comparado para ver qué mejores opciones tenemos, a fin de contemplar una opción acorde con las mayores y mejores facilidades a los ciudadanos para el acceso a la justicia.

2.4.5. Justicia contencioso administrativa

La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en Nicaragua nació recientemente, con la aprobación y entrada en vigencia de la Ley N° 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Lograr el consenso y la aprobación de la ley duró más de cinco años, los cuales no bastaron para conciliar los intereses de los que ejercen los poderes del Estado. La Ley fue aprobada en mayo del año 2000, fue publicada en julio del mismo año y entró en vigencia en mayo de 2001, después de 10 meses de *vacatio legis*.

Sin embargo, casi inmediatamente fue interpuesto un recurso por inconstitucionalidad, en el que se alegaba que la Asamblea Nacional estaba invadiendo el poder de la CSJ, entre otras razones, por disponerse en la ley, que si los Magistrados de los Tribunales de Apelación y de la Sala de la CSJ no resolvían estos procesos en los plazos establecidos serían destituidos por la Asamblea Nacional. Ese recurso inmediatamente fue resuelto en forma favorable por la Corte Suprema de Justicia, con lo que se dejaba sin efecto todo el procedimiento contencioso administrativo, quedando la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ como única instancia para tramitar los mencionados procesos.

Se trata de una Sala Especializada que tiene como competencias, conforme a lo dispuesto por el artículo 35° de la LOPJ, conocer de las acciones y recursos que en materia contencioso administrativo que se presenten, así como conocer y resolver los conflictos administrativos surgidos entre los organismos de la administración pública y entre éstos y los particulares, los conflictos que surjan entre las regiones autónomas o entre éstas y los organismos del gobierno central, los conflictos que surjan entre los municipios, o entre éstos y los organismos de las regiones autónomas o del gobierno central, entre otros aspectos. Sin embargo, es obvio que a pesar del catálogo, la mayor relevancia en cuanto a la dimensión que puede tener es el resolver los cuestionamientos que puedan hacer los ciudadanos contra los actos administrativos. Ello, lamentablemente está mediatizado.

En efecto, esta situación de instancia nacional única implica una circunstancia especial, que es lesiva de los derechos de acceso a la justicia de quienes quieren impugnar o cuestionar actos administrativos de entidades públicas, tanto de nivel central como descentralizado, pues obliga a los agraviados a acudir desde cualquier lugar del país a la sede de la corte ubicada en la capital, Managua, para iniciar y tramitar un proceso que será, probablemente, muy prolongado, lo que impide que la persona permanezca mucho tiempo en la ciudad, con todos los costos que ello conlleva.

La realidad de la justicia contencioso-administrativa revela el mejor ejemplo de desincentivo procesal para evitar que se demande al Estado por estas causas. Sin embargo, es una "salida" impropia, pues denota la afectación de un derecho fundamental, pues las personas no podrán defender sus intereses en forma eficaz, al no contarse con el servicio en todo el país.

Las cifras de las causas que en estos años se ha recibido y tramitado es suficiente argumento para evaluar la situación de inaccesibilidad de la justicia-contencioso administrativa en el país:

Demandas contencioso-administrativas período 2002-2006					
Período	Entre 2002 y 2003	2004	2005	2006	Total
Demandas interpuestas	19	11	14	3	47
Resueltas	18	7	11	n.d.	36

n.d. = no disponible

Fuente: Poder Judicial, 2002-2006

Elaboración propia

Como se puede apreciar, de 47 demandas interpuestas en el período 2002-2006, 36 han sido resueltas. La mitad de estas han sido declaradas inadmisibles por falta de competencia, debido a que la de la Sala de lo Contencioso Administrativo, conforme al artículo 36° de la Ley N° 350, conoce de las demandas contra disposiciones de carácter general de la administración pública, la inconstitucionalidad de la ley hace que sea inaplicable que los tribunales de apelación y los jueces reciban o tramiten estas demandas.

Respecto a las entidades demandadas, tienen preeminencia el Poder Ejecutivo y algunos de sus organismos desconcentrados. En el 2004, el Ejecutivo concentró 6 casos de un total de 11, estando los Concejos Municipales en segundo lugar con 4 casos. En el 2005, el Poder Ejecutivo concentró 8 casos, mientras que los demás se distribuyeron entre una serie de entidades como el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, las Municipalidades, la UNAN, entre otros¹⁰².

En términos prácticos, en Nicaragua no existe la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. La protección judicial de los ciudadanos contra la actuación indebida de la Administración Pública está limitada al recurso de amparo, que procede únicamente contra actos violatorios de garantías constitucionales.

En esta situación la Corte ha presentado a la Asamblea Nacional, una iniciativa, que contiene una nueva Ley de lo Contencioso Administrativo¹⁰³, que está en estudio en la Comisión de Justicia. Según diputados de esta Comisión la nueva Ley adoptaría el modelo de tramitación que se sigue con los Recursos de Amparo, es decir, el agraviado después de agotar la vía administrativa, interpone la demanda ante el tribunal de apelaciones de su región y correspondería a la Sala de lo Contencioso Administrativo fallar sobre el fondo del litigio y si el mismo es favorable al demandante en la misma sentencia se mandaría a resarcir los daños.

2.5. La reforma procesal penal

a) Marco legal

Lo acontecido con la reforma procesal penal ha constituido el más importante movimiento de la justicia en los últimos años. En eso no discuten los especialistas, pues ha significado una verdadera reconversión en el modo en que ocurren todos los eventos de la llamada justicia penal, desde la detención de una persona y la atención a la víctima, hasta el internamiento de la persona en un establecimiento penitenciario, pasando obviamente por su juzgamiento.

Está más que justificada esta reforma. Su punto de base era un cuerpo normativo absolutamente anacrónico y cuyo valor conforme a los estándares modernos era muy cuestionable. El viejo Código de Instrucción Criminal de 1879, que rigió el país por más de un siglo, no respondía a las necesidades y exigencias en materia penal contenidas en la Constitución Política, básicamente

102 Entre los demandados del 2005 figuran el Ministro de Fomento Industria y Comercio, el Consejo Municipal de Sébaco, el INE, UNAN, INE, Sucursal Jinotega, la Presidenta del INSS, el Presidente de la República, la Superintendencia de Servicios Públicos, el Intendente de Energía de la Superintendencia, entre otros.

103 Presentado en el año 2003 a la Asamblea Nacional, que hasta la fecha no ha sido aprobado

por responder, a un esquema inquisitivo de persecución penal, que hoy está superado.

El nuevo CPP, fue aprobado por Ley N° 406, el 13 de Noviembre del 2001 y publicado en La Gaceta los días 21 y 24 de Diciembre del 2001. Su implantación suponía que en los dos años siguientes a la entrada en vigencia del CPP, la Asamblea Nacional debía efectuar las provisiones de fondos presupuestarios al MP y al PJ para fortalecer institucionalmente al MP y a la dirección de defensoría pública, de forma tal que pudieran incrementarse el número de fiscales y defensores públicos, hasta satisfacer las necesidades del servicio y extender su cobertura a la totalidad de municipios del país¹⁰⁴.

El nuevo CPP no entró en vigencia inmediatamente¹⁰⁵, estructurándose una estrategia de aplicación paulatina en función a los delitos menos y más graves¹⁰⁶. Este proceso de transitoriedad concluyó el 24 de diciembre de 2004, fecha en la que comenzó a aplicarse en todo el país.

Un proceso como el que ha atravesado Nicaragua, con la reforma procesal penal, no ha sido fácil, como no lo ha sido en ningún país en donde se ha llevado a cabo. Aquí se tuvo, empero, la oportunidad de observar muchas experiencias y poder nutrirse de las mismas para no cometer los mismo errores y para hacer la implementación menos complicada de lo que suele ser.

Una de las fórmulas que se ideó, fue la creación de una Comisión de Coordinación Interinstitucional integrada por el Presidente de la CSJ, el Fiscal General de la República, el Presidente de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Director de la Defensoría pública, el Director Nacional de la Policía Nacional, el Director de la Auditoría Militar, el Director del IML y el Director del SPN. Cuenta además con un Coordinador y un Secretario y, de acuerdo a su norma de creación, debía reunirse trimestralmente en forma ordinaria y extraordinariamente cuando así lo considere. Entre sus atribuciones destacan:

- Coordinar acciones institucionales encaminadas a garantizar la implementación del proceso de reforma procesal penal, la efectiva capacitación de los operadores del sistema y facilitar los medios para el desempeño de sus respectivas funciones;
- Intercambiar criterios acerca de propuestas de políticas institucionales que demande la modernización del sistema de justicia penal y mejore la eficiencia del servicio que prestan al país;
- Evaluar periódicamente las acciones institucionales referidas en el inciso primero e informar a la ciudadanía, en conjunto o por separado, sobre los resultados obtenidos;
- Formular recomendaciones en materia de política criminal, y,
- Cualquier otra que contribuya con la realización efectiva de la justicia penal.

104 De alguna forma, podemos decir que eso se ha cumplido solo en parte. De hecho el MP ha sido el más favorecido pues creció presupuestalmente desde 2003 a 2005 en 140.5%, mientras el PJ lo hizo en 15% en el mismo período. Ver el apéndice económico que se ha preparado por parte del equipo.

105 Conforme al artículo 426°, el CPP comenzó a entrar en vigencia doce meses después de su publicación en La Gaceta, con excepción de las normas contenidas en el Título II, Libro Cuarto, Capítulo Único "De la Coordinación Interinstitucional", que entraron en vigor a partir de la publicación. Es importante señalar que la gradualidad ha sido una característica de la implantación de la reforma procesal penal en Latinoamérica.

106 El artículo 425° señaló un régimen transitorio, por el cual el Código se aplicará en todas las causas por delitos graves iniciadas con posterioridad a su entrada en vigencia. Los juicios y recursos por delitos y faltas iniciados con anterioridad, se continuarán tramitando hasta su finalización conforme el procedimiento con que fueron iniciados. Por un período de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia del Código, se continuó aplicando a los juicios y recursos en causas por delitos menos graves y faltas penales, el procedimiento sumario regulado en el Código de Instrucción Criminal. De la misma forma, los juicios y recursos por delitos menos graves y faltas que, con base en el párrafo anterior, se inicien y tramiten en los juzgados locales durante el período señalado, se continuarán tramitando hasta su finalización conforme el procedimiento con que fueron iniciados.

Asimismo se ideó que a nivel departamental y municipal, operen comisiones de coordinación interinstitucional del sistema de justicia penal, integradas por los respectivos representantes de las instituciones que forman parte de la comisión nacional.

De igual modo, se creó una Comisión Técnica Nacional Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal de la República¹⁰⁷. Estas comisiones en la práctica funcionaron intermitentemente, lo que no permitió buscar soluciones en la coordinación. Ello significó que el proceso de implantación del CPP haya requerido un mayor esfuerzo¹⁰⁸ institucional, por la desarticulación con que se ha operado en este proceso.

Un reciente informe que evalúa la aplicación del CPP, denominado “Evaluación de la Reforma Procesal Penal a tres años de vigencia”, revela¹⁰⁹ como aciertos del proceso, los siguientes:

- Se ha superado el sistema inquisitivo, caracterizado por la escritura, el secreto de diligencias de investigación y de las pruebas; y porque el juez era a la vez acusador y defensor al practicar la investigación y decidir la apertura a juicio;
- Se introduce el “sistema acusatorio”, delimitando la función del juez a la dirección y decisión del proceso penal, estableciendo la correlación entre la acusación y la sentencia.
- Se asigna al MP la promoción y ejercicio de la acción penal.
- Implantación de la oralidad medio por el cual se alcanza la publicidad del proceso y la inmediación del juez y de las partes. Con ello la escritura con el nuevo sistema procesal adoptado se ha reducido esencialmente a los escritos de acusación, apelación y casación. “Este profundo cambio en la forma de hacer justicia es uno de los grandes aciertos de la reforma, por la tendencia cultural que se arrastraba a escribirlo todo y a espaldas de las partes interesadas en la resolución del conflicto”.¹¹⁰

De hecho existe en el país una valoración positiva sobre el CPP. Una encuesta aplicada con auspicio del BID en el 2005, señaló que el 63% de los usuarios sabe que los juicios penales son orales y un 75% de ellos opina que los beneficia porque son rápidos y hay mayor transparencia y credibilidad¹¹¹. Más recientemente, una encuesta aplicada a operadores de justicia, por parte del equipo de consultores que ha elaborado este diagnóstico, ha revelado que el 94.5% de encuestados señala que en general la justicia penal ha mejorado con el nuevo proceso penal.

107 Presidida desde el inicio por el magistrado de la CSJ Marvin Aguilar, que es quien desde el PJ lidera este proceso.

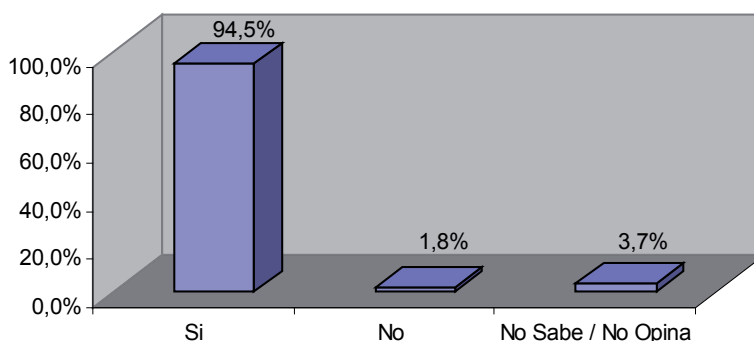
108 El informe de evaluación del CPP efectuado por la Comisión Técnica Nacional Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal de la República, de enero del 2006, señalaba lo siguiente: “Las instancias de coordinación nacional establecidas por mandato del Código Procesal Penal tienen más de un año de no llevar a cabo reuniones ordinarias y extraordinarias, que permitan concertar medios, esfuerzos para la puesta en vigencia de acciones en común, lo cual ha incidido de forma negativa en el nivel territorial que al inicio de la implementación del CPP dependía de las orientaciones y decisiones concensuadas (sic) de estas instancias nacionales. Por lo tanto en la actualidad cada institución opera de forma independiente, lo que conlleva a que los problemas que se presentan no sean solucionados de forma oportuna y expedita.”. p. 13

109 Efectuado por la citada Comisión Técnica Nacional Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal de la República, de enero del 2006.

110 Ibidem. p. 3

111 La encuesta fue realizada por la firma INPRHU-CINASE, en febrero del 2005

¿La justicia penal ha mejorado con la implantación del nuevo sistema procesal penal?



b) Breve descripción sobre los alcances del Código Procesal Penal

El nuevo modelo procesal penal nicaragüense implicó la derogación del sistema inquisitivo, reemplazándolo por uno acusatorio que busca garantizar al imputado y la víctima una tutela procesal efectiva, determinando apropiadamente los roles que corresponden a todos los actores en el proceso (quien investiga, persigue, acusa, juzga y ejecuta lo juzgado). Impulsa la oralidad y publicidad. La separación de la potestad jurisdiccional de la de investigación y persecución penal implicó, pues, un avance notable y configura la superación de una situación distorsionada por décadas, estableciendo los roles definidos.

En el nuevo ordenamiento la titularidad de acción penal la tiene:

- El MP, de oficio, en los delitos de acción pública;
- El MP, previa denuncia de la víctima, en los delitos de acción pública a instancia particular;
- La víctima, constituida en acusador particular o querellante, según el caso, y,
- Cualquier persona, natural o jurídica, en los delitos de acción pública¹¹².

En el caso de las faltas penales, el ejercicio de la acción penal se ejercerá, según el caso, por la víctima, la autoridad administrativa afectada o la Policía Nacional.

El CPP contempla diversas manifestaciones para la aplicación del principio de oportunidad. Una de ellas es la mediación que opera para faltas, delitos imprudentes o culposos, delitos patrimoniales cometidos entre particulares sin mediar violencia o intimidación y delitos sancionados con penas menos graves. Se efectúa de manera previa a la presentación de la acusación o querrela, a través de un acuerdo total o parcial ante un abogado o notario debidamente autorizado, ante la DP o un facilitador de justicia en zonas rurales. Luego de iniciado el proceso penal, el acusado y la víctima podrán solicitar al MP la celebración de un trámite de mediación. De lograrse acuerdo parcial o total, el fiscal presentará el acta correspondiente ante el juez de la causa.

Otros mecanismos lo constituyen la prescindencia de la acción, el acuerdo y la suspensión condicional de la persecución. No se aplicará el principio de oportunidad cuando se trate de delitos contra el Estado o cometidos con ocasión del ejercicio de sus funciones por funcionarios nombrados por el Presidente de la República o la Asamblea Nacional o por los que hayan sido electos popularmente o sean funcionarios de confianza.

¹¹² Son delitos de acción privada, los delitos de calumnia e injurias graves. Son delitos de acción pública a instancia particular, los delitos de violación cuando la víctima sea mayor de dieciocho años, estupro y acoso sexual.

El modelo procesal penal de Nicaragua incluye la existencia de jurados, con lo que se busca la interrelación de la justicia con la comunidad¹¹³. El jurado está integrado por personas legas en derecho, que no tengan impedimento legal y que reúnan los requisitos establecidos por Ley.

El CPP con buen criterio, determina un listado de derechos del imputado, que busca garantizar su posición en el proceso, dentro de un estándar aceptable en el ámbito internacional:

Derechos del Imputado – artículo 95° CPP

- Presentarse espontáneamente en cualquier momento ante la PN, el MP o el juez, acompañado de su defensor, para que se le escuche sobre los hechos que se le imputan;
- Ser informado en el momento de su comparecencia o de su detención de manera clara, precisa, circunstanciada y específica acerca de los hechos que se le imputan;
- Comunicarse con un familiar o abogado de su elección o asociación de asesoría jurídica, para informar sobre su detención, dentro de las primeras tres horas. Cuando se trate de zonas rurales con dificultades de comunicación, este plazo se podrá extender hasta doce horas;
- Amamantar a infantes en edad de lactancia, cuando sea el caso;
- No ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes de su dignidad personal;
- No ser objeto de técnicas o métodos que alteren su libre voluntad, incluso con su consentimiento;
- Asistencia religiosa;
- Ser examinado por el médico antes de ser llevado a presencia judicial;
- Ser presentado ante una autoridad judicial competente dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores al inicio de su detención;
- Ser asesorado por un defensor que designe él o sus parientes o, si lo requiere, por un defensor público o de oficio, según corresponda conforme la LOPJ y el CPP;
- Ser asistido gratuitamente por intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado por el tribunal;
- Abstenerse de declarar, y a no declararse culpable, y,
- No ser juzgado en ausencia, excepto cuando se fugue una vez iniciado el Juicio.
- Se reconocen los derechos del imputado a toda persona llamada a declarar por la PN como posible autor o partícipe de la comisión de un delito.
- El imputado detenido, sin perjuicio de las medidas de vigilancia, deberá ser conducido y tratado por la PN con las debidas garantías individuales, el respeto de su dignidad humana y la observancia del principio de inocencia, razones por la que no podrá ser presentado a la prensa en condiciones que menoscaben dichos derechos; sin perjuicio del derecho a la libertad de información de los medios de comunicación.

Además, en el proceso intervienen también la defensa, que estará a cargo de abogados privados o defensores públicos. En aquellos lugares en los que aún no exista el servicio de la DP o, existiendo, hubiere contraposición de intereses entre imputados, el juez de la causa podrá designar defensores de oficio. Los defensores de oficio se designarán rotativamente de entre los abogados en ejercicio de la localidad; si en la localidad, no hay abogados, la designación podrá recaer en egresados de las escuelas de Derecho y, en su defecto, en estudiantes o entendidos en Derecho. En estos casos los honorarios profesionales dejados de percibir por los defensores de oficio, a propuesta de éstos, tomando como base el salario de un defensor público, serán tasados por el juez de la causa y establecidos en la resolución judicial respectiva; a efectos del pago del impuesto sobre la renta, estos honorarios se podrán acreditar como donaciones efectuadas en beneficio del Estado y, en consecuencia, serán deducibles de la renta bruta anual gravable en la declaración anual del impuesto sobre la renta del año en que se establecieron o en los siguientes dos años.

¹¹³ Todo acusado por la presunta comisión de un delito grave tiene derecho a ser juzgado por un jurado, excepto en las causas por delitos relacionados con el consumo o tráfico de estupefacientes, sicotrópicos y otras sustancias controladas o con lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas. En todos los casos, los juicios en las causas por delitos menos graves se realizarán sin Jurado. El acusado con derecho a ser juzgado por jurado puede renunciar a dicho derecho y ser juzgado por el juez de la causa. Al efecto, deberá manifestar expresamente esta renuncia a más tardar diez días antes de la fecha de inicio del Juicio. Cuando no haya jurado, el juez tendrá la responsabilidad de resolver acerca de la culpabilidad o inculpabilidad del acusado, así como sobre la pena y las medidas de seguridad que correspondan.

Sobre este extremo, sería conveniente que la dirección de Defensoría Pública disponga lo conveniente para que se integren los abogados y egresados de las escuelas de derecho con los defensores de oficio, en general dentro de un Sistema de Defensa Nacional y se fijen políticas sobre su actuación.

En cuanto a las medidas cautelares, fundamentalmente la detención preliminar, el CPP señala los supuestos en donde el Juez puede hacer uso de esta facultad, en donde se busca proteger la conducción del proceso y evitar la impunidad.

Prisión preventiva – medidas cautelares. Artículo 173° CPP

- Existencia de un hecho punible grave que merezca pena privativa de libertad y cuya acción penal no se encuentre prescrita;
- Elementos de convicción suficientes para sostener, razonablemente, que el imputado es, con probabilidad, autor de ese hecho punible o partícipe en él.
- Presunción razonable, por apreciación de las circunstancias particulares, acerca de alguna de las tres siguientes situaciones:
- Que el imputado no se someterá al proceso, porque ha evadido o piensa evadir la justicia;
- Que obstaculizará la averiguación de la verdad, intimidando a personas que deban declarar, ocultando elementos de convicción o de cualquier otra manera afectando el curso de la investigación, y,
- Cuando, por las específicas modalidades y circunstancias del hecho y por la personalidad del imputado, exista peligro concreto de que éste cometa graves delitos mediante el uso de armas u otros medios de intimidación o violencia personal o dirigidos contra el orden constitucional o delitos de criminalidad organizada o de la misma clase de aquel por el que se proceda, o de que el imputado continuará la actividad delictiva.
- En todo caso el juez decretará la prisión preventiva, sin que pueda ser sustituida por otra medida cautelar, cuando se trate de delitos graves relacionados con el consumo o tráfico de estupefacientes, sicotrópicos y otras sustancias controladas o con lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas.

En el artículo 227° y siguiente, el CPP ha buscado regular la actividad policial, tratando de estructurar el marco general de actuación. Principio importante que postula el Código es que proscribe la utilización de la tortura, procedimientos o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y de cualquier otro medio de presión atentatorio contra la dignidad humana en la práctica de la investigación policial. Asimismo, regula la posibilidad de la detención policial, la misma que opera sin necesidad de mandamiento judicial, cuando el autor del hecho punible sea sorprendido en el momento de cometerlo. Es decir, se desarrolla el concepto de flagrancia.

Un dispositivo importante relativo a los deberes de la PN es el siguiente:

Deberes de la Policía Nacional - Artículo 232° del CPP

1. Informar a la persona en el momento de detenerla:
 - a) De las causas de su detención en forma detallada en idioma o lengua que comprenda;
 - b) Que tiene derecho a no ser obligada a declarar contra sí misma, ni contra su cónyuge o compañero en unión de hecho estable o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad,
 - c) Que tiene derecho a ser asesorada por un defensor de su elección, a fin de que lo designe;
2. Informar a los parientes u otras personas relacionadas con el detenido que así lo demanden, la unidad policial adonde fue conducido;
3. Asentar el lugar, día y hora de la detención en un registro inalterable;
4. Informar de su detención y permitir al detenido informar él mismo a su familia o a quien estime conveniente;
5. Posibilitar la comunicación del detenido con su abogado, y,
6. Solicitar la evaluación del detenido por parte del médico forense o quien haga sus veces, previo a su presentación ante la autoridad jurisdiccional o en caso de grave estado de salud.

El informe policial deberá dejar constancia de la práctica de todas estas actuaciones y de haberse transmitido oportunamente la información concerniente a la persona detenida.

El CPP regula también el procedimiento por faltas penales. La norma dispone que la víctima, la autoridad administrativa afectada o la PN, según el caso, están facultados para interponer de forma verbal o escrita la acusación ante el juez local competente. Cuando se interponga verbalmente, se levantará acta de la misma. No es necesaria en estos casos la intervención del MP.

c) Arquitectura institucional

El CPP señala que corresponde a los jueces locales el conocimiento y resolución, en primera instancia, de las causas por faltas penales y por delitos menos graves con penas de prisión y alternativas a la de prisión, cualquiera que sea su naturaleza. Los jueces de distrito conocerán y resolverán en primera instancia las causas por delitos graves, con o sin intervención de jurado según determine la Ley.

El artículo 21° del CPP considera en la competencia funcional como *tribunales de juicio* a:

- Los jueces locales, en materias de delitos menos graves y faltas penales;
- Los jueces de distrito, en materias de delitos graves, y,
- La CSJ, en los casos que la Constitución Política indica.

Se dispone que el juez que tenga competencia objetiva para conocer de un delito o falta, la tendrá para conocer de todas las incidencias que se produzcan en la causa, incluidos los actos necesarios de la fase previa al juicio¹¹⁴.

Se consideran *tribunales de apelación*:

- Los jueces de distrito, en relación con los autos previstos en este Código y sentencias dictados por los jueces locales, en materia de delitos menos graves y faltas penales, y,
- Las salas penales de los tribunales de apelación, en cuanto a los autos previstos por este Código y sentencias dictados por los jueces de distrito, en materia de delitos graves.

¹¹⁴ Más aún, el CPP señala que sólo podrá dictar sentencia el juez ante quien se han celebrado todos los actos del Juicio oral.

- Es *tribunal de casación*, la Sala de lo Penal de la CSJ, en las sentencias por delitos graves conocidas y resueltas en apelación por las salas penales de los tribunales de apelación.

Los jueces de ejecución de la pena controlarán el cumplimiento del régimen penitenciario y el respeto de las finalidades constitucionales y legales de la pena y de las medidas de seguridad.

Finalmente, son *tribunales de revisión*:

- Las salas penales de los tribunales de apelaciones, en las causas por delitos menos graves, y
- La Sala de lo Penal de la CSJ, en causas por delitos graves.

La justicia penal en Nicaragua es muy relevante frente al resto de materias. Ya hemos visto que a niveles de los juzgados de juicio (locales y de distrito), constituyen la más importante oferta de servicios, pues se cuenta con 99 de los 134 jueces de distrito (son el 73.8% del total de jueces de distrito). Asimismo, en el ámbito de jueces locales cuentan con 32 jueces especializados, además que los 127 jueces locales únicos prestan servicios en esta materia. A su vez, en el ámbito de tribunales de apelación, se cuenta con una sala penal en cada tribunal, salvo en Managua en donde existen dos.

Ello además, de los 259 fiscales que desarrollan funciones en esta materia, los 78 defensores públicos y los 861 policías asignados a la función de auxilio judicial, completan una plataforma de servicios de justicia que es importante en el país y que se ha desarrollado fundamentalmente a raíz de la reforma procesal penal. No olvidemos que el MP es una institución que se crea en el año 2000. Además, que la DP ha venido creciendo en los últimos años, dado que en 1999 solo existían 12 defensores y apenas en mayo del 2002, eran 14.

No solo en el aspecto de oferta el ámbito penal tiene un peso importante en el sistema de justicia. En lo que corresponde a la carga de trabajo también. De los 126,126 casos que ingresaron en el 2004, 78,743 correspondieron a la materia penal, lo que implica que el 62.4% de las causas que ingresan al Poder Judicial son expedientes penales. De igual modo, de 62,909 causas resueltas en el año 2004, 53,434 son del área penal, lo que representa el 84.9% del total de casos que se resuelven.

Total de causas penales ingresadas y resueltas en el 2004 por Circunscripción			
	Ingreso 2004	Resuelto	
	Ingreso	Del ingreso 2004	Acumulado años anteriores
Las Segovias	8,107	5,106	3,753
Occidental	10,842	5,080	7,460
Managua	22,439	11,087	22,751
Oriental	9,682	5,558	1,673
Sur	7,198	4,391	3,635
Central	7,459	4,931	2,457
Norte	9,629	7,239	10,199
RAAN	2,180	1,552	1,318
RAAS	1,207	907	188
Total	78,743	45,851	53,434

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.
Elaboración propia

Otros indicadores del ámbito penal revelan que la situación no es mala, dado que solo existe en el ámbito nacional 1.65% de hacinamiento carcelario y los casos de internos sin sentencia apenas llega al 30.8%, una situación sin duda óptima si comparamos estos datos con el resto de países del hemisferio.

d) Dificultades de la reforma procesal penal

Ciertamente, como hemos dicho, no es fácil emprender un proceso de reforma penal. No lo ha sido en ningún país de Latinoamérica y no lo está siendo en Nicaragua. Sin embargo, la situación general, como vemos no es mala, existiendo una percepción de los operadores y de los usuarios bastante favorable del proceso.

Ahora bien, existen algunas dificultades que es preciso apuntar. La implantación del CPP no vino acompañada de todo el soporte administrativo, financiero y de generación de capacidades que se necesitaba. Por cierto que el PJ y el MP desplegaron importantes recursos en este proceso que, como ha dicho el Magistrado Marvin Aguilar, supuso el firme compromiso para llevar a cabo la reforma¹¹⁵. Empero, la no intervención inicial de la cooperación internacional en este proceso significó algunos problemas, como que no ha habido una reingeniería en los servicios de apoyo a la función judicial (medicina legal, pericias, notificaciones, mesas de partes, servicios comunes en general), y que no ha existido un adecuado sostenimiento de la reforma desde la perspectiva tecnológica. En efecto, no se acompañó este proceso de la necesaria ayuda de la informática para automatizar los procesos e instalar los sistemas necesarios para el registro de los casos y se pueda soportar de manera más eficaz los nuevos mecanismos a utilizarse¹¹⁶. Tampoco se estructuró el diseño de los despachos judiciales que defina la forma administrativa de apoyo al trabajo de los jueces¹¹⁷.

El informe de la Comisión Técnica Nacional Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal de la República, de enero del 2006, que hemos citado anteriormente, contiene un listado de aciertos y desaciertos del proceso de implantación. Los principales problemas que enfrenta actualmente el sistema acusatorio para su efectiva implementación, se resumen en los siguientes:

- Falta de un Código Penal moderno acorde con el CPP;
- Falta de fiscales y jueces de distrito y locales para la aplicación del CPP. El problema se da sobre todo en el ámbito de jueces locales pues éstos tendrán problemas para conocer de todas las materias (civil, laboral, penal, etc.) por la exigencia de la inmediación y concentración que exigen las audiencias públicas, particularmente la de Juicio Oral;
- Carencia de defensores públicos;
- El rezago judicial de causas con el Código de Instrucción Criminal, que aún no concluye;
- Las precarias condiciones de la infraestructura para la oralidad, pues en los juzgados locales del país hace falta concluir la creación del ambiente de oralidad que es una exigencia del sistema acusatorio;
- La falta de equipamiento técnico, hacen falta computadoras y sistemas de grabación, para el eficaz desempeño de sus funciones;
- La capacitación ha existido pero hace falta profundizar este proceso, dado que se estima que el proceso de aprendizaje debe ser continuo y orientado a la especialización de puntos específicos con el objeto de uniformar y suplir las deficiencias surgidas durante la práctica de la aplicación de las normas procesales;
- Ha habido presupuestos limitados por parte de todo el sector justicia;

115 AGUILAR GARCIA, Marvin. op. cit. p. 26

116 Nos referimos, por ejemplo, a la grabación de las audiencias, en donde apenas se utilizan grabadoras de mano o instrumentos muy precarios en cassettes, cuando ya pueden usarse mecanismos de grabación digital, mucho más fáciles y de mayor seguridad para mantener los archivos.

117 Este tema se viene trabajando a través del proyecto BID.

- Persistencia de la mentalidad inquisitiva, este obstáculo responde a un factor cultural, en cuanto es una forma de comportamiento arraigada en algunos abogados y operadores del sistema por la práctica anterior con el Código de Instrucción Criminal. Este comportamiento llevará su tiempo en ser modificado;
- La PN ha enfrentado problemas para investigar todas las denuncias recibidas, dando prioridad a los casos con imputado privado de libertad y los cometidos en flagrancia;
- El Ministerio Público por tener menor capacidad para tramitar las denuncias y las investigaciones que le remite la Policía Nacional, ha generado un cuello de botella en cuanto a la selección de casos que se acusan, sin embargo el sistema ha funcionado con eficiencia sobre los casos de flagrancia y acusado privado de libertad;
- En cuanto al desarrollo de las audiencias, durante el proceso, hay que señalar que estas se han visto afectadas por la inconcurrencia en algunas ocasiones de los defensores públicos y fiscales, por la poca cantidad de defensores y de fiscales y otras veces por la impuntualidad.

Este mismo informe al hacer mención a la actuación de la función de Auxilio Judicial de la PN, señala el sistema de investigación policial no posee capacidad de dar respuesta a todas las manifestaciones delictivas que conoce¹¹⁸.

El informe concluye que *“Estas prácticas han venido generando acumulación progresiva de hechos en mora policial que promedian en el 51.75% y cuyas posibilidades de investigación se van perdiendo con el tiempo que transcurre; además produce una percepción de impunidad ante la población afectada”*¹¹⁹.

Asimismo, un informe de la PN señala como otro problema que, en la confección del informe de investigación policial, se incurre en deficiencias que llevan al fiscal a rechazar la investigación. Esto ha ocurrido en el primer semestre del año 2005 en 1,443 hechos. Otro problema se da en la respuesta tardía de la Policía pues de estos casos la policía reenvió al MP solo 145 hechos con las investigaciones completadas, quedando pendiente por ampliar 1,289 hechos¹²⁰.

Se señalan problemas en las llamadas cadenas de custodia. El informe de la Comisión Técnica refiere que en algunos casos fiscales han girado instrucciones de estricto cumplimiento a la PN para la devolución de objetos que constituyen piezas de convicción, contraviniendo el artículo 244° del CPP que faculta a la autoridad encargada de la investigación (PN).

Quizás uno de los aspectos más críticos en este informe es la situación de la coordinación interinstitucional, que concluye que *“...no se está cumpliendo el Código Procesal Penal a plenitud, ya que cada institución ha estado actuando de forma independiente, por tanto el éxito de la reforma procesal penal vigente requiere el concurso de todas las instituciones que conforman el sistema de justicia penal que de forma coordinada examinen, comprueben y determinen la validez de sus atribuciones y funciones delimitadas en el Código Procesal Penal.”*¹²¹

Otro informe de la Comisión Nacional Técnica de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal, denominado *“Respuesta a los principales problemas de aplicación del Código Procesal Penal de la República de Nicaragua”*, señala un catálogo de problemas más específicos a tener en cuenta¹²².

Se señala que en los casos en que se designa abogados de oficio en los municipios donde no hay defensor público, éstos cobran a los acusados, lo que constituye un hecho irregular. Algunos defensores públicos alegan que al ser detenida una persona, corresponde a la PN buscar los

118 Se indica en el informe que en el primer semestre del año 2005, se registraron 43,978 hechos delictivos, de los cuales se enviaron al Ministerio Público 21,219 hechos, esto es un 48.24%.

119 Ibidem loc cit.

120 POLICIA NACIONAL. Valuación de la Implementación del Código Procesal Penal. Mayo, 2006. p. 3

121 Ibidem. loc cit

122 Aún cuando es un documento en revisión, es importante resaltar algunos de los aspectos de este informe de más de 100 páginas, cuya característica es que ingresa a aspectos meticulosos de los problemas de la implantación del CPP.

abogados que lo van a defender. Sin embargo, no es obligación de la PN ir a buscar a los defensores designados por el detenido para que se presenten a la sede policial.

La DP considera que por cada delito debe haber varias acusaciones ya que la admisión de la acusación exige la individualidad de los actos de investigación clara, precisa y circunstanciada del hecho. Eso no es así, pues no es necesario la presentación de varias acusaciones en los casos de causas conexas, debiéndose presentar la acusación con los requisitos exigidos por la ley para todos los hechos que se deriven de la investigación.

En la audiencia preliminar, algunos jueces a veces de oficio o a pedido de parte, rechazan las acusaciones cuando los fiscales no indican en forma sucinta lo que se pretende probar con los elementos de convicción que sustentan la acusación o bien dictan falta de mérito, porque no se puede determinar si existen suficientes elementos de convicción para llevar a juicio al acusado. En estos casos los Jueces locales otorgan en las audiencias preliminares, 5 días para mejorar la acusación. También en la audiencia inicial, rechazan la acusación, si no se indica en la acusación qué se pretende probar con los elementos de convicción aportados. Ello plantea que se requiere mejorar los elementos de la acusación.

En algunos juzgados locales se aplica el criterio de que cabe el abandono para el MP, dictando resoluciones que señalan la extinción de la acción penal. Existe una gran confusión, pues no procede el abandono de la potestad que el Estado le dio al MP para el ejercicio de la acción penal.

Los jueces locales requieren que todas las acusaciones por faltas penales las realice la PN. No se aceptan acusaciones por faltas penales a personas particulares, lo que violenta el CPP, dado que inclusive los jueces deben aceptar acusaciones verbales.

Algunos jueces rechazan las acusaciones porque no se menciona taxativamente la literalidad del tipo penal que se aplica, a pesar que ello no es exigible legalmente. Cuando se presenta ante el juzgado, la persona detenida junto con la acusación dentro del término de 48 horas el juez, vencido el plazo de las 48 horas convoca a audiencia aplicando el término inmediatamente, sea dentro de las 24 horas siguientes. Lamentablemente dicha posición no es avalada por el tribunal de apelaciones de la circunscripción Oriental, que interpreta que todos los actos deben de hacerse dentro de las 48 horas, incluida la audiencia preliminar.

Cuando la Policía Nacional detiene a una persona en municipios alejados sin orden judicial y se presenta para que convaliden la detención en la audiencia preliminar o bien cuando se presenta el detenido después de las cuarenta y ocho horas por la lejanía del lugar a dicha audiencia, los jueces en la audiencia señalan que se ha incurrido en una detención ilegal, no celebran la audiencia y ponen en libertad al acusado o bien realizan la audiencia y lo dejan en libertad por haberse incurrido en la detención ilegal, esto en el caso de hechos graves. Este es un problema que requiere una solución legal.

Los jueces de ejecución de pena, promueven de oficio el cambio de la misma sin oír a las otras partes del proceso y notifican la resolución al MP (si el juez lo considera oportuno). Solamente cuando las partes presentan incidente de ejecución es que se manda a oír a las partes, criterio que comparte el Tribunal de Apelaciones, al señalar que las atribuciones de los jueces de ejecución son amplias y oficiosas. La Fiscalía sostiene que de previo al dictado de la resolución se debe oír a las partes. Es de considerarse, empero, que la potestad del juez de ejecución de mantener, sustituir, modificar o hacer cesar las penas y las medidas de seguridad así como las condiciones de su cumplimiento se deben ejercer previa audiencia de las partes y no de oficio, porque ello atenta contra el principio inspirador del proceso penal, que es un proceso de partes.

Se realizan mediaciones en la PN sin que exista denuncia de las partes y sin someterlas a la aprobación del MP y los jueces, para su validez y efectos jurídicos. Sin embargo, la PN no está facultada para la realización de mediaciones previas.

Continúa la permanencia de detenidos en celdas de la policía con medida cautelar de caución económica o arresto domiciliario por no poder cumplir con las condiciones establecidas para formalizar este tipo de medidas.

CONCLUSIONES

1. Si bien en el ámbito de juzgados de distrito prima la especialidad, esto no se da a nivel de los juzgados locales, en donde la gran mayoría (132, es decir el 71%) son únicos, es decir, que tienen a su cargo o son competentes para conocer diversas especialidades. Además, la justicia distrital es fundamentalmente penal, dado que son jueces penales un total de 99 de un universo de 134. Es decir, el 73,8% de todos los jueces de distrito son jueces penales.
2. La justicia especializada es fundamentalmente civil y penal. La materia laboral es mínima, pues solo funcionan tres Juzgados de distrito en todo el país (2 en Managua y uno en León). A pesar de haber sido creada la justicia en derecho de familia por la LOPJ, aún no funciona por falta de recursos para su implantación. Este aspecto se considera un problema debido a que la materia de familia constituye el 29% de las causas que ingresan a los juzgados civiles.
3. La oferta de servicios de defensa pública es muy limitada. En el promedio nacional existe un defensor para cada 70,300 habitantes, siendo que el caso más crítico es el RAAS con 127,359 habitantes por defensor, seguido de Occidente con 103,867 habitantes por defensor. Ante esta situación, no solo se debe ampliar el número de defensores públicos como se viene haciendo; sino definir estrategias para articular un sistema de defensa que involucre a los defensores públicos, Facultades de Derecho, ONGs y a los defensores de oficio, que por mandato del CPP continúan operando con una fórmula que puede incentivar a los abogados a participar, siempre que se estructuren estrategias inclusivas. Es necesario señalar que en Nicaragua, como es la experiencia en muchos países, siempre existirá déficit de defensores públicos, por lo que es preciso estructurar otras alternativas como las que plantea el CPP.
4. La función del Instituto de Medicina Legal está pasando a tener un protagonismo importante en la tarea de coadyuvar con la administración de justicia, proporcionando pruebas científicas para determinar la comisión de delitos, siendo que en 1999 apenas realizaba 9 mil peritajes, y en el 2004 realizó más de 20 mil. Sin embargo, la forma en que opera es muy precaria, siendo un servicio de justicia que no fue repotenciado en el proceso de reforma procesal penal a pesar que se requería, y sigue pendiente en la agenda de la reforma asignarle más recursos humanos, infraestructura y equipamiento. Sería importante considerar algún mecanismo de autofinanciamiento de ciertos servicios.
5. La situación del Ministerio Público es preocupante, toda vez que no tiene una cobertura que permita tener un alcance nacional, pues no cuenta con oficinas en todos los municipios del país. De hecho solo tiene presencia permanente en 65 sedes, siendo que se encuentran en muchas delegaciones policiales. En el resto opera con las llamadas fiscalías itinerantes; sin embargo, ello no ha sido acompañado con mecanismos que permitan que opere a satisfacción, por ejemplo los fiscales se trasladan en transporte urbano, llevando ellos mismos los expedientes, lo que atenta contra su vida y el resguardo de la información.
6. El Poder Judicial posee infraestructura importante que lo diferencia de las demás instituciones del sistema de justicia. Es la entidad con mayor cobertura y con mayor número de locales propios. Sin embargo, opera con lo mínimo indispensable, existiendo muchísimos requerimientos para el desarrollo de su labor como vehículos y equipamiento, no solo para los juzgados sino para los servicios comunes, no disponiéndose de recursos para asumirlos, siendo que el presupuesto de la institución cubre en su gran mayoría los gastos corrientes y no los gastos de inversión. En ello el apoyo de la cooperación internacional ha sido clave en estos años para dotar de la infraestructura necesaria al Poder Judicial.
7. El estado de condiciones y funcionalidad de las delegaciones policiales y demás dependencias es fundamentalmente bueno y regular en 85 locales. Sin embargo, se cuenta con 37 locales en mal estado.

8. El problema de infraestructura del Sistema Penitenciario Nacional, es generalizado. Algunos de estos problemas por ejemplo es que existen centros penitenciarios que fueron edificios construidos para casas de habitación y que ahora fungen de cárceles por lo que la infraestructura no brinda las condiciones de seguridad requeridas.
9. En materia de tecnologías de la información el Poder Judicial tiene muchas necesidades. El parque informático disponible es insuficiente para la situación actual, siendo que las 777 computadoras personales con que cuenta esta entidad abastece principalmente áreas no jurisdiccionales, pues solo 253 máquinas están trabajando con los juzgados, lo que representa el 32.56%. Además, en este panorama los Jueces locales son los más desatendidos, pues apenas hay 20 computadoras para esta instancia jurisdiccional (185 juzgados).
10. El desarrollo tecnológico en el Ministerio Público es muy limitado, pues no operan sistemas integrados que faciliten el trabajo. A ello se suma que el sistema de apoyo a la función fiscal aún no se ha implantado. En la práctica solo se han reemplazado máquinas de escribir por "máquinas de escribir" más sofisticadas. Como suele suceder en todas las instituciones del sistema de justicia, no se cubren todos los requerimientos, pues existe un déficit de computadoras que alcanza el 40%. Además, no existen políticas de seguridad informáticas, siendo el Ministerio Público vulnerable a cualquier sabotaje informático.
11. Es crítico lo que acontece con las áreas centrales del SPN en el aspecto informático. Existe un alto déficit de computadoras, siendo preocupante que el sistema de información de los internos se lleve manualmente.
12. El personal adscrito a la función de auxilio judicial es de 861 policías y sin embargo solo se cuentan con 94 computadoras, que cubre solo al 10.91% del total del personal policial de Auxilio Judicial. Las computadoras se encuentran ubicadas en diversos órganos en el ámbito nacional, vinculados con la labor de Auxilio Judicial (control de detenidos, comisaría de la mujer y auxilio judicial en el ámbito nacional). Sin embargo, cubren fundamentalmente labores administrativas de control de los procesos administrativos, no estando asignadas propiamente a la función de investigación, lo que constituye un serio problema, pues se sigue usando la máquina de escribir en la gran mayoría de casos.
13. El Ministerio de Familia cuando participa en los procesos judiciales dictaminando o cuando el judicial les requiere para que participe en algún proceso, no actúa con rapidez en la presentación de sus dictámenes o no se presenta oportunamente al proceso, tal como sucede en el caso de los municipios y departamentos alejados, produciendo retardación (la retardación es un problema mayúsculo, en particular, en cuanto a los casos de demandas de alimentos en las que sólo el 30% de las causas que ingresan el mismo año se resuelven, lo que implica que el 70% no se resuelven en el mismo año). La participación de MIFAMILIA en el sistema de justicia es muy importante, pero tiene efectos muy limitados por la falta de recursos y el centralismo; llama la atención que no participe en la Sub Mesa Justicia, y no existan iniciativas para que mejoren sus procesos internos de relación con el sistema de justicia.
14. La Corte Suprema, con apoyo de la cooperación internacional (AECI), creó una Unidad de Familia dentro de la Defensoría pública, conformada por cuatro abogados. Sin embargo, como lo expresa su número, es un aporte aún insuficiente. Este esfuerzo, quizás, debería ser coordinado con MIFAMILIA, para ver de qué modo se pueden potenciar las iniciativas de defensa de los derechos de las mujeres y de los niños.
15. La Procuraduría General de la República, en el ámbito de familia, participa de los procesos judiciales de esta naturaleza a través de la Procuraduría Civil, para dictaminar en diversos casos. Sus dictámenes en la mayoría de los casos son elaborados sobre la base del contenido del expediente, sin conocer al justiciable, lo que convierte su participación en un trámite sin

un sustento sólido, no efectuando un aporte sino de cumplimiento de un trámite jurisdiccional. Más aún, es curioso que la mayor carga de trabajo de la Procuraduría esté precisamente en el aspecto civil y no en el aspecto público en donde dedica su tiempo a representar al Estado en procesos de divorcio, rectificación de partidas, declaratoria de herederos, entre otros temas, lo que la distrae de los aspectos centrales que debería afrontar esta institución.

16. Los conflictos laborales tienen una importancia muy relativa en el Poder Judicial, pues representa apenas un promedio de 2.3% de las causas que ingresan anualmente al Poder Judicial, lo que corresponde a 11,502 procesos en el período que va de 2001 a 2004. Estos datos, revelan dos posibilidades: o el sistema de mediación del Ministerio de Trabajo es muy eficiente o existen problemas de acceso a la justicia de las personas que tienen un empleo precario y que no ejercen en la práctica sus derechos. Por cierto, es recomendable efectuar estudios sobre las causas de esta bajo índice, sobre todo en una economía en proyección emergente como la nicaragüense.
17. Es preciso considerar la incorporación del Ministerio del Trabajo a la Sub Mesa de Justicia. No solo por los temas especializados, sino por las importantes funciones que cumple en la resolución de conflictos en la vía administrativa, coadyuvando en la conciliación que resuelve los conflictos y evitan que estos vayan al Poder Judicial, además del servicio de defensa de los trabajadores en determinados escenarios. Por todo ello, es importante reflexionar acerca del papel del Ministerio de Trabajo en la Sub Mesa Justicia y su incorporación al Plan Justicia.
18. El modelo de protección de derechos constitucionales establecido en Nicaragua, deposita esta responsabilidad en los Tribunales de Apelación y la Sala Constitucional de la CSJ. Con este modelo, el acceso a la justicia constitucional efectivamente es limitado por su accesibilidad geográfica y los costos que ello supone a las personas. Resulta más accesible reclamar un derecho consignado en una ley ordinaria que conseguir la protección de un derecho constitucional, pues en estos casos el ciudadano puede generalmente litigar en su lugar de origen, siendo que en las acciones de amparo debe trasladarse si no vive en la cabecera del departamento. En otros países son competentes para conocer de este tipo de acciones los jueces de primera instancia, siendo oportuno estudiar si ello es factible de postular en el país para garantizar mayor accesibilidad.
19. El amparo es un recurso que cada vez tiene mayor recurrencia por parte de las personas. Ello puede implicar que existe un mayor acceso (lo que bastante relativo por lo ya señalado), que existan hoy más lesiones a los derechos humanos que antes. Es difícil saberlo, pero es evidente que esta mayor recurrencia se debe a la mayor conciencia de los derechos fundamentales y al conocimiento de mecanismos para defenderlos.
20. La actual estructura de funcionamiento de la justicia contencioso administrativa no es acorde para un adecuado acceso a la justicia, lo que tiene un origen normativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, es la única instancia para tramitar los mencionados procesos, lo que configura una circunstancia lesiva de derecho de acceso a la justicia de quienes quieren impugnar o cuestionar actos administrativos de entidades públicas, tanto de nivel central como descentralizado, pues obliga a los agraviados a acudir, desde cualquier lugar del país, a la sede de la Corte ubicada en la capital, para iniciar y tramitar un proceso de este tipo.
21. La realidad de la justicia constitucional y la contencioso-administrativa revela el mejor ejemplo de desincentivo procesal para que se demande al Estado por estas causas. Sin embargo, es una "salida" impropia, pues implica la afectación de un derecho fundamental ya que las personas no podrán defender sus intereses en forma apropiada, al no contarse con el servicio en todo el país y estar éste centralizado en Managua. Es necesario ajustar la normativa para ampliar el acceso en estas materias.

22. Es importante valorar si amerita mantener el estado de cosas de la justicia contencioso-administrativa, dado que presenta márgenes insignificantes de demanda procesal. En el 2004 apenas recibió 11 casos, por lo que cabe preguntarse si se justifica en el actual escenario mantener en el país una Sala especializada en la Corte Suprema que vea estos casos. Es preciso analizar la necesidad de efectuar una reforma en esta materia.
23. La implantación del CPP no vino acompañada de todo el soporte administrativo y financiero que se necesitaba. No acompañó este proceso la necesaria ayuda de la informática para automatizar los procesos e instalar los sistemas necesarios para el registro de los casos y que pueda soportar de manera más eficaz los nuevos mecanismos a utilizarse. Tampoco se estructuró el diseño de los despachos judiciales que defina la forma administrativa de apoyo al trabajo de los jueces.
24. Existe en el país una valoración positiva sobre el Código Procesal Penal. Una encuesta aplicada con auspicio del BID en el 2005, señaló que el 63% de los usuarios sabe que los juicios penales son orales y un 75% de ellos opina que los beneficia porque son rápidos y hay mayor transparencia y credibilidad. Más recientemente, una encuesta aplicada a operadores de justicia, ha revelado que el 94.5% de encuestados señale que, en general, la justicia penal ha mejorado con el nuevo proceso penal.
25. El peso de la justicia penal en Nicaragua es muy grande. A niveles de los juzgados de juicio (locales y de distrito), constituyen la más importante oferta de servicios, pues se cuenta con 99 de los 134 jueces de distrito (son el 73.8% del total de jueces de distrito). Asimismo, en el ámbito de los jueces locales cuentan con 32 jueces especializados, además que los 127 jueces locales únicos prestan servicios en esta materia. Ello además, de los 259 fiscales que desarrollan funciones en esta materia, los 78 defensores públicos y los 861 policías asignados a la función de Auxilio Judicial. Todo ello conforma una plataforma de servicios de justicia que es importante en el país y que se ha desarrollado fundamentalmente a raíz de la reforma procesal penal. En lo que corresponde a la carga de trabajo, también en ámbito penal es central: de los 126,126 casos que ingresaron en el 2004, 78,743 correspondieron a la materia penal, lo que implica que el 62.4% de las causas que ingresan al Poder Judicial son expedientes penales. De igual modo, de las 62,909 causas resueltas en el año 2004, 54,434 son del área penal, lo que representa el 84.9% del total de casos que se resuelven.

CAPÍTULO III

EL ACCESO A LA JUSTICIA

CAPÍTULO III

EL ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia es en realidad un derecho humano, pero es algo negado o limitado para un sector importante de la sociedad nicaragüense. Hay que entender que el problema de la falta de acceso se refiere a un conjunto de variables que conducen a reducir, dificultar o imposibilitar una adecuada impartición de justicia. El acceso se refiere a la capacidad de todos los habitantes de un país de acudir por su propia voluntad a mecanismos, tradicionales o alternativos, públicos o privados, de solución de controversias. El acceso requiere dos condiciones básicas: debe ser libre y general.

El acceso a la justicia tiene como base un ejercicio pleno de libertad, lo que implica, entre otros factores, información previa en el potencial usuario acerca de cuáles son sus derechos y cómo debe defenderlos. Asimismo, el acceso a la justicia, libre e igualitario, tiene que ver con la presencia de las instituciones del sistema de justicia en todo el territorio nacional, de forma tal que no obligue a un habitante a esfuerzos desproporcionados para acercarse a una casa de justicia. Tiene que ver con el trato necesariamente digno que debe recibir una persona en el momento en que se presenta a hacer valer sus derechos. Se integra con la coherencia de la jurisprudencia nacional la que, respetando la independencia de criterio de los jueces, requiere un sistema razonable de fundamentación el que, a su vez, debe basarse en los valores sociales desarrollados históricamente por un grupo social y el respeto del principio de igualdad ante la ley. El acceso tiene que ver también con la fácil comprensión de las normas, al menos de aquellas que afectan de manera más directa a las personas.

Pero, principalmente, el acceso tiene que ver con la posibilidad o derecho de insertarse en el sistema de justicia en igualdad de condiciones. Es decir, en la posibilidad de que el justiciable ejercite sus derechos sustantivos y procesales de forma plena, sin barreras ni limitaciones de ningún tipo, más allá de las que derivan de las normas propias del derecho previamente vigente.

Por ello es muy importante evaluar qué tan accesible es el justicia nicaragüense. Qué barreras geográficas, económicas, culturales, de género y de cualquier otro tipo, impiden una apropiada actividad jurisdiccional orientada a la solución de conflictos de manera universal e igualitaria. Pero también, qué estructuras generan las condiciones de impedimento, como las situaciones de pobreza, género y educación, que afectan el acceso a la justicia.

Cappelletti y Garth señalan que el acceso a la justicia alude a enfocar dos propósitos básicos del sistema jurídico por el cual la gente puede hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas bajo los auspicios generales del Estado. Primero, el sistema debe ser igualmente accesible para todos; segundo, debe dar resultados individual y socialmente justos¹²³.

Sin embargo, el concepto de acceso a la justicia requiere caracterizar la realidad nicaraguense. Nos referimos a realidades de naturaleza social, económica e institucional, que deben tenerse en cuenta para saber qué nivel de acceso se tiene. En este capítulo buscaremos abordar este problema.

3.1. Pobreza y justicia

Una primera variable a considerar en un enfoque de acceso a la justicia en Nicaragua es la pobreza. En un enfoque de prioridades, los pobres tendrán en la justicia un aspecto de segundo o tercer nivel, situando por encima de ello sus necesidades primarias. Sin embargo, no cabe duda

123 Cappelletti, Mauro y Bryant Garth . op. cit. p..9 y 10.

que la justicia constituye en muchos casos una necesidad, pues los conflictos se dan en cualquier tipo de sociedad y en cualquier estrato social, siendo que la presencia del Estado es la que permitirá que la solución de estos conflictos se realice de una manera ordenada y pacífica.

Pero ¿cuántos nicaragüenses en verdad pueden acceder al sistema?, ¿qué tan litigiosa es la sociedad?, ¿qué tipo de conflictos prevalece?. Es difícil en el estado actual de la producción de información del sistema de justicia saberlo. Creemos que hace falta tener mayor información en el país, para comprender este fenómeno. Por ahora, intentaremos una aproximación desde la perspectiva de los niveles de pobreza, en el entendido que muy pocas personas de este sector pueden acceder a la justicia¹²⁴.

En Nicaragua la pobreza está distribuida en todo el país y en los 153 municipios de Nicaragua hay pobres extremos. El mapa de pobreza de Nicaragua, discrimina los siguientes niveles de pobreza:

- *Pobreza Severa*: El conjunto de municipios con una brecha de 12.2 por ciento y más
- *Pobreza Alta*: Aquellos con un rango entre 9.5 y 12.0 por ciento
- *Pobreza Media*: Los de un rango entre 7.0 y 9.2 por ciento
- *Pobreza Menor*: Los municipios con una brecha menor al 6.6 por ciento.

El documento "Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua" señala como concepto de *Pobreza Extrema*, la condición de ingresos que impiden la satisfacción del requerimiento mínimo calórico por año, aún cuando dedicase la totalidad de su consumo a alimentos. El monto considerado en Nicaragua para ello es US \$ 212 anuales per cápita.

Niveles de Pobreza en Nicaragua, 2001

Indicador	Pobreza Severa	Pobreza Alta	Pobreza Media	Pobreza Menor	Total
Nº de Municipios	31	34	34	52	151
Número Estimado de Pobres	220,487	243,168	184,765	261,149	909,571
Pobres Extremos en el ámbito nacional (%)	24.24	26.73	20.31	28.71	100.00
Número estimado de Pobres Extremos Rurales	201,209	202,568	150,118	131,027	684,922
Pobres Extremos Rurales en el ámbito nacional (%)	29.38	29.58	21.92	19.12	100.00

Fuente: Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua, 2001

Como puede verificarse, esta es una situación muy grave, por lo que el desarrollo de una política de acceso a la justicia, debe tener en cuenta, con especial relevancia, esta condición real del país. La afectación es directa, debido a que quien no tiene las condiciones mínimas de subsistencia, difícilmente podrá acceder a un sistema complejo y costoso. Hacen falta para estas personas estructurar mecanismos alternativos, que hagan factible un efectivo acceso a la justicia.

124 En esta sección seguiremos los datos del "Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua", Marzo del 2001. El Mapa de Pobreza Extrema, es la herramienta más confiable que existe en este momento para propósitos de determinar con razonable precisión: (i) cuántos son los pobres extremos en el país; (ii) en qué regiones, departamentos y municipios se encuentran ubicados; (iii) qué porcentaje de la población total y rural municipal representan; y, (iv) cuál es exactamente, la proporción del consumo per cápita que se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema, concepto definido como la "brecha de la pobreza extrema".

La circunscripción en donde existe más población en pobreza extrema, es la circunscripción Norte, que agrupa a los departamentos de Matagalpa y Jinotega, que además implica el mayor porcentaje de pobreza rural. Si estos datos los contrastamos con la oferta de servicios del sistema judicial en cuanto defensores públicos, que son los operadores que con mayor posibilidad atenderán a estas personas en casos de conflictos que deban ser resueltos en el sistema de justicia, tendríamos resultados desalentadores, debido a que la escasa oferta de defensores que cubren de acuerdo a la LOPJ no solo temas penales, sino de familia y otros, sería la siguiente:

La pobreza en Nicaragua, 2001

Nº	Circunscripción	Nº Estimado de Pobres Extremos	Defensores Públicos	Indicador Pobres/ Defensores
1	Atlántico Norte	79,173	4	19,793
2	Atlántico Sur	83,109	3	27,703
3	Norte	211,385	7	30,197
4	Las Segovias	135,482	6	22,580
5	Central	112,409	6	18,734
6	Occidental	136,660	8	17,082
7	Sur	54,630	5	10,926
8	Oriental	57,529	8	7,191
9	Managua	39,194	31	1,264
	Total	909,571	78	11,661

Fuente: Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua, 2001
Departamento de Estadísticas Judiciales - Corte Suprema
Elaboración propia

El conjunto de defensores públicos con que cuenta el país, debe atender, por principio, a las personas que no cuentan con los recursos económicos para sufragar una defensa privada. Si bien no todas las personas litigan, siendo que el ratio de litigación no es muy alto en Nicaragua, es significativo presentar la disponibilidad global de defensores en relación a la población pobre del país, pues es este sector el que constituye el primer frente de potenciales usuarios de este servicio.

Como puede apreciarse los indicadores son muy preocupantes, pues existe en promedio en todo el país un defensor para cada 11,661 personas en extrema pobreza. La situación más crítica se da en la circunscripción Norte, en donde existen 30,197 pobres extremos por defensor, siguiéndole la RAAS con 27,703, Las Segovias con 22,580. De otro lado, la mejor oferta sobre este particular, se presenta en Managua con 1,264 pobres extremos por defensor¹²⁵.

La exclusión se da por una serie de factores. La pobreza se convierte en una condición perversa en muchos aspectos, pero el más increíble que existe quizás es la de no identidad de las personas.

La siguiente información del INEC presenta los niveles de cedulaación, es decir, el porcentaje de personas en las diversas circunscripciones judiciales que no cuentan con cédula de identidad y que, por esa condición, no podrán acceder a la justicia. El porcentaje más bajo –y por lo tanto más crítico– lo tiene la RAAN con un 66.8%, seguido de Jinotega con 67%, la RAAS con 72.9%, Matagalpa con 74%, entre otros. El promedio nacional es 74.85%, lo que implica que un 25% de la población en edad de ciudadanía, sencillamente no podrá acceder a la justicia pues carece del documento

¹²⁵ El análisis de la cobertura de servicios por defensor se debe efectuar, principalmente, en función a la carga de trabajo y no en función de los potenciales usuarios. Por ello, estos son solo indicadores referenciales en un análisis de acceso a la justicia, pero indica la posible desatención de muchas personas, dado que no existe carga de trabajo, porque, precisamente, no pueden acceder debido a que carecen de defensa. Un círculo vicioso que es preciso superar por lo que se presenta de esta forma la información.

de identidad correspondiente que le permita ello. Eso representa una condición adscrita a la pobreza, que tiene un carácter sumamente negativo y que es preciso abordar para garantizar el acceso a la justicia e inclusión de un vasto sector de ciudadanos al sistema de justicia¹²⁶.

Niveles de cedulación en Nicaragua, 2001

Nº	Circunscripción	Departamento	Nivel de cedulación al 2001 (%)
1	Atlántico Norte	RAAN	66.8
2	Atlántico Sur	RAAS	72.9
3	Norte	Matagalpa	74.0
		Jinotega	67.0
4	Las Segovias	Madriz	80.8
		Nueva Segovia	77.7
		Estelí	77.2
5	Central	Río San Juan	76.0
		Boaco	76.4
		Chontales	79.9
6	Occidental	Chinandega	76.0
		León	77.9
7	Sur	Rivas	81.2
		Granada	77.0
8	Oriental	Carazo	81.3
		Masaya	76.4
9	Managua	Managua	72.8
PROMEDIO			74.85

Fuente: Estadísticas sociales del INEC <http://www.inec.gob.ni/estadisticas/temaestad2.htm>

Elaboración propia

3.2. Cobertura de la justicia: la oferta de servicios

3.2.1. Poder Judicial

Nicaragua cuenta con 319 juzgados unipersonales en todo el país, para atender las materias: Penal, Civil y Laboral. Dentro de estas están comprendidas las competencias relativas a derecho penal especial de adolescentes, propiedad reformada y derecho de familia. La materia contenciosa administrativa no es atendida por estos juzgados, ya que conforme a la parte vigente de la Ley Contencioso Administrativo, el único tribunal que tiene competencia para esta materia es la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ. Los 319 juzgados están distribuidos en 134 juzgados de distrito y 185 juzgados locales.¹²⁷

Los datos anteriores, tomando en consideración que la población de Nicaragua al finalizar el año 2005 se proyectaba en 5,483,447, equivalen a un juzgado por cada 16,820 habitantes o visto de otro modo 5.81 juzgados por cada 100 mil habitantes, que constituye un índice promedio un poco bajo en Latinoamérica¹²⁸.

Además de los juzgados antes mencionados, como se ha señalado, brindan servicio de administración de justicia, nueve Tribunales de Apelación (uno por cada Circunscripción) y la CSJ,

¹²⁶ Es necesario señalar que estos datos deberían estar mejorados a la fecha, como producto de las acciones que realiza el Consejo Supremo Electoral bajo el mandato de la Ley N° 152, Ley de Identificación Ciudadana, de marzo de 1993. Sin embargo, no existe información oficial accesible sobre ello, y por el contrario, se ha apreciado una discusión pública sobre los niveles de titulación y ciertas responsabilidades del Consejo Supremo Electoral en la cedulación de ciudadanos nicaragüenses, sobre todo de aquellos que viven fuera del país. En el mes de mayo y junio del 2006, el CSE realizó una campaña de cedulación, cuyos resultados aún no han sido publicados.

¹²⁷ Información detallada aparece en el capítulo II sobre situación global de la justicia.

¹²⁸ Ver el punto 1.4 del presente informe, donde se presentan datos comparativos de Nicaragua con algunos países Latinoamericanos. Si contásemos a todos los magistrados y jueces el indicador sube a 7.14, debido a que serían 392 personas para cubrir a toda la población, desde la CSJ, hasta los jueces locales.

en donde existen dos Salas, una Civil y Una Penal (en Managua además opera la especialidad Laboral a nivel de Salas).

Entre los años 2000 y 2005, el número de juzgados de primera instancia se ha incrementado de 226 a 319 juzgados. Este crecimiento es marcadamente significativo en los juzgados exclusivos penales de primera instancia, que han pasado de 47 que había en el año 2000 a 131 en el año 2005. Esto representa un crecimiento de 84 nuevos juzgados penales que equivale a un crecimiento de 178%. (Estos comprenden la creación o transformación de juzgados de audiencia, juicio y ejecución así como los juzgados especiales de adolescentes).

En la materia civil, los juzgados especializados han pasado de 39 en el año 2000 a 58 en el 2005. Es decir, que se han creado 19 juzgados especializados en la materia civil, lo que equivale a un crecimiento del 48%, en relación a los que había en el año 2000.

Los juzgados especializados en la materia laboral no se han incrementado y al 2005, se mantienen los mismos 3 juzgados que existían en el año 2000.

Los juzgados únicos o mixtos eran 141 en el año 2000, se incrementaron a 153 en el año 2003, pero se disminuyeron a 127. Es decir que al 2005 hay 14 jueces locales únicos menos de los que había en el año 2000. Existen aproximadamente un 10% menos de jueces mixtos. Esta disminución no quiere decir que estos juzgados hayan desaparecido, sino que han sido transformados en juzgados especializados en materia penal o civil. Por consiguiente su decrecimiento se traduce en parte al crecimiento de juzgados especializados.

En síntesis, el PJ ha incrementado su presencia en un 41% respecto a la que tenía hace 6 años. La materia penal experimenta un crecimiento de 178%. Los juzgados civiles se han incrementado en 48%, los juzgados laborales no se han incrementado y los Juzgados locales mixtos han disminuido un 10%¹²⁹.

Evolución en la cantidad de juzgados 2000-2003					
Instancia	2000	2001	2002	2003	Evolución 2000-2003
Juzgados de Primera Instancia, todas las materias	226	227	273	273	21
Juzgados de Primera Instancia, mat. civil	39	39	47	47	21
Juzgados de Primera Instancia, mat. penal	47	47	90	90	91
Juzgados de Primera Instancia, mat. laboral	3	3	3	3	0
Juzgados de Primera Instancia, mixtos	141	141	153	153	9
Juzgados de Primera Instancia,	19	19	19	19	0
Trib Segunda Instancia, todas las materias	9	9	9	9	0
Trib Segunda Instancia, mat.civil	9	9	9	9	0
Trib Segunda Instancia, mat. penal	1	1	1	1	0
Trib Segunda Instancia, mat. laboral	1	1	1	1	0
Trib Segunda Instancia, mixtos	8	8	8	8	0

Fuente: Fuente: Informe sobre la Administración de la Justicia en Nicaragua al servicio de la persona. Managua, diciembre de 2002. Por Sergio Cuarezma Terán. ICEP-UPOLI

Ya sabemos que la CSJ se conforma de cuatro salas especializadas (Penal, Civil, Constitucional y Contencioso Administrativa), con competencia nacional, estando en la cúspide de la pirámide judicial. Con relación a los Tribunales de Apelaciones, estos funcionan en cada Circunscripción y conforman en total 21 Salas en todo el país, siendo que opera una de cada especialidad en cada circunscripción, salvo en Managua, en donde son dos civiles y dos salas penales, además de la Sala Laboral.

129 Informe sobre la Administración de la Justicia en Nicaragua al servicio de la persona. Managua, diciembre de 2002. Por Sergio Cuarezma Terán. ICEP-UPOLI.

En relación a los Juzgados de primera instancia, tanto de Distrito como Locales, la información es la siguiente:

Distribución de Juzgados Unipersonales por Materia y Territorios

CIRCUNSC.	TERRITORIO km2	JUZGADOS (Año 2005)						UNICOS (Mixtos)	TOTAL
		POBLACION	Hab/Km2	PENAL	CIVIL	PROP,	LABORAL		
Las Segovias	7,428	559,867	75	12	5			24	41
Occidente	9,960	830,936	83	16	7		1	20	44
Managua	3,465	1,380,339	398	30	12		2	6	50
Oriente	1,691	494,641	293	13	7			14	34
Sur	3,200	357,542	112	10	4			12	26
Norte	18,197	782,172	43	13	5			21	39
Central	16,025	446,155	28	18	5			21	44
RAAN	33,106	249,716	8	6	2			7	15
RAAS	27,260	382,079	14	11	3			7	21
Total	120,332	5,483,447	46	129	50	5	3	132	319

Fuente: Fuente: Secretaría General Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua-Dirección de Información y Planificación

Elaboración propia

Índice de juzgados por cada 100 mil habitantes por Circunscripción	
Central	9.8
Las Segovias	7.3
Sur	7.2
Oriente	6.8
RAAN	6.0
RAAS	5.5
Occidente	5.3
Norte	4.9
Managua	3.6
Promedio nacional	5.81

Fuente: CSJ - Dirección de Información y Planificación

Elaboración propia

Como se puede apreciar, en el país existe una distribución desigual de la oferta de servicios del Poder Judicial. Desde la circunscripción Central que tiene 9.8 jueces por cada 100 mil habitantes, hasta Managua, que tiene el indicador más bajo con 3.6 jueces por 100 mil habitantes, encontramos distintos datos que reflejan un crecimiento dispar de estos servicios¹³⁰.

Si tomamos como referencia la media nacional de juzgados por cada 100 mil habitantes que, como se ha indicado, es de 5.81%, encontramos por encima de esta media a las circunscripciones Central, Las Segovias, Sur, Oriente y RAAN. Por debajo de la media se ubican: RAAS, Occidente, Norte y Managua. Conforme estos datos, las proyecciones de crecimiento de despachos judiciales deberían considerar equilibrar estos índices. Por ejemplo, si se aspira a que el índice de Managua alcance el 5.81 por cada 100 mil habitantes (población actual), deberían establecerse 82 juzgados en este departamento.

Si aspiramos a alcanzar el índice de 16.8 jueces por cada 100 mil habitantes de nuestro vecino país Costa Rica, se necesitaría contar con 921 juzgados instalados. Sin duda, un objetivo improbable

130 Ello debe responder a otras variables como la carga procesal.

de alcanzar en el actual contexto, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años por mejorar esta oferta.¹³¹

Por cierto que, en principio, la justicia debiera cubrir todo el territorio nacional, de manera que no queden partes del país que no cuenten con este servicio. Pero tampoco basta sólo ello, sino que debe determinarse que este servicio cubra de manera satisfactoria las demandas a su interior. En ello juegan otras variables que coadyuvan a un servicio eficaz: recursos humanos y materiales de apoyo, adecuada supervisión del servicio a través de un control de la gestión (evaluación del desempeño) y tecnología, que hará que la justicia, aunque no se cuente con un gran número de jueces, puedan actuar con mínimos estándares aceptables.

En ese sentido, no se debe evaluar al PJ por su mayor número de jueces, sino por la forma eficaz en que opera. A veces, bajos índices de jueces por habitantes explican la sobre carga de trabajo de los juzgados; sin embargo, existen otras variables que también agravan la situación, como la ineficiencia, malos procedimientos, incentivos de litigación inapropiados, inexistentes mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entre otros aspectos.

Otros datos relacionados más desagregados desde la perspectiva de la oferta de servicios judiciales lo ubicamos en cuanto a la población por circunscripción, en donde se puede observar la relación población/juez. En Nicaragua existe en promedio un Juez de Distrito para cada 40,921 personas y un juez local para cada 29,640 personas. Se aprecia, empero, algunas desigualdades en los promedios. Por ejemplo, las zonas del país con una mejor oferta de servicios en cuanto a jueces de distrito es Carazo, en la región Oriental con 16,103 personas por juez, seguido de Chontales que tiene 26,002 y el RAAN que tiene 27,746 personas por juez. En cambio, la peor oferta la tienen Masaya con 79,374 personas por juez, siguiéndole Matagalpa con 60,612 personas/juez, Jinotega con 59,454 personas/juez y Nueva Segovia con 52,808 personas/juez.

Oferta de servicios judiciales en el ámbito nacional: Jueces de Distrito

Nº	Circunscripción	Departamento	Jueces de Distrito	Población	Indicador de oferta htes/Juez Distrito
1	Atlántico Norte	RAAN	9	249,716	27,746
2	Atlántico Sur	RAAS	11	382,079	34,734
3	Norte	Matagalpa	8	484,902	60,612
		Jinotega	5	297,270	59,454
4	Las Segovias	Madriz	4	133,250	33,312
		Nueva Segovia	4	211,233	52,808
		Estelí	5	215,384	43,076
5	Central	Río San Juan	3	95,546	31,848
		Boaco	5	168,590	33,718
		Chontales	7	182,019	26,002
6	Occidental	Chinandega	9	441,308	49,034
		León	9	389,628	43,292
7	Sur	Rivas	5	166,938	33,387
		Granada	5	190,604	38,120
8	Oriental	Carazo	11	177,142	16,103
		Masaya	4	317,499	79,374
9	Managua	Managua	30	1,380,339	46,011
Total			134	5,483,447	40,921

Fuente: Estimaciones y Cálculos de la Dirección de Estadísticas Sociodemográficas, basados en INEC-CELADE Documento Inédito. "Nicaragua: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050. Septiembre 1999. <http://www.inec.gob.ni/compendio/pdf/inec214.pdf> Elaboración propia

131 El programa de las Casas de Justicia, que ha llevado la justicia a territorios en donde antes no estaba, y la reforma procesal penal, que ha supuesto que prácticamente se triplique el número de jueces de distrito en lo penal en un corto tiempo.

De igual modo, en lo que respecta a los jueces locales, la mejor oferta se expresa en Chontales con 13,001 personas/juez, seguido de Madriz con 13,325 personas/juez, Río San Juan con 13,649 personas/juez, y Rivas con 15,176 personas/juez; mientras que la peor oferta la tiene Managua con 62,742, seguido de Granada con 38,120 y Jinotega con 37,158 personas/juez.

Oferta de servicios judiciales en el ámbito nacional: Jueces Locales

Nº	Circunscripción	Departamento	Jueces Locales	Población	Indicador de oferta htes/Juez Distrito
1	Atlántico Norte	RAAN	7	249,716	35,673
2	Atlántico Sur	RAAS	12	382,079	31,839
3	Norte	Matagalpa	17	484,902	28,817
		Jinotega	8	297,270	37,158
4	Las Segovias	Madriz	10	133,250	13,325
		Nueva Segovia	11	211,233	19,203
		Estelí	7	215,384	30,769
5	Central	Río San Juan	7	95,546	13,649
		Boaco	7	168,590	24,084
		Chontales	14	182,019	13,001
6	Occidental	Chinandega	14	441,308	31,522
		León	13	389,628	29,971
7	Sur	Rivas	11	166,938	15,176
		Granada	5	190,604	38,120
8	Oriental	Carazo	10	177,142	17,714
		Masaya	10	317,499	31,749
9	Managua	Managua	22	1,380,339	62,742
Total			185	5,483,447	29,640

Fuente: Estimaciones y Cálculos de la Dirección de Estadísticas Sociodemográficas, basados en INEC-CELADE Documento Inédito. "Nicaragua: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050. Septiembre 1999. <http://www.inec.gob.ni/compendio/pdf/inec214.pdf>

Elaboración propia

En cuanto a las especialidades, la mayor oferta de servicios judiciales la tenemos en los juzgados penales. La gran mayoría de juzgados de distrito son penales, pues son un total de 99, que representa el 73,8%, del total de jueces de distrito, lo que hace que esta instancia jurisdiccional sea fundamentalmente penal. Además de ello, 185 Juzgados locales, 32 son de naturaleza penal y se cuenta con 127 Juzgados únicos (no especializados), lo que hace un total de 131 Juzgados unipersonales especializados que ven materia penal en todo el país. Es decir, en función de la materia penal, el PJ de Nicaragua tiene dispuestos 258 despachos judiciales (80.87% del total de juzgados).

Asimismo, atienden la materia civil de manera exclusiva hay 32 juzgados de distrito (23.8% del total de juzgados de distrito) y 26 juzgados locales (14.05% del total de juzgados locales). Es decir 58 juzgados locales y de distrito que atienden de manera exclusiva la materia civil. A ello, se agregan los 127 juzgados locales únicos que ven todas las materias. En función de atender la materia civil el PJ tiene dispuestos 185 juzgados de primera instancia.

Resulta preocupante el escaso número de jueces civiles en el país, que tienen una competencia residual: es decir, conocen todas las materias de las otras especialidades, salvo la penal. Ello es así, debido a que no está aún implantada la especialidad en Familia, y lo Laboral solo cuenta con tres juzgados en todo el país. No hay juzgados comerciales o mercantiles; ni de naturaleza agraria. Tampoco de ejecución o de jurisdicción voluntaria. Así, son los civiles los juzgados más comprometidos con la resolución de conflictos de diverso tipo. Más aún lo están, por cierto, los Juzgados locales únicos, que ven todo tipo de causas.

Para resolver conflictos de propiedad, particularmente los derivados a partir los suscitados por la reforma agraria y urbana, durante los años 80 y 90, están destinados cinco Jueces Árbitros de Propiedad (1.5% del total de jueces unipersonales) de propiedad, que cumplen de manera exclusiva esta función.

En resumen, de los 319 juzgados unipersonales existentes, la mayoría, 131 (41.06%), atienden temas penales, mientras que solo 61 juzgados unipersonales atienden casos civiles y laborales (19.12% del total de juzgados). No mantienen ninguna especialidad y ven todo tipo de casos (civil, penal, laboral), 127 juzgados que representan el 39.81% del total.

a) Cobertura de la Defensoría Pública

Por su lado, la defensa pública es una responsabilidad a cargo también del PJ. En los últimos años, ha atravesado un proceso de crecimiento importante, producto sin duda de la reforma procesal penal. En 1999 apenas existían 12 defensores; en mayo del 2002, eran 14. Hoy son 78 conforme a la información presentada y analizada en el Capítulo III relativa a la *Situación Global de la Justicia*; si bien este número es insuficiente, lo acontecido revela el esfuerzo que viene realizando el Estado para prestar este servicio fundamental para el acceso a la justicia.

A través de un adecuado sistema de defensa pública es que se podrá contar con un sistema de justicia accesible a la población con menos posibilidades económicas. No sólo en el ámbito penal, que es donde se han hecho los principales esfuerzos, sino en todas las materias se debe garantizar una defensa para la persona que no cuenta con los recursos para ello, a efectos de poder garantizar la eficacia de sus derechos.

La oferta de servicios de estos 78 defensores se desagrega en atención a temas concretos: 69 defensores (el 88.4% del total) están destinados a atender causas penales, tanto de adultos como de adolescentes¹³². Cuatro defensores en Managua atienden de manera exclusiva casos de familia, como parte de un proyecto del Poder Judicial destinado a atender de manera especializada la materia de familia. Otros cinco en Masaya, atienden además de las causas penales, las de la materia civil, de familia y laboral, también como parte de un proyecto destinado a ampliar la cobertura de la DP a otras materias.

Si atendemos las posibilidades de atención de los defensores desde el índice delictivo en el país, la media de defensores por delito, sería de 1,134 delitos por defensor al año, conforme a la siguiente información; en donde además, presentamos la información del número de defensores públicos por departamento:

Circunscripción	Departamento	Nº de delitos 2005	Defensores	Promedio Delito/Defensor
Atlántico Norte	RAAN	2,315	4	578.75
Atlántico Sur	RAAS	1,511	3	503.66
Norte	Matagalpa	8,962	5	1,792.40
	Jinotega	1,255	2	627.50
Las Segovias	Madriz	2,084	2	1042
	Nueva Segovia	1,795	1	1795
	Estelí	5,122	3	1,707.33
Central	Río San Juan	1,373	1	1373
	Boaco	699	2	349.50
	Chontales	2,577	3	1,288.50

132 Reciente información de la Dirección de la Defensoría Pública, de finales de agosto de 2006, señala que en el RAAS solo existe un defensor y que en la circunscripción Central existen ocho. Se señala asimismo, que se debe considerar que la división según circunscripción no corresponde siempre con la división político-administrativa del país, ya que, en la circunscripción Central, se agregan las delegaciones de Nueva Guinea y El Rama.

Circunscripción	Departamento	Nº de delitos 2005	Defensores	Promedio Delito/Defensor
Occidental	Chinandega	6,355	5	1,271.00
	León	3,096	3	1032
Sur	Rivas	3,325	1	3325
	Granada	2,534	4	606.25
Oriental	Carazo	4,829	3	1,609.66
	Masaya	5,944	5	1,188.80
Managua	Managua	29,118	31	939.29
	Z. Central	2,010	--	
	Las Minas	1,407	--	
Total		88,519	78¹³⁴	1,134.85

Fuente: Secretaría General Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua-
Dirección de Información y Planificación
Delitos: Anuario Policía Nacional, 2004
Elaboración propia

Algunas de las dificultades que enfrenta el servicio de DP se expresa en la cobertura territorial y en el número escaso de defensores, como queda expresado. Una precisión mayor nos indica que la DP solo tiene presencia en 17 cabeceras departamentales o regionales y en otros 16 municipios, que son los siguientes: Acoyapa, Camoapa, Diriá, Diriomo, Diriamba, Chichigalpa, El Rama, El Viejo, Masatepe, Nueva Guinea, Rosita, San Lucas, San Rafael del Sur, Sébaco, Siuna, Tipitapa

Visto de otra manera, la DP tiene presencia en 33 de los 153 municipios del país. Estos municipios concentran 3,186,096 habitantes (58.10% de la población del país). A su vez, la DP está concentrada en la atención de la materia penal, a la que destina el 88.4% de sus recursos humanos actuales. Como se puede observar el sistema de defensa pública es insuficiente, por lo que en materia penal funciona la defensa a través de los defensores de oficio que son defensores privados a quienes se le encomienda la función. Si bien este sistema no funciona cabalmente, es una perspectiva interesante para complementar los esfuerzos públicos que siempre serán deficitarios en el país, como lo son en todas partes de Latinoamérica.

Oficinas de la Defensa Pública en el país			
Circunscripción	Departamento	Sedes en Municipios	Defensores
Atlántico Norte	RAAN	Puerto Cabezas	4
		Siuna	
		Rosita	
Atlántico Sur	RAAS	Bluefields	3
		Rama	
		Nueva Guinea	
Norte	Matagalpa	Matagalpa	5
		Sébaco	
Las Segovias	Jinotega	Jinotega	2
		Madriz	
	Nueva Segovia	Somoto	1
		Estelí	

133 Es preciso mencionar que de acuerdo a información de la Dirección de la DP, para el año 2004 existían 52 defensores públicos nombrados.

Oficinas de la Defensa Pública en el país			
Central	Río San Juan	San Carlos	1
	Boaco	Boaco Comoapa	2
	Chontales	Juigalpa Acoyapa	3
Occidental	Chinandega	Chinandega Chichigalpa-Posotelga	5
	León	León	3
Sur	Rivas	Rivas	1
	Granada	Granada Diriá Diriomo	4
Oriental	Carazo	Jinotepe Diriamba	3
	Masaya	Masaya, Sede Policial Masatepe	5
Managua	Managua	Managua Tipitapa San Rafael del Sur Distrito Policial 3, 5 y 6	31
Total			78

Fuente: Checchi and Company Consulting Inc. Diagnóstico Situacional Defensoría Pública de Nicaragua. Agosto, 2005

b) Cobertura de los medios alternativos de resolución de conflictos

En Nicaragua, la mediación y el arbitraje están establecidos en la LOPJ, en el Código de Procedimiento Civil, en la Ley N° 38, relativa a la disolución del vínculo matrimonial por voluntad de una de las partes y el Código del Trabajo que indica que se debe realizar procesos de conciliación en la tramitación administrativa o judicial de los conflictos laborales, en el CPP, para faltas, delitos imprudentes o culposos y delitos menos graves. Así mismo otras leyes sectoriales autorizan la utilización de métodos alternos para resolver controversias. La Ley N° 278, del año 1997, que regula la solución de los conflictos de propiedad urbana y rural reformada, establece la mediación y el arbitraje como una alternativa de solución para este tipo de situaciones. Para la aplicación de esta Ley, la CSJ creo la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos (DIRAC). La variedad de leyes en las que se establece el uso de medios alternos de resolución de conflictos, evidencia una tendencia del Estado de Nicaragua, de abrir espacios de diálogo y concertación que permitan a la población contar con mecanismos pacíficos, creativos, rápidos y eficientes para la solución de sus conflictos.

El funcionamiento de esta entidad hasta abril del 2004, contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo en calidad de Administrador del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), a través del cual se hizo posible la realización del "Programa de Apoyo a los Métodos Alternos de Solución de Conflictos Relativos a la Propiedad ATN/MT-6669-NI".

La Oficina Nacional de Mediación cuenta con espacios que buscan garantizar la confidencialidad, confiabilidad y comodidad de las audiencias de mediación, así como los demás trámites y gestiones administrativas propias del proceso de mediación. Cuenta, con un número de profesionales del derecho debidamente capacitados en materia de mediación y que son autorizados por la Corte Suprema de Justicia.

Aunque la Ley N° 278 estipulaba solamente la instalación de dos oficinas regionales ubicadas en León y Matagalpa, la Corte Suprema de Justicia decidió la apertura de salas para mediación y arbitraje en el ámbito nacional, que existen en total en los siguientes municipios: Managua¹³⁴, León, Matagalpa, Chinandega, Jinotega, Tipitapa, Estelí, Somoto, Ocotal, Juigalpa, Boaco, Granada, Rivas, Diriamba, Masatepe, Masaya, San Carlos, Acoyapa, Nueva Guinea, Ciudad Rama, Bluefields y Puerto Cabezas.

En cuanto al número de personas que participan en esta experiencia, hay que decir que la CSJ ha designado 289 árbitros, 24 jueces árbitros (12 propietarios y 12 suplentes) que tienen a su cargo las cuatro salas de la propiedad existentes en el país. Con relación a los mediadores, la CSJ ha conformado una lista de 75 mediadores. La DIRAC cuenta con 28 mediadores, los que tienen a su cargo atender las mediaciones judiciales y de la propiedad, que se programan en la DIRAC.

En sus primeros 54 meses de funcionamiento se reporta que se recibieron 7,761 casos para mediación, se logró acuerdo con 2,230 casos (28.7%), no se logró acuerdo en 5531 casos (71.26%). Estos casos no resueltos corresponden a trámites en los que no se presentó una o las dos partes. En todo caso, el resultado es que 2,230 causas no pasaron a engrosar la demanda de los juzgados, principalmente la de los juzgados civiles de distrito de Managua, que es donde se realiza el proyecto piloto antes descrito.

En junio de 2005, entró en vigencia la Ley 540, Ley de Mediación y Arbitraje. Esta Ley establece las reglas y procedimientos que se deben seguir para la aplicación de estos mecanismos de resolución alterna de conflictos por parte de las personas o instituciones particulares que desarrollen estos mecanismos. En la misma Ley, se establece que se debe contar con autorización oficial para ejercer estas funciones. Para la obtención de la autorización basta con la inscripción en el registro que, para este efecto, ha abierto la DIRAC¹³⁵.

c) Las Casas de la Justicia

Uno de estos proyectos centrales para la transformación de la justicia en Nicaragua, fue el de las *Casas de Justicia*, por medio del cual se construyeron 123 locales judiciales en todo el país, sobre todo en lugares alejados, es decir, que no son cabeceras de departamento¹³⁶. El proyecto buscó establecer una infraestructura de servicios de justicia e integrarla con jueces profesionales.

Los juzgados locales operaban antes del proyecto en situaciones difíciles. Donde existían, ocupaban edificios alquilados o prestados, y en malas condiciones. En algunos lugares, el juzgado atendía en el corredor de la alcaldía o en celdas destinadas a reos¹³⁷¹³⁸. El proyecto trabajó con contribuciones de los gobiernos de Suecia, Italia y Holanda, administrando los fondos el PNUD¹³⁹. Operó de 1993 a 1999; en cuyo lapso se construyeron 123 Casas de Justicia¹⁴⁰.

134 En Managua se disponen de cuatro Salas de Mediación para efectuar el proceso de mediación

135 Cabe destacar que según información de la Dirección de la Defensoría Pública, de finales de agosto de 2006, tres defensoras de Managua, fueron designadas para realizar mediaciones previas, contabilizando durante el 2005 un total de 2,158 trámites.

136 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. El Poder Judicial hacia el nuevo milenio con Dignidad y Desarrollo. Informe Final del Proyecto de Casas de Justicia. Proyecto NIC / 92 / 006. Septiembre, 1999. p. 7

137 Ibidem. p. 17

138 Se cita un curioso caso de un juzgado local en el poblado de Buenos Aires en Rivas, en donde un juzgado despachaba en una tienda informal de un parque al ser desalojado por el Municipio

139 El aporte sustantivo fue de ASDI con casi 7 Millones de dólares. Colaboró Holanda con 154 mil dólares y 35 mil en donaciones en especie. Italia con 220 mil dólares en especie.

140 El informe comenta que antes de 1980 la Ley de Municipalidades establecía que las alcaldías eran responsables de otorgar local, agua, luz y otros gastos a los juzgados. A partir de los años 80 las alcaldías dejaron de asumir esa responsabilidad,, la misma que fue trasladada al Poder Judicial

Su organización es simple: juez, secretario de actuaciones y alguacil. Sin embargo, se trata de un módulo que considera dos aspectos: el juzgado local y la vivienda del juez. Ambos componentes con sus respectivos equipamientos. Con ello se posibilitaba la presencia de jueces-letrados en zonas alejadas.

Fueron construidas con un diseño modular (con posibilidades de crecimiento) y se consideró todo el proceso de designación de jueces que debían viajar a aquellas zonas. La sostenibilidad del proyecto está a cargo del Poder Judicial, quien le da mantenimiento a esta infraestructura. Se trabajó sobre la base de terrenos donados por las alcaldías (un total de 103), el resto por donaciones de particulares y de otras entidades, aunque 13 terrenos tuvieron que ser adquiridos por la CSJ¹⁴¹. El aporte que ha significado este proyecto para afianzar el acceso a la justicia ha sido inmenso, al acercar la justicia a la gente de casi todos los municipios del país.

d) El Programa de los Facilitadores Judiciales Rurales

Una buena práctica del modelo de justicia de Nicaragua lo constituye, el programa de Facilitadores Judiciales Rurales (FJR). Vinculado a un objetivo directo de acceso a la justicia de las personas que habitan las zonas rurales más aisladas del país que, a la sazón, son las personas más vulnerables por su condición de pobreza extrema.

La población potencialmente beneficiada por este programa, es la población rural de 71 municipios, en donde se estima habitan 346,847 personas a quienes va dirigido este programa¹⁴². Eso representa el 45% de cobertura con relación al total de municipios del país. Este programa se ejecutó en el período 2003-2006, a un costo de US \$ 4,107,500¹⁴³. La CSJ ha estimado su continuación, por los resultados que ha logrado. Participan en el mismo 71 Juzgados locales, 627 Facilitadores Judiciales Rurales y 80 Wihta de las étnias Miskitas y Mayagnas.

El programa busca combatir la situación de aislamiento de un vasto sector del territorio nacional y los límites que tiene el Poder Judicial para llegar a todo el país. Esta débil presencia institucional del Estado, se relaciona además con una situación especial de violencia, impunidad, y una constante amenaza a la estabilidad social y política motivada en gran parte por la extrema pobreza¹⁴⁴.

Se requería extender el servicio judicial a zonas en donde existían problemas de conflictos y a la vez serias limitaciones pues no existía forma de resolverlos en términos pacíficos, todo lo cual implicaba una seria limitación al acceso a la justicia por parte de la población.

Incorpora el concepto de participación ciudadana en la administración de justicia a través de los FJR. Los Facilitadores Judiciales Rurales se componen en un 85% de campesinos que viven en zonas muy pobres, que son elegidos en su comunidad en asambleas comunitarias¹⁴⁵. La elección es formalizada con el nombramiento que realiza el Juez local del municipio correspondiente. El

141 Según el informe final del proyecto solo 3 de las 123 Casas de Justicia mantienen problemas de saneamiento legal de la propiedad.

142 68 municipios en el centro y Atlántico Nicaragüense

143 La CSJ firmó un convenio de cooperación con la Organización de los Estados Americanos en marzo del año 2003, con el objetivo de reforzar el acceso de la justicia y a fortalecer mecanismos de prevención y resolución alterna de conflictos como vía de mantener el equilibrio social y convivencia armónica. El país donante fue Suecia, siendo la Unidad Ejecutora: SG/OEA. Nicaragua.

144 La base legal del FJR se sustenta en el Artículo 57º segundo párrafo del CPP, del año 2001 que estipula que es facultad de la CSJ organizar el funcionamiento de los Facilitadores de Justicia en zonas rurales. Asimismo el artículo 169º de la Ley Nº 260, LOPJ, que señala que los Facilitadores Judiciales constituyen un personal auxiliar al servicio de la administración de Justicia. Se cuenta además con un Reglamento de Facilitadores.

145 Para ser Facilitador Judicial Rural se requiere ser mayor de edad, saber leer y escribir, vivir en la comunidad que lo propone, no haber purgado condena penal por la comisión de un delito común, no ejercer cargo de ninguna índole político partidaria, no ser militar en servicio activo o siéndolo, haber renunciado por lo menos doce meses antes del nombramiento, haber recibido las capacitaciones que al efecto desarrolle el Poder Judicial en conjunto con otras organizaciones. Sin embargo, la capacidad más importante es ser líder reconocido en su comunidad.

Facilitador Judicial es una persona que trabaja de manera voluntaria, realizando sus funciones fuera de su jornada laboral en el campo.

En la actualidad existe una red consolidada de 627 facilitadores, de los cuales 127 son mujeres, lo que representa un 20%. Los facilitadores tienen, por ejemplo, funciones como las de orientar a las personas de su comunidad en trámites judiciales y administrativos, multiplicar los conocimientos jurídicos adquiridos a través de las capacitaciones desarrolladas por la Corte y otras organizaciones en sus comunidades, dar seguimiento y control a las mediaciones extrajudiciales efectuadas, entre otras.

Para el 2006 se dispone de un Plan de Capacitación para 41 municipios que han asumido la sostenibilidad, así como un plan específico para la Costa Caribe. Se cuenta también con una base de materiales con seis manuales de formación, los mismos que han sido actualizados y validados con apoyo técnico de jueces locales únicos y la Escuela Judicial.

El sistema de acceso ciudadano a la administración de justicia a través de los FJR se mantiene operando. Al 2006, se han realizado 14,604 mediaciones; 82,590 personas han sido asesoradas, entre otros indicadores, como se presenta en el siguiente cuadro:

Desempeño del Programa de Facilitadores Judiciales Rurales.

Actividad	Cantidad	Porcentaje con relación a la población de incidencia directamente beneficiada
Casos remitidos	14,139	4.08%
Trámites orientados al FJR	2,024	0.58%
Personas asesoradas	82,590	23.81%
Gestiones Institucionales	7,199	2.08%
Mediaciones	14,604	4.21%

Fuente: Dossier de FJR, 2006 (datos de enero de 1999 a noviembre del 2005).

Es importante apreciar, en un desglose más específico de la información, que los casos sometidos a mediación, corresponden a temas de propiedad, violencia y familia:

Tipo de casos conocidos por Programa de Facilitadores Judiciales Rurales.

Actividad	Mediaciones	%
Propiedad	8690	59
Violencia	3491	24
Familia	2423	17
Total	14,604	100

Fuente: Dossier de FJR, 2006 (datos de enero de 1999 a noviembre del 2005).

Es importante señalar que el número de mediaciones en la que se ven afectados mujeres y niños, representan un 50% con relación al total general, lo cual es significativo. Ello, de algún modo, expresa que se ha contribuido a romper el miedo en la interposición de denuncias que afectan a mujeres¹⁴⁶.

El aporte del programa se vincula directamente con la solución cualitativa del conflicto. La auto composición como fórmula alternativa de solución, siempre implica la mejor salida al conflicto, pues mejora las relaciones humanas y alimenta la búsqueda de una cultura de paz. Por ello este programa, constituye una buena práctica debido a que además de que tiene una estrategia focalizada en el sector de pobreza extrema, busca estructurar una estrategia de solución de conflictos sumamente accesible, utiliza fundamentalmente la mediación. A la vez es un programa que educa para la paz. Estas características han hecho que muchas entidades reconozcan el rol e importancia de los FJR y que de hecho la encuesta efectuada para este informe reconozca este hecho, pues el 87.8% de los operadores encuestados ha señalado que el programa permite un mejor acceso a la justicia.

El trabajo de los FJR se monitorea desde la Oficina de Atención al Facilitador de la CSJ, a través de un plan de seguimiento y asesoría, buscando en todo momento fortalecer la sostenibilidad una vez concluya el programa, lo cual parece no ser difícil, pues existe amplia disponibilidad de las alcaldías en asumir la sostenibilidad del mismo¹⁴⁷.

La figura y rol del FJR cada vez es más conocida y demanda mayor servicio, por lo que es importante mantener el seguimiento. Algunos critican que haya excesos en los casos de mediación, en casos vinculados a violaciones de derechos humanos, en donde no deberían haber conciliaciones¹⁴⁸. En cuanto al CPP, el programa de facilitadores ha contribuido a la aplicación del principio de oportunidad, principalmente en la aplicación de la mediación previa¹⁴⁹.

3.2.2. Ministerio Público

De reciente creación¹⁵⁰, el MP asumió el reto de constituirse y apoyar sostenidamente el proceso de reforma procesal penal que está en curso en Nicaragua y ha crecido de manera acelerada, pues en el 2002 eran 96 y hoy alberga a 259 fiscales. Un dato que manejó el equipo respecto al género de los fiscales, señalaba que el 66.07% de fiscales eran mujeres,¹⁵¹. Asimismo, el MP es una entidad en donde predominan fiscales de sexo femenino, tal cual sucede con los jueces de distrito y locales. Los hombres en el MP apenas llegan al 33.93%.

De este universo de fiscales, comparado con la población se observa un déficit serio de fiscales, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Nº	Circunscripción	Departamento	Fiscales	Población	Indicador de oferta htes/Fiscal
1	Atlántico Norte	RAAN	16	249,716	15,607
2	Atlántico Sur	RAAS	6	382,079	63,679
3	Norte	Matagalpa	18	484,902	26,939
		Jinotega	8	297,270	37,158
4	Las Segovias	Madriz	9	133,250	14,805
		Nueva Segovia	10	211,233	21,123
		Estelí	12	215,384	17,948

147 41 alcaldías (60% del total) en donde opera el Programa asumen un año antes de terminar el Proyecto la sostenibilidad de los FJR. Según el Dossier de FJR, en el 2006 las alcaldías han incorporado a su presupuesto C\$ 507,483.73 para la operatividad de los FJR

148 Se comenta que suele producirse en casos de violación sexual "solución del conflicto" y no una sanción penal como corresponde.

149 Dossier FJR 2006

150 Se crea el 11 de octubre del 2002 con la Ley N° 346, Ley Orgánica del Ministerio Público.

151 El número de fiscales que se manejó por información del MP era de 224 fiscales. El día del taller se no informó que ese número había variado en los últimos meses a 259. Lamentablemente, no contamos con el dato del sexo del nuevo número brindado por el MP, por lo que consignamos el anterior.

Nº	Circunscripción	Departamento	Fiscales	Población	Indicador de oferta htes/Fiscal
5	Central	Río San Juan	10	95,546	10,616
		Boaco	8	168,590	21,073
		Chontales	17	182,019	10,707
6	Occidental	Chinandega	16	441,308	27,581
		León	16	389,628	24,351
7	Sur	Rivas	10	166,938	16,693
		Granada	13	190,604	14,661
8	Oriental	Carazo	8	177,142	22,142
		Masaya	13	317,499	24,423
9	Managua	Managua	69	1,380,339	20,004
Total			259	5,483,447	21,171

Fuente: INEC e Informe de Checchi and Company Consulting. Diagnóstico Institucional Ministerio Público de la República de Nicaragua. Agosto-Septiembre del 2005

Elaboración propia

Como se aprecia, el promedio en el país es de 21,171 habitantes por fiscal, lo que constituye un índice muy alto que es inconveniente para prestar servicios adecuados. La situación es crítica en la RAAS con 63,679 habitantes por fiscal, siguiéndole Jinotega en donde la cifra es de 37,158.

El Ministerio Público no cubre todo el territorio nacional, ni llega a cubrir con despachos permanentes la totalidad de juzgados penales. La salida práctica que se ha ideado ha sido la de designar *fiscales itinerantes*, es decir, fiscales que se desempeñan en varios municipios. Este fiscal visita cada uno de los Municipios del Departamento, lo que implica que el fiscal, salvo el lugar de su sede, no se encuentra en la localidad y acude allí, cada vez que es citado. En un paralelo con otros países de Latinoamérica¹⁵², vemos que Nicaragua presenta uno de los indicadores más preocupantes en esta materia, siendo de los más bajos junto con Panamá y Ecuador.

Es destacable, sin embargo, el crecimiento que ha tenido el MP en los últimos años, pues pasó de tener 96 fiscales en el 2002 a tener 259 en el 2006, conforme se presenta en el siguiente cuadro:

Distribución del personal de la fiscalía: Administrativo y sustantivo, 2002

Año	Personal Administrativo	Personal sustantivo	Total
2002	84	96	180
2003	247	102	349
2004	219	215	434
2005	293	259	552

Fuente: Informe de Checchi and Company Consulting. Diagnóstico Institucional Ministerio Público de la República de Nicaragua. Agosto-Septiembre del 2005

Elaboración propia

Sin embargo, este esfuerzo no es suficiente. En el ámbito de acceso a la justicia existe un problema que es la falta de atención en algunos municipios. Como se sabe, Nicaragua cuenta con 153 Municipios, de los cuales solo están cubiertos 65 con sedes permanentes, con lo que existe en el país 88 Municipios que no cuentan con una sede fiscal. En estos casos se ha dado una salida práctica que no es evidentemente la mejor opción: los *fiscales itinerantes*. Es importante también señalar que las 65 sedes del MP son oficinas arrendadas o ubicadas en las instalaciones de la PN.

152 Ver la sección 1.3. del capítulo 1

El siguiente cuadro explica mejor esta compleja situación. La última columna, expresa los municipios sede desde donde el fiscal abastece a los otros municipios a través de la itinerancia. Los que están resaltados en negrilla en la última columna (cobertura), son las sedes desde donde se cubren a los otros municipios. Con ello se aprecia que no cubre todo el país y que el esfuerzo que realizan los fiscales es destacable.

Distribución de fiscales, según departamento, municipios y su cobertura

Cirpción	Dpto.	Municipios	Fiscales	Cobertura
Atlántico Norte	RAAN	7: Puerto Cabezas, Prinzapolka, Rosita, Siuna, Bonanzas, Waspán, Cabo Gracias a Dios	8	4 Sedes: 1) Puerto Cabezas ; 2) Siuna ; 3) Rosita ; 4) Waspán
Atlántico Sur	RAAS	7: Bluefields, Corn Island, La Cruz de Río Grande, KuKrahill, Laguna de Perlas, El Tortuguero, Karawala	10	4 Sedes: 1) Bluefields; 2) Corn Island ; 3) El Rama y Muelle de los Bueyes; 4) Nueva Guinea y El Almendro
Norte	Matagalpa	15: Matagalpa, Sébaco, San Isidro, Ciudad Darío, Terrabona, San Dionisio, Esquipulas, Muy Muy, San Ramón, Matigúas, Río Blanco, Rancho Grande, Tuma - La Dalia, Waslala, Bocana de Paiwas	17	6 Sedes: 1) Matagalpa , San Ramón, San Dionisio y Esquipulas; 2) Waslala ; 3) La Dalia y Rancho Grande; 4) Río Blanco y Paiwas; 5) Matigúas y Muy Muy; 6) Ciudad Darío , Terrabona, San Isidro y Sébaco.
	Jinotega	8: Jinotega, San Rafael del Norte, San Sebastián de Yalí, La Concordia, Santa María de Pantasma, Wiwilí, El Cuá Bocay, San José de Bocay	8	3 Sedes: 1) Jinotega y Santa María de Pantasma; 2) Wiwilí ; 3) El Cuá y San José de Bocay
Las Segovias	Madriz	9: Somoto, Las Sabanas, San Lucas, Yalaguina, Totogalpa, San José de Cusmapa, Palacaguina, Telpaneca y San Juan de Río Coco	8	2 Sedes: 1) Somoto , Totogalpa, Las Sabanas, San Lucas, Yalaguina, San José de Cusmapa, Palacaguina,; 2) San Juan del Río Coco
	Nueva Segovia	11: Ocotal, Santa María, Macuelizo, Dipilto, Mozonte, Ciudad Antigua, San Fernando, Jalapa, El Jícara, Quitaí, Wiwilí y Murra	7	3 Sedes: 1) Ocotal , Santa María, Macuelizo, Dipilto, Mozonte; 2) Jalapa , Ciudad Antigua y San Fernando,; 3) El Jícara , Quitaí, Wiwilí y Murra
	Estelí	6: Estelí, Condenga, La Trinidad, Pueblo Nuevo, San Juan de Limay y San Nicolás	11	2 Sedes: 1) Estelí , que atiende a Estelí, La Trinidad y San Nicolás; 2) Condega , que atiende a Condega, Pueblo Nuevo y San Juan de Limay
Central	Río San Juan	6: San Carlos, San Juan del Norte, San Miguelito, El Castillo, Morrito, El Almendro	8	4 Sedes: 1) San Carlos 2), San Juan del Norte y El Castillo; 3) San Miguelito , El Morrito; 4), El Almendro y Nueva Guinea
	Boaco	6: Boaco, Camoapa, San José de los Remates, Teustepe, San Lorenzo, Santa Lucía	8	2 Sedes: 1) Boaco , San José de los Remates, Teustepe, Santa Lucía; 2) Camoapa y San Lorenzo
	Chontales	13: Juigalpa, Chontales, Comalapa, Acoyapa, Santo Tomás, Villa Sandino, Muelle de los Bueyes, El Coral, Nueva Guinea, San Pedro de Lóvago, La Libertad, San Francisco de Cuapa, Santo Domingo, El Rama	13	4 Sedes: 1) Juigalpa , Cuapa y Comalapa; 2) Santo Tomás , San Pedro de Lóvago, Villa Sandino, y El Coral; 3) La Libertad , Santo Domingo, El Ayote; 4) Acoyapa
Occidental	Chinadega	13: Chinadega, Chichigalpa, El Viejo, Corinto, Posotega, El Realejo, Somotillo, Santo Tomás del Norte o Potrero Grande, San Francisco de Cuajiniquilapa o del Norte, Villanueva, San Juan de Cinco Pinos, Puerto Morazán o Tonalá	13	4 Sedes: 1) Chinadega , Corinto, El Realejo; 2) Somotillo , Santo Tomás del Norte o Potrero Grande, San Francisco de Cuajiniquilapa o del Norte, Villanueva, San Juan de Cinco Pinos; 3) El Viejo y Tonalá; 4) Chichigalpa y Posotega
	León	10: León, El Sauce, Nagarote, La Paz, Centro, Telica, Quezalguaque, Achuapa, Santa Rosa del Peñón, El Jicaral y Malpaisillo o Larreynaga	12	5 Sedes: 1) León ; 2) El Sauce y Achuapa; 3) Malpaisillo ; Santa Rosa del Peñón y El Jicaral; 4) Telica y Quezalguaque; 5), La Paz , Centro y Nagarote,

Cirpción	Dpto.	Municipios	Fiscales	Cobertura
Sur	Rivas	10: Rivas, San Jorge, Buenos Aires, Tola, Altagracia, Moyogalpa, Cárdenas, Potosí, San Juan del Sur, Belén	9	3 Sedes: 1) Rivas , San Jorge, Buenos Aires, Tola, Potosí y Belén; 2) Moyogalpa , y Altagracia, 3) San Juan del Sur y Cárdenas,
	Granada	4: Granada, Nandaime, Diriá, Diriomo	12	2 Sedes: 1) Granada y Nandaime; 2) Diriá , Diriomo
Oriental	Carazo	8: Jinotepe, Diriamba, Santa Teresa, San Marcos, El Rosario, La Paz de Oriente, Dolores, La Conquista	8	2 Sedes: 1) Jinotepe , Santa Teresa, El Rosario, La Paz de Oriente, La Conquista; 2) Diriamba , Dolores y San Marcos
	Masaya	9: Masaya, Masatepe, Nindirí, Catarina, San Juan de Oriente, Niquiremo, Nadasmo, La Concepción, Tisma	11	4 Sedes: 1) Masaya , Catarina, San Juan de Oriente; 2) Nindirí y Tisma; 3) Masatepe , Niquiremo y Nadasmo; 4) La Concepción ,
Managua	Managua	9: Managua, Mateare, San Rafael del Sur, Villa Carlos Fonseca o Villa Carmen, San Francisco Libre, Ticuantepe, El Crucero, Tipitapa y Ciudad Sandino	60	4 Sedes: 1) Managua , El Crucero, Ticuantepe; y 8 delegaciones de policía; 2) Tipitapa y San Francisco Libre; 3) Ciudad Sandino y Mateare; 4) San Rafael del Sur , y Villa Carlos Fonseca

Fuente: Elaboración propia

Datos extraídos del Informe de Checchi, 2005

Otro elemento relativo al acceso es el referido al idioma. Sobre esto el Ministerio Público solo cuenta; en la Región Autónoma del Atlántico Norte, con un Fiscal que habla la lengua miskita.

3.2.3. Policía Nacional

La Policía Nacional (PN) además de la importante función que cumple en el sistema de justicia, es una de las instituciones que está más en contacto con la cotidianidad de la gente. Su labor es velar o restablecer el orden público y la seguridad ciudadana, auxiliando a las personas que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa, teniendo a su cargo cumplir y velar por el cumplimiento de las leyes, previniendo la comisión de hechos delictivos que se pretendan ejecutar. Sin embargo, cumple una función muy importante de investigación de delitos y faltas, remitiendo el resultado de las mismas al MP, para que éste proceda conforme a sus atribuciones. También tiene la misión de cumplir las resoluciones judiciales. En estos aspectos, es un órgano de auxilio judicial

Si bien podemos decir que presta una función de apoyo al sistema de justicia, en los aspectos investigación, la estructura policial se disgrega en una organización especializada auxiliar a la función jurisdiccional, con un personal especializado. Esta estructura especializada es la Dirección de Auxilio Judicial¹⁵³, que cuenta con tres espacios en donde se prestan los servicios de auxilio: i) las unidades centrales de investigación; ii) las unidades de apoyo; y, iii) las unidades homólogas, radicadas en delegaciones departamentales del país (que tienen sus propias estructuras investigativas y áreas de auxilio judicial, así como unidades de apoyo).

La especialidad de auxilio judicial busca ajustar y simplificar un modelo de investigación que proporcione respuestas adecuadas a cada hecho delictivo, teniendo en cuenta las reformas penales y procesales penales, pero también las nuevas condiciones en que se desarrolla de la delincuencia.

La PN aporta un importante contingente de recursos humanos al sistema de justicia. Este es de 861 personas en todo el país. De este total, la mayoría corresponde a efectivos masculinos, en el orden del 77.70%, frente al 22.30% del personal femenino.

153 Véase la Ley de Funciones de la PN en materia de Auxilio Judicial, Ley N° 144 de 19 de febrero de 1992.

Es la incidencia delictiva registrada en cada delegación policial, la que determina la demanda de investigadores policiales que se requieren para investigar los distintos hechos. En su función, la policía trabaja las 24 horas y opera organizada en roles de turno, en donde el personal disponible (investigadores policiales para dar cobertura a los hechos que se registran en las 24 horas del día) y el personal administrativo (que realiza turnos por 24 horas para desempeñar labores de apoyo), asumen los casos que llegan.

La PN ha referido que está inmersa en un proceso de modernización, dentro del cual en el año 2001 inició la aplicación del sistema de evaluación al desempeño, con la finalidad de elevar la eficiencia y eficacia de los miembros de la policía.¹⁵⁴

La PN cuenta con la Academia *Walter Mendoza*, Centro de Estudios Superiores, la que se encarga de brindar capacitaciones, cursos, así como también carreras, para los estudiantes seleccionados por la oficina de capacitación, como también a oficiales primerizos. La capacitación permanente que se mantiene en la academia *Walter Mendoza* es la carrera de policial, la cual tiene existencia desde que se fundó la PN. Por otro lado cabe mencionar que no existe un mecanismo de selección o de ingreso de investigadores policiales, ni de personal civil en la institución. Para optar dicho cargo se debe tener tiempo la función de auxilio judicial y haber tenido cursos básicos sobre (Investigación de criminales, inteligencia policial, entre otros).

Sobre la función del Auxilio Judicial la PN tiene dispuestas 25 unidades de investigación en igual número de delegaciones territoriales de la institución, además de la dirección central. Estas unidades están integradas por un total de 861 agentes.

Distribución de la Policía Nacional en el ámbito nacional

Nº	Circunscripción	Departamento	Policía Auxilio Judicial	Población	Indicador de oferta htes/Policía Auxilio
	Alta Dirección		46	--	--
1	Atlántico Norte	RAAN	29	249,716	8,610
2	Atlántico Sur	RAAS	28	382,079	13,895
3	Norte	Matagalpa	69	484,902	7,027
		Jinotega	24	297,270	12,386
4	Las Segovias	Madrid	--	133,250	--
		Nueva Segovia	15	211,233	14,082
		Estelí	40	215,384	5,384
5	Central	Río San Juan	12	95,546	7,961
		Boaco	15	168,590	11,239
		Chontales	33	182,019	5,515
6	Occidental	Chinandega	45	441,308	9,806
		León	16	389,628	24,351
7	Sur	Rivas	25	166,938	6,677
		Granada	26	190,604	7,330
8	Oriental	Carazo	23	177,142	7,701
		Masaya	22	317,499	14,431
9	Managua	Managua (Distritos 1 al 8)	307	1,380,339	4,496
		DD Zelaya Central	19	--	--
		Triángulo MIN	25	--	--
Total			861	5,483,447	6,338

Fuente: Información de la Policía Nacional e INEC. Elaboración propia

154 Aquellos funcionarios que obtengan resultados con las categorías *malas* y *muy malas* recibirán una carta conminatoria a mejorar los resultados en el próximo periodo; así mismo tendrán un plan de apoyo a su gestión.

Si combinamos las variables del personal asignado a la función de auxilio judicial, tenemos que cada personal atiende en promedio a 6,338 personas en todo el país. Sin embargo, existen casos en donde estas cifras indicarían ciertos desbalances, como en León, en donde existen 24,351 personas (el indicador más alto de personas por policía de auxilio), seguido por Masaya con 14,431, Nueva Segovia con 14,082, RAAS con 13,895, Jinotega con 12,386, entre las que sobrepasan las 10 mil personas por policía de auxilio.

Sin duda, que uno de los aspectos centrales a considerar en el tema de acceso es el desarrollo que ha tenido la Policía Nacional en el proceso de reforma del Código Procesal Penal, en el cual la Policía Nacional, a través del área de Auxilio Judicial, tiene la responsabilidad de investigar hechos delictivos, así como auxiliar al fiscal y a las autoridades judiciales. Un reciente reporte de la Comisión Técnica Nacional de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal, ha alertado acerca de ciertas debilidades del proceso, derivadas de la falta de coordinación de las instituciones y los actores, que viene generando una percepción de impunidad ante la población afectada¹⁵⁵. El reporte refiere que existe un problema de acumulación de trabajo en las instancias policiales. Durante el primer semestre del año 2005, se señala que se registraron 43,978 hechos, de los cuales se enviaron al Ministerio Público 21,219 hechos (el 48.24% de los hechos ingresados).

No hay duda que existe relación entre los aspectos de seguridad ciudadana y el sistema de justicia, pues son precisamente los infractores de la ley penal, quienes deben ser procesados y sancionados por la comisión de delitos. Los indicadores de la policía refieren que el nivel de efectividad contra el delito aún está por debajo de lo deseado, pues señalan que están en un 21 % de efectividad. Refieren que el problema estriba en las áreas rurales, en donde tienen escasa presencia.

Recientemente, el Director General de la Policía Nacional ha señalado que debe fortalecerse al área de auxilio judicial, mencionando que hay debilidades que atender. La investigación del delito debe ser atendida con mayor eficacia, pues de cada 100 delitos, solo logran reunir las pruebas y evidencias para acusar en 30 casos¹⁵⁶. Para ello, se ha informado que se busca elevar dicha efectividad, a través de la reorganización del sistema de investigación policial, saltando a una nueva expresión de calidad: la especialización por tipos de delitos. Se incorporará en el corto plazo la figura del detective, el cual consiste precisamente en el investigador especializado en un tipo de delito.

3.2.4. Sistema Penitenciario Nacional

Actualmente se cuenta con 1,079 funcionarios y trabajadores, los que prestan servicios en la administración central y en los centros penitenciarios. La gran mayoría de servidores son de sexo masculino (78.03%), siendo que solo el 21.97% son mujeres.

La lectura que nos brinda la plantilla de personal, empero, debe verificarse respecto a la capacidad de servicios en los centros penitenciarios a los internos. Los datos que ofrece el SPN, refleja que éstos son bastante reducidos, como el hecho que se cuente con solo cuatro médicos para 1,847 internos en el penal de Tipitapa, o un médico en los demás centros penitenciarios del país.

155 Comisión Técnica Nacional de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal. Evaluación de la Reforma Procesal Penal a tres años de vigencia. Documento de enero del 2006.

156 Dato señalado en el discurso del Director General de la Policía Nacional en el Acto de Clausura de la XV Reunión de Mandos, 17 de Febrero del 2006. Este dato difiere de lo señalado por la Comisión Técnica Nacional de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal, que en la evaluación citada señala que la tasa de efectividad es de 51%.

Centros Penitenciarios	Internos	Médicos	Enfermeros	Psicólogos	Trabajadores sociales
Administración Central		2	1	0	0
Centro Penitenciario Mujeres (Veracruz)	164	1	1	2	1
Centro Penitenciario Tipitapa	1,847	4	6	8	3
Centro Penitenciario Estelí	582	1	1	2	1
Centro Penitenciario Chinandega	772	1	1	2	1
Centro Penitenciario Granada	554	1	1	2	1
Centro Penitenciario Juigalpa	834	1	1	2	1
Centro Penitenciario Matagalpa	688	1	1	2	1
Centro Penitenciario Bluefields	95	1	1	1	1
<i>Total</i>	5,536	13	14	21	10

Fuente: Sistema Penitenciario Nacional, 2006

Asimismo, los datos de hacinamiento carcelario son preocupantes en algunos establecimientos como se puede apreciar a continuación:

Establecimiento Penitenciario	Capacidad de Albergue	Población Actual	Diferencia	Porcentaje de Hacinamiento
Estelí	500	582	82	16.40
Chinandega	466	772	306	65.67
Tipitapa	2,400	1847	-553	-23.04
Veracruz	110	164	54	49.09
Granada	550	554	4	0.73
Juigalpa	594	834	240	40.40
Matagalpa	750	688	-62	-8.27
Bluefields	76	95	19	25.00
Total	5,446	5536	90	1.65 %

Fuente: Sistema Penitenciario Nacional, 2006

El SPN ha solicitado, frente a estos problemas, el incremento de la plantilla de 351 funcionarios, en tres años, 112 para el 2006, 119 para el 2007 y 120 para el año 2008¹⁵⁷. Sin embargo, ello no ha sido considerado para este año.

El SPN cuenta con ocho establecimientos penitenciarios, con capacidad para albergar a 5,446 internos. Dos centros están ubicados en Managua, uno de estos (Veracruz), está destinado especialmente para población penitenciaria femenina. Los centros de Estelí, Chinandega, Managua, Matagalpa, Juigalpa y Bluefields coinciden con las correspondientes circunscripciones jurisdiccionales. El centro de Granada atiende a las circunscripciones de Oriente y Sur. No hay centro penitenciario en la región autónoma del Atlántico Norte.

Un problema que se ha detectado es que no se cuenta con un centro penitenciario especial para adolescente. Para suplir esta carencia el sistema penitenciario ha acondicionado celdas especiales en el penal de Tipitapa.

Al finalizar el año 2005, la cantidad de internos sobrepasaba la capacidad de albergue en seis de los ocho centros. En Chinandega, Veracruz y Juigalpa la sobrepoblación alcanzaba el 65.67%, 49.09% y 40.4% respectivamente. Una situación distinta presentaba el penal de Tipitapa, con espacio libre para recibir a 553 reos (un 23.4% de espacio disponible).

¹⁵⁷ Información proporcionada por el Sistema Penitenciario Nacional en documento remitido a la Sub Mesa de Justicia en el 2006

El SPN, señala que en el período de dos años (Diciembre 2003-Diciembre 2005), la población penal ha crecido aproximadamente en un 4%, y el comportamiento tiene una tendencia creciente debido a que los privados de libertad con delitos contra la salud (delitos que son castigados con penas mayores de 3 años), se han incrementado en los últimos tres años, de un 9% a un 24% aproximadamente para el año 2005. Asimismo, durante este período, del 100% de jurados realizados, un 58% de acusados fueron declarados culpables. Todo ello ha ocasionado que haya mayor tiempo de permanencia en la detención.

Un problema, es el proceso de ingreso de detenidos a los establecimientos penitenciarios. El SPN determina días fijos a la semana para el ingreso a los centros; ese no puede ser un proceso adecuado, dado que el delito y el sistema de justicia operan todos los días, produciéndose una gran movilidad en este tema. Debe atenderse al mandato constitucional de que quien tiene a su cargo a las personas detenidas es el SPN y no la PN, por lo que este tema merece una revisión.

3.2.5. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

La misión explicitada por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es posibilitar, dentro de un estado de derecho, la seguridad, igualdad y solidaridad de los habitantes del país desde una perspectiva de género, étnica y multicultural. La actual gestión de la Procuraduría, según lo afirman en su reciente informe a la Asamblea Nacional, busca “*devolver la Procuraduría al Pueblo*”, lo que implica estructurar mecanismos que tendrán en cuenta a todos los ciudadanos para que tengan posibilidades de ser defensores y garantes de sus derechos¹⁵⁸. Plantean, de alguna forma, la consideración del acceso de todos los sectores para la protección y defensa de sus derechos. Pero la Procuraduría es una entidad pequeña. Cuenta con una sede central en Managua y tres delegaciones regionales en el interior del país: una en Puerto Cabezas - Bilwi (RAAN), otra en Bluefields (RAAS) y finalmente en Siuna.

Con ello la propia Procuraduría se considera la más pequeña de la región centroamericana:

País	Delegaciones
Nicaragua	4
Panamá	4
Costa Rica	6
El Salvador	14
Honduras	17
Guatemala	27

Fuente: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe Anual 2005.

Cuenta en su planta de personal con 101 servidores, de los cuales 75 son permanentes y 26 eventuales¹⁵⁹.

A su vez, solo un 25% del personal es de apoyo, siendo el 75% personal sustantivo, es decir, dedicado a la promoción y defensa de los DDHH.¹⁶⁰

Ante la difícil situación de ausencia en gran parte del territorio nacional, la Procuraduría ha desarrollado algunos programas, como el de la *Defensoría Itinerante*, creado en junio del 2005, por medio del cual, se busca la defensa de los derechos humanos, así como la promoción y divulgación de los mismos, en todo el territorio. A través de la Defensoría Itinerante, se reciben quejas ciudadanas por violaciones a los derechos humanos, así como diligencias de seguimiento

158 Procuraduría para la Defensa de los DDHH. Informe Anual 2005.

159 Cuando estaba concluido este informe de diagnóstico, se produjo una crisis institucional en la PDDH que ocasionó el despido de un número de personas, lo que ha debilitado a la institución no solo en cuanto a los recursos humanos con los que cuenta, sino en su imagen pública, pues ha sido un proceso que se ha dado en un contexto de fragmentación de dicha entidad.

160 PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. Informe Anual 2005. p. 94

inmediato, buscando la restitución inmediata del derecho lesionado. Asimismo, realiza acciones de divulgación, información y capacitación a la población y otras instituciones sobre derechos humanos. A través de esta labor se desarrollan también alianzas y redes sociales.

Se trata, sin duda, de una experiencia interesante y una buena alternativa frente a la escasez de recursos para posibilitar, de algún modo, el acceso a la población de los servicios que brinda la PDDHHH. Según indicadores del Informe Anual 2005, ha sido a través de la itinerancia que se ha logrado ampliar el número de denuncias recibidas: de 1,945 en el 2004 a 2,563 en el 2005.

Otra experiencia a tomar en cuenta es la construcción de las llamadas redes de promotoría, a través de las cuales se busca que la población organizada pueda promover y defender sus derechos. Con ellos se hacen, permanentemente, actividades de capacitación y sensibilización, con un objetivo multiplicador, es decir, para que el mensaje llegue a otros sectores. Con ello la Procuraduría genera también cierta presencia. La red está conformada de la siguiente forma:

Red de Promotoría Voluntaria			
Departamento	Participantes	Hombres	Mujeres
Chontales	65	27	38
Chinandega	86	24	62
Carazo	54	25	29
Managua	69	36	33
Matagalpa	74	24	50
Estelí	31	5	26
Bluefields	40	12	28
Puerto Cabezas	24	18	6
Siuna	40	16	24
Total	483	187	296

Fuente: PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. Informe Anual 2005.

3.2.6. Procuraduría General de la República

La Ley N° 411, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece que este organismo, entre otras atribuciones, tiene a su cargo la representación legal del Estado ante los tribunales de justicia, representa al Estado en los actos y contratos que deban formalizarse por escritura pública, asesora jurídicamente al Poder Ejecutivo efectuando los estudios jurídicos que se le encomienden, interviene en la defensa del ambiente, representa al Estado como persona privada en causas penales, civiles, laborales, contencioso-administrativo, constitucional, agrarias, ambientales, de finanzas, sobre propiedad, como demandante o demandado. Estas funciones se desarrollan a través del siguiente personal:

Personal de la PGR		
Personal de dirección, administrativo y de apoyo	54	134
Personal sustantivo (asignado a la función)	80	

Fuentes: Checchi and Consulting, Inc. Programa de Estado de Derecho/USAID. Diagnóstico Institucional Procuraduría General de la República

Del total de personal, 110 son pagados por el presupuesto institucional y el resto (24) con fondos de proyectos y de algunas instituciones gubernamentales (como el Fondo Anticorrupción)¹⁶¹. El personal, se divide del siguiente modo:

Cargos	Nº de servidores
Dirección superior	7
Personal de la Dirección Superior	8
División de Planificación y Capacitación	6
División Administrativa Financiera	27
Procuradurías específicas	80
Notarías del Estado	6
Total	134

Fuentes: Checchi and Consulting, Inc. Programa de Estado de Derecho/USAID. Diagnóstico Institucional Procuraduría General de la República

En cuanto a la distribución por sexo en el ámbito general del personal, la PGR cuenta con una mayor participación de mujeres, 68 versus 66.

Existen procuradurías regionales en Occidente, Sur, Norte, Central, RAAN y RAAS. El sistema de cumplimiento de su misión en cuanto a la cobertura de servicios en el ámbito nacional se expande con los llamados procuradores auxiliares, que son aquellos abogados de los ministerios y demás órganos de la administración pública que, prestando servicios en las áreas de asesoría jurídica, reciben delegación del Procurador General de la República para asuntos específicos. También operan con procuradores especiales que son designados específicamente para determinado caso¹⁶²

Los avances con relación a la Ley N° 476, Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, del 11 de diciembre del 2003, son importantes, siendo la PGR una de las primeras instituciones en considerar su aplicación. El descriptor de puestos, de 2004, refiere que existen 52 niveles de puestos en la Procuraduría en sus distintos niveles: Dirección Superior, División Administrativo Financiera, División de Planificación y Capacitación, en las procuradurías temáticas, regionales y Notarías del Estado. Este es un instrumento de gestión de personal muy importante.

Los procuradores son 46 para todas las procuradurías especializadas, de los cuales 33 están ubicados en Managua y el resto de procuradurías regionales, conforme se presenta en el siguiente cuadro:

Procuradores por región		
Región	Nº Procuradores	Nº personal apoyo
Managua	33	23
Occidente	2	3
Sur	3	3
Norte	3	4
Central	2	3
RAAN/RAAS	3	0
Subtotal	46	36
Total		82

Fuente: Checchi and Company Consulting Inc. Diagnóstico Institucional Procuraduría General de la República. Ago/sept. 2005.

161 Checchi and Consulting, Inc. Programa de Estado de Derecho/USAID. Diagnóstico Institucional Procuraduría General de la República. Agosto/Septiembre 2005. p. 11

162 Art. 15° del Decreto N° 33-2004.

Los problemas de cobertura de la PGR se expresan también en la cantidad de abogados con que cuenta. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, las especialidades que deben atender una importante carga de trabajo en algunos casos como la materia civil y constitucional, no cuenta con los elementos que garanticen un trabajo eficaz.

Abogados de la Procuraduría, según especialidad

Procuraduría	Nº abogados
Propiedad	8
Civil	6
Penal	12
Ambiental	9
Laboral	1
Constitucional y Contencioso Administrativo	1
Electoral	0
Finanzas	1
Regionales	6
Total	44

Fuente: Checchi and Company Consulting Inc.

Diagnóstico Institucional Procuraduría General de la República.. Ago/sept. 2005.

Se estima una carencia de recursos humanos importante en la PGR. Para el año 2006 se proyectó la creación de nuevas procuradurías y personal de apoyo: 18 plazas de Procuradores y 32 plazas de apoyo, las mismas que no vienen siendo cubiertas¹⁶³.

3.3. Despachos y carga procesal

Los volúmenes de trabajo que tienen los jueces, magistrados, fiscales, procuradores, defensores públicos, entre otros, de una forma u otra, inciden en la calidad del servicio y en la oportunidad del mismo (si existe o no retardación). Contribuyen también otras variables, como la capacitación, el profesionalismo, la organización, la independencia, el apoyo tecnológico, entre otros aspectos. Involucra el ámbito de la misión institucional, pues es a través de los ingresos de casos y de la forma que se organiza la capacidad de respuesta a los mismos, que las instituciones atienden su misión institucional, es decir, el objeto para el que han sido creadas.

En esta sección del informe, luego de haber presentado el mapa de la oferta de servicios de impartición de justicia en que está organizado el país, se verá la forma en que se distribuye el trabajo con relación a los ingresos de causas y la forma en que se produce (se atienden los casos). En ese sentido, veremos que existen zonas de Nicaragua, con poca carga de trabajo y mejor oferta de servicios que en otros lados; también zonas con mucha carga y poco oferta de servicios. Igualmente se podrá apreciar la forma en que se realiza la producción de resultados: cómo algunos emiten más resoluciones o dictámenes que otros. La medición en términos objetivos de cómo está estructurado el sistema de justicia, nos ofrecerá información muy útil, para comprender qué sucede en el país en esta materia. En el siguiente cuadro, en donde podemos apreciamos la dimensión de trabajo institucional:

163 Las procuradurías a cubrir son: 7 procuradores en sede central y 11 procuradores regionales.

Indicadores de carga, y funcionarios según instituciones del sistema judicial

Institución	Total de carga	Nº de funcionarios	Indicador carga/ funcionarios
Poder Judicial	126,126 (*)	319 jueces	395
Defensoría Pública	4,104	78 defensores	52
Ministerio Público	46,939 (**)	259 fiscales	181
Policía Nacional	88,519	819 policías	102
Procuraduría General de la República	10,286 (***)	46 procuradores	223
Procuraduría para la Defensa de lo DDHH	2,425	101 trabajadores	24

(*) Corresponde al total de casos ingresados a Juzgados locales y de distrito. Solo en materia penal en el 2004 fueron de 78,676 casos

(**) Corresponde al 2005

(***) Comprende a todas las procuradurías y no solo a la penal.

Fuente: Información oficial institucional.

Elaboración propia

Según la información mostrada, es el PJ el que administra más casos de todas las instituciones, lo que es natural, debido a que la impartición de justicia se desarrolla a nivel central¹⁶⁴. También, se puede inferir de este cuadro global que, como algunas instituciones no están adecuadamente estructuradas en el ámbito nacional (no llegan a todo el país), no acumulan una carga de trabajo que responda a las necesidades. Es el caso del MP, quien no tiene presencia en todos los juzgados penales y cuya carga de trabajo, no coincide con el de los juzgados penales, pues, como se puede observar, de los 78,676 casos penales a nivel judicial del 2004, el MP solo tiene 21,605 causas, en el mismo período¹⁶⁵

Otra aproximación a esta información, es que la litigación en Nicaragua no es muy alta, y más bien puede calificarse de media. En efecto, los datos en este sentido, nos revelan que en Nicaragua, no existen indicadores extremos de conflictividad, es decir, de casos que formalmente lleguen al sistema de justicia. Ello puede indicar que existen problemas de acceso o que la sociedad nicaragüense no es esencialmente conflictiva. En cualquier caso, lo que se ha demostrado en la sección de la cobertura, es que no se llega a abastecer con servicios de justicia a todo el país, existe un problema de cedulación que excluye a un porcentaje importante de ciudadanos y que todo ello se da en un contexto de pobreza que hace difícil que se pueda hablar de un sistema que permite la accesibilidad de todos los nicaragüenses. Quizás estas razones impiden que se tenga un nivel de carga mayor lo que podría implicar mayores problemas al sistema, pues un sistema accesible implicará una mayor carga, lo que generará un sinnúmero de problemas.

Si comparamos nuestros índices de litigación con otros países, comprenderemos mejor estas primeras reflexiones.

País	Año	Jueces de primera instancia	Causas ingresadas	Promedio de casos por juez
Bolivia	2004	761	252,781	439.36
Chile	2004	594	1.886,215	3,102.00
Colombia	2004	4,047	959,491	237.07
Costa Rica	2003	611	926,940	2,061.00
Ecuador	2002	503	1.216,121	2,417.00
El Salvador	2003	523	138,288	264.41
Guatemala	2004	635	251,410	3959.21

164 Una visión panorámica de esta situación, nos puede revelar que la implantación a gran escala de mecanismos alternos de solución de conflictos (mediación y arbitraje), puede ser una estrategia adecuada para solucionar la gran presión que soporta en todo el sistema de justicia el PJ.

165 Eso tiene explicación en el hecho de que el PJ tramita las faltas de manera directa ante los Juzgados locales. En el caso del 2004, además, debe tenerse en cuenta la particularidad de la aplicación especial del CPP que recién se aplicó a nivel general a fines de ese año.

País	Año	Jueces de primera instancia	Causas ingresadas	Promedio de casos por juez
Honduras	2004	601	50,577	84.15
Nicaragua	2005	319	126,126	395.37
Panamá	2004	201	91,129	453.37
Perú	2003	1155 (*)	1,084,963	939.36
Venezuela	2003	1500	297,977	198.25
Promedio				1,208.94

(*) Incluye solo jueces especializados y de paz letrados.

Fuente: Datos extraídos de páginas web, del Reporte CEJA 2005, PNUD (2004) y de la Comisión Andina de Juristas (www.cajpe.org.pe). Para Nicaragua, información de la CSJ.

Elaboración propia

Así, vemos que Guatemala tiene casi 4 mil casos por juez, o Chile con 3 mil 100 casos por juez. Nicaragua apenas está en 395 casos por juez, que está por debajo del promedio global de los países considerados, lo que es una cifra que permite administrar un sistema de justicia en forma muy razonable. Pero también, nos indica que quizás estamos ante un modelo estructurado para la exclusión de las personas, por lo que habría que desarrollar estrategias en dos aspectos: ampliar el acceso y paralelamente mejorar los servicios existentes. Algo en lo que ya se está trabajando en el país. También la lectura de esta información nos revela que en el comparativo, nuestros jueces trabajan 5 veces menos que los jueces de Costa Rica, casi 6 veces menos que los jueces de Ecuador, y casi 10 veces menos que los jueces de Guatemala.

Al igual que en el resto de Latinoamérica, el servicio de Justicia en Nicaragua no atiende de manera adecuada y oportuna la creciente demanda de la ciudadanía en relación con la solución de los conflictos sometidos a su consideración. La producción de la carga ingresada genera, normalmente, retardación, lo que constituye un problema general, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Carga según institución del sistema judicial

Institución	Total de carga	Carga atendida del mismo año	Índice de Efectividad
Poder Judicial	126,126 (*)	60,773	48%
Ministerio Público	46,939 (**)	38,363	82%
Policía Nacional	88,519 (**)	43,115	49%
Procuraduría para la Defensa de los DDHH	2,425	1,029	42%

(*) Total de casos ingresados a Juzgados locales y de distrito a 2004

(**) Corresponde al año 2005

Fuente: Información oficial institucional proporcionada

Elaboración propia

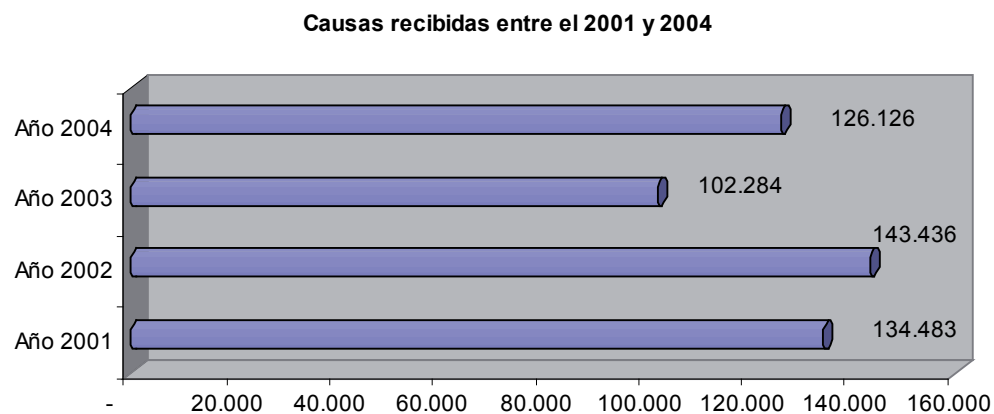
Analizando los niveles de efectividad del Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional, es el Ministerio Público quien ofrece el mejor indicador de resolución de casos con el 82%, siguiéndole el Poder Judicial con el 48%, la Policía con 49% y la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos con solo 42%. Llama la atención que esta entidad que tiene la menor carga de todas las entidades en comparación, sea la que tenga el índice más bajo de efectividad. Sin embargo, son preocupantes los bajos niveles de producción que ofrecen la mayoría de las instituciones, con 50% o menos de productividad, lo que expresa claramente índices de retardación, que requieren políticas de acción para evitarlos o disminuirlos. Aquí tenemos una buena línea de base para progresar.

¿Se puede decir que en Nicaragua la retardación es consecuencia de una excesiva carga de trabajo? Parece más bien que ello no es así, debido a que no se aprecia la existencia de

muchos casos. Ello debiera ser materia de una investigación de campo, que determine los *cuernos de botella* de los procesos judiciales y administrativos con que trabajan las instituciones concernidas.

3.3.1. Poder Judicial

Entre 2001 y 2004 el PJ ha recibido un total de 506,329 causas, con una media anual de unas 126,500 causas. El año en el que se presentaron más causas fue el 2002 con 143,346; la menor demanda de este período se presenta en el año 2003 con 102,284 causas. Los dos primeros años de este período están por encima de la media y los últimos dos por debajo de esta, con lo cual se advierte una tendencia de decrecimiento, que se puede apreciar claramente en el siguiente cuadro. En este mismo período el número de jueces, sobre todo en el área penal se ha incrementado, disminuyendo con esto la carga de trabajo y dando un paso importante para mejorar el acceso a la justicia¹⁶⁶.



Fuente: Departamento de Estadísticas Judiciales. CSJ

Teniendo en cuenta los casos del 2004 y comparando lo que acontece en Nicaragua con otras realidades, observamos que sobre el tema de carga procesal judicial, se sitúa en el concierto de Latinoamérica, en el grupo de países de litigiosidad media baja (junto con Honduras 758, Venezuela 1,258, Colombia 2,118, República Dominicana 2,277, El Salvador 2,269 y Guatemala 2,666), siendo que se ubica por debajo del promedio, con un total de 2,300 casos por cada 100 mil habitantes¹⁶⁷. Sorprende la litigiosidad del vecino Costa Rica que implica nueve veces más carga que Nicaragua. Sin embargo, la situación nos indica que no se tiene en Nicaragua

¹⁶⁶ La elaboración de esta sección del informe relativo a la carga procesal del PJ no ha sido fácil, básicamente debido a que alguna información disponible presentó problemas en la conciliación de datos. En general, es necesario señalar que el Poder Judicial –y el sistema de justicia– tiene como problema la diversidad e incoherencia de datos, algunos de los cuales son contradictorios. Este problema, por ejemplo, lo tuvimos para conciliar los datos del número de jueces, defensores, médicos legistas, entre otros, en donde la CSJ a través de diversos órganos reportó información diferente en el mismo período. Habría que considerar un reordenamiento de los sistemas de información, siendo que en el área estadística la información genérica está y se produce buena información, pero habría que considerar explorar otros enfoques de presentación de la información que permitan generar indicadores que ayuden a la solución de problemas que las propias estadísticas ofrecen y, sobre todo, que la información sirva para la toma de decisiones, lo que no ocurre en este momento. Es importante señalar asimismo que no se presenta información del año 2005, debido a que estadísticas generales aún no están disponibles. Actualmente la CSJ se encuentra en el proceso de elaborar un sistema estadístico que le permita recabar la información necesaria para mejorar la planificación de la institución, sistema que sea comparable internacionalmente y que provea de información al público. Este proceso, está avanzado con fondos del proyecto CSJ-BID. Sin embargo el Departamento de Estadísticas de la CSJ cuenta ya con información básica que permite avanzar en mediciones de la carga de trabajo de los diferentes juzgados y tribunales, en los distintos ámbitos jurisdiccionales (civil, penal y laboral). Este departamento ha venido trabajando en el último año en la mejora de los procesos de recopilación, validación, procesamiento y análisis de la información estadística. En este contexto se han mejorado los formularios de entrada de información los reportes estadísticos y la definición de nuevos indicadores estadísticos.

¹⁶⁷ CEJA, 2005. Comisión Andina de Juristas (www.cajpe.org.pe). Los datos de Nicaragua corresponden a la CSJ, información de carga al 2004 (126,126 procesos judiciales).

un problema de demanda de casos, lo que constituye un aspecto positivo. Sería importante determinar las causas de litigación y las razones por las que estamos en el rango señalado, toda vez que ello puede ser expresión de diversos factores. Ante esta situación, reiteramos sería conveniente realizar un estudio de campo para verificar lo que acontece en el país.

Analizando la información según especialidades en los juzgados, nos indica que el mayor peso lo tiene la materia penal con el 64.5% del total de los casos que ingresan, siendo que en el período bajo análisis ingresaron 326,799 casos penales, frente a los 168,028 casos civiles y 11,502 casos laborales. El siguiente cuadro presenta la información de los años 2001, 2002, 2003 y 2004.

Distribución de las causas recibidas en Juzgados (Locales y de Distrito)						
MATERIA	2001	2002	2003	2004	TOTAL	%
PENAL	88,246	97,997	61,813	78,743	326,799	64,5
CIVIL	43,255	42,280	37,934	44,559	168,028	33,2
LABORAL	2,982	3,159	2,537	2,824	11,502	2,3
Totales	134,483	143,436	102,284	126,126	506,329	100

Fuente: Departamento de Estadísticas Judiciales. CSJ

Otra lectura importante a realizar, para entender la situación de la justicia en Nicaragua, es la relativa a la carga total en el ámbito nacional. Es decir, el análisis por circunscripción. Conforme a ello, las circunscripciones con mayor carga son Managua con 39,969 casos, seguida de Occidental con 16,847, Norte con 15,261, Oriental con 15,258, entre otros, conforme se aprecia a continuación:

Total de carga nacional por Circunscripción, todas las materias 2004	
Circunscripción	Total de carga
Las Segovias	12,273
Occidental	16,847
Managua	39,969
Oriental	15,258
Sur	10,071
Central	11,654
Norte	15,261
RAAN	2,868
RAAS	1,925
Total	126,126

Fuente: Dirección de Planificación e Información,
Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.
Elaboración propia

Si comparamos la información de carga con relación a la oferta judicial, tendremos que la circunscripción con el indicador más bajo de carga es el RAAS con 91.66 casos por juez, seguido del RAAN con 191.2 casos por juez. Siendo que son zonas en donde existen muchas dificultades de acceso tanto económicas (zonas muy pobres), como geográfica, podremos entender que el problema de muy pocos casos para la oferta de servicios existente básicamente se debe a la falta de acceso.

Total de carga todas las materias por Circunscripción y jueces de primera instancia - 2004			
CIRCUNSCRIPCION	Total de jueces locales y de distrito	Total carga todas las materias	Indicador global de carga
1 Las Segovias	41	12,273	299.34
2 Occidente	44	16,847	382.88
3 Managua	50	39,969	799.38
4 Oriente	34	15,258	448.76
5 Sur	26	10,071	387.34
6 Norte	39	11,654	298.82
7 Central	44	15,261	346.84
8 RAAN	15	2,868	191.2
9 RAAS	21	1,925	91.66
Total	319	126,126	395.37

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.
Elaboración propia

De igual modo, es importante verificar la importancia que tiene la carga según materias. Así lo penal, configura la especialidad más importante con 78,743 casos, que representa el 62.43% del total de casos que ingresó al PJ en el año 2004. La materia civil es el 35.32%, mientras que lo laboral apenas es 2.23% del total de casos.

El siguiente cuadro presenta la información global de la carga procesal correspondiente al año 2004, en donde se puede apreciar el panorama general de los ingresos y resoluciones por cada materia, donde se refleja la importancia del aspecto penal, pero también el problema de retardación que hace que no todo lo que ingresa se resuelve en el mismo año que ingresa y, por el contrario, existe un fenómeno por el cual se resuelven más casos de los que ingresan en lo penal y laboral, siendo que en lo civil, se resuelve más durante el año que transcurre que lo acumulado de años anteriores.

Total de causas ingresadas y resueltas en el 2004 por Circunscripción									
Circunscrip.	Materia penal			Materia civil			Materia laboral		
	Ingreso	Resuelto		Ingreso	Resuelto		Ingreso	Resuelto	
		Ingreso	Acumulado		Ingreso	Acumulado		Ingreso	Acumulado
Las Segovias	8,107	5,106	3,753	3,920	1,097	599	246	99	83
Occidental	10,842	5,080	7,460	5,509	1,764	743	496	91	159
Managua	22,439	11,087	22,751	16,413	4,089	3,592	1,117	143	475
Oriental	9,682	5,558	1,673	5,313	1,846	811	263	79	100
Sur	7,198	4,391	3,635	2,723	914	658	150	24	42
Central	7,459	4,931	2,457	3,979	1,355	856	216	73	68
Norte	9,629	7,239	10,199	5,387	2,900	853	245	70	111
RAAN	2,180	1,552	1,318	637	186	94	51	18	54
RAAS	1,207	907	188	678	175	169	40	6	8
Total	78,743	45,851	53,434	44,559	14,326	8,375	2,824	603	1,100

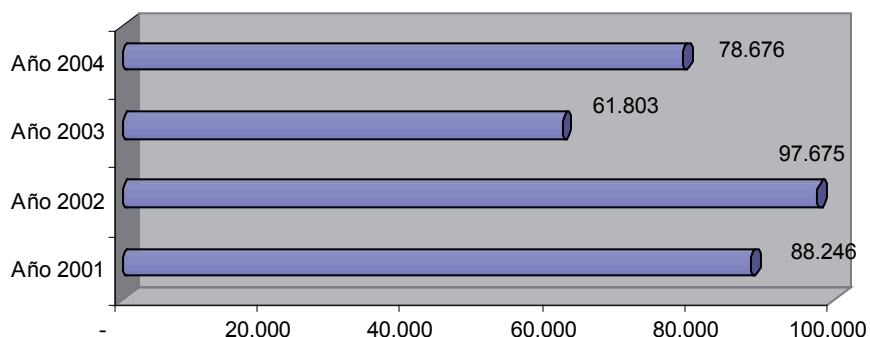
Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.
Elaboración propia

A continuación se efectúa un análisis por materia, por niveles de competencia y circunscripción en el ámbito nacional.

a) Materia Penal

En el período 2001-2004, ingresaron a los juzgados penales (Distrito In y CPP y Locales In y CPP)¹⁶⁸ un total de 326,799 causas. Esto representa 64.5% del total de causas que ingresaron al PJ en ese período. En estos datos no está comprendida la justicia penal especial para adolescentes. Como se puede apreciar en el gráfico, el balance general presenta una leve tendencia de decrecimiento.

Evolución de causas ingresadas a los juzgados penales en todo el país 2001 - 2004



Fuente: Dirección de Planificación e Información,
Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.
Elaboración propia

Es preciso señalar que la mayor carga de la materia penal se concentra en los Juzgados locales. En el 2004 el total de Juzgados locales que son 159 en todo el país, concentraron el 85% de los ingresos. En comparación con el año 2001, en el 2004 los Juzgados locales penales presentan un incremento de casi 15% de causas; proporción en la igualmente decrece la carga de los Juzgados de distrito, que pasaron de recibir el ingreso de 29.6% en el 2001 a 15% en el 2002.

Pero, además, no solamente se presenta en el año 2004 una variación de la distribución proporcional de la carga que ingresa a los juzgados penales, sino que efectivamente los Juzgados locales vieron incrementado el número de causas que reciben, pues pasaron de 62,110 en el 2001 a 66,839 en el 2004, es decir 4,729 más que el año de referencia. Por su parte los Juzgados de distrito, disminuyeron significativamente su ingreso, pues pasaron de recibir 26,136 casos en 2001 a 11,837 en 2004. Es decir 14,299 menos casos que tres años antes.

168 CPP: Código Procesal Penal; In: Código de Instrucción Criminal.

Cuadro resumen de ingresos en materia penal Juzgados locales y de distrito CPP comparativo año 2001 – 2004						
Nº	Tipos de Juzgados		2001		2004	
1	Juzgados locales (Especializados y Mixtos)	159	62,110	70.4%	66,839	85%
2	Juzgados de distrito Penal	85*	26,136	29.6%	11,837	15%
Total		244	88,246*	100.0%	78,676*	100%

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.

Elaboración propia

Nota: Las estadísticas oficiales de CSJ, señalan 78,743 casos para el 2004 como total ingresado en materia penal. Sin embargo, en el marco de este informe se detectó que la estadística contemplaba materias que no eran penales. Además, la estadística de la CSJ no contempló los datos del juzgado de distrito de Matagalpa.

* No se incluyen los Juzgados de Adolescentes. Son 34 juzgados penales, 32 de audiencia y 19 de ejecución de sentencias

Con ello, es muy claro que existe una concentración de casos penales en los Juzgados locales, dado que éstos recibieron en el 2004 el 85% de todos los ingresos de esta materia, lo que indica que, fundamentalmente, la materia penal es de competencia de estos juzgados.

En el análisis de carga por circunscripción la carga de los juzgados penales locales se describe a continuación:

Carga de los Juzgados Penales Locales – Nacional por Circunscripción – CPP comparativo con año 2001 y el año 2004						
Nº	Circunscripción		2001		2004	
1	Las Segovias	6,627	10.66%	6,989	+322	10.46%
2	Occidental	8,667	13.95%	9,089	+422	13.60%
3	Managua	18,457	29.71%	17,767	-690	26.58%
4	Oriental	7,286	11.73%	8,621	+1335	12.90%
5	Sur	4,986	8.02%	6,390	+1404	9.56%
6	Central	5,937	9.55%	6,065	+128	9.07%
7	Norte	7,523	12.11%	8,589	+1066	12.85%
8	Atlántico Norte	1,600	2.57%	2,146	+546	3.21%
9	Atlántico Sur	1,027	1.65%	1,183	+156	1.77%
Total		62,110		66,839	+4729	

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.

Elaboración propia

En el año 2004, se presentaron 4,729 más casos que en el 2001. Este incremento se distribuye entre todas las circunscripciones, excepto en Managua. Los mayores incrementos se presentan en las circunscripciones Sur y Oriental. En el caso de Managua se registran 690 menos ingresos en el 2004 en comparación con los ingresos del 2001. En el año 2004, Managua también presenta una menor proporción de causas ingresadas que la presentaba en el 2001, pues pasa de 29.71% a 26.58% en el año 2004. En las otras circunscripciones la proporción de la carga respecto al total del ingreso de causas del país se mantiene alrededor de los mismos porcentajes.

De 26,136 causas ingresadas a los Juzgados de distrito penal en el 2001 se pasó a 11,837 en el 2004. Es decir, que el año 2004 registra 14,299 menos causas que las que se reportan ingresadas en el 2001. En todas las circunscripciones se presenta una disminución del ingreso de causas. La mayor disminución se aprecia en Managua, donde se pasó de 12,140 causas recibidas en 2001 a 4,588 en 2004 y la RAAN que pasó de 1,078 causas ingresadas en 2001 a 33 causas ingresadas

en 2004. Se presenta variaciones importantes en la distribución de la carga respecto al total ingresado, así las circunscripciones Las Segovias y Occidental, en el 2004 se incrementan casi en un 5%, mientras Managua disminuye en aproximadamente 8%.

Carga de los Juzgados Penales de Distrito – Nacional por Circunscripción – CPP comparativo con año 2001 y 2004						
Nº	Circunscripción	2001		2004		
1	Las Segovias	1,403	5.37%	1,114	-289	9.41%
2	Occidental	2,380	9.11%	1,740	-640	14.70%
3	Managua	12,140	46.45%	4,588	-7552	38.76%
4	Oriental	1,938	7.42%	984	-954	8.31%
5	Sur	1,471	5.63%	808	-663	6.83%
6	Central	2,642	10.11%	1,394	-1248	11.78%
7	Norte	2,620	10.02%	1,152	-1468	9.73%
8	RAAN	1,078	4.12%	33	-1045	0.28%
9	RAAS	464	1.78%	24	-440	0.20%
Total		26,136		11,837	-14,299	

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.

Elaboración propia

Asimismo, la disminución de los casos entre el 2001 y el 2004, se trata de un fenómeno inusual. En el fondo de todo está el hecho que en ambos períodos existen marcos jurídicos distintos, ya que en el 2001 estaba vigente el Código de Instrucción Criminal y en el 2004 el CPP, lo que puede haber reflejado una curva negativa de aprendizaje y que esto haya afectado la generación de ingresos de nuevas causas. Casi siempre ha ocurrido que cuando se ha implantado un nuevo Código Procesal, ha habido una disminución de causas. Sin embargo, en el caso de Nicaragua, esta cifra ha sido más de la mitad de los casos del año 2001.

En cuanto a los ingresos y producción o resolución de casos en juzgados penales, tenemos que los juzgados penales del país (tanto los de distrito como los locales), recibieron en los últimos cuatro años en promedio un aproximado de 81 mil causas por año. De esas causas una parte es resuelta en el mismo año de ingreso, otra parte queda dentro del acumulado, y deberán ser resueltas en el o los siguientes años. Obviamente la parte de los casos que pasan al acumulado son una expresión de la retardación de justicia. Se supone que en materia penal con la aplicación del CPP, se deben superar los problemas de retardación de justicia, que caracterizaban a la justicia penal tramitada con el Código de Instrucción Criminal.

A su vez, respecto al año 2004, del total de ingresos que fue de 78,676, se resolvieron de dicho año el 58.2% que son 45,751 causas, siendo que quedaron pendientes del año 32,925. Sin embargo, resolvieron en el 2004 del período acumulado, 55,983 casos, lo que significa que en ese año se resolvieron un total de 101,734 casos, lo que expresa que los jueces están buscando descongestionar sus despachos.

Cuadro Comparativo de ingreso y resolución en materia penal en Juzgados locales y de distrito Año 2004							
Nº	Circunscripción	Ingresos 2004	Resueltos		Pendientes del año	Resueltos del acumulado	Total resuelto
1	Juzgados locales	66,839	39,442	59.1%	27,397	35,468	74,910
2	Juzgados de distrito	11,837	6,309	53.3%	5,528	20,515	26,824
Totales		78,676	45,751	58.2%	32,925	55,983	101,734

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004. Elaboración propia

Nota: Las estadísticas oficiales de CSJ, señalan 78,743 casos para el 2004 como total ingresado en materia penal. Sin embargo, en el marco de este informe se detectó que la estadística contemplaba materias que no eran penales. Además, la estadística de la CSJ no contempló los datos del juzgado de distrito de Matagalpa.

Analizando la carga según circunscripción judicial para el año 2004, el porcentaje de resueltos en el mismo año disminuyó ligeramente. Las circunscripciones Central, Norte, RAAN y RAAS mantuvieron sus niveles de resolución en el mismo año por encima del 70%, no así las otras circunscripciones, Occidente y Managua, que alcanzaron 45.9% y 47.8%, respectivamente.

Carga de los Juzgados Penales Locales – Nacional por Circunscripción – CPP 2004							
Nº	Circunscripción	Ingresos 2004	Resueltos		Pendiente del año	Resuelto del acumulado	Total resuelto
1	Las Segovias	6,989	4,321	61.9%	2,668	3,283	7,604
2	Occidental	9,089	4,165	45.9%	4,924	4,868	9,033
3	Managua	17,767	8,478	47.8%	9,289	12,662	21,140
4	Oriental	8,621	4,970	57.7%	3,651	1,289	6,259
5	Sur	6,390	4,047	63.4%	2,122	1,007	5,054
6	Central	6,065	4,268	70.4%	1,797	1,251	5,519
7	Norte	8,589	6,751	78.6%	1,838	10,062	16,813
8	RAAN	2,146	1,544	72%	602	917	2,461
9	RAAS	1,183	898	75.9%	285	129	1,027
Totales		66,839	39,442	59.1%	27,397	35,468	74,910

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004. Elaboración propia

La relación de carga y resolución en los juzgados penales de distrito se presenta en los siguientes cuadros. Los mayores porcentajes de resolución en el mismo año, en los dos años de referencia corresponden a la circunscripción de Las Segovias con 73% y 71% en los años 2001 y 2004. La RAAS presenta un alto nivel de resolución en el mismo año con 98.3% en el 2001, pero disminuye a 37.5%, en el 2004. En este tipo de juzgados también se puede apreciar que las cifras de resolución total superan al ingreso total del mismo año, como efecto del proceso de liquidación de las causas iniciadas con el Código de Instrucción Criminal.

Carga de los Juzgados Penales de Distrito – Nacional por Circunscripción – CPP año 2004							
Nº	Circunscripción	2004	Resueltos		Pendientes del año	Resueltos del acumulado	Total resuelto
1	Las Segovias	1,114	781	70.1%	333	532	1,313
2	Occidental	1,740	970	55.8%	770	2,802	3,772
3	Managua	4,588	2,530	55.2%	2,058	10,089 (*)	12,609
4	Oriental	984	517	52.6%	467	384	901
5	Sur	808	344	42.6%	464	2,628	2,972
6	Central	1,394	663	47.6%	731	1,206	1,869
7	Norte	1,152	488	42.4%	664	2,468	2,956
8	RAAN	33	7	21.3%	26	347	354
9	RAAS	24	9	37.5%	15	59	68
Totales		11,837	6,309	53.3%	5,528	20,515	26,824

(*) En esta cifra están los casos que resuelven los jueces civiles de distrito que por ministerio de ley aplican el IN (Código de Instrucción Criminal).

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.

Elaboración propia

b) Materia civil

La materia civil representa el 33.2% de las causas totales que el Poder Judicial ha recibido en los últimos 4 años. En el año 2004, la materia civil representó el 36% de las demandas presentadas ante el Poder Judicial. En el período que va de 2001 a 2004, recibió en el ámbito nacional un total de 168,028 casos en los Juzgados locales y de distrito, significando ello un promedio de ingreso de 42,000 causas cada año. Así en el año 2001 ingresaron 43,255, en el año 2002 ingresaron 42,280 en el año 2003 se recibió la menor cantidad de casos anuales con 37,994 y en el 2004 fueron recibidas 44,559 causas.

En materia civil, a diferencia de lo que ocurre en materia penal, los Juzgados de distrito presentan la mayor concentración de carga respecto a los Juzgados locales, lo que se ha mantenido más o menos constante a lo largo del tiempo; así, en el 2001 estos juzgados concentraban el 79% de la carga; en el 2004 la proporción de la carga de los Juzgados de distrito representa un 67%.

Con relación a la carga y resolución en juzgados locales y de distrito, consideramos conveniente seguir con la metodología de comparar el comportamiento de esta variable en los años 2001 y 2004, para identificar la evolución que la misma ha tenido. En cuanto a porcentajes de causas que ingresaron y fueron resueltas en el mismo año, los Juzgados de distrito presentan porcentajes más altos que los Juzgados locales. En el año 2001, los Juzgados locales reportaron un 21% de resolución de causas en el mismo año, porcentaje que se incrementa en el año 2004 a 30%. Por su parte los juzgados de distrito presentan 39% y 34% de resolución en los años 2001 y 2004, respectivamente.

Viendo estos datos desde otra perspectiva, los casos que quedan pendientes de resolución cada año, para ser resueltos en el o los próximos años, giran alrededor de los 29 mil casos cada año, lo que representa entre 67 y 68% de las causas que ingresan. El fenómeno de las causas pendientes o retardación es provocado por diversos factores: formalismos y trabas procesales, falta de gestión de las partes, falta de diligencia judicial, maniobras dilatorias, procedimientos inapropiados y vetustos, entre otras causas.

Como se observa en el siguiente cuadro, durante el año 2004 se resolvieron en total 14,319 casos de un ingreso de 44,558. La suma por tanto de casos pendientes en ese año juzgados locales y de distrito alcanzaron los 30,239 casos.

Cuadro Comparativo de ingreso y resolución en materia civil en Juzgados locales y de distrito, 2004							
Nº	Circunscripción	Ingresos 2004	Resueltos	Pendientes del año	Resueltos del acumulado	Total resuelto	
1	Juzgados locales	14,900	4,418	30%	10,482	1,677	6,095
2	Juzgados de distrito	29,658	9,901	34%	19,757	6,708	16,609
Totales		44,558	14,319	33%	30,239	8,385	22,704

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004. Elaboración propia

La misma información, esta vez desagregada por circunscripción, permite observar la situación de la justicia civil en cada zona geográfica y evaluar las necesidades de intervenir para solucionar problemas. Los datos se presentan a continuación:

Carga de los Juzgados Civiles Locales y Únicos Nacional por Circunscripción, 2004						
Nº	Circunscripción	Ingresos 2004	Resueltos	Pendientes al año	Resueltos del acumulado	Total resueltos
1	Las Segovias	1,161	281	880	178	459
2	Occidental	1,500	323	1,177	84	407
3	Managua	5,799	1,422	4,377	629	2,051
4	Oriental	1,658	347	1,311	177	524
5	Sur	1,037	247	790	150	397
6	Central	1,135	430	705	187	617
7	Norte	2,471	1,321	1,150	272	1,593
8	RAAN	570	178	392	94	272
9	RAAS	606	136	470	169	305
Totales		14,900	4,418	10,482	1,677	6,095

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004. Elaboración propia

En el año 2004, hubo un incremento del número de demandas que ingresaron a los juzgados locales civiles. Los niveles de resolución en el mismo año se incrementaron también un poco a 29.6% (4,418). Los resueltos totales también se incrementaron con relación al año de referencia 2001, pues pasaron de 3,796 a 6,095. Sin embargo aún queda un stock por resolver de 10,482, que no son reportados. En otras palabras, el ritmo de resolución de las causas del mismo año y del acumulado está a la zaga del incremento de demanda, con lo que la tendencia conduce a que se incremente cada vez más el acumulado.

Además de las causas que se tramita en los juzgados civiles, laborales y mixtos, estos también deben tramitar otras diligencias, nos referimos a diversos trámites que involucran acciones tales como acciones prejudiciales, embargos, matrimonios, etc., así como la llamada jurisdicción voluntaria que involucra trámites relativos al derecho sucesorio y de familia. Todos estos procedimientos incrementan de sobremanera la carga de trabajo de los juzgados y constituyen un flujo de procedimientos que distraen el tiempo que los judiciales deberían ocupar para resolver los conflictos principales.

Además de las 44,559 demandas, los juzgados civiles, en el año 2004 recibieron un total de 116,033 diligencias y otros tramites (embargos, secuestros, matrimonios, reposiciones de partida de nacimiento, etc.) en el ámbito nacional. Es decir, 2.6 veces más casos ingresados por otras diligencias que las demandas que corresponden propiamente a juicios.

Carga de los Juzgados de distrito Civil- Nacional por Circunscripción comparativo 2004						
Nº	Circunscripción	Ingresos 2004	Resueltos	Pendientes al año	Resueltos del acumulado	TOTAL RESUELTOS
1	Las Segovias	2,760	816	1,944	431	1,247
2	Occidental	4,009	1,437	2,572	659	2,096
3	Managua	10,602	2,668	7,934	2,963	5,631
4	Oriental	3,654	1,499	2,155	634	2,133
5	Sur	1,686	667	1,019	508	1,175
6	Central	2,854	921	1,933	669	1,590
7	Norte	2,917	1,579	1,338	581	2,160
8	RAAN	570	178	392	94	272
9	RAAS	606	136	470	169	305
Totales		29,658	9,901	19,757	6,708	16,609

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004. Elaboración propia

A diferencia de lo que ocurre en las demandas civiles propiamente dichas, estos trámites se concentran principalmente en los Juzgados locales únicos que, en este año, conocieron de 66,684 diligencias (el 60% del total nacional), de las cuales evacuaron el 85%, le siguen los juzgados locales de lo civil con 30,429 el 26% del total, de las que evacuaron el 68% y finalmente los juzgados civiles de distrito que tramitaron solo el 16% y evacuaron un 68% de su carga en 2004.

Vistos conjuntamente los datos de demandas y otras diligencias durante el año 2004, la carga de trabajo se presenta de la siguiente manera:

Demandas y otras diligencias, 2004			
	Demandas	Otras diligencias	Total
Casos a trámite civil	44,559	116,033	160,592
%	27.7%	72.3%	100%

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.

Elaboración propia

Si analizamos la sobrecarga de los juzgados locales únicos, que absorben 66,684 diligencias en el ámbito nacional, se le agregan las 6,644 demandas que recibieron en el año, tendríamos un total de 73,328 trámites. Si se distribuyeran estas causas de manera equitativa entre los 131 jueces locales únicos, estos tendrían una carga de aproximadamente 560 demandas o diligencias a tramitar en el año, a un promedio de 2.2 por cada uno de los 250 días hábiles.

Esta relación mecánica sólo ilustra la metodología para hacer un cálculo estandarizado. Sin embargo, nos encontramos con jueces que acumulan cargas superiores de trabajo por efectos de diligencias. Un ejemplo: En Managua, los 4 Juzgados locales civiles ingresaron durante 2004, 4,887 demandas, y se dio trámite a 11,864 diligencias y otros trámites (embargos, secuestros, matrimonios, reposiciones de partida de nacimiento, etc.). O sea, en total recibieron 16,751 casos. Distribuidos entre los 250 días teóricamente hábiles, se recibieron 67 casos diarios; entre los 4 Juzgados locales civiles de Managua, a cada uno le corresponde recibir aproximadamente 17 casos cada día. Es decir, cada juzgado recibe 4,250 casos en el año. Estas cifras evidencian una sobrecarga de trabajo que, sumada a las limitadas condiciones de trabajo, incide en el rendimiento de la administración de justicia, tanto en la tramitación de los procesos como en la calidad de las sentencias.

Finalmente, es importante presentar una información relativa a la recurrencia de los demandantes según sexo. Como puede verse del siguiente cuadro, según datos del Poder Judicial, las mujeres tienen una importante presencia en los procesos civiles, dado que son accionantes en un 41% de los casos, siendo los hombres en el 43.65% y las personas jurídicas en 21.44%. Existe un porcentaje importante de casos que están sustentados por mujeres, lo que revela un importante indicador de presencia en lo que debe corresponder a la defensa de sus derechos. Haría falta, para verificar este fenómeno en su exacta dimensión, analizar las materias por las que recurren, lo que no es posible en el presente diagnóstico y requiere un trabajo de campo específico. En algunas circunscripciones como Occidente, Sur, Central y el RAAN, las mujeres recurren en mayor número que los varones al Poder Judicial.

Demandas civiles ingresadas en el 2004, según sexo del actor																
Circunscrip.	Juzgados de Distrito			Juzgados locales civiles			Juzgados locales Únicos			Total Nacional						
	Ingreso	F	M	PJ	Ingreso	F	M	PJ	Ingreso	F	M	PJ	Ingreso total	F	M	PJ
Las Segovias	2,760	1,360	1,220	237	292	135	119	39	869	302	573	19	3,921	1,797	1,912	295
Occidental	4,360	2,030	1,859	374	837	236	535	188	672	316	380	12	5,869	2,582	2,774	574
Managua	10,602	4,555	3,959	3,166	4,887	956	1,790	2,565	912	161	256	616	16,401	5,672	6,005	6,347
Oriental	3,654	1,585	1,398	785	913	261	333	321	746	295	332	123	5,313	2,141	2,063	1,229
Sur	1,686	712	668	330	483	246	233	16	554	226	278	63	2,723	1,184	1,179	409
Central	2,851	1,516	1,415	65	201	69	146	7	925	469	472	47	3,977	2,054	2,033	119
Norte	2,906	1,342	1,394	359	644	205	461	231	1,848	712	1,133	66	5,398	2,259	2,988	656
RAAN	570	363	236	9	-	-	-	-	102	52	74	0	672	415	310	9
RAAS	606	326	310	1	-	-	-	-	72	27	49	1	678	353	359	2
Total	29,995	13,789	12,459	5,326	8,257	2,108	3,617	3,367	6,700	2,560	3,547	947	44,952	18,457	19,623	9,640

F= Femenino

M= Masculino

PJ= Persona Jurídica

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.

c) Materia laboral

La carga de trabajo del Poder Judicial en materia laboral es de aproximadamente 2.3% del total de las causas que tramitan los juzgados del país, que es en promedio 2,875 casos por año. En los últimos cuatro años, el comportamiento de la materia laboral se expresa en el siguiente cuadro:

Evolución de la carga de trabajo del Poder Judicial, en Materia Laboral, 2004

Año	2001	2002	2003	2004	Total	%
Materia laboral	2,982	3,159	2,537	2,824	11,502	2,3

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.

Elaboración propia

La carga de trabajo de los juzgados laborales, contempla además de las demandas, otras diligencias tales como absolución de posiciones, reconocimiento de firmas, embargos, inspecciones etc. Durante el 2004, los juzgados laborales y los juzgados civiles recibieron 2,824 demandas, más 1,185 solicitudes de otras diligencias, que representan casi el 30% del total de casos que ingresan a esta especialidad.

Carga de trabajo de los juzgados laborales, 2004

	Demandas	Otras diligencias	Total
Casos a trámite laboral	2,824	1,185	4,009
%	70.4%	29.6%	100%

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.

Elaboración propia

Los ingresos de causas según circunscripción, indican que Managua tiene el mayor número de casos laborales en los años 2001 y 2004. En el 2001 le siguen en importancia Occidente con 403 casos, Norte con 342 y Las Segovias con 249. En el 2004, el segundo lugar lo ocupa también Occidente con 496 casos¹⁶⁹, siguiéndole Las Segovias con 246, Norte con 245, entre otros. Llama poderosamente la atención que entre ambos años, es decir, 2001 al 2004, el número de casos no haya crecido, sino que por el contrario disminuyó, de 2982 a 2824.

Con relación a la producción o resolución de casos en el ámbito nacional por circunscripción, tomando como referencia los años 2001 y 2004, para efectuar un comparativo que expresa la situación de esta especialidad, se puede constatar que en el año 2001 fueron resueltos el 44% de las causas presentadas; mientras que en el 2004, el porcentaje de causas resueltas que ingresaron es menor; así, de 2,824 casos, 603 fueron resueltos (22%); quedando pendientes 2,221. Es decir que en ambos años, sobre todo en el 2004 se puede apreciar altos niveles de acumulación de causas en esta materia.

169 Justamente es el León en donde se ubica un Juzgado Laboral.

Carga de los Juzgados de distrito Laboral – Nacional por Circunscripción comparativo 2001						
Nº	Circunscripción	Ingresos 2001	Resueltos	Pendiente	Resueltos del acumulado	Total resueltos
1	Las Segovias	249	77	172	35	112
2	Occidental	403	185	218	128	413
3	Managua	1,194	541	653	374	915
4	Oriental	250	123	127	57	180
5	Sur	164	44	120	34	78
6	Central	246	143	103	78	221
7	Norte	342	141	201	46	187
8	RAAN	94	36	58	14	50
9	RAAS	40	13	27	11	24
Totales		2,982	1,303	1,679	777	2,080

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2001
Elaboración propia

Carga de los Juzgados de distrito Laboral– Nacional por Circunscripción comparativo 2004						
Nº	Circunscripción	Ingresos 2004	Resueltos	Pendiente	Resueltos del acumulado	Total resueltos
1	Las Segovias	246	99	147	83	182
2	Occidental	496	91	405	159	250
3	Managua	1,117	143	974	475	618
4	Oriental	263	79	184	100	179
5	Sur	150	24	126	42	66
6	Central	216	73	143	68	141
7	Norte	245	70	170	111	181
8	RAAN	51	18	33	54	72
9	RAAS	40	6	34	8	14
Totales		2,824	603	2,221	1,100	1,703

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.
Elaboración propia

Llama la atención la escasa cantidad de casos en materia laboral, lo que implica que es preciso evaluar las razones por las que no existen muchos casos de este tipo, no pudiendo ser por el respeto a las condiciones de trabajo, dado que ya vimos que en el ámbito laboral prima un escenario de informalidad que representa un serio problema para la estabilidad de los trabajadores. Quizás encontramos aquí un real problema de acceso a la justicia de un amplio sector de personas.

Es importante recordar aquí que la mayoría de procesos laborales es resuelto por juzgados no especializados, porque en todo el país solo existen tres juzgados en esta materia: dos en Managua y uno en León.

d) Tribunales de Apelación

En el período de 2001 a 2004 los Tribunales de Apelación del país han recibido 39,993 recursos y quejas, en las distintas materias para las que tienen competencia. Llama la atención el elevado número de recursos de exhibición personal¹⁷⁰, que lo hace el recurso más demandado a este nivel, pues representa en promedio el 43.1% de todos los recursos que ingresan a los Tribunales de Apelaciones, en el período en mención.

170 Conocido en otros ordenamientos como Habeas Corpus.

Si bien, se aprecia que estos recursos de exhibición personal presentan una tendencia de decrecimiento bastante marcada, ya que mientras que en los dos primeros años de este período (2001-2002) estos recursos fueron mayores de 5 mil, en los dos últimos años se han presentado un poco más de 3 mil cada año. Aún así, empero, continúa siendo el principal recurso que se demanda a los Tribunales de Apelación.

Recursos recibidos por los Tribunales de Apelaciones					
Materias	Años				Totales
	2001	2002	2003	2004	
Penal	2,615	2,497	1,708	1,255	8,075 (20.2%)
Civil	1,551	1,444	1,514	1,659	6,168 (15.5%)
Laboral	818	856	824	832	3,330 (8.3%)
Amparo	335	581	749	2,883	4,548 (11.4%)
Recurso de Exhibición Personal	5,378	5,280	3,258	3,197	17,113 (43.1%)
Quejas por Retardación de Justicia	216	401	142	-	759
Totales	10,913	11,059	8,195	9,826	39,993

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004. Elaboración propia

Como puede observarse, la segunda materia en importancia en los tribunales de apelaciones en cuanto a carga en el período lo constituyen los recursos de apelación en materia penal, con 8,075 que representan el 20.2% de los recursos que tramitan los tribunales de apelación. La tendencia de estos recursos también es de decrecimiento bastante pronunciado, ya que de 2,615 recursos presentados en el año 2001, éstos se han reducido a 1,255 recursos en el año 2004.

En el tercer orden se ubican los recursos que se presentan en materia civil con 6,168 para un 15%. La tendencia de presentación de estos recursos prácticamente se mantiene estable en el rango de los 1,450 a 1,660 recursos.

En el cuarto lugar se ubican los recursos de amparo con un 11.4% (4,548). La tendencia de uso de este recurso es creciente. Desde los 335 recursos presentados en 2001, el número de recursos de amparo va creciendo cada año hasta alcanzar 2,883 en el año 2004. En este último año hubo 2,134 recursos más que el año anterior. Esto indica un mayor nivel de reclamación de los derechos y garantías constitucionales, producto de diversas circunstancias que deberían analizarse: un Estado más violador de los derechos, mayor acceso, mayores niveles de reclamación de los ciudadanos, mayor conocimiento de los derechos fundamentales por parte de las personas, entre otros. La obtención de la suspensión del acto administrativo, que en un plazo perentorio debe ordenar el tribunal de apelaciones, constituye indudablemente un estímulo para el uso de este recurso¹⁷¹.

En quinto lugar se ubican los recursos de apelación los canaliza la materia laboral. En todo el período los tribunales recibieron 3,330 recursos, que representan el 11.4%. La tendencia de estos recursos se mantiene relativamente constante entre los rangos de 818 a 856 recursos por año.

Y en último lugar se ubican las quejas por retardación de justicia. En todo el período presentaron 729 (1.9%). Nótese que la tendencia de este recurso es decreciente hasta llegar a (0) en el año 2004¹⁷², aunque quizás ello se debe a falta de datos.

171 Sin embargo, como ya ha sido dicho en otra sección de este diagnóstico (véase 3.5.4 de este informe), la acción de amparo en Nicaragua tiene serios problemas de acceso por la competencia, debido a que quien resuelve el fondo de este tipo de acción de garantía constitucional es la CSJ, lo que supone que más acceso desde la perspectiva geográfica tiene un juicio de desalojo o de pago de dinero que la defensa de un derecho constitucional, dado que para litigar hay que venir hasta la ciudad de Managua, donde funciona la sede de la Corte.

172 Fuente: Reporte Estadístico 2004. Poder Judicial de Nicaragua. Departamento de Estadísticas.

Asimismo, en el año 2004, se aprecia un mayor número de resolución sobre casos que ingresaron ese mismo año. De 1,255 casos 31.8% (400) se resolvieron ese mismo año y 68.2% (855) quedaron pendientes de resolverse. A diferencia del año 2001 en el que fueron resueltas solamente 17% (442) de las causas ingresadas ese año, quedando pendientes 83% (2,173).

Por otro lado, en el 2004 también se incrementó sustantivamente el número de causas resueltas del acumulado. En este año fueron resueltas 799 causas del acumulado, una cifra bastante superior a las 98 que se resolvieron en el año 2001. Este incremento de 2004, eleva los niveles de resolución total de las Salas Penales de los Tribunales de Apelación, las causas pendientes tienden a disminuir, aún así disminuir la cantidad de causas acumuladas sigue siendo un reto para el Poder Judicial.

A continuación se detalla la carga de las salas penales tribunales de apelación por circunscripción que para el año 2004 quedaron pendientes 855 casos; lo que da cuenta del retardo de justicia.

Carga de las Salas Penales Tribunales de Apelación por Circunscripción Comparativo – año 2004						
Nº	Circunscripción	Ingresos 2004	Resueltos	Pendientes del año	Resueltos del acumulado (*)	Total resuelto
1	Las Segovias	109	97	10	27	124
2	Occidental	211	92	119	73	165
3	Managua	447	107	340	301	418
4	Oriental	119	9	110	114	123
5	Sur	59	18	41	65	83
6	Central	133	33	100	137	170
7	Norte	110	3	107	68	71
8	Atlántico Norte	30	7	23	4	11
9	Atlántico Sur	37	34	3	10	44
Totales		1,255	400	855	799	1,199

(*) La cifra que se presenta incluye el CPP y el IN

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004 / Elaboración propia

Realizando una comparación del 2001 al 2004 en cuanto a las salas de lo civil en los tribunales de apelación, se reportan un total de 6,214 recursos interpuestos en las salas civiles de todos los tribunales. Se reportan resueltos en el mismo año que ingresaron 1,765 casos (un 28.4%). El resto de casos se acumularon para ser resueltos en el o los años posteriores.

AÑO	2001		2002		2003		2004		TOTAL	
Causas	1,551		1,444		1,514		1,659		6,214	
Resuelto del Año	462	29.8%*	530	36.7%*	217	14.3%*	556	33.5%*	1,765	28.4%*
Resuelto del Acumulado	1120	70.7%**	1297	70.9%**	960	86.4%**	680	55%**	4057	70.4%**
Total Resuelto	1,582		1,827		1,117		1,236		5,762	

*Porcentaje de resueltos sobre ingresos del año.

** Porcentaje de resuelto del acumulado.

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, 2001-2004
Elaboración propia

La información correspondiente al 2004, indica que aún después del tiempo transcurrido se mantienen las tendencias de años anteriores, lo que refleja que ha habido una especie de situación uniforme en el tiempo, lo que no es una cuestión positiva, pues como hemos dicho en

forma reiterada, lo que se espera es que exista una evolución. Apenas 108 apelaciones más en materia civil, no indican una mayor recurrencia a la instancia plural necesariamente, ni tampoco configura un indicador de crecimiento económico.

La situación en el RAAN es de preocupación, pues de 5 casos que ingresaron en el año 2004, sólo se resolvió *un caso*, inclusive teniendo en cuenta el factor del acumulado. Este fenómeno absolutamente atípico refleja que no constituyen una prioridad los casos civiles en esta región del país, siendo importante analizar qué ocurre.

Carga de las Salas Civiles - Tribunales de Apelación de Distrito – Nacional por Circunscripción – 2004						
Nº	Circunscripción	Ingresos 2004	Resueltos	Pendientes	Resueltos del acumulado	Total resuelto
1	Las Segovias	194	143	51	36	179
2	Occidental	235	36	199	103	139
3	Managua	571	202	369	261	463
4	Oriental	207	41	166	126	167
5	Sur	104	42	62	13	55
6	Central	136	34	102	67	101
7	Norte	180	44	136	70	114
8	RAAN	5	1	4	0	1
9	RAAS	27	13	14	4	17
Totales		1,659	556	1,103	680	1,236

(*) Solo se han consignado las apelaciones. Además las Salas tramitan Amparos y resuelven quejas.

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.

Elaboración propia

Finalmente, respecto a las salas de lo laboral de los tribunales de apelación, es preciso señalar que se aprecia la misma situación ya descrita en el aspecto penal y civil: la no resolución de los casos que ingresan en el mismo año en su integridad. Inclusive, en el 2004, se aprecia que se resolvieron más casos del acumulado que del propio ejercicio.

El escaso movimiento de la carga se aprecia también aquí, pues apenas se incrementó desde el 2001 al 2004 en 14 expedientes, lo que revela que existe un problema de litigación en el país. Si partimos de que el crecimiento económico va tradicionalmente de la mano con mayores costos de transacción, ello no se aprecia en estos datos de carga. En todo caso, haría falta un estudio específico para verificar este aspecto y analizar por qué se litiga o no.

Carga de los asuntos Laborales - Tribunales de Apelación de Distrito – Nacional por Circunscripción –2004						
Nº	Circunscripción	Ingresos 2004	Resueltos	Pendientes	Resueltos del acumulado	Total resuelto
1	Las Segovias	71	51	20	22	73
2	Occidental	121	53	68	78	131
3	Managua	350	108	242	189	297
4	Oriental	92	35	57	26	61
5	Sur	51	23	28	35	58
6	Central	57	23	34	58	81
7	Norte	74	24	50	36	60
8	Atlántico Norte	5	3	2	4	7
9	Atlántico Sur	11	11	0	4	15
Totales		832	331	551	452	783

(*) Solo se han consignado las apelaciones. Además las Salas tramitan Amparos y resuelven quejas.

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2004.

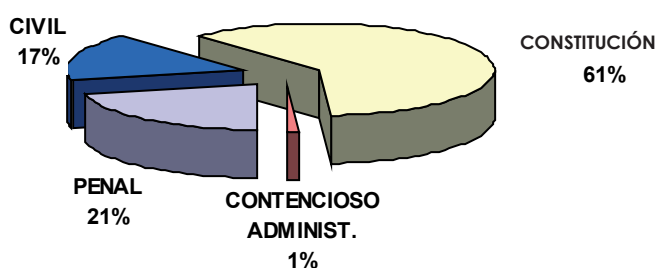
Elaboración propia

e) Salas de la Corte Suprema de Justicia

En general en el año 2004, ingresaron a las Salas Penal, Civil, Constitucional y Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, un total de 1,115 recursos y otras diligencias correspondientes a este nivel de competencia.

En la distribución de los ingresos por Salas, la Sala de lo Constitucional registra el mayor número de ingresos con 681 (61% de todo lo ingresado por las Salas de la Corte), seguido por la Sala Penal con 239 (21%), la Sala Civil con 184 (17%) y la Sala de lo Contencioso Administrativo con 11 causas para un 1%.

Ingreso de Recursos y Diligencia por Salas de la CSJ
(Año 2004)



Causas ingresadas y resueltas en las Salas de la CSJ 2002-2004									
Salas	2002			2003			2004		
	Ing	Res	Res acum	Ing	Res	Res acum	Ing	Res	Res acum
Civil	205	14	137	228	26	172	184	14	128
Penal	64	4	59	100	22	33	239	64	56
Constitucional.							681	39	119
Contenc.Administr*							11	10	0
Total	269	18	196	328	48	205	1,115	127	303

*La Sala de lo Contencioso Administrativo se constituye en enero de 2004 y empieza a funcionar a mediados de ese año.
Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2002-2004 / Elaboración propia

Lo primero que debe advertirse de la situación encontrada es que las Salas especializadas de la Corte Suprema no resuelven a tiempo los casos que llegan. Los índices de resolución de casos son muy bajos, lo que no es una situación inusual, sino más bien recurrente en los últimos años. Este fenómeno puede responder a diversas causas, siendo una de ellas la acumulación de tareas administrativas a cargo de los magistrados de la Corte, lo que requiere un replanteamiento. Sin embargo, debe afrontarse este problema, pues la estructura de la CSJ no debiera arrojar este problema, por el soporte con que cuenta, máxime si no recibe muchos casos, pues como hemos visto solo recibió en el 2004 un total de 1,115. Se requiere profundizar en las causas de esta situación, a fin de reducir la morosidad en esta instancia jurisdiccional.

La Sala Civil de la CSJ resuelve en el mismo año en que ingresan las causas entre el 6 y 11%, el resto se acumulan para otros períodos. Este fenómeno constituye sin lugar a duda una expresión de retardación de justicia. Aunque obviamente, no todas las causas, por diversas razones necesariamente deben ser resueltas en el mismo año, el alto porcentaje de causas no resueltas en el año revela un problema que requiere ser atendido.

Como se puede observar, el problema se presenta todos los años, siendo que siempre la suma de las causas resueltas totales, es menor a las ingresadas, lo que se constituye una fuente de retardación de justicia, que no debiera ocurrir en la máxima instancia jurisdiccional toda vez que la carga procesal que tienen es absolutamente manejable, ya que no expresa sobrecarga.

La siguiente información permite expresar claramente lo que señalamos:

Niveles de resolución de la Sala Civil de la CSJ, en los años 2002, 2003 y 2004						
Tipo	2002		2003		2004	
Causas ingresadas		205		228		184
Resuelto del Ingreso	14	6.8%	26	11.4%	14	7.6%
Resuelto del Acumulado		137		172		128
Total Resuelto (del año más acumulado)		151		198		142

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2002-2004 / Elaboración propia

La misma lógica de análisis anterior, se puede utilizar para evaluar a la Sala Penal. Se aprecia que sus niveles de resolución en el mismo año también bajo. Así, en los años 2002, 2003 y 2004, los ingresos y niveles de resolución de la Sala Penal, se aprecian a continuación.

Niveles de resolución de la Sala Penal de la CSJ, en los años 2002, 2003 y 2004						
Tipo	2002		2003		2004	
Causas ingresadas		64		100		239
Resuelto del Ingreso	4	6.3%	22	22%	64	26.8%
Resuelto del Acumulado		59		33		56
Relación del Total resuelto con el ingreso.		63		55		120

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2002-2004.

Elaboración propia

Los niveles de resolución de las causas ingresadas en el mismo año han ido incrementándose en los últimos tres años registrados, lo que constituye un aspecto muy positivo. Sin embargo, es importante señalar que también el número de causas que ingresan han ido aumentando y a un mayor ritmo que los niveles de resolución.

En cuanto a la Sala de lo Constitucional, que es la Sala que absorbe la mayor carga de trabajo en la Corte Suprema de Justicia, con el 61% de todos los procesos de la máxima instancia jurisdiccional, se aprecia también el mismo problema, de retardación lo que implica un problema mayor, debido a que en su extensa mayoría estamos frente a procesos de amparo constitucional, que implican lesión a derechos fundamentales, lo que requiere urgente atención. Como se puede apreciar, durante el año 2004 de 681 procesos ingresados, solo se resolvieron 39 casos, lo que significa solo el 5.7% de los casos ingresados ese año. Además resolvieron 189 causas acumuladas de años anteriores, sin embargo el número de causas acumuladas sobrepasa al número total de causas resueltas.

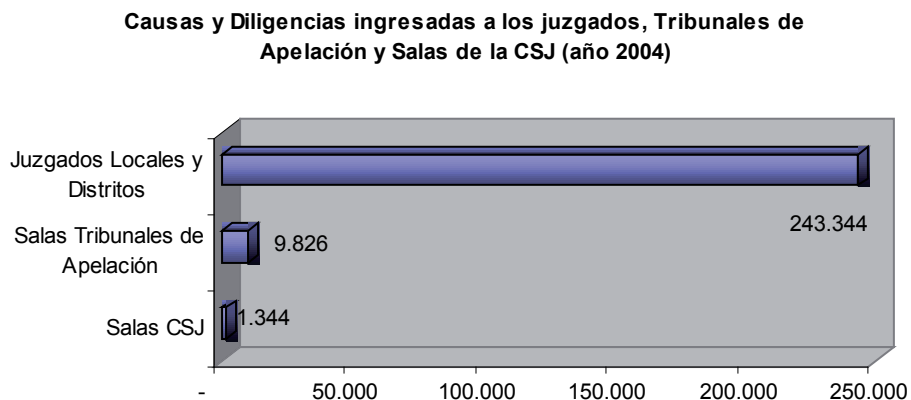
Niveles de resolución de la Sala Constitucional de la CSJ, en los años 2002, 2003 y 2004		
Causas ingresadas	681	
Resuelto del Ingreso	39	5.7%
Resuelto del Acumulado	189	
Relación del Total resuelto con el ingreso.	228	

Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2002-2004 / Elaboración propia

Finalmente, la Sala de lo Contencioso Administrativo fue creada a inicios de 2004 y ha empezado a funcionar efectivamente a mediados del mismo año. Cabe indicar que debido a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de lo Contencioso Administrativo, esta sala es el único tribunal que en el país recibe este tipo de casos. En el año 2004, esta sala recibió 11 casos, de los cuales resolvió 10 ese mismo año. Desde una perspectiva costo-beneficio cabe advertir acerca de la pertinencia de esta Sala o del orden legal que estructura la posibilidad de recurrir actos administrativos, debido a que este escaso número de casos no amerita que se cuente con una Sala para solo 11 casos al año.

Resumen de ingresos por niveles de competencia

En el siguiente gráfico se integran demandas, recursos y otras diligencias que fueron recibidas en el año 2004 por los juzgados, tribunales de apelación y salas de la Corte Suprema de Justicia:



Fuente: Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales, CSJ, Informe Estadístico 2002-2004 / Elaboración propia

f) Causas de Litigación

Tomando como referencia los datos del año 2004, que reflejan el comportamiento general de las causas de litigación en la materia penal, se puede apreciar que los delitos por los que más se litiga son en orden descendente: lesiones 20,379 casos; amenazas de muerte 11,243; falta contra las personas 8,416; hurto (en sus dos modalidades) 6053; robo (en sus dos modalidades) 4,969; daños a la propiedad 4,398 y violación 715. Otros delitos se presentan con frecuencia menor.

En materia civil, los casos de litigación en el ámbito nacional se distribuyen de la siguiente forma: causas civiles 22,995 (51.6%) que tratan sobre acciones de pago, cumplimiento de contrato, ejecución de sentencias etc.; causas de familia 13,318 (29.9%) que tratan principalmente sobre divorcios y alimentos; conflictos de propiedad 8,089 (18.2%) y asuntos mercantiles 157 causas para un 0.4%.

En materia laboral la causa más frecuente de litigación trata sobre acciones de pago derivadas de la terminación de contratos de trabajo.

De esta manera se puede decir que no se aprecia un fenómeno de litigación desproporcionada en Nicaragua. Más bien, estamos frente a un estándar medio bajo en relación a otros países, como ya hemos indicado. No hay un fenómeno explosivo de carga en ninguna materia y sorprende, por el contrario, que se haya dado un fenómeno de reducción de carga en el aspecto penal y de casi congelamiento de movimiento de causas en las materias civil y laboral en un período de 3 años (2001-2004), lo que revela que no ha crecido la carga y más bien se ha mantenido casi en los mismos estándares, lo que no es necesariamente bueno, debido a que lo que se espera de un sistema de justicia es que las personas acudan al mismo a defender sus derechos cada vez con más recurrencia.

Además, un mercado emergente como Nicaragua supone la existencia de mayores conflictos, lo que constituye los costos de transacción del mercado, que siempre aumentan en períodos en donde hay expansión de mercados, lo que ha acontecido con la globalización en muchos países. Esto se debería reflejar en un crecimiento de la carga procesal como prueba que “las cosas se mueven”; así, los conflictos judiciales constituyen un indicador de que existe movimiento en la economía lo que supone que deben asumirse estos costos de transacción que se expresan en mayores niveles de trabajo para los jueces.

g) Defensoría Pública

El servicio de Defensa Pública en Nicaragua es limitado. Si bien la oferta existente ha crecido de manera sustantiva, los actuales 78 defensores públicos, no cubren el servicio en todos los municipios del país, y tampoco abastecen la especialización donde el servicio se presta.

Un informe de Checchi and Company Consulting, señala que actualmente no existe manera de saber a ciencia exacta la carga de trabajo de los defensores, debido a que no existe una política de conciliación total de la información, ya que cada defensor atiende la presentación de informes sin regularidad y algunos ni siquiera los presentan¹⁷³, por dificultades de comunicación o simplemente porque no cumplen esta obligación.

Sin embargo, la Memoria Anual del Poder Judicial¹⁷⁴ señala que en el año 2004 los defensores públicos, que entonces eran 52, atendieron un total de 1,571 casos. Apunta la memoria que la mayor demanda del servicio fue en el área penal con 597 casos, siguiéndole derecho de familia con 275 casos¹⁷⁵.

El informe de Checchi, que cita como fuente de información la Supervisión de la DP, maneja otros datos respecto al año 2004. Refiere que durante ese año los defensores públicos atendieron un total de 4,104 casos nuevos¹⁷⁶.

173 Checchi and Company Consulting Inc. Diagnóstico Situacional Defensoría Pública de Nicaragua. Agosto, 2005. p. 76

174 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Memoria Anual 2004. Managua, Marzo del 2005. p. 97

175 Reciente información de la Dirección de la Defensoría Pública, de finales de agosto de 2006, establece que se presentó el informe respectivo con cifras correctas pero en la elaboración de la memoria se incurrió en error de citar las estadísticas correspondientes al Proyecto Masaya.

176 Cabe indicar que estos datos no son precisos y no son coincidentes con otros datos suministrados por la CSJ, en su informe anual. Se han tomado los datos de fuentes directas del Diagnóstico aplicado por Checchi y la Defensoría Pública en el año 2005.

3.3.2. Ministerio Público

Durante el 2003 ingresaron 15,074 casos por denuncias interpuestas en la PN y 1,540 casos interpuestos directamente ante el MP, lo que implica un total de 16,614 causas.

Origen de denuncias	Nº denuncias	%
Policía Nacional	15,074	91%
Denuncias ante el Ministerio Público	1540	9%
Total	16,614	100%

Fuente: Informe Anual de la Gestión Institucional del Ministerio Público año 2003.

El Informe Anual del MP del año 2003, refiere que de las 16,614 denuncias ingresadas, solo se tramitó ese año el 51%, produciéndose una mora fiscal de 8,067 casos, que representa el 49% del total de casos que se mantuvieron pendientes. A eso se suman 44,614 casos relativos al código anterior (sistema inquisitivo) que se procesan hasta su conclusión. También hay que agregar en este listado 2,645 casos del Código de la Niñez y Adolescencia. Todo ello, hace un total de 63,873 causas en el ámbito nacional a cargo de los fiscales en el 2003. Así, el resumen de dicho año es el siguiente:

Resumen de causas 2003 – Ministerio Público				
Denuncias Policía	Denuncias MP	Casos CNA	Casos IN	Total
15,074	1,540	2,645	44,614	63,873

Fuente: Informe Anual de la Gestión Institucional del Ministerio Público año 2003.

En el 2004 el número de casos que tramitó el MP fue de 21,605. Según indicadores de la Unidad de Planificación y Estadística del MP, conforme a datos del 2004, la carga real de cada fiscal en promedio fue de 96.45 casos anualmente. El indicador más bajo lo tiene la RAAN con 11.62 casos por fiscal, seguido por Chontales con 44.61 y Madriz con 47.87 casos por fiscal. En cambio, la situación es diferente en Masaya, en donde los fiscales tramitan de ese departamento en promedio 153.63 casos por fiscal al año. El cuadro siguiente permite visualizar la distribución de la carga en el ámbito nacional y verificar la situación del país.

Distribución de causas Ministerio Público – año 2004					
Nº	Circunscripción	Departamento	Fiscales	Casos	Indicador Fiscal/casos
1	Atlántico Norte	RAAN	16	893	55
2	Atlántico Sur	RAAS	6	1,408	234
3	Norte	Matagalpa	18	1,357	75
		Jinotega	8	936	117
4	Las Segovias	Madriz	9	383	42
		Nueva Segovia	10	732	73
		Estelí	12	819	68
5	Central	Río San Juan	10	425	42
		Boaco	8	427	53
		Chontales	17	580	34
6	Occidental	Chinandega	16	2,587	161
		León	16	623	38
7	Sur	Rivas	10	949	94
		Granada	13	918	70
8	Oriental	Carazo	8	913	114
		Masaya	13	1,690	130
9	Managua	Managua	69	5,965	86
Total			259	21,605	83

Fuente: Informe de Checchi and Company Consulting. Diagnóstico Institucional Ministerio Público de la República de Nicaragua. Agosto-Septiembre del 2005

Elaboración propia

Como se puede apreciar, en efecto, durante el 2004, la carga en el MP se elevó respecto al 2003, pues de 16.614 casos penales, se pasó a 21,605. Asimismo, de 2,645 casos del Código de la Niñez y Adolescencia, se pasó a 3,982. Precisamente, con relación a los casos que atiende el MP sobre el Código de la Niñez y Adolescencia, la información es la siguiente:

Código de la Niñez y Adolescencia 2004	
Departamento	Causas ingresadas
Estelí	124
Nueva Segovia	150
Madriz	83
Chinandega	408
Managua	1128
Masaya	359
Granada	317
Rivas	197
Carazo	206
Juigalpa	211
Boaco	83
Río San Juan	50
Matagalpa	207
Jinotega	101
RAAN	92
RAAS	150
Total	3,982

Fuente: Informe de Checchi and Company Consulting.
Diagnóstico Institucional Ministerio Público de la República de Nicaragua. Agosto-Septiembre del 2005

Si durante el 2003 ingresaron por el CPP 16,614 y durante el 2004, 21,605, en el 2005, la carga se elevó a 46,939 casos. Este incremento se debió a la plena aplicación del CPP durante ese año. Por ello, se afirma que el año 2005 es el año que sincera la situación de la carga en el MP y el año de base para las evaluaciones futuras del CPP.

Además, se mantiene la mayor proporción de denuncias que se presentan ante la PN (43,115 casos), frente a los 3,824 denuncias recibidas por el MP. Si bien la Policía recibió el 91% de las denuncias en el 2003, recibió en el 2005 el 91.85%.

Para el año 2005 la información es la siguiente:

Departamento	Causas ingresadas	Ingresadas al Ministerio Público	Ingresadas desde la Policía (recepción informe)
Estelí	2,122	202	1,920
Nueva Segovia	1,509	101	1,408
Madriz	1,642	14	1,628
León	1,635	52	1,583
Chinandega	4,219	112	4,107
Managua	10,778	706	10,072
Masaya	2,804	11	2,793
Granada	1,929	1	1,928
Rivas	2,347	921	1,426
Carazo	3,606	355	3,251
Juigalpa	1,791	483	1,308

Departamento	Causas ingresadas	Ingresadas al Ministerio Público	Ingresadas desde la Policía (recepción informe)
Boaco	1,273	181	1,092
Rama	745	27	718
Matagalpa	4,273	305	3,968
Jinotega	1,771	9	1,762
Siuna	687	6	681
Puerto Cabezas	1,059	59	1,000
Bluefields	1,069	195	874
Nueva Guinea	632	25	607
Río San Juan	1,048	59	989
Total	46,939	3,824	43,115

Fuente: Ministerio Público, 2006

Es importante señalar un aspecto con relación al índice de criminalidad. Si la PN aumentara su índice de efectividad, que actualmente solo es del 51%¹⁷⁷, la situación podría acarrear un grave problema al MP, pues quizás se vería sobrepasado aún más en su capacidad de atención de los casos. Si no todo lo que ingresa actualmente en el MP es atendido, si le ingresan más casos, es probable que acumulara más casos y habría mayor retardación. Por ello, se considera que si no efectúa un planeamiento de mejora de su gestión, se tendría un problema grave de desatención de casos. Por ello, las políticas de mejora institucional en el ámbito penal, no pueden ser efectuadas sin conocimiento de lo que realizan otras entidades y de forma descoordinada.

En esa medida, puede ser útil comparar la oferta de servicios con el número de delitos denunciados ante la Policía. La PN recibió en el 2004, 96,829 delitos, mientras que en el año 2005 un total de 88,519, lo que indicaría que en promedio cada fiscal debería tener a su cargo 437 ó 395 casos respectivamente, cifra que es muy superior a los 96.45 casos que existen en el 2004.

3.3.3. Policía Nacional

La PN contabilizó en su área de Auxilio Judicial, 96,829 presuntos delitos durante el 2004, de los cuales la principal incidencia se produjo en delitos contra la propiedad, con 49,132 casos, manteniéndose dicha relación proporcional con lo ocurrido en el 2005. Le sigue en importancia el rubro de delitos contra las personas, que en el 2004 y 2005 tuvo como delito de mayor incidencia el de lesiones, siguiéndole en importancia numérica las violaciones, estupro, entre otros. De igual modo, se aprecia un decrecimiento del total de registro de delitos entre el 2004 y 2005, que se expresa fundamentalmente en la disminución de los delitos contra las personas. En este último año 2005 se registraron un total de 88,519 presuntos delitos, que representa 8,310 delitos menos que en el año anterior.

177 Es la tasa de delitos investigados y remitidos al MP.

Delitos registrados ante la Policía Nacional 2004-2005			
	2005	2004	Diferencia +(-)
TOTAL DELITOS	88,519	96,829	-8,310
CONTRA LAS PERSONAS	27,845	33,976	-6,131
CONTRA LA PROPIEDAD	49,054	49,132	-78
CONTRA LA LIBERTAD INDIVIDUAL	8,300	9,866	-1,566
CONTRA LA SALUD PUBLICA	1,385	1,627	-242
OTRAS FAMILIAS	1,935	2,228	-293

Fuente: Página web: www.policia.gob.ni
Elaboración propia

La misma información desagregada por departamentos, distribuye la mayor incidencia delictiva naturalmente en Managua, que es la ciudad más poblada del país con 29,118 delitos, siguiéndole Matagalpa con 8,962, Chinandega con 6,355, Masaya con 5,944, entre otros. La información es la siguiente:

Comparativo delitos 2004-2004 por Departamento			
Departamento	2005	2004	Diferencia +(-)
Managua	29,118	32,203	-3085
Matagalpa	8,962	8,213	749
Chinandega	6,355	7,359	-1004
Masaya	5,944	6,089	-145
Estelí	5,122	5,683	-561
León	3,096	4,197	-1101
Carazo	4,829	3,245	1584
Rivas	3,325	3,313	12
Granada	2,534	3,444	-910
Chontales	2,577	3,064	-487
RAAN	2,315	2,823	-508
Jinotega	2,196	3,189	-993
Madriz	2,084	2,090	-6
RAAS	1,511	2,398	-887
Nueva Segovia	1,795	2,715	-920
Boaco	1,966	2,188	-222
Z. Central	2,010	1,547	463
Las Minas	1,407	1,719	-312
R.S. Juan	1,373	1,350	23
Total	88,519	96,829	-8310

Fuente: Página web: www.policia.gob.ni

Se puede apreciar, así mismo, equilibrio entre la oferta y la carga, pues luego de Managua, en donde se ha consignado el grueso de policías de auxilio judicial (307), que representa el 35% del total, el segundo gran dispositivo de personal se encuentra en Matagalpa con 69 policías de auxilio (es la segunda ciudad en carga delictiva). El cruce de variables sobre el particular, nos

indica que existen en promedio 102 delitos por policía de auxilio judicial, lo que parece una cifra bastante razonable.

Departamento	Delitos 2005	Nº Policías auxilio judicial	Indicador delitos/policía
Alta Dirección	--	46	--
Managua	29,118	307	94.84
Matagalpa	8,962	69	129.88
Chinandega	6,355	45	141.22
Masaya	5,944	22	270.18
Estelí	5,122	40	128.05
León	3,096	16	193.50
Carazo	4,829	23	209.95
Rivas	3,325	25	133.00
Granada	2,534	26	97.46
Chontales	2,577	33	78.09
RAAN	2,315	29	79.82
Jinotega	2,196	24	91.50
Madriz	2,084	--	--
RAAS	1,511	28	53.96
Nueva Segovia	1,795	15	119.66
Boaco	1,966	15	131.06
Z. Central	2,010	19	105.78
Las Minas	1,407	25	56.28
R.S. Juan	1,373	12	114.41
Total	88,519	861	102.80

Fuente: Para delitos: Página web: www.policia.gob.ni. Para el número de policías, información de la PN remitida a la Sub Mesa de Justicia. Elaboración propia

Con relación a la violencia intrafamiliar y sexual en el año 2005, las Comisarías de la Mujer y la Niñez conocieron de 12,489 denuncias por supuestos delitos, cifra que representa una disminución con relación al año 2004 cuando se registraron 18,427. Es decir, disminuyeron en un 33%. Estos datos de disminución de las denuncias de los casos de violencia intrafamiliar y sexual, debiera motivar una investigación social de profundidad, pues pareciera que éste es un problema muy común y no están llegando al sistema de justicia. La policía ha señalado que esperaba un incremento del número de denuncias pues se considera que este es un problema muy arraigado en la cultura popular, siendo que la policía ha ampliado sus servicios en los municipios para facilitar el acceso de las víctimas y puedan hacer uso de su derecho a la denuncia¹⁷⁸.

Finalmente, es importante señalar que según información de la Policía Nacional, la tasa de eficiencia alcanza el 51%, que corresponde a los casos que son atendidos por la Policía y remitidos al Ministerio Público¹⁷⁹. De este universo de casos, implica que son remitidos a la Fiscalía más de 45 mil casos, siendo que solo son aceptados por los fiscales 37,306 casos, lo que representa el 42.1%. La información total es la siguiente:

178 Dato señalado en el discurso el Director General de la Policía Nacional en el Acto de Clausura de la XV Reunión de Mandos, 17 de Febrero del 2006.

179 Informe de la Comisión Técnica Nacional Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal de la República. Evaluación de la Reforma Procesal Penal.

Tasa de efectividad policial 2005			
Departamento	Delitos 2005	Aceptados por Fiscalía	%
Managua	29,118	8,242	28.3%
Matagalpa	8,962	2,255	25.2%
Chinandega	6,355	3,460	54.4%
Masaya	5,944	2,281	38.4%
Estelí	5,122	3,101	60.5%
León	3,096	1,470	47.5%
Carazo	4,829	2,105	43.6%
Rivas	3,325	2,167	65.2%
Granada	2,534	1,888	74.5%
Chontales	2,577	1,087	42.2%
RAAN	2,315	1,358	58.7%
Jinotega	2,196	1,255	57.1%
Madriz	2,084	1,189	57.1%
RAAS	1,511	1,032	68.3%
Nueva Segovia	1,795	1,167	65.0%
Boaco	1,966	699	35.6%
Zentral	2,010	811	40.3%
Las Minas	1,407	1,002	71.2%
R.S.Juan	1,373	737	53.7%
Total	88,519	37,306	42.1%

Fuente: Página web: www.policia.gob.ni

3.3.4. Procuraduría General de la República

Durante el 2005, la Procuraduría General de la República, tuvo que ver 134 casos de años anteriores y 94 que fueron ingresados durante el año. En el siguiente cuadro se muestra la situación de casos:

Situación de casos	Años anteriores	Año 2005	Total
Proceso Judicial	58	23	81
Ministerio Público	14	8	22
Investigación Policial	12	15	27
Investigación Interna PPN	50	48	98
Total	134	94	228

Fuente: Procuraduría General de la República, abril 2006

El análisis por tipo de delitos a cargo de la PGR, implica que el principal delito que se aborda es el Fraude (23.38%), conjuntamente con un listado en donde hay poca incidencia de los demás tipos penales:

Tipo penal	Porcentajes
Fraude	23.38 %
Fraude y otros	06.40 %
No tipificados	10.90 %
Falsificación Documentos Públicos	09.45 %
Delitos Aduaneros	06.96 %
Estafa	05.42 %
Peculado	05.42 %
Delitos contra la Propiedad	04.97 %
Estelionato	03.98 %
Desacato y otros	03.46 %
Malversación de caudales Públicos	02.43 %
Contra la ley de Migración	01.89 %
Posesión Ilegal de armas	01.49 %
Usurpación de dominio privado	01.49 %
Contra el Patrimonio Cultural	00.99 %
Desobediencia	00.99 %
Contra la Autoridad y sus Agentes	00.99 %
Delitos Fiscales	00.99 %
Usurpación de Funciones	00.99 %

Fuente: Procuraduría General de la República, abril 2006

Es importante señalar que la PGR es la que desarrolla las tareas de cooperación judicial internacional desde el Poder Ejecutivo. Como tal, durante el año 2005 tramitó un total de 24 Asistencia Legales en materia penal, 4 de ellas provenientes de años anteriores y el resto (20) requeridas en el presente año 2005. Del total de 24 requerimientos de Asistencia Legal, 19 ya fueron tramitadas y cumplidas, quedando en tramitación 5.

De otro lado, en relación con las tareas constitucionales y de lo contencioso administrativo, la PGR participa asumiendo la representación de los intereses del Estado en estas causas. A cargo de ello está la Procuraduría Constitucional y de lo Contencioso Administrativo, que tramita recursos de inconstitucionalidad, recursos de amparo administrativos¹⁸⁰, y demandas de lo contencioso administrativo. En la actualidad tienen 1,617 expedientes pendientes de dictamen relacionados a recursos de amparo de los 2,462 expedientes que tienen acumulados del año 2004 a marzo del año 2006¹⁸¹.

La Procuraduría Constitucional y de lo Contencioso Administrativo está conformada por una Procuradora Específica Constitucional y por dos pasantes que no son remunerados, quienes no están a tiempo completo y tampoco son permanentes.

La carga que tiene esta Procuraduría va en continuo ascenso. Del 2002 al 2003 se incrementaron los casos en 161 expedientes; del 2003-2004 se incrementaron en 198; del 2004-2005 se incrementaron en 761 expedientes, conforme se muestra a continuación:

180 La Ley de Amparo N° 49, señala que la Procuraduría General de la República, vela por emitir el respectivo dictamen de los diferentes Recursos interpuestos ante los diferentes Tribunales de País, y que son resueltos ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

181 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Proyecto: Fortalecimiento de la Procuraduría Constitucional y de lo Contencioso Administrativo de la Procuraduría General de la República. Resumen Ejecutivo. Abril, 2006

Procuraduría Constitucional y de lo Contencioso Administrativo	
Año	Nº de procesos
2002	360
2003	521
2004	719
2005	1480

Fuente: Procuraduría General de la República, abril 2006

De lo anterior puede observarse que el trabajo ha aumentado de manera vertiginosa y las proyecciones indican que esa tendencia seguirá presentándose, siendo que fundamentalmente los casos a cargo de esta procuraduría son acciones de amparo, que como se ha visto en la sección referida al Poder Judicial, constituye un tipo de acción muy recurrida actualmente en el país. Solo para efectos ilustrativos, para ver la incidencia en los casos que se tramitan ante esta Procuraduría especializada, presentamos la información desagregada:

Procuraduría Constitucional y de lo Contencioso Administrativo – carga 2004	
Tipo	Nº casos
Recursos de amparo	600
Recursos por inconstitucionalidad	21
Demanda contencioso administrativo	2
Demanda Corte Centroamericana	2
Total	625

Fuente: Checchi and Company Consulting Inc.
Diagnóstico Institucional Procuraduría General de la República. Ago/sept. 2005.

3.3.5. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

El trabajo de la Procuraduría para la Defensa de los DDHH aumentó en el 2005 respecto del año anterior (1936 denuncias el año 2004). En el 2005 se recibieron un total de 2,425 denuncias de violación de DDHH, de las cuales 1,018 correspondieron a casos entre particulares (41.9%), en los que la Procuraduría no tiene competencia, y 1,407 a denuncias contra la administración pública (58.1%).

Estos 2,425 casos ingresados durante el período 2005, se desagrega del siguiente modo, considerando las variables de género y grupos de edad:

Mujeres	Hombres	De oficio	Niñas	Adolesc	Institucionales	Grupos sociales	Total
1,245	1,025	89	1	7	36	22	2,425

Fuente: Procuraduría para la Defensa de los DDHH, Informe Anual 2005

Como se puede observar, la mayoría de denuncias han sido efectuadas por mujeres (51.3%), lo que expresa una situación que favorece el rol activo que desarrollan las mujeres para defender sus derechos. Sin embargo, también es indicador de un sector vulnerable que viene siendo objeto de lesiones a sus derechos. Además, la distribución del sector de mujeres, refiere una preocupante cifra de violación de DDHH de niñas, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Clasificación de víctimas mujeres			
Mujeres adultas	Niñas	Adolescentes	Total
708	273	77	1058 (*)

(*) Este dato no coincide con el cuadro estadístico, anterior en donde se afirma que las lesiones contra mujeres asciende a 1,245.

Fuente: Procuraduría para la Defensa de los DDHH, Informe Anual 2005

De otro lado, la cantidad de denuncias de la PDDHHH refleja el rol activo de esta institución. Es notorio, ciertamente que de un año a otro haya crecido la recepción de causas en un 25% respecto del 2004. Como un indicador objetivo de lo que acontece, es importante señalar que el número de denuncias con relación a la población es del orden de 44 denuncias por 100 mil habitantes, siendo que ese indicador se distribuye en el ámbito nacional del siguiente modo¹⁸²:

Nº	Circunscripción	Departamento	Denuncias	Población	Indicador de denuncias por 100 mil htes.
1	Atlántico Norte	RAAN	50	249,716	0.91
2	Atlántico Sur	RAAS	47	382,079	0.85
3	Norte	Matagalpa	74	484,902	1.34
		Jinotega	25	297,270	0.45
4	Las Segovias	Madriz	7	133,250	0.12
		Nueva Segovia, Ocotol	33	211,233	0.60
		Estelí	49	215,384	0.89
5	Central	Río San Juan	17	95,546	0.31
		Boaco	44	168,590	0.80
		Chontales	18	182,019	0.32
6	Occidental	Chinandega	92	441,308	1.67
		León	81	389,628	1.47
7	Sur	Rivas	60	166,938	1.09
		Granada	56	190,604	1.02
8	Oriental	Carazo	40	177,142	0.72
		Masaya	50	317,499	0.91
9	Managua	Managua	1,660	1,380,339	30.27
	Exterior		22		
	Total		2,425	5,483,447	44.22

Fuente: Procuraduría para la Defensa de los DDHH, Informe Anual 2005.
Elaboración propia

La información nos señala, que Managua es el bolsón de denuncias de la PDDHHH, lo que expresa que es muy débil aún la presencia de la Procuraduría en el interior del país, a pesar de las alternativas que se ha efectuado en el 2005, como la creación de las procuradurías itinerantes.

A su vez, las resoluciones de la Procuraduría pasaron de 122 en el 2004, a 1,029 en el 2005. Se consideró 124 casos de lesión a los DDHH; 288 resoluciones que no reportaron violación alguna y 617 resoluciones de orientación para casos de conflicto entre particulares. La información es la siguiente:

182 Este mismo indicador durante el 2004 fue de 35.3 denuncias por cada 10 mil habitantes.

Tipo de Resolución	Nº	%
Establece que hubo violación	124	12.05
No hubo violación, pero emite recomendaciones	288	27.98
Establece orientación (no son competentes)	617	59.96
Total	1,029	100.00

Fuente: Procuraduría para la Defensa de los DDHH, Informe Anual 2005

Sin embargo, esta misma información nos indica que existe un problema de retardación en la PDDHH, dado que del total de lo que ingresó en el 2005 (2,425 casos), solo se ha resuelto según el Informe Anual de 2005 1,029 casos, quedando pendientes 1,396 casos, de cuya situación no se informa¹⁸³.

Carga	Ingresos	Resueltos	Pendientes
Total	2,425	1,029	1,396

Fuente: Procuraduría para la Defensa de los DDHH, Informe Anual 2005

Según el Informe Anual 2005, las 1,029 resoluciones emitidas, corresponden a un total de 1,507 víctimas individuales atendidas, de las cuales 379 son mujeres (25%), 541 hombres (36%), 434 niños y niñas (29%), 153 adolescentes (10%) y 99 grupos sociales atendidos. El dato más importante, empero corresponde a los casos en donde se estableció que existió violación de derechos fundamentales, que fue en 124 casos que se desagrega en lo siguiente:

Entidades	Resoluciones	Víctimas	%
Poder Ejecutivo	297	663	84.45
Poder Judicial	77	86	10.95
Poder Legislativo	1	1	0.12
Poder Electoral	1	1	0.12
Entes autónomos	17	14	1.78
Gobiernos Municipales	19	20	2.54
Total	412	785	

Fuente: Procuraduría para la Defensa de los DDHH, Informe Anual 2005

En cuanto a la situación institucional, es decir, de las instituciones que han lesionado derechos fundamentales y que han generado recomendaciones, la información disponible en el Informe Anual señala que señala que el Poder Ejecutivo es el órgano más cuestionado por las personas por violación de sus derechos fundamentales con un 84.45%, siendo, en segundo lugar la institución con más quejas el Poder Judicial con el 10.95%, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Entidades	Resoluciones	Víctimas	%
Poder Ejecutivo	297	663	84.45
Poder Judicial	77	86	10.95
Poder Legislativo	1	1	0.12
Poder Electoral	1	1	0.12
Entes autónomos	17	14	1.78
Gobiernos Municipales	19	20	2.54
Total	412	785	

Fuente: Procuraduría para la Defensa de los DDHH, Informe Anual 2005

183 Este comentario es importante debido a que la PDH señala en su informe, la decisión de resolver todo tipo de pedidos, aún cuando se trata de un asunto en donde no tiene competencia, para formular una labor orientadora de sus usuarios, emitiendo en estos casos también resoluciones.

Como dice el Informe Anual, a su vez, dentro del Poder Ejecutivo, la institución más denunciada es la Policía Nacional con 460 denuncias. La otra institución más denunciada en volumen es el Poder Judicial con 270 denuncias. Es sintomático y revelador, que sean dos instituciones del sistema de justicia, que tienen la más amplia cobertura nacional, las que sean las más cuestionadas en el país por sus habitantes de ser las causantes de lesionar sus derechos fundamentales.¹⁸⁴

Finalmente, y como ampliación de la información planteada, las 77 resoluciones relativas a quejas contra el Poder Judicial, la gran mayoría están dispuestas contra los Juzgados de distrito y locales (55 resoluciones), así como los Tribunales de Apelaciones (17 resoluciones), conforme se presenta a continuación:

Entidad	Nº de resoluciones
Juzgados de distrito y Locales	55
Tribunales de Apelaciones	17
Corte Suprema de Justicia	3
Defensoría Pública	1
Instituto de Medicina Legal	1
Total	77

Fuente: Procuraduría para la Defensa de los DDHH, Informe Anual 2005

3.3.6. Sistema Penitenciario Nacional

La población penal con relación a la capacidad de albergue indica que existen problemas. Si bien el indicador global solo es de 1.65% de superpoblación, en realidad existen problemas muy graves en Chinandega y Juigalpa, en donde existe 306 y 240 personas por sobre la capacidad con que cuentan esos centros penitenciarios, lo que generan múltiples problemas en los servicios que se prestan y en la resocialización de los internos.

A pesar de las deficiencias y limitaciones de los recursos, durante el 2005 se atendió a una población penal física 5,536 internos. La movilidad de ingresos-egresos es bastante elevada en el Sistema Penitenciario, dado que en el 2005 se recibieron a un total de 3,886 internos nuevos y salieron un total de 3,866 egresos. En los motivos de egresos que informa el SPN destaca:

- 29.10% por cumplimiento de condena
- 23.02% Libertad condicional
- 17.84% condena condicional
- 17.64% veredicto de no culpabilidad
- 13.57% Clausura anticipada
- 10% medidas cautelares

Los principales indicadores en cuanto a los servicios que presta el Sistema Penitenciario, según la Memoria Anual del Sistema Penitenciario Nacional del 2005 son los siguientes:

- Se garantizaron 17,888 conducciones con 59,666 internos conducidos a diligencias judiciales, médicas, laborales, fúnebres, entre otras; experimentándose un incremento de 990 conducciones (5.86%) respecto al 2004. Se garantizó también la presentación de 1516 internos a los Juicios orales con los resultados de 850 veredictos de inocentes y 922 culpables.
- Se solicitaron 5,115 evaluaciones de conducta de internos y fueron evacuadas 4,387, estando pendientes 732 que están en período de elaboración. Todas estas evaluaciones fueron solicitadas por las autoridades judiciales, Abogados defensores y Asamblea Nacional.

¹⁸⁴ El Informe Anual 2005, señala que entre las otras instituciones violatorias de los DDHH contenidas en estas 412 resoluciones (además del PJ y la PN), se encuentra además: Inspectoría General del MP, Sede Departamental del MP de Chinandega, Corporación Nacional del Sector Público (CORNAP), PGR, CGR la República, Presidencia de la República, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Trabajo, Alcaldía de Managua, Instituto Nicaragüense de Energía. Como se puede percibir, hay otras instituciones del sistema en esta relación negativa. Ibidem. p. 49

- Se reportaron 1,262 hechos de indisciplinas en la que participaron 1,530 internos, (para un promedio de 127 internos participantes x mes). El centro Penitenciario de Tipitapa reporta el 29% de estos hechos, seguido del Centro Penal de Chinandega con el 21%.
- Se atendieron a 235,007 visitantes en las diferentes modalidades de: visitas ordinarias, visitas conyugales El promedio mensual es de 19,584 visitantes.
- El 47% (2649) de la población penal esta integrada al trabajo penitenciario de los cuales sólo el 4.5% de la Población Penal (256) son remunerados. Los que no son remunerados se les conceden prerrogativas por estímulo tales como: paquetes de aseo personal, botas, visitas extras de sus familiares y permisos por estímulo.
- El 49% (2,157) de la población penal apta (4,367) para el estudio se integró inicialmente en la instrucción escolar en sus diferentes modalidades: Alfabetización, primaria, Secundaria, tele-secundaria. De estos 1,547 concluyeron el año (72% de retención) de los cuales 1,381 aprobaron entre ellos 76 bachilleres. De los cinco privados de libertad que estudiaban en el nivel superior, 3 ya obtuvieron su libertad, 1 fue retirado por indisciplina y 1 finalizó el año escolar.
- Se integraron 216 internos en 21 cursos de Capacitación Técnica (Computación, Sastrería, Zootecnia y Carpintería) y en Capacitación Formativa se desarrollaron 191 eventos, con 5,385 participantes, donde se abordaron temas de Educación sexual, Psicología, Relaciones Humanas, Manualidades, Dibujo y Cursos bíblicos.
- El 58% (3,294) de la Población Penal está integrada en 12 disciplinas deportivas, los que se prepararon para la realización del Campeonato Deportivo Nacional de Internos.
- El 7% de la Población Penal (371) organizados en 195 grupos, está involucrada en las actividades artísticas de danza moderna y folklórica, música, teatro, coro, canto, y otras ramas artísticas.

Finalmente, en el área de Servicios Médicos se brindaron las siguientes consultas y atenciones a los privados de libertad de los diferentes Centros Penitenciarios del país.

- Medicina General 31,116 consultas
- Consultas Médicas Especializadas intracarcelarias 4,766, en las especialidades de psicología, dermatología y medicina interna, lo cual fue posible gracias al apoyo de brigadas médicas nacionales e internacionales.
- Atenciones Odontológicas 3,170
- Emergencias 401
- Transferencias a Consultas Especializadas 2,677
- Se han organizado campañas de alfabetización en VIH-SIDA.

CONCLUSIONES

1. Para el eficiente desarrollo de una política de acceso a la justicia, se deben tener en cuenta los niveles de pobreza que tiene Nicaragua. La condición de pobreza es un factor de exclusión de la justicia, ya que quien no tiene las condiciones mínimas de subsistencia, difícilmente podrá acceder a un sistema complejo y costoso.
2. Es preocupante la condición de anonimato de muchos ciudadanos dentro del Estado, que coincide con los niveles de pobreza. En Nicaragua, según datos del 2001, el 74.85% de la población total del país en edad de ciudadanía cuenta con cédula de identidad, lo que implica que un 25% de la población en edad de ciudadanía, sencillamente no podrá acceder a la justicia pues carece del documento de identidad correspondiente que se lo permita y que constituye una exigencia de ley. Esta situación tiene un carácter sumamente perjudicial, siendo necesario abordarla para garantizar el acceso a la justicia e inclusión de un vasto sector de ciudadanos al sistema de justicia.
3. La oferta de servicios judiciales no parece suficiente. Nicaragua cuenta con 319 juzgados unipersonales en todo el país, para atender las materias: Penal, Civil y Laboral, lo que equivale a 1 juzgado por cada 16,820 habitantes o visto de otro modo 5.81 juzgados por cada 100 mil habitantes, que constituye un índice bajo en Latinoamérica. Existe en promedio un juez de distrito para cada 40,921 personas y un juez local para cada 29,640 personas.
4. En el país existe una distribución desigual de la oferta de servicios del Poder Judicial, pues la circunscripción central tiene 9.8 jueces por cada 100 mil habitantes, mientras que Managua, que tiene el indicador más bajo, cuenta con 3.6 jueces por 100 mil habitantes. Ello responde a la estructura que se ha constituido en el país, pero es importante señalar que en este aspecto influyen otras variables, como la carga de trabajo, además de recursos humanos y materiales de apoyo, adecuada supervisión de los servicios a través de un control de la gestión (evaluación del desempeño) y tecnología, que hará que la justicia, aunque no se cuente con un gran número de jueces, puedan actuar con mínimos estándares aceptables. Si aspiramos a alcanzar el índice de 16.8 jueces por cada 100 mil habitantes de nuestro vecino país Costa Rica, se necesitaría contar con 921 juzgados instalados, es decir, 602 juzgados más de los que tenemos actualmente, lo que significa casi dos veces más la oferta actual.
5. Es importante destacar que la funcionalidad de los juzgados existentes es limitada. A las características de una escasa oferta en número, destacan las carencias logísticas para el desarrollo de los servicios. Los juzgados no están tecnificados, operan bajo la mecánica tradicional del juzgado atomizado (el juez y sus secretarios), casi no cuentan con servicios comunes (salvo Managua y en otras zonas del país y para cuestiones particulares como notificaciones y recepción de causas), el tiempo de los jueces en gran parte están absorbidos por cuestiones administrativas y trámites que podrían –y deberían– ser extraídos de la función jurisdiccional.
6. La defensa pública es una responsabilidad a cargo del Poder Judicial, y en los últimos años, ha atravesado un proceso de crecimiento importante, producto de la reforma procesal penal. En 1999 apenas existían 12 defensores; en mayo del 2002, eran 14 y en la actualidad hay 78. La oferta actual indica que en promedio hay un defensor para cada 70,300 habitantes, lo que equivale a 1.4 Defensores Públicos por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, en ciertas zonas del país los indicadores son sorprendentes, pues en el RAAS existe solo un defensor para 127,359 habitantes, en la Circunscripción Norte en donde existen 111,738 habitantes por defensor, o en Occidente en donde el promedio indica que hay 103,867 habitantes por defensor. Indicadores sin duda bastante bajos, en comparación con otros países.

7. La cobertura territorial de la Defensoría Pública es muy baja, pues solo tiene presencia en 33 de los 153 municipios del país. Estos municipios concentran a 3'186,096 habitantes (58.10% de la población del país). A su vez, la Defensoría está concentrada en la atención de la materia penal, a la que destina el 88.4% de sus recursos humanos actuales.
8. La DIRAC cuenta con 28 mediadores, los que tienen a su cargo atender las mediaciones judiciales y de la propiedad, que se programan en la DIRAC. En sus primeros 54 meses de funcionamiento se reporta que se recibieron 7,761 casos para mediación y se logró acuerdo en 2,230 de los casos (28.7%) casos, lo que implica un importante indicador dado que se descongestionaron los juzgados a través de la mejor fórmula de solución de los conflictos como es la mediación. Los casos que no lograron acuerdo, parte muy importante se debieron a inasistencia de una o las dos partes, lo que revela que el problema es claramente establecer mecanismos que obliguen a las partes a acudir a la mediación.
9. Una buena práctica del modelo de justicia de Nicaragua lo constituye sin duda alguna, el programa de Facilitadores Judiciales Rurales (FJR), vinculado a un objetivo directo de mejora del acceso a la justicia de las personas que habitan en las zonas rurales más aisladas del país que, a la sazón, son las personas más vulnerables por su condición de pobreza extrema. Este programa integra a 627 Facilitadores que abastece una población potencial de 346,847 personas.
10. La oferta de servicios del Ministerio Público es muy limitada. Solo cuenta con 259 fiscales, distribuidos en los 17 departamentos y regiones autónomas, lo que significa que existe un Fiscal por cada 21,171 habitantes o 4.72 Fiscales por cada 100 mil habitantes. Si bien ha crecido muchos en los últimos años (se pasó de tener 96 fiscales en el 2002 a tener 259 en el 2006), existe un problema que es la falta de atención en algunos municipios, pues solo cubre 65 sedes permanentes de los 153 municipios, lo significa que existen 88 municipios que no cuentan con una sede fiscal.
11. Si combinamos las variables población y personal asignado a la función de auxilio judicial, tenemos que cada policía de auxilio judicial atiende en promedio a 6,338 personas en todo el país, lo que parece una cifra manejable. Sin embargo, existen casos en donde estas cifras indicarían ciertos desbalances, como en León, en donde existen 24,351 personas (el indicador más alto de personas por policía de auxilio), seguido por Masaya con 14,431, Nueva Segovia con 14,082, RAAS con 13,895, Jinotega con 12,386. Ello se expresa en problemas de acumulación de trabajo en las instancias policiales. Durante el primer semestre del año 2005, se señala que se registraron 43,978 hechos, de los cuales se enviaron al Ministerio Público 21,219 hechos, lo que implica un índice de efectividad de 48.24% de los casos ingresados, que es preciso mejorar, pues implica un límite en la capacidad de dar respuesta a todas las manifestaciones delictivas que conoce.
12. La policía viene incurriendo en deficiencias en las investigaciones, no aportando los insumos necesarios al fiscal para formular adecuadamente la acusación. Solo en el primer semestre del año 2005 la fiscalía devolvió a la policía 1,443 investigaciones de un total de 21,219 casos remitidos. De igual modo, se vinculan problemas de derechos humanos por detenciones arbitrarias, en el marco de las acciones de aspectos preventivos en la seguridad, que lesionan el principio de detención por flagrancia o mandato judicial: la policía detiene preventivamente, lo que no es concordante con el orden jurídico.
13. El Poder Judicial es la entidad en el sistema de justicia que administra más casos, lo que es natural debido a que la impartición de justicia se desarrolla a nivel central y administra una serie de materias como civil, comercial, familia, laboral, agrario, contencioso-administrativa, constitucional, entre otras.

14. La litigación en Nicaragua no es muy alta, estando situada en el grupo de países de litigiosidad media baja (junto con Honduras 758, Venezuela 1,258, Colombia 2,118, República Dominicana 2,277, El Salvador 2,269 y Guatemala 2,666), siendo que se ubica por debajo del promedio latinoamericano, con un total de 2,300 casos por cada 100 mil habitantes. Si bien ello plantea que no existe una situación de conflictividad extrema a nivel judicial, puede indicar que existen problemas de acceso o que naturalmente la sociedad nicaragüense no es esencialmente conflictiva. En cualquier caso, lo que se ha demostrado en la sección de la cobertura, es que no se llega a abastecer con servicios de justicia a todo el país, existe un problema de cedulación que excluye a un porcentaje importante de ciudadanos y que todo ello se da en un contexto de pobreza que hace difícil que se pueda hablar de un sistema que permite la accesibilidad de todas y todos los nicaragüenses. Quizás estas razones impiden que se tenga un nivel de carga mayor, lo que podría implicar mayores problemas al sistema, pues un sistema accesible implicará una mayor carga, lo que generará un sin número de problemas. Sería importante determinar las causas de litigación y las razones por las que estamos en el rango señalado, toda vez que ello puede ser expresión de diversos factores: del lado negativo, existencia de barreras de acceso, falta de confianza; y del lado positivo, funcionamiento de los medios alternativos de solución de conflictos (muy relativo) o la existencia de una sociedad poco litigiosa. Ello requeriría realizar un estudio de campo para verificar lo que acontece en el país.
15. Un mercado emergente como Nicaragua supondría la existencia de mayores conflictos, que constituyen los costos de transacción del mercado, que siempre aumentan en periodos en donde hay expansión de mercados, lo que ha acontecido con la globalización en muchos países, expresándose ello en un indicador en crecimiento de la carga procesal como prueba que “las cosas se mueven”; sin embargo, en el país se nota que no existe un fenómeno de expansión de estos costos de transacción, sino de congelamiento o hasta disminución de la carga procesal.
16. La carga total del Poder Judicial en el año 2004 fue de 126,126 expedientes, siendo que Managua es quien soporta la mayor cantidad de casos con 39,969 causas, seguida de Occidental con 16,847, Norte con 15,261, Oriental con 15,258. Al compararse la información de carga en relación con la oferta judicial, tenemos que la circunscripción con el indicador más bajo de carga es el RAAS con 91.66 casos por juez, seguido del RAAN con 191.2 casos por juez, siendo que son zonas en donde existen muchas dificultades de acceso tanto económicas (zonas muy pobres), como geográfica. Podremos entender que aquí el problema de muy pocos casos para la oferta de servicios existente, básicamente se debe a la falta de acceso.
17. Respecto a los pesos de las especialidades, en Nicaragua el ámbito penal es el más importante con 78,743 casos, que representa el 62.43% del total de casos que ingresó al Poder Judicial en el año 2004. La materia civil es el 35.32%, mientras que lo laboral apenas es 2.23% del total de casos.
18. La mayor carga de la materia penal se concentra en los Juzgados locales. En el 2004 el total de Juzgados locales que son 159 en todo el país concentraron el 85% de los ingresos con 66,839 casos. Por su parte los Juzgados de distrito, disminuyeron significativamente su ingreso, pues pasaron de recibir 26,136 casos en 2001 a 11,837 en 2004. Es decir 14,299 menos casos que tres años antes.
19. De 26,136 causas ingresadas a los Juzgados de distrito penal en el 2001, se pasó a 11,837 en el 2004. Es decir que el año 2004 registra 14,299 menos causas que las que se reportan ingresadas en el 2001. En todas las circunscripciones se presenta una disminución del ingreso de causas en el 2004, siendo que la mayor disminución se aprecia en Managua, donde se pasó de 12,140 causas recibidas en 2001 a 4,588 en 2004 y la RAAN que pasó de 1,078 causas ingresadas en 2001 a 33 causas ingresadas en 2004. Esta disminución se trata de un fenómeno inusual que debe explicarse por el proceso de aplicación del CPP.

20. En el año 2004, del total de ingresos de expedientes penales que fue de 78.676, se resolvieron de dicho año el 58.2% que son 45,751 causas, siendo que quedaron pendientes del año 32,925. Sin embargo, resolvieron en el 2004 del período acumulado, 55,983 casos, lo que significa que en ese año se resolvieron un total de 101,734 casos, siendo que existe cierta tendencia a incrementar la agilidad con que se resuelven las causas penales. Este hecho evidencia un esfuerzo de descongestión de la carga de los despachos judiciales que conocen de los asuntos penales, que sin duda contribuye a erradicar la retardación de justicia en materia penal.
21. La materia civil representa el 33.2% de las causas totales que el Poder Judicial ha recibido en los últimos 4 años. En el año 2004, la materia civil representó el 36% de las demandas presentadas ante el Poder Judicial. En materia civil, a diferencia de lo que ocurre en materia penal, los Juzgados de distrito presentan la mayor concentración de carga respecto a los Juzgados locales, lo que se ha mantenido más o menos constante a lo largo del tiempo; así, en el 2001 estos juzgados concentraban el 79% de la carga; en el 2004 la proporción de la carga de los juzgados de distrito representa un 67%.
22. Con relación a la carga y resolución de casos, los juzgados civiles de distrito presentan porcentajes más altos que los Juzgados locales. En el año 2001, los Juzgados locales reportaron un 22% de resolución de causas en el mismo año, porcentaje que se incrementa en el año 2004 a 30%. Por su parte los Juzgados de distrito presentan 37% y 34% de resolución en los años 2001 y 2004, respectivamente. Estos datos implican que en materia civil existe un grave problema de retardación y acumulación de causas, dado que cada año los casos que quedan pendientes de resolución giran alrededor de los 30 mil lo que representa entre 67 y 68% de las causas que ingresan. El fenómeno de las causas pendientes o retardación es provocado por diversos factores: formalismos y trabas procesales, falta de gestión de las partes, falta de diligencia judicial, maniobras dilatorias, procedimientos inapropiados y vetustos, entre otros.
23. Los juzgados civiles además de las demandas por juicios, también deben tramitar otras diligencias o trámites que involucran acciones tales como acciones prejudiciales, embargos, matrimonios, etc., así como la llamada jurisdicción voluntaria, lo que implica una carga que generan una serie de procedimientos que incrementan sobremanera la carga de trabajo de los juzgados y constituyen un flujo de procedimientos que distraen el tiempo que los judiciales deberían ocupar para resolver los conflictos principales. Si el total los juzgados civiles del país, en el año 2004 recibieron 44,559 demandas, por este tipo de acciones llamadas "otras diligencias", se recibieron un total de 116,033 diligencias y otros trámites, que implica 2.6 veces más casos que las demandas. Este es fenómeno que requiere una urgente solución para delimitar las competencias y desjudicializar una serie de temas.
24. Las mujeres tienen una importante presencia en los procesos civiles, dado que son accionantes en un 41% de casos, siendo los hombres en el 43.65% y las personas jurídicas en un 21.44%. A pesar de los problemas que se señalan existe en el país, con relación a la situación de discriminación de las mujeres, un porcentaje importante de casos que están sustentados por mujeres, lo que revela un importante indicador de presencia en lo que debe corresponder a la defensa de sus derechos. Haría falta, para verificar este fenómeno en su exacta dimensión, analizar las materias por las que recurren.
25. Managua, ciudad que concentra a los sectores empresariales y financieros, tiene más de un tercio de su carga procesal en materia civil (35.2%) impulsada por personas jurídicas.
26. La carga de trabajo del ámbito constitucional es importante. En el 2004 ingresaron a la Corte Suprema 28 recursos por inconstitucionalidad, 637 amparos y 2,883 recursos de exhibición personal. De este total, solo se resolvió en el ejercicio un recurso de inconstitucionalidad (3.5%

de todos los casos ingresados) y 158 demandas de amparo (24.8% de todas las demandas ingresadas). Además, el número de casos de amparo que ingresan va en crecimiento sostenido desde los últimos años, lo que revela que es necesario ajustar los procedimientos internos para acelerar la tramitación y evitar la retardación, sobre todo tratándose de este tipo de casos, vinculados con el respeto al orden constitucional y los derechos fundamentales.

27. Se aprecia un abuso en el uso del recurso de exhibición personal, pues en el 2004 se presentaron 2,883 recursos que representa en promedio el 32.53% de todos los recursos que ingresan a los tribunales de apelaciones. Se trata de una estrategia de los procesados que buscan la liberación de los imputados por supuesto exceso del tiempo de detención. Este tema debe ser atendido en un enfoque de política jurisdiccional por parte de la Corte Suprema, debiendo definirse jurisprudencialmente estos casos para descongestionar los tribunales, toda vez que existe algún incentivo normativo que está distorsionando la carga procesal incentivando a la litigación en este aspecto.
28. En los tribunales de apelaciones en el año 2004, se aprecia un mayor número de resolución sobre casos que ingresaron ese mismo año. De 1,255 casos 31.8% (400) se resolvieron ese mismo año y 68.2% (855) quedaron pendientes de resolverse. Por otro lado, en el 2004 también se incrementó sustantivamente el número de causas resueltas del acumulado, dado que se resolvieron 799 causas del acumulado.
29. En el año 2004, ingresaron a las Salas Penal, Civil, Constitucional y Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, un total de 1,115 recursos y otras diligencias correspondientes a este nivel de competencia. En la distribución de los ingresos por salas, la Sala de lo Constitucional registra el mayor número de ingresos con 681 (61% de todo lo ingresado por las Salas de la Corte), seguido por la Sala Penal con 239 (21%), la Sala Civil con 184 (17%) y la Sala de lo Contencioso Administrativo con 11 causas para un 1%.
30. Las salas especializadas de la Corte Suprema no resuelven a tiempo los casos que llegan. Los índices de resolución de casos son muy bajos, lo que no es una situación inusual, sino más bien recurrente en los últimos años. Ello, no tiene una explicación objetiva, debido a que la Corte no recibe muchos casos, pues como hemos visto solo recibió en el 2004 un total de 1,115. Se requiere profundizar en la causa de esta situación, a fin de reducir la morosidad en esta instancia jurisdiccional.
31. La Sala Civil de la CSJ resuelve en el mismo año en que ingresan las causas entre el 6 y 11% de las causas que recibe, el resto, entre 94 y 89% se acumulan para otros períodos. Este fenómeno constituye sin lugar a dudas una expresión de retardación de justicia. Aunque obviamente, no todas las causas, por diversas razones necesariamente deben ser resueltas en el mismo año, el alto porcentaje de causas no resueltas en el año revela un problema que requiere ser atendido.
32. En cuanto a la Sala de lo Constitucional, que es la Sala que absorbe la mayor carga de trabajo en la Corte Suprema de Justicia, se aprecia también el mismo problema, de retardación lo que implica un problema mayor, debido a que en su extensa mayoría estamos frente a procesos de amparo constitucional, que implican lesión a derechos fundamentales, lo que requiere urgente atención. Como se puede apreciar, durante el año 2004 de 681 procesos ingresados, solo se resolvieron 39 casos, lo que significa solo el 5.7% de los casos ingresados ese año. Además resolvieron 189 causas acumuladas de años anteriores, sin embargo el número de causas acumuladas sobrepasa al número total de causas resueltas.
33. Si durante el 2003 ingresaron al Ministerio Público por el CPP 16,614 casos y durante el 2004, 21,605, en el 2005, la carga se elevó a 46,939 casos. Este incremento se debió a la plena aplicación del Código Procesal Penal. Por ello, se afirma que el año 2005 es el año que sincera

la situación de la carga en el Ministerio Público y el año de base para las evaluaciones futuras del CPP.

34. A pesar de que el Ministerio Público tiene ya presencia en el país, la mayoría de denuncias son recibidas por la Policía Nacional. En efecto, la mayor proporción de denuncias que se presentan es ante la Policía Nacional (43,115 casos), frente a los 3,824 denuncias recibidas por el Ministerio Público en el 2005. La policía recibió el 91% de las denuncias, siendo que el Ministerio Público solo recibe el 9%. Esta situación podría denotar desconocimiento de las personas o hasta desconfianza, lo que merece ser estudiado.
35. En relación a la violencia intrafamiliar y sexual, en el año 2005 las Comisarías de la Mujer y la Niñez conocieron de 12,489 denuncias por supuestos delitos, cifra que representa una disminución en relación al año 2004 cuando se registraron 18,427. Es decir, disminuyeron en un 33%. Estos datos de disminución de las denuncias de los casos de violencia intrafamiliar y sexual, debiera motivar una investigación social, pues, al parecer, éste es un problema muy común y no están llegando al sistema de justicia. La policía ha señalado que esperaban un incremento del número de denuncias, pues se considera que este es un problema muy arraigado en la cultura popular, siendo que la Policía ha ampliado sus servicios en los municipios para facilitar el acceso de las víctimas y puedan de esta forma hacer uso de su derecho a la denuncia.
36. Son las procuradurías civiles las que tienen a su cargo la mayoría de procesos judiciales en la PGR, con un total de 8,472 procesos de jurisdicción voluntaria, contencioso y a cargo de las procuradurías regionales. Si apreciamos que esta carga la tienen 6 procuradores civiles, observaremos que existe un serio problema de sobrecarga de trabajo. Además, parece que las competencias de estos procuradores debieran revisarse, pues parte importante de su trabajo se dedica a temas que no son relevantes para el Ejecutivo, como divorcios (1267 casos en el 2004), declaratorias de herederos, rectificación de partidas, entre otros.
37. El MP es quien ofrece el mejor indicador de resolución de casos con el 82%, siguiéndole el PJ con el 50%, la Policía con 49% y la PDDHH con solo el 42%. Llama la atención que esta entidad, que tiene la menor carga de todas las entidades en comparación (2425 solicitudes), sea quien tenga el índice más bajo de efectividad. Sin embargo, preocupantes son los bajos niveles de producción que ofrecen las instituciones como el Poder Judicial, con 50% o menos de productividad, lo que expresa claramente índices de retardación, que requieren políticas de acción para evitarlos o disminuirlos. Aquí tenemos una buena línea de base para progresar en adelante.

CAPÍTULO IV

INDEPENDENCIA Y PROBIDAD

CAPÍTULO IV

INDEPENDENCIA Y PROBIDAD

4.1. Marco básico de actuación: la independencia jurisdiccional

La independencia es el pilar de la función jurisdiccional, pues constituye la garantía institucional para la correcta impartición de justicia. La Constitución Política de Nicaragua en el artículo 165º, señala como principio básico de la función jurisdiccional, que los magistrados y jueces en su actividad judicial sean independientes, señalándose que sólo deben obediencia a la Constitución y a la ley. A su vez, el 142.1 de la LOPJ, establece que la independencia es un derecho de todos los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Constituye, sin duda, una precondition de funcionamiento institucional; sin embargo en Latinoamérica los Poderes Judiciales, suelen estar aquejados por denuncias de falta de independencia, lo que constituye una grave debilidad. Nicaragua, no escapa a esta situación general.

El principio 2 de los *Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de las Naciones Unidas* define la independencia como el proceso en donde el juez resuelve un conflicto “*basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.*”

La independencia implica la regla de que los jueces puedan dictar fallos con libertad, sin presiones de ningún tipo, y que los mismos no puedan ser desconocidos o revisados por ningún otro órgano. La independencia tiene también esta otra perspectiva ligada al estatuto personal del juez. Se trata evidentemente de la garantía institucional protegida por la Constitución, que implica un valor fundamental de su funcionamiento eficaz y que le otorga la legitimidad democrática que requiere.

La autonomía es institucional, la independencia hace referencia a la función individual del juez en el momento de decidir la cuestión judicial. Mediante la autonomía el PJ diseña su política institucional, define su organización de gobierno y administración, determina su presupuesto y hace uso de sus recursos por sí mismo. En cambio, mediante la independencia, el PJ puede y debe realizar la administración de justicia sin presiones e interferencias de ningún otro poder o institución estatal, ni ninguna injerencia externa e interna. Esto último es importante, pues el juez es también independiente dentro del PJ, no existiendo verticalidad en la función de impartir justicia.

Empero, no cabe duda que en Latinoamérica se ha construido una relación entre ambos conceptos, en donde se concibe que un PJ que carece de autonomía, puede ver muy limitada la garantía institucional de la independencia. Esta compleja combinación es producto de las reiteradas intromisiones del poder político en el Judicial, buscándose entonces construir desde la autonomía una suerte de fortaleza institucional que sostiene la ansiada independencia. Mientras más autónomos somos, afirma esta corriente, se será más independiente.

Este modelo es producto, reiteramos, del proceso histórico que ha ocasionado en nuestros países la minusvalía del Poder Judicial, originando un modelo típico en Latinoamérica de búsqueda de plena autonomía administrativa y financiera en la organización judicial, en donde es el Poder Judicial, quien pretende actuar autónomamente no sólo en el plano administrativo, sino que, y allí está la diferencia con otros modelos como el europeo, en el plano de la administración del presupuesto. No solo gobierna institucionalmente a su personal; sino que organiza todo el aparato de gestión y administra las finanzas¹⁸⁵.

¹⁸⁵ El modelo europeo aludido opera con un Ministerio de Justicia, órgano del Poder Ejecutivo, que es quien administra las finanzas judiciales. Así funciona en Francia, España y otros países.

Es obvio que esta circunstancia no implica necesariamente una mayor independencia de los jueces, pues el Poder Judicial puede ser muy autónomo y, a pesar de eso, los jueces no ser independientes. Sin embargo, si quienes dirigen a la institución, realizan políticas de respeto a la independencia y buscan hacer valer esa garantía frente a cualquier intento de intromisión externa y, por cierto, interna, la ansiada autonomía sí tiene un sentido.

Hay que ser claros en señalar que el modelo de Latinoamérica, de autonomía institucional muy fuerte en donde el Judicial busca inclusive administrar sus propios recursos no sólo humanos sino financieros y logísticos, no garantiza en sí la independencia. Ello por una simple constatación: en muchos países con estructuras formalmente autónomas, se mantienen las críticas por la falta de esta garantía de funcionamiento institucional.

En Nicaragua tenemos la particular circunstancia de contar con un PJ con competencias importantes, que concentra funciones adicionales a las que tradicionalmente poseen otros poderes judiciales de la región, como el control concentrado de constitucionalidad, la supervisión de notarios y abogados, medicina forense, defensa pública, registros públicos, medios alternativos de solución de conflictos, entre otros aspectos; su nivel de autonomía formal es bastante alto, teniendo además la administración de su presupuesto institucional con un porcentaje presupuestal establecido en la Constitución. Estamos frente a un PJ de especial relevancia; sin embargo, no estamos en una situación óptima.

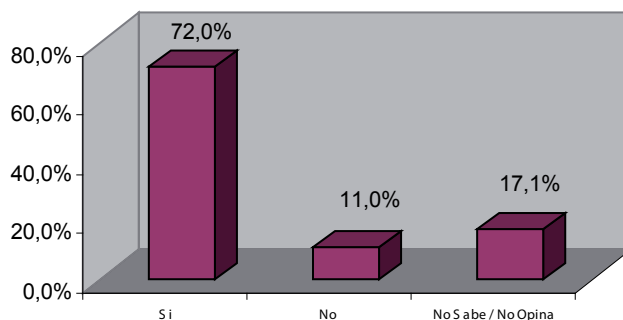
Un estudio de opinión realizado por INPRHU-CINASE para la CSJ en marzo del 2005, señaló que la situación de independencia en el país constituye un problema que requiere atención. A la pregunta realizada a los usuarios sobre la medida que se considera los jueces y magistrados con el principio de independencia, solo un 14.4% consideró que mucho, siendo que el 57.4% señaló que algo o poco, mientras que el 19.4% opinó que nada.

Aplicación del principio de independencia	%
Mucho	14.4
Algo o poco	57.4
Nada	19.4
No sabe	8.7

Fuente. Estudio realizado por INPRHU-CINASE para la CSJ en Marzo del 2005

Es preciso señalar que es difícil que un juez mantenga su independencia personal si la institución que lo alberga no cuenta con llaves de seguridad para protegerlo de indebidas interferencias; es decir, si no se tienen mecanismos protectores que aseguren el funcionamiento independiente de los jueces. La encuesta que hemos aplicado en el marco del proceso elaboración del presente diagnóstico es reveladora en este aspecto. Los operadores de justicia (magistrados, jueces, fiscales y defensores), señalan en un 45.7% que la CSJ de Nicaragua no cuenta con un diseño que fortalezca la independencia judicial, siendo que el 37.2% piensa que sí. Más aún, el 72% de encuestados, considera que en la actualidad existen indebidas injerencias al interior del sistema judicial, lo que corresponde a una situación preocupante en el aspecto de la independencia.

¿Usted cree que existen injerencias indebidas al interior del sistema judicial?



No debe olvidarse que, al final de todo, es la independencia la que otorga la legitimidad democrática al P.J. Este es un concepto central a tener en cuenta y que muy pocas veces se explicita a los operadores. Si los jueces son conscientes del papel que cumplen en el estado de derecho y si valoran su función en la estructura del poder, quizás otra sería la historia de los poderes judiciales en Latinoamérica. Ello requiere un proceso de sensibilización que las escuelas judiciales deben proveer, así como apoyar el proceso de asociacionismo de jueces y que las facultades de derecho trabajen en la línea de que se entienda la legitimidad democrática de la judicatura.

La independencia está íntimamente ligada al estatuto del juez mismo, que plantea el conjunto de derechos y obligaciones, que estipulan la Constitución y las demás normas, para el adecuado funcionamiento y cumplimiento de su labor. Modernamente se admite que la independencia es parte de este estatuto; sin embargo, es obvio que el juez requiere una serie de precondiciones para actuar todas las cuales le otorgan finalmente independencia. Es decir, se es independiente, en la medida que se cuente con el marco de actuación que permita desarrollar la labor jurisdiccional. Estos elementos son: la inamovilidad¹⁸⁶, la estabilidad¹⁸⁷ y el catálogo de derechos que tiene el juez; a ello suele conocerse también como la carrera judicial.

Hay condiciones que impiden una justicia independiente. Una condición central es la carencia de recursos humanos idóneos. El sistema de administración de justicia nicaragüense tuvo el serio problema hasta los años 90 de contar con jueces legos, lo que afectaba la independencia, ya que un juez sin capacidad y conocimientos, no puede ser independiente, pues será sometido a la interferencia del que sabe más. En ello se ha avanzado en el país con la profesionalización de la judicatura; sin embargo, no es suficiente y se requiere capacitar de manera permanente a los jueces, para que este factor de falta de conocimientos no sea un aspecto negativo que perturbe la manera de impartir justicia.

La estructura vertical del sistema de justicia nicaragüense apunta otro problema a valorar. El modelo existente es altamente jerarquizado, en donde se asume la existencia de órganos superiores e inferiores, lo que puede afectar la independencia. La atribución de la CSJ en la designación de magistrados y jueces, es una condicionante en este aspecto.

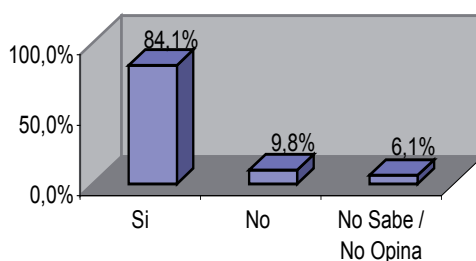
¹⁸⁶ La inamovilidad representa quizás uno de los más importantes. De hecho muchos autores la ubican como la máxima garantía de independencia del juez. Consiste en evitar el traslado no deseado o forzoso del juez. Este fenómeno suele darse para cambiar de puestos a *jueces incómodos*, lo que plantea una seria lesión no solo al estatuto personal del juez, sino a los justiciables, quienes por la sustracción del juez que ha conocido de su proceso, pueden ver limitada la tutela judicial efectiva.

¹⁸⁷ La estabilidad alude a la permanencia del juez en su puesto. El nombramiento por un plazo determinado o vitalicio, revela que el juez tiene en derecho de estar en su puesto hasta que sea destituido por una inconducta funcional grave o concluya su mandato.

También obviamente están las condiciones de trabajo. Estas afectan a la justicia, por lo que se busca introducir llaves de seguridad para un funcionamiento idóneo. La independencia judicial supone no sólo la existencia de un marco jurídico adecuado, sino además los recursos que garanticen su funcionamiento. Remuneraciones justas y dignas y un entorno aceptable, suele reducir riesgos a la afectación de la independencia como la corrupción.

Sin embargo, Nicaragua ha efectuado avances notables en el camino de una mayor independencia. A pesar de lo que se plantea en el ámbito de los usuarios y de las permanentes acusaciones de la prensa, se han producido cambios importantes. De hecho una fortaleza del proceso ha sido la aprobación de la Ley de Carrera Judicial, la Ley N° 501, que implica un paso trascendental para la institucionalización del PJ.

¿Considera que la ley de carrera judicial aportará al fortalecimiento de la justicia y a la independencia del Poder Judicial?



La Ley de Carrera Judicial es hoy, sin duda, una de las reformas centrales para hablar de un sistema de justicia más independiente. De hecho hacen falta otros elementos y metas a alcanzar, pero el contar con una ley que regula esta materia inserta a Nicaragua en el camino correcto por el que han transitado ya otros países y fortalece la judicatura. En este aspecto, los propios operadores de justicia, en la encuesta ya referida, señalan en un 84.1% que efectivamente la ley de carrera judicial supondrá un gran aporte para el fortalecimiento de la justicia y la independencia.

4.2. La Ley de Carrera Judicial

La Ley N° 502, Ley de Carrera Judicial, fue aprobada el 14 de Octubre de 2004 y constituye un paso fundamental en el establecimiento de un sistema profesional para el PJ. Plantea a profesionalización y especialización de los funcionarios que conforman la judicatura, incorporando todos los elementos de acceso o nombramiento judicial y promoción dentro de la misma. Podemos decir que junto con la reforma procesal penal, éste es uno de los aspectos centrales de la reforma judicial en Nicaragua que apunta a dar un sentido distinto a la justicia¹⁸⁸.

La Ley fue efectuada en el marco de un proceso participativo de la CSJ, el Poder Legislativo y el Gobierno, en donde se coincidió en la necesidad de contar con un instrumento legal que consolide el principio de independencia. El objeto de la Ley, como lo dice el artículo 1° es doble: garantizar la gestión administrativa y financiera del PJ y regular la Carrera Judicial establecida en la Constitución Política de Nicaragua. Veamos brevemente los dos aspectos de la Ley.

188 De hecho así lo han manifestado los operadores encuestados.

Para algunos puede parecer extraño incorporar en una ley de carrera judicial, los aspectos vinculados a la gestión administrativa. Sin embargo, ambos temas están íntimamente relacionados, pues, como hemos dicho, la gestión de gobierno debe apuntar, precisamente, al fortalecimiento de la independencia. Sin un aparato de gestión fuerte, que pueda soportar y rechazar firmemente los embates contra la independencia judicial, es difícil que pueda resguardarse esta garantía institucional.

En este aspecto, la Ley ha efectuado avances respecto a la Ley N° 290, LOPJ, al crear el *Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial*, en adelante el Consejo, como un organismo de la CSJ, que ejerce tres ámbitos centrales de competencias:

- Coordina, planifica y ejecuta la política administrativa y financiera del PJ;
- Dirige la Carrera Judicial; y,
- Conoce, investiga y resuelve las infracciones al régimen disciplinario en que incurran los profesionales del Derecho.

Este Consejo está integrado por cuatro magistrados de la CSJ, incluido el Presidente de la misma quien lo preside¹⁸⁹. Los tres miembros restantes del Consejo son electos por el voto favorable de las dos terceras partes del pleno de la CSJ. Los que conformen este Consejo no formarán parte de ninguna de las Salas de la Corte, dedicándose de manera exclusiva al ejercicio de estas funciones mientras dure su período que será de un año. Este último aspecto aún no se aplica¹⁹⁰. Tiene una serie de funciones correspondientes a la carrera judicial, siendo sin duda, el, órgano rector responsable del funcionamiento de este régimen profesional, a través del cual se garantiza la independencia de la judicatura.

La carrera está vinculada a tres grupos profesionales, que son los siguientes: magistrados y jueces; secretarios judiciales; y defensores públicos.

A su vez, cada grupo profesional, tiene diversas categorías: Tribunal de Apelaciones, Juez de Distrito, Juez Local y Juez Suplente.

Dentro de la categoría de defensores públicos las categorías son: Director de la Defensoría Pública, Sub-Director de la Defensoría Pública, Defensor Público de Circunscripción Judicial; y Defensor Público de Distrito Judicial

Según el artículo 31° de la Ley, el personal auxiliar de la administración de justicia, integrado por los cargos de Registrador de la Propiedad y Médico Forense estarán sujetos, en lo que les fuere aplicable, al estatuto jurídico que la Ley fija para los miembros de la Carrera Judicial y particularmente, en lo que se refiere al ingreso, derechos, deberes, incompatibilidades y prohibiciones, traslados, permisos, licencias y régimen disciplinario. Esta norma implica que dichos servidores están adscritos a esta ley y no a la Ley N° 476, referida al Servicio Civil y Carrera Administrativa.

¹⁸⁹ El mandato es de un año, que coincide con el del Presidente de la CSJ. Sobre este particular una crítica debido al corto mandato que se le ha dado en la Ley y que ratifica lo dispuesto en la LOPJ para el mandato del Presidente. Si bien es casi una regla el que los Presidentes no conocen cómo gobernar la institución, pues no están formado para ello, es preciso señalar que justamente en los primeros meses de un período el nuevo Presidente es cuando "aprende" a gobernarla y cuando comienza a querer estructurar sus políticas es cuando acábale mandato. Es recomendable revisar este aspecto, para darle mayor extensión buscando generar eficacia en el gobierno, más que satisfacer la rotación presidencial que permita que tarde o temprano todos los magistrados sean presidentes. La estabilidad que parte de una buena estructura de apoyo y el seguimiento de políticas es quizás más importante, conforme lo señalaron los representantes del PJ en el taller de validación de este diagnóstico.

¹⁹⁰ Pero es completamente factible ello. La especialización de la función administrativa es un aspecto importante a considerar, pues no es posible cumplir funciones jurisdiccionales a la par de las de gobierno, pues en estos casos siempre alguna de ellas es debilitada. Señalamos que lo es por razones ciertas y firmes, una de ellas, quizás la más importante, es que es posible alguna reforma de las Salas Especializadas de la CSJ, las mismas que no tienen mucha carga procesal. Una de ellas es la Sala Contencioso Administrativa que en el 2004 solo procesó 11 expedientes en todo el ejercicio. A eso hay que agregar que la LOPJ faculta a que los magistrados puedan conformar más de una sala.

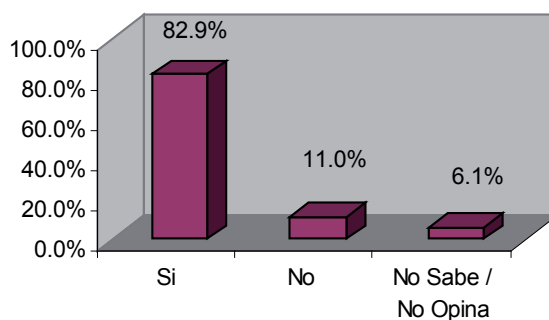
La Ley de Carrera Judicial requiere una serie de instrumentos legales y pasos a realizar para su efectiva vigencia. Uno de ellos está señalado en el artículo 32º referido a que la CSJ, a propuesta del Consejo, aprobará el Escalafón de la Carrera Judicial y de otros funcionarios judiciales, que se publicará en La Gaceta.

Obviamente se requiere además el reglamento que operativice la Ley, el mismo que, según informes de la Corte, ya existe en proyecto, pero que requiere aprobación del Pleno, lo que aún no se ha dado. Sin embargo, hace falta la implantación del Instituto de Capacitación y Documentación Judicial, creado por el artículo 82º de la Ley, que funcionará como un ente desconcentrado del PJ, con autonomía técnica, dependiente en forma directa del Consejo al que brindará todo su apoyo para la consecución de los fines de la Carrera Judicial. Para ello se requiere aprobar las normas administrativas y operativas que permitan su implantación efectiva. Asimismo, la implantación del Fondo de Beneficios de los funcionarios en retiro del PJ, cuyo Reglamento Operativo debe emitir la CSJ en pleno.

Un aspecto muy relevante de la Ley de Carrera, es la implantación del sistema de evaluación. Como se sabe la Ley de Carrera señala en su artículo 46º que existe un sistema de evaluación al desempeño anual para todos los miembros de la Carrera Judicial, el cual estará a cargo del Consejo, quien podrá delegar la práctica de esta atribución a una o varias Comisiones de Evaluación, integradas cada una por cuatro miembros, cuyas funciones, nombramientos, integración y término de su mandato serán objeto del reglamento respectivo que emitirá el Consejo. Este reglamento tampoco ha sido emitido.¹⁹¹ Se requiere, pues aprobar con urgencia las Comisiones de Evaluación, y como primer paso aprobar por parte del Consejo el Reglamento de Funcionamiento de los Tribunales Examinadores.

Además de estos aspectos legales, se consideró como parte del proceso de implantación de la Ley un proceso de divulgación de la misma durante el 2005, que incluyó a 830 funcionarios judiciales. Conforme se ha constatado en la encuesta que aplicamos, este proceso de difusión marcharía bien, pues el 82.9% de los encuestados, refiere que conoce los deberes y derechos que confiere la Ley de Carrera Judicial.

¿C conoce los derechos que le otorga y los deberes que le confiere la Ley de carrera judicial?



Fuente: Encuesta a Operadores de Justicia, marzo del 2006

191 El 21 y 28 de febrero 2006 se realizaron actividades para buscar consensuar los criterios de evaluación al desempeño para los funcionarios judiciales. Estos criterios se han venido desarrollando en el ámbito en una campaña de divulgación y sensibilización promovida por AJUMANIC y apoyada por el proyecto BID.

Asimismo, se debe efectuar el diseño curricular para el curso de formación judicial básica para aspirantes a carrera judicial y jueces de primer y reciente ingreso, y el diseño de formación continua para los que están en la carrera

La Ley de Carrera Judicial determina el ingreso por méritos a la carrera judicial. Se ingresa por convocatorias públicas, cumpliendo una serie de requisitos y se debe aprobar los exámenes o prueba de oposición correspondientes. Luego de aprobado, se pasa al curso teórico práctico de ingreso, el mismo que también debe ser aprobado¹⁹².

La Ley involucra la participación de la sociedad civil en estos procesos de concurso. Para ello, los ciudadanos pueden objetar la idoneidad de los aspirantes, por medio de impugnaciones motivadas.

El Capítulo V de la Ley de Carrera Judicial se refiere al tema de la independencia, estabilidad y traslado, ratifica la disposición constitucional de que los jueces y magistrados son independientes en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y se encuentran sometidos únicamente a la Constitución y a la Ley. Señalan que los jueces y magistrados no se encuentran sometidos a ninguna autoridad en el ejercicio de su jurisdicción. Se establece la prohibición expresa a las autoridades judiciales superiores para dictar instrucciones o formular recomendaciones dirigidas a sus inferiores acerca de la aplicación o interpretación del orden jurídico en asuntos sometidos a su conocimiento.

Se ha dispuesto, además, un mecanismo para superar los problemas en donde se busque lesionar esta garantía fundamental de funcionamiento. El artículo 35° de la Ley estipula que cuando un juez o magistrado, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, se considere perturbado en su independencia, informará a la Corte Suprema de Justicia del hecho, quien una vez comprobados los términos denunciados, adoptará todas las medidas necesarias para el cese de la perturbación y para la exigencia de las responsabilidades a que hubiere lugar por parte del autor de los mismos. Con ello se otorga una enorme responsabilidad a la máxima instancia jurisdiccional.

Pero es importante señalar que existe una enorme responsabilidad en los magistrados y jueces mismos para que la independencia funcione adecuadamente. Estamos aquí en el fuero interno de cada funcionario judicial y si bien existe el procedimiento para denunciar las injerencias indebidas, en muchos casos los magistrados y jueces son individualmente responsables de soportar la lesión a este principio y también de permitirla. Lo hacen cuando ocurren hechos cotidianos, cuando permiten que se quiebre el principio de equivalencia y hacen que una de las partes tenga preeminencia sobre la otra por una serie de factores más allá de la ley, que contaminan impropiamente el proceso: preferencias individuales, amistades mal entendidas, corrupción, favores políticos, entre otros aspectos.

4.3. Desviaciones de poder

Un informe sobre la justicia en Nicaragua preparado por el Centro de Acción Pro Derechos Humanos señalaba en el 2003¹⁹³, que el primer problema de la justicia resulta ser el *“control ejercido por la élite política sobre las instituciones del Estado, dentro de las cuales se ubica el Poder Judicial”*. De este problema –afirma el informe– se derivan dos sub problemas: i) *falta de independencia* de los jefes de las instituciones en el ejercicio de sus funciones; y, ii) efectos lesivos para la instalación de mecanismos de *rendición de cuentas*. El informe señala además que en el caso del PJ, *“la dependencia de los magistrados y magistradas de otros agentes políticos provoca el control externo de las decisiones judiciales, lo que a su vez genera impunidad”*.

192 La duración y contenido de este curso teórico-práctico serán determinados por la Comisión de Carrera Judicial e impartido sistemáticamente conforme estudios de necesidades proyectadas por dicha Comisión.

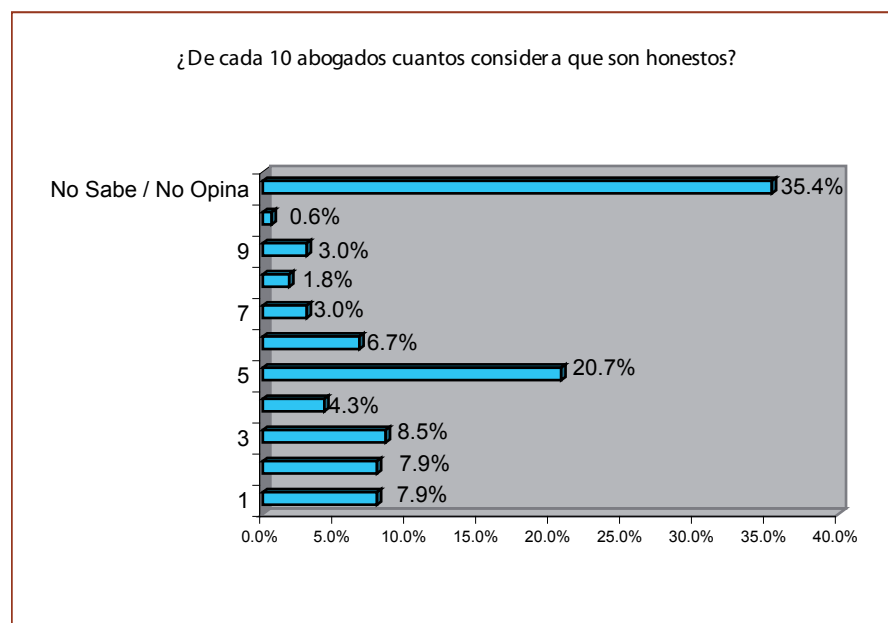
193 Informe efectuado por el Centro de Acción Pro Derechos Humanos (CAPDH) para la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA). Managua, Octubre 2003.

Asimismo, establece que, “la inexistencia de un mecanismo efectivo de rendición de cuentas, propicia los actos de corrupción en todos sus niveles funcionales”.

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo señala como conclusión que “Mientras la corrupción está profundamente asentada en Nicaragua y las actuales circunstancias económicas y políticas son difíciles, hay mucho más que se puede hacer en los próximos años para hacer un progreso fundamental e irreversible en gobernabilidad. Bien hecho, la corrupción y gobernabilidad como parte del Plan Nacional de Desarrollo pueden construir una base institucional legítima sobre la cual Nicaragua puede florecer. La clave ahora es establecer este proceso de cambio institucional coordinado en el cual los ciudadanos vean claramente los beneficios, participen e inviertan. Este gobierno, trabajando de cerca con la sociedad civil y la comunidad internacional, propone la anterior estrategia, estructura y plan de manejo para construir una nueva era.”¹⁹⁴

No hay duda que la corrupción constituye un problema de Estado que requiere soluciones desde el Estado como lo propone el PND, siendo que el sistema de justicia es un sector muy sensible a este tema tanto en su problema, como en su solución. Es el sistema penal el que responde al combate a este problema, siendo que si éste falla expresando impunidad, produce la sensación de impotencia y alimenta fuertemente la deslegitimidad del sistema político mismo. Siendo así, estamos frente a un problema de orden social que, por lo tanto, requiere de estrategias globales.

Sin embargo, hay problemas específicos al interior del sistema de justicia conforme anotamos con la reciente encuesta aplicada, pues si bien los propios operadores de justicia se consideran en su mayoría honestos, en el caso de los abogados existen percepciones de corrupción importantes, pues la mayoría relativa (20.7%), considera que solo 5 de 10 son honestos, siendo que el 49.3% de los encuestados refieren que solo son honestos un rango de 1 a 5 abogados, lo que constituye un margen muy grande de percepción de deshonestidad en este grupo profesional¹⁹⁵.



Fuente: Encuesta a Operadores de Justicia, marzo del 2006

194 La estrategia anticorrupción del Gobierno puede verse en: www.pnd.gob.ni

195 Si bien en este tema un alto 35.4% respondió que no sabe no opina.

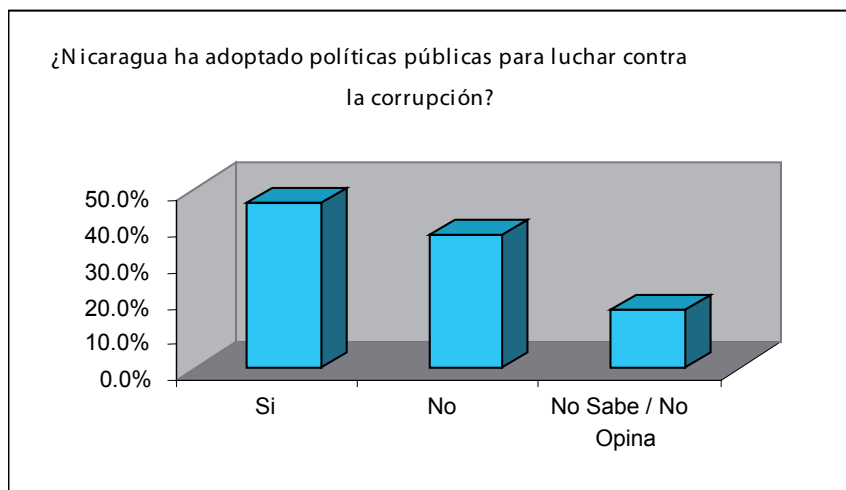
No solo ello, el 53.7% de los encuestados señala que, en el mismo rango de hasta 10 personas, entre 5 a 10 abogados pagaría sobornos para ganar un juicio. Estos datos, que solo reflejan percepciones, nos están indicando la existencia de un posible problema que es preciso afrontar, pues si existe un probable corruptor, es porque habría un supuesto corrompido. Sin embargo, éste es siempre difícil de ubicar.

Por el lado de los usuarios, según la Tercera Encuesta de Percepción de Corrupción por la firma CIET Internacional, en el tema judicial, respecto de la necesidad de impulsar un proceso a través de un pago; uno de cada tres usuarios declaró haber pagado (29%), con variaciones de 11% en la región Pacífico Sur a 42% en Managua capital (cuadros 52-53).

Frente a la pregunta: *¿Cree usted que hay o no corrupción en el juzgado*. Percibió corrupción 44% de hogares encuestados, un tercio en cabeceras municipales y comarcas. El mayor porcentaje de hogares que percibió corrupción se evidenció en Managua (64%), mientras que el menor porcentaje en las Segovias (20%).

El tema de la corrupción es global. En esa vía, Nicaragua ha asumido la agenda internacional. Suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción (ratificada por Nicaragua el 17 de marzo de 1999), y también la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas, que es el más amplio acuerdo en la lucha contra la corrupción existente en el ámbito internacional (ratificada por Nicaragua el 15 de febrero del 2006). Además está comprometida en generar una institucionalidad que evite prácticas corruptas, efectuando además acciones significativas, cuyo logro más importante fueron los casos investigados por el Fiscal General contra el ex-presidente Arnoldo Alemán y el jefe de su Dirección General de Ingresos, que ha significado un claro mensaje al país de que es posible evitar la impunidad en casos significativos y de personajes emblemáticos, así como que nadie es intocable en el Estado.

Esta situación ha generado en los operadores jurídicos encuestados para este informe, una sensación de que efectivamente se perciben políticas contra la corrupción en Nicaragua para luchar contra la corrupción, siendo que el 46.3% de encuestados opina en sentido positivo. Claro, también hay un 37.2% que piensa que no se han adoptado tales políticas.



Fuente: Encuesta a Operadores de Justicia, marzo del 2006

Como es posible ver, la corrupción no es un problema solo de una institución, pero la afecta. En el caso de las entidades del sistema de justicia, la existencia de corrupción, en mayor o menor medida, implica no solo la perturbación de su funcionamiento, sino la debilidad del Estado en luchar contra la corrupción, pues es en el espacio judicial en donde se juega finalmente la posibilidad de que exista o permanezca este problema. Más aún, cuando la corrupción afecta el sistema de administración de justicia, socava la credibilidad de tal sistema y —por ende— los niveles de seguridad jurídica descienden y los niveles de riesgo país aumentan, reduciendo la inversión nacional y extranjera, y como corolario repercutiendo en el desarrollo del país.

En el sistema de justicia los agentes de corrupción pueden ser magistrados, jueces, secretarios, médicos legistas, fiscales, defensores públicos, peritos, policías, agentes penitenciarios, abogados, usuarios, entre otros. Entre las principales prácticas de corrupción que estos operadores pueden realizar, destacan las siguientes:

- **El requerimiento o la aceptación**, directa o indirecta, por un operador del sistema de justicia, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto debido o indebido en el ejercicio de sus funciones.
- **El ofrecimiento y el otorgamiento**, directo o indirecto, a un operador del sistema de justicia, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto debido o indebido en el ejercicio de sus funciones.
- **Infidencia**, se trata del uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un operador del sistema de justicia, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función que desempeña.
- **Enriquecimiento ilícito**, cuando un operador del sistema de administración de justicia, cuenta con una magnitud patrimonial que no puede ser sustentada con sus ingresos legítimos y declarados, tanto a título personal como de sociedad de gananciales.
- **Tráfico de Influencias**, cuando cualquier persona o grupo de personas, ya sea uno o varios justiciables, abogados, intermediarios (tramitadores), operadores del sistema de justicia, invocando influencias reales o simuladas, recibe, hace dar o prometer para sí o para un tercero, donativo o promesa o cualquier otra ventaja con el ofrecimiento de interceder ante un operador del sistema, que esté conociendo o haya conocido un caso judicial o administrativo.
- **Abdicación**, es la renuncia tácita de los operadores del sistema de justicia, a sus deberes de función que les impone la Constitución y la Ley, con fines espurios; y la puesta de sus funciones y atribuciones al servicio de terceros dependiente del poder político, económico, etc.
- **Apropiación, uso o aprovechamiento indebido de bienes**, es cuando un operador del sistema de justicia, se apropia, usa, o aprovecha indebidamente cualquier tipo de bienes del Estado, o sobre los que por razones de función tenga acceso y disposición.
- **Manipulación indebida de los sistemas informáticos**, cuando un operador del sistema de justicia manipula datos de los sistemas informáticos falseando información en aspectos como controles migratorios, registros penales, judiciales, seguimientos de expedientes fiscales, judiciales, entre otros.

A su vez, entre los factores que facilitan, permiten o incentivan las prácticas corruptas, destacan diversas deficiencias o factores que se describen en dos ámbitos que se detallan a continuación:¹⁹⁶

196 Encuesta a operadores de justicia, marzo del 2006.

Ámbito 1.- ASPECTO ETICO

- Hay ausencia en formación de valores. Esta situación es crítica pues los operadores del sistema de justicia piensan en un 67.7% que las universidades no están cumpliendo con formar abogados con valores. Y éste es el material humano del sistema de justicia¹⁹.

Ámbito 2.- ASPECTO FUNCIONAL

- La falta de recursos presupuestales en todas las entidades del sistema que se traducen en la carencia de medios que permitan una prestación del servicio de justicia eficiente, lo que genera retardo
- Ausencia de un clima que promueva una cultura de probidad.
- Falta de políticas de atención con calidad a favor del público usuario
- Improvisación y oportunismo en el ingreso a la carrera de los operadores del sistema de justicia.
- Carencia de políticas de incentivo a la probidad y eficiencia laboral
- Inexistencia de políticas de capacitación permanente.
- Falta de políticas laborales, lo que genera trato no igualitario y carencia de motivación de los operadores del sistema de administración de justicia.
- Ausencia de políticas de depuración y desincentivo a las prácticas corruptas.
- Debilidades de los órganos de control disciplinario de las instituciones vinculadas a la administración de justicia.
- Falta de formas de comunicación interinstitucional que permitan optimizar la prestación del servicio de justicia, desde la etapa policial
- Carencia de políticas de cooperación interinstitucional que permitan acciones conjuntas de control disciplinario.
- Ausencia de una central de información de todas las entidades del sistema.
- Ausencia del manejo de indicadores.
- Secretismo y falta de transparencia
- Ausencia de mecanismos que permitan el control ciudadano efectivo

Con todo lo señalado, es obvio que el problema de la corrupción no puede ser abordado de manera aislada. Es entonces necesario que haya un enfoque sistémico, que integre a todas las entidades que prestan el servicio de justicia; en segundo lugar, que comprenda dentro de su perspectiva a los usuarios del sistema (justiciables y abogados); en tercer lugar, que ponga al sistema, así integrado, en relación con el conjunto del país.

El hecho de que se considere el enfoque sistémico está en relación con muchos aspectos. No hay casi ningún "producto" del sistema de justicia que pueda ser dado solo por una de estas entidades. Por poner dos ejemplos: la ejecución de una sentencia dictada por un juez local puede necesitar el apoyo de la PN. Y un proceso penal por delito de persecución pública requiere la participación necesaria del MP y del PJ, muy probablemente del SPN, quizás hasta de la PGR y, siempre de la PN. En ese sentido, la corrupción, como búsqueda de resultados ilegales a cambio de algún tipo de ventaja, no puede ser enfocada sólo desde un punto de vista unidireccional.

Además, no hay que olvidar que no hay corrupto sin corruptor. No hay oferta sin demanda. Un operador del sistema no podrá generar prácticas corruptas si es que no hay justiciables y abogados que no le ofrezcan la ventaja indebida a cambio de tal resultado.

Cuando referimos que el problema de la corrupción debe involucrar a todo el país es porque magistrados, jueces, fiscales, defensores públicos, abogados y todos los demás, no son islas que se hacen propicias a la corrupción sólo como ocasión del litigio. Todos ellos provienen de

una sociedad en la que la corrupción es propicia debido a múltiples factores. Un papel muy importante dentro de este clima favorecedor de la corrupción lo tiene sin duda la carencia de formación en valores. Por ello, se ha señalado que se requiere de una política estatal mucho más amplia que la solamente referida al sistema de justicia.

Sin embargo, un aspecto importante a tener en cuenta es que, adicionalmente a los aspectos vinculados a la prevención, que siempre es imperceptible para el ciudadano, se establezca una institucionalidad especial de lucha contra la corrupción (enfocada principalmente para luchar contra la corrupción en todo el Estado) y se genere un cambio de perspectiva en la concepción tradicional de las políticas de control institucional o disciplinario en las entidades del sistema de justicia, a efectos de que se potencie su labor.

Respecto a la primera estrategia, se aprecia que en Nicaragua además se ha desarrollado cierta estructura interesante. La PN cuenta con una Dirección de Investigaciones Económicas y la PGR cuenta con una Unidad Anticorrupción (ubicada dentro de la Procuraduría que aborda los temas penales); recientemente, el MP ha integrado entre sus Unidades Especializadas una Unidad Anticorrupción. Cabría ahora ver cómo se integran todos estos esfuerzos de manera coordinada.

Con relación a lo segundo, cabe fortalecer los aspectos de lucha contra la corrupción, atendiendo a la forma en que operan los órganos de control de las entidades, pues suele considerarse a éstos como las oficinas que tienen a su cargo esta tarea, siendo que están sumamente absorbidas por el tema disciplinario o de control de las labores de personal, lo que es una cuestión muy diferente. Este tema será abordado a continuación.

Un aspecto relativo a estos mecanismos los constituyen los esfuerzos de transparencia que realizan las instituciones para que se eleven los niveles de confianza y efectivamente se verifiquen conductas relacionadas con la probidad. En ese sentido, es importante observar el cumplimiento de las declaraciones juradas de probidad, por medio de la cual los funcionarios judiciales y los fiscales deben formular esta declaración anual en donde consten sus bienes e ingresos. Sobre este aspecto la información que hemos recogido, relativa al año 2004, indica que el 100% de magistrados ha cumplido con esta obligación, mientras que otros funcionarios del PJ no lo han hecho, dado que un 14% de asesores de magistrados, casi un 15% de jueces de distrito y un 11% de jueces locales no las han presentado.

Declaraciones de Probidad Jueces y Magistrados (2004)				
Cargo	Con declaración	Sin declaración	Total	%
Magistrados	56	0	56	100
Asesores de Magistrados	19	6	25	76
Presidentes Tribunal Apelaciones	8	0	8	100
Jueces de Distrito	80	14	94	85,1
Jueces Locales	157	20	177	89
Total	320	40	360	89

Fuente: Contraloría General de la República

Sobre los fiscales, según la información proporcionada por el MP el porcentaje total de fiscales que presentaron su declaración de probidad en el año 2004, fue del 81,4 por ciento. Es importante señalar que en el año 2005 la cifra alcanzó al 100%.

Declaraciones de Probidad Fiscales - 2004¹⁹⁸				
Cargo	Con declaración	Sin declaración	Total	%
Fiscales, incluyendo Fiscal General y Adjunto	180	41	221	81,4
Total	180	41	221	81,4

Fuente: Ministerio Público.

197 Datos proporcionados por el Ministerio Público.

4.3.1. La necesidad de accionar para la recuperación de activos públicos¹⁹⁸

Los especialistas refieren que no existe antecedente alguno sobre procesos de recuperación patrimonial y cobro de glosas a funcionarios públicos, sea por responsabilidad civil derivada de su mala administración o por daños y perjuicios ocasionados.

Recientemente la CGR ha remitido a la PGR, el listado de las glosas comprendidas en el período de 1999 a junio del 2004, en el que se reflejan 934 casos que responden a responsabilidades civiles y responsabilidades penales por el orden de C\$ 542 millones de córdobas equivalente a unos U\$ 33.4 millones de dólares al tipo de cambio actual, tal como se refleja en el siguiente cuadro:

Monto de responsabilidad económicas de funcionarios públicos 1999-2004			
Años	Nº casos	Total Córdobas	Total Dólares
1999	1	139,818,019	37,701
2000	143	12,007,647	102,600
2001	156	12,112,325	1,310,730
2002	329	105,502,782	5,950,229
2003	171	138,490,188	474,491
2004	134	5,151,796	86,220
Totales	934	413,082,756	7,961,971
Convertido a C\$			129,113,707
Suma total C\$			542,196,462

Fuente: Contraloría General de la República

De acuerdo a este listado de la CGR, para el periodo 1990 - 2004, en términos monetarios, existe niveles de responsabilidad civil y penal por el orden de C\$ 542,196,462, suma que sería susceptible de ser recuperada en la vía judicial por acción de la PGR. Además, se señala que no están todas las que deberían estar, ya que la prescripción de las glosas es de 10 años según Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, es decir, que se podría retrotraer esta información a 1996.

La PGR ha iniciado los primeros trámites para hacer efectivo en la vía judicial el cobro de glosas, lo que implica ejecutar en la vía judicial a cada uno de los ex funcionarios o funcionarios públicos que, de acuerdo a estas resoluciones administrativas, estén involucrados en responsabilidades civiles o penales.

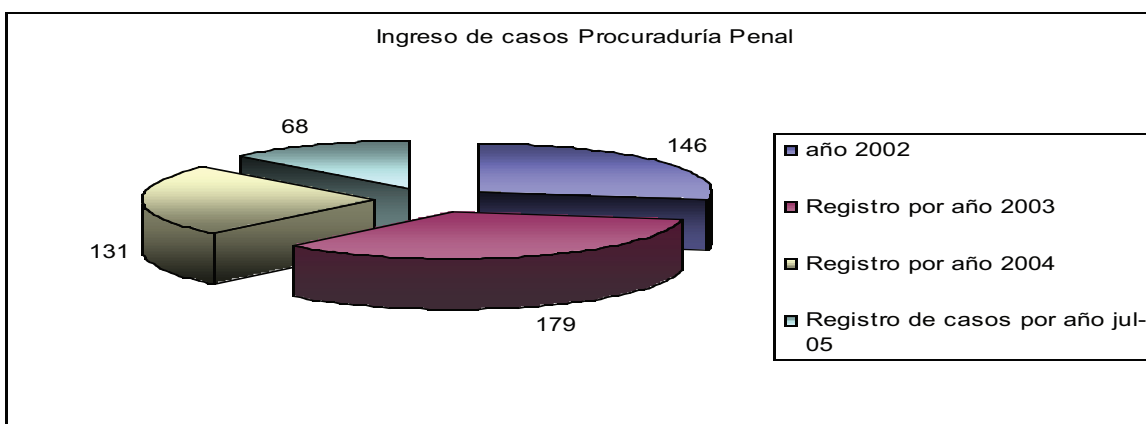
La base jurídica para este aspecto está en la propia Constitución, además de la Ley de la CGR. La Constitución Política de Nicaragua en su artículo 131° establece que *“Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarles de trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe a favor de los intereses del pueblo.”*¹⁹⁹

198 La base de información de esta sección fue proporcionada por el consultor Fanor Avendaño.

199 La CGR, cuenta con el Decreto N° 625 del 22 de diciembre de 1980, que regula la Determinación de Responsabilidades de los funcionarios Públicos y la aplicación de las Glosas. Es claro que los funcionarios y empleados de las entidades y organismos del sector público y los terceros relacionados con actos de la administración y del servicio público, por razón de la Ley o de estipulaciones contractuales, son responsables de sus actos ejecutados en el servicio público o por razón del mismo. La omisión intencional o culposa del acto ordenado por la ley en forma directa o indirecta, también genera responsabilidad. Los factores determinantes de la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos y de los terceros, son los deberes y funciones que les sean exigibles de acuerdo con normas estipulaciones legalmente establecidas, el grado de importancia de la función que desempeña y las consecuencias imputables del acto o de la omisión. Las responsabilidades pueden ser administrativas, civiles y penales, y atendiendo a los sujetos puede ser principal y subsidiaria, así como individual y solidaria.

Según el artículo 150º de la Ley de la CGR, las obligaciones nacidas de glosas confirmadas, prescriben a los diez años contados desde la fecha en que la resolución confirmatoria se hubiere ejecutoriado; y será declarada por la CGR de oficio o a petición de parte, o por el Tribunal competente, a petición de parte, por vía de impugnación o por vía de excepción al procedimiento de ejecución.

La PGR procesa una serie de casos que tienen que ver con actos de corrupción que, a julio del 2005, arroja un número de casos de 513 investigaciones relacionadas con hechos de corrupción a cargo de la Procuraduría Penal.



Fuente: PGR, 2006

Solo en el año 2004 la carga fue de 181 casos en dicha Procuraduría Penal, los cuales corresponden a 67 investigaciones internas, 25 investigaciones ante la PN, 14 ante el MP y 75 ante el PJ, conforme se muestra a continuación:

Procuraduría Penal – Carga 2004					
	Juzgados	Ministerio Público	Investg. Policía	Investig. Interna.	Total
Casos trabajados	88	14	28	82	212
Casos cerrados	13	0	3	12	28
Casos remitidos otras procuradurías	0	0	0	3	3
Sub total	75	14	25	67	181

Fuente: Checchi and Company Consulting Inc. Diagnóstico Institucional Procuraduría General de la República. Ago/sept. 2005.

En el aspecto de la titularidad de la acción penal o civil en estos casos, parece que la opción de la PGR es la apropiada y correcta. De hecho, por principio, es quien representa judicialmente al Estado. Si bien el MP es el único capaz de ejercer la acción penal, la PGR puede actuar y constituirse en las causas penales en las cuales el Estado es afectado, ya sea como querellante o como acusador privado.

Se asegura de este modo, controles interorgánicos, debido a que la PGR, actuando como víctima y siendo parte en el proceso penal, puede ejercer una serie de atribuciones.²⁰⁰

²⁰⁰ Entre estas destacan: Conocer oportunamente la propuesta de acuerdo mediante el cual el MP prescindirá total o parcialmente de la persecución penal y hacer uso de sus derechos en los casos previstos en el presente Código; Ser oída e intervenir en las audiencias públicas del proceso, en las que se haga presente y solicite su intervención; Solicitar medidas de protección frente a probables atentados en contra suya (es decir el Estado); Constituirse en el proceso como acusador particular o querellante, según proceda; Ofrecer medios o elementos de prueba; Interponer los recursos previstos en el CPP; Ejercer la acción civil restitutoria o resarcitoria en la forma prevista por el CPP; Si el fiscal declara la desestimación de la denuncia o la falta de mérito para ejercer la acción penal podrá impugnar ante el superior jerár-

Cabe señalar que la PGR no ha realizado ninguna gestión sobre las recuperaciones de las Glosas, por no contar con la unidad especializada, ni prepuesto para crearla. Para ello es necesaria una estructura orgánica bien diseñada y dotada de recursos financieros e intelectuales para tal fin.

Sin embargo, es curioso que la mayor carga de trabajo de la Procuraduría esté precisamente en el aspecto civil, pero no en el aspecto público, sino en aspectos privados, en donde dedica su tiempo a representar al Estado en procesos de divorcio, rectificación de partidas, declaratoria de herederos, entre otros temas, lo que distrae los aspectos centrales que estamos puntualizando.²⁰¹

En ese sentido, todo indica que es necesario que en la PGR se constituya una Unidad de Recuperación de Glosas, que esté conformada por profesionales altamente capacitados y experimentados. Esta unidad debiera encargarse de formular los cargos ante el órgano judicial competente e implementar estrategias procesales integrando un grupo de profesionales interdisciplinario, con dominios de los campos de investigaciones registrales, litigantes civilistas, penalistas, especialista en derecho administrativo, especialistas financieros, auditores y profesionales experimentados en el área de contabilidad gubernamental.

Esta unidad debiera dar seguimiento a los casos ya existentes pendientes de coordinar con el MHCP, para que emita los respectivos títulos de crédito. Además de los nuevos casos que se encuentren, siempre que no hayan prescrito por la Ley que, como hemos visto integra una suma muy destacable que asciende a C\$ 542,196,462. Esta cantidad es susceptible de ser recuperada en la vía judicial por la PGR y consideramos que parte de estos recursos debieran ir no a Hacienda, sino a fortalecer a la PGR y a las entidades del sistema de justicia, dedicadas a esta labor de recuperación de activos públicos, lo que requiere, ciertamente, de algunos ajustes legales.

En general, podemos decir que la agenda del tema de probidad en el país, pasa por abordar este problema en un sentido integral, asumiéndose una estrategia nacional en la que participen las entidades del sistema de justicia, considerando un fortalecimiento en este aspecto que integre el desarrollo de una institucionalidad especializada, que evite la impunidad, siendo que los recursos que pueden servir para esta debieran ser los activos confiscados a la corrupción.

Además, es importante considerar que deben estructurarse una serie de tareas para afrontar este problema que, además de lo ya señalado, integre lo siguientes aspectos:

- Reformar o elaborar una NUEVA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, a fin de que este pueda aplicar mejoras y más modernos controles en los bienes del Estado.
- Elaborar una LEY DE CONTRATACIONES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, lo que de realizarse vendría a penar actos de corrupción en las contrataciones de personal, y se evitaría el amiguismo, el nepotismo, el favoritismo entre otros.
- Elaborar una propuesta para una nueva LEY O REFORMAR LA ACTUAL LEY DE INTEGRIDAD MORAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, que no cumplen con las exigencias de Control actual.
- Elaborar EL CODIGO DE ETICA DEL FUNCIONARIO PUBLICO, que considere el perfil del Funcionario, probo, responsable, sigiloso, discreto, y responsable en el desempeño de sus funciones públicas²⁰².
- Reafirmar normas de transparencia en la función pública.
- Aprobar el Anteproyecto de ley NUEVO CODIGO PENAL DE NICARAGUA, precisando técnicamente los tipos penales de delitos de función.

quico, dentro de un plazo de tres días contados a partir de su notificación.

²⁰¹ Para ver la carga civil de la Procuraduría ver la sección 4.4.4. de este informe, en donde se podrá apreciar la forma en que desde la perspectiva que señalamos, el rumbo de los procesos y la carga de trabajo, en el aspecto civil, no es el adecuado.

²⁰² Se está trabajando en un Código de Ética del funcionario judicial.

- Establecer en la legislación nacional, mecanismos de protección y control para los ciudadanos denunciantes (leyes de arrepentimiento o colaboración eficaz).
- El Poder Legislativo debe ELEVAR A CATEGORÍA DE COMISION PERMANENTE a la actual COMISIÓN ESPECIAL ANTICORRUPCIÓN y crear mecanismos de acercamiento con la sociedad civil, para desarrollar conjuntamente actividades preventivas de la comisión de delitos de corrupción. Debe trabajar en conjunto con la contraloría y auditores de las instituciones, empresas, la sociedad civil y los medios de comunicación.
- Que la CSJ a través de la Escuela Judicial capacite a jueces y magistrados sobre el Estatuto del Juez Iberoamericano, la Carta de los Derechos de las Personas ante la Justicia, y el Código de Ética Judicial de la Corte Suprema. Además se aplicará a corto plazo un sistema de evaluación del desempeño.
- Valorar con los poderes del Estado, Contraloría, sociedad civil, y medios de comunicación la observancia de la Convención Internacional sobre la Corrupción a fin de tomar medidas al respecto y brindar información a la población. Conviene efectuar encuentros ciudadanos y con diversos sectores políticos para valorar los espacios de participación ciudadana
- Considerar la conformación de un órgano especializado en la lucha contra la corrupción, que pueda canalizar y coordinar los esfuerzos de diversas agencias estatales que participan en ello.

4.4. Sistemas de control

4.4.1. Poder Judicial

En el PJ el control disciplinario está a cargo del Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial, quien para esta labor cuenta con el apoyo de la denominada "Inspección Judicial Disciplinaria". Solo el Consejo y el pleno de la CSJ son los órganos competentes para imponer sanciones.

La Ley de Carrera Judicial establece que cuando el Consejo tenga conocimiento, por la interposición de una denuncia o queja, sea en forma oral o escrita, sobre hechos que pudieran dar lugar a que un funcionario de carrera incurra en responsabilidad disciplinaria, acordará la apertura de la investigación en proceso sumario. El sistema de ingreso de las quejas o denuncias es al Consejo o presentadas en forma directa al funcionario quejado, quien debe obligatoriamente recibir la queja, debiendo remitirla de inmediato al Consejo para que acuerde lo procedente. El procedimiento sumario de investigación será instruido por el Consejo con el apoyo directo de la Inspección Judicial Disciplinaria.

Como se sabe el Consejo funciona en Managua, siendo que la Inspección es un órgano limitado que no tiene oficinas en todas las circunscripciones. Por eso, cuando la investigación deba desarrollarse fuera de la capital, el Consejo delega la evacuación de diligencias o la instrucción de todo el proceso a un Magistrado del Tribunal de Apelaciones de la jurisdicción respectiva, para lo cual gozará de las atribuciones más amplias para el objeto de la delegación.

La denuncia o queja y las pruebas que se acompañen en esa primera fase instructiva, serán de inmediato puestas en conocimiento del funcionario denunciado, quien podrá defenderse por sí mismo o con ayuda de un profesional de su elección, que podrá ser un defensor público.

El Consejo podrá acordar el archivo de la denuncia o queja cuando de su simple lectura se desprenda que la misma no es de índole disciplinaria o cuando los resultados de la investigación indiquen que la denuncia o queja carece absolutamente de fundamento.

Cuando la sanción sea impuesta por el Consejo, el funcionario afectado podrá recurrir en apelación ante la Corte en pleno, interponiendo el recurso correspondiente. En los casos en que quien impone la sanción es la Corte en pleno, solo cabrán los recursos de aclaración o revisión.

El artículo 69° de la Ley de Carrera señala que en todos los casos en que se ordene la investigación de una falta disciplinaria, la misma deberá hacerse del conocimiento de la ciudadanía, así como sus resultados y las sanciones disciplinarias que se impongan, o cuando éstas sean declaradas sin lugar.

Si la queja por infracción disciplinaria es muy grave o el funcionario está bajo proceso penal, la Comisión de Régimen Disciplinario podrá separar inmediata y provisionalmente del cargo al funcionario denunciado mientras se realiza la investigación del caso. Los niveles de responsabilidad son administrativos o disciplinarios, civil o penal. La escala de las sanciones son de tres tipos: leves, graves y muy graves. En los casos de procesos penales contra jueces, la Ley de Carrera Judicial señala que la instancia competente será la Sala Penal de los Tribunales de Apelaciones. Si el caso es contra magistrados de Tribunales de Apelaciones y de la CSJ, la competente será la Sala Penal de la CSJ (luego de que estos últimos hubiesen sido privados de su inmunidad por la Asamblea Nacional).

De lo señalado es importante puntualizar algunos aspectos. Como se puede observar, el sistema de control disciplinario del PJ es un esquema básicamente laboral, en donde se investiga y sancionan faltas fundamentalmente disciplinarias, lo que es usual en este tipo de órganos. No se trata de un órgano que busca eliminar la corrupción judicial, pues su objeto fundamental es velar por el adecuado desempeño de los funcionarios judiciales, dentro del cual está por cierto evitar las prácticas corruptas. Y claro, estructurar mecanismos que busquen eliminar las prácticas de corrupción es muy difícil, debido a que este fenómeno funciona en escenarios propicios para ser desarrollados, los que son siempre reservados, secretos, subterráneos.

El esquema que plantea la Ley de Carrera Judicial enfoca el aspecto de personal del PJ dentro de los usuales mecanismos de control, pero no implica necesariamente una estructura de combate contra la corrupción, la que no existe propiamente como tal, pero que puede funcionar.

Es importante señalar, además, que la función de control judicial está muy limitada. Ello, debido a que efectivamente la Inspectoría no opera en todo el país, el sistema de delegar las funciones a magistrados en los Tribunales de Apelaciones no parece el más adecuado, no solo por la especialización que se requiere, sino por los aspectos de imparcialidad que se pretende. Tampoco parece muy adecuado, el planteamiento de que la defensa de los jueces en estos procesos esté a cargo de defensores públicos, por la necesaria autonomía que debieran tener éstos y por el problema de carga de trabajo que tienen.

En los aspectos cuantitativos, es relevante citar algunos datos que proporciona la Memoria Anual del PJ del 2004 respecto a la labor de la Inspectoría. Durante ese año, la Inspectoría recibió 977 quejas, 359 de las cuales estuvieron dirigidas contra jueces, conforme a lo siguiente:

Jueces	Nº de Quejas
Jueces de Distrito propietarios	182
Jueces de Distrito suplentes	42
Jueces Locales propietarios	112
Jueces Locales suplentes	23
Total	359

Fuente: Memoria Anual del Poder Judicial, 2004

La Memoria refiere que en el 2004 hubo un ligero aumento de las quejas contra los abogados, las que ascendieron a 345²⁰³. Respecto a los resultados, durante el 2004 se destituyó a 12 jueces de distrito y locales y se canceló el nombramiento a 135 jueces. Llama la atención el alto número de jueces a quienes se les canceló el título y, por cierto, a los que se destituyó²⁰⁴.

Tipo de sanción	Nº de sanciones
Suspensiones provisionales de funcionario	4
Cancelaciones de nombramientos de jueces	135
Destituciones de jueces	12
Total	190

Fuente: Memoria Anual del Poder Judicial, 2004

A la fecha el PJ, con apoyo del programa BID, está discutiendo en talleres en diversas circunscripciones un Código de Ética, que se espera esté listo para su aprobación en los próximos meses²⁰⁵.

4.4.2. Ministerio Público

Conforme al artículo 31º inciso 3 de la LOMP, un primer control disciplinario lo ejerce cada Fiscal Departamental o Regional sobre los funcionarios subalternos. El Fiscal Departamental o Regional debe ejercer controles de gestión y de resultados, constantemente, precisamente para conocer el desempeño en sus funciones de los funcionarios subalternos.

Otro control lo ejerce la Inspectoría General a través de Inspecciones, prescritas en el artículo 16º de la misma LOMP y artículo el 29º inciso 2 del Reglamento de dicha Ley, el Decreto N° 133-2000²⁰⁶. La Inspectoría General realiza inspecciones ordinarias y extraordinarias. Las primeras se practican semestralmente, a las sedes de las distintas dependencias del MP, con el objeto de constatar el correcto y efectivo desempeño de los funcionarios y empleados. Las segundas se realizan, cuando las exigencias lo requieran.

Sin embargo, es la Inspectoría General del MP el órgano encargado de recibir, tramitar y resolver las quejas o denuncias de orden disciplinario promovidas por particulares y/o autoridades, sobre las actuaciones de los miembros de la institución en el ejercicio propio de sus funciones.

Conforme a la LOMP, se trata de una oficina que depende directamente del Fiscal General de la República, que tiene por funciones realizar inspecciones a las distintas dependencias del MP a fin de constatar el funcionamiento de éstas y el buen servicio de sus funcionarios y empleados, así como disponer las investigaciones necesarias ante las quejas que formulen autoridades o particulares en relación con la violación de los deberes y atribuciones de los fiscales en los procesos penales que tramiten.

203 En el 2003 fueron de 329

204 El número total de jueces de distrito y local en Nicaragua es de 319.

205 Se estima que para noviembre del 2006 se contará con dicho Código de Ética que regirá a los magistrados, jueces y demás trabajadores del Poder Judicial. Este es un esfuerzo emprendido desde el 2000 por parte de la Corte Suprema, aunque, por falta de recursos económicos no se pudo trabajar. Para ello se ha contado con el financiamiento del proyecto Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que ha considerado un presupuesto de 19 mil dólares para cubrir los primeros nueve talleres de consulta, y en la actualidad ya están en el sexto taller. Estos talleres de consulta son para escuchar de las propias voces de jueces, magistrados y trabajadores de la CSJ, sobre cuáles son las conductas que ellos creen deben ser reguladas por el Código de Ética, qué órganos piensan son los adecuados para aplicar las normas disciplinarias, y si estas normas deben ser vinculantes o no, de conformidad con la discusión planteada a nivel internacional en diferentes foros relacionados con la necesidad de un Código de Ética para los funcionarios de la justicia.

206 Además de la Ley y Reglamento citado, existe un Reglamento Disciplinario de la institución, que fue oportunamente revisado y aprobado por el Ministerio del Trabajo.

Conforme al Reglamento de la mencionada Ley, para el desarrollo de estas funciones corresponde al Inspector General, asesorar al Fiscal General en la definición de las políticas, que permitan evaluar permanentemente, la forma en que se desarrollan y cumplen en todas las dependencias, las atribuciones y metas del MP. De todas las inspecciones levantará actas, e informará al Fiscal General sobre sus actividades, haciéndole las recomendaciones que estime necesarias para corregir las irregularidades a desviaciones.

Como es natural, la Inspectoría también recibe y tramita las quejas o denuncias presentadas por autoridades o particulares, sobre las actuaciones de los miembros de la institución en el ejercicio de sus funciones y labores, disponiendo las investigaciones pertinentes informando de sus resultados al Fiscal General.

Es importante señalar que una reciente disposición del Fiscal General ha mediatizado las funciones de la Inspectoría, pues ahora cuando a partir de una Inspección se encuentren irregularidades, no se podrá efectuar de oficio la investigación, sino que para ello siempre se requiere actuar frente a la queja de alguien. Eso supone recortar las funciones de la Inspectoría.

Las quejas o denuncias que formulen los particulares y/o autoridades sobre las actuaciones de los miembros de la institución son recibidas por escrito, en original y copia, en la Inspectoría General. Si se hiciera verbalmente se levantará un acta en este mismo despacho, de la cual se entregará copia al interesado.

Las oficinas de las Fiscalías Departamentales y/o de las Regiones Autónomas, podrán recibir dichas quejas o denuncias, debiendo remitirlas inmediatamente a la Inspectoría General, cuyo incumplimiento dará lugar a sanciones disciplinarias.

El MP ha informado al equipo de consultores que no existen denuncias por actos de corrupción, ni existen injerencias internas o externas, en el ejercicio o función de la Inspectoría General, ni denuncias de ello, lo que implica que funciona autónomamente. Asimismo, ha informado que no existen instrucciones generales para los fiscales, sobre las formas en que deben desempeñar su labor. Sin embargo, sí han recibido quejas por inconductas²⁰⁷, que se reflejan como sigue:

Quejas ante la Inspectoría General 2003-2005			
	2003	2004	2005
Queja superada por aclaración	2	10	-
Queja improcedente	19	11	-
En proceso	8	2	-
Archivo por renuncia	2	7	
Totales	31	30	66

Fuente: Informe a la Consultoría, Ministerio Público, 2006

²⁰⁷ Estas quejas se clasifican, según lo informado por el MP, en el siguiente modo:

- Las que exponen situaciones prontamente superables a través de una oportuna instrucción al servidor de la Institución, o bien, que relacionaban conductas supuestamente irregulares, capaces de ser aclaradas, en informe evacuado a la Inspectoría General por el Fiscal en cuestión.
- Las que contienen asuntos improcedentes, resueltos así por la Inspectoría General, con decisión fundada y dejando a salvo el recurso de Revisión correspondiente.
- Las que motivaron el proceso de necesaria averiguación, dándose entonces la tramitación que establece el Reglamento Disciplinario.
- Las que una vez iniciada su tramitación, se dispuso el cierre y archivo de éstas, en virtud de renuncia al cargo o trabajo, por el funcionario objeto de la investigación.

Durante el 2003 la Inspectoría General recibió un número de 31 denuncias, en el 2004, 30 y en el 2005, 66. Si bien, la información es completa en los años 2003 y 2004, no se explica la situación en que concluyeron los casos y las sanciones que se impusieron, de ser el caso. Más aún, en el año 2005, no se ha proporcionado información acerca de los 66 casos señalados, lo que dificulta el análisis.

Lo que puede decirse, empero, es que en el año 2005 se experimentó una situación muy particular respecto a la labor de la Inspectoría General, dado que el número de quejas presentadas fueron 66 aumentándose estas en un 101% con relación al año anterior. Se ha informado que este aumento se debe a dos motivos: i) por el aumento del número de funcionarios o servidores de que ha sido objeto la institución; ii) por el mayor conocimiento del usuario, sobre todo del actuar del MP y de los derechos que puede ejercer en favor de sus intereses.

4.4.3. Policía Nacional

Conforme al artículo 7º de la Ley N° 228, Ley de la PN, de agosto de 1996, es deber de la policía actuar con integridad y dignidad. En particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción, oponerse a él resueltamente y denunciarlo al superior respectivo. El propio artículo dispone que la policía actúe de acuerdo al Reglamento Interno de Ética de la institución, el que será aprobado por el Ministro de Gobernación, a propuesta del Director General de la PN.

Este reglamento ha sido aprobado mediante el Acuerdo Ministerial N° 069-2000, y es un importante componente de los instrumentos institucionales para conformar el carácter y guiar la correcta actuación moral de sus miembros. Entre las disposiciones que establece este reglamento está que los policías deben mantener "una actitud firme en la lucha contra toda forma o indicio de corrupción, y en ningún momento utilizará su actuación o servicio policial como medio para obtener beneficios o favores personales". Se establecen una serie de principios de actuación dentro de la institución y fuera de ésta.

Se propugna la conducta transparente. Por ello todo policía deberá informar por escrito a su jefe inmediato superior de toda transacción, inversión o adquisición de bienes o valores especificando el origen y el modo de obtención de los mismos.

Conforme al Reglamento de Ética, todo policía que sea detectado o señalado como autor de un hecho contrario a la ética, en cualquier tipo de actividad de carácter institucional o personal, podrá ser sometido a investigación por los órganos competentes de la institución policial.

La PN, para la vigilancia de la conducta e idoneidad del personal a su cargo, cuenta con la Inspectoría General, que depende directamente del Director General²⁰⁸.

El artículo 55º, establece que cuando las autoridades tengan conocimiento que uno o varios de sus miembros haya actuado en contravención a los principios fundamentales de actuación, lo someterán al régimen disciplinario si se tratare de faltas administrativas, o lo pondrán a la orden del tribunal competente si se tratara de faltas o delitos. En los casos que los miembros de la PN se vieran involucrados en la comisión de un delito penal, se debe abrir el proceso investigativo a través de Auxilio Judicial, remitiendo el caso a la autoridad competente.

²⁰⁸ Este funcionario tiene entre sus atribuciones las siguientes: Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales que afectan a la policía, cuidando de la oportuna y justa corrección de las faltas en que incurran sus miembros; Garantizar el permanente respeto a los derechos humanos; Realizar las inspecciones a las distintas unidades de la policía a fin de constatar el funcionamiento de éstas y el buen servicio de los miembros; Cuidar por el prestigio de la institución disponiendo las investigaciones necesarias ante los reclamos que formulen autoridades o particulares en relación a la conducta policial, o por la violación de los derechos y garantías consignados en la Constitución por parte de sus miembros; Verificar el cumplimiento de las instrucciones y órdenes del Director General; Atender a las organizaciones de derechos humanos tanto nacionales como internacionales.

Siendo una institución jerarquizada, la PN debe mantener la disciplina. Pero la misma abarca el respeto a las normas éticas y profesionales. El inicio de una causa penal contra miembros de la institución no impedirá la incoación y tramitación del expediente disciplinario correspondiente, que se resolverá de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento Disciplinario, el mismo que establece las faltas, sanciones y procedimientos ante la infracción a los principios fundamentales de actuación.

De acuerdo a lo que establece el artículo 61° de la LPN, no podrán imponerse sanciones disciplinarias sino en virtud de previa instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente, el mismo que será oral y sumario, debiendo observar las garantías precisas del debido proceso.

Los ciudadanos frente a actos que consideren lesivos de sus derechos pueden en cualquier momento presentar quejas o denuncias en contra de los miembros policiales. Ello se puede realizar directamente ante el Jefe de funcionamiento policial, ante la División de Asuntos Internos o ante la Inspectoría General. También el órgano de asuntos internos podrá actuar de oficio, por disposición del Director General o del Inspector General, ante la situación de la comisión de un delito por miembros de la PN.

El reglamento de la LPN, en el capítulo III, sección II de los recursos administrativos (artículo 160°), establece que las denuncias que los ciudadanos formulen con relación al comportamiento del personal de la Policía deberán presentarse en forma verbal ante el órgano de asuntos internos, quien se encarga de investigarlas, emitir conclusiones y resolver las medidas correspondientes en su nivel de competencia.

En el año 2003, se conoció a través de asuntos internos, 140 denuncias por supuestos delitos, de los cuales se sancionaron administrativamente a 113 funcionarios y se remitieron a la autoridad correspondiente a 71 funcionarios.

En el año 2004, se conoció de 119 denuncias por supuestos delitos, de los cuales se sancionaron administrativamente a 69 policías y se remitieron a la autoridad correspondiente a 63 funcionarios.

En el año 2005, se conoció 141 denuncias por supuestos delitos, de los cuales se sancionaron administrativamente a 117 funcionarios y se remitieron a la autoridad correspondiente a 153 policías.

	2003	2004	2005
Denuncias por supuestos delitos	140	119	141
Sanción Administrativa	113	69	117
Remisión a la autoridad competente	71	63	153

Fuente: Policía Nacional, reporte para la Sub Mesa de Justicia, 2006

Durante el año 2004 se realizaron 1,336 denuncias a funcionarios de la PN, se han investigado 2,014 funcionarios y se aplicaron medidas administrativas a 761 policías

En el año 2005, se realizaron 1,726 denuncias a funcionarios y policías, se investigaron a 2,712 policías y se sancionaron administrativamente a 246 policías por hechos de violación de los derechos humanos. Asimismo, se han hecho 1,013 denuncias, se han investigado a 1,576 policías y funcionarios de la policía, de los cuales se han sancionados administrativamente a 434. Las sanciones administrativas fueron por:

- Por supuesta corrupción: Se han hecho 305 denuncias, se han investigado a 462 policías, de los cuales se han sancionado administrativamente a 221.
- Por reglamento disciplinario: Se han hecho 267 denuncias, se han investigado a 403 policías, de los cuales se han sancionado administrativamente a 174.
- Por supuestos delitos comunes: Se han hecho 141 denuncias, se ha investigado a 271 policías, de los cuales se han sancionado administrativamente a 117.

Se han tomado diferentes medidas administrativa contra los funcionarios sancionados como

Medidas tomadas - 2005	Total
Suspensión de salidas reglamentarias 1 a 3 ocasiones	1
Internamiento en celda por 30 días	1
Rebaja de cargo	1
Internamiento en celda por mas de 20 días	5
Baja por idoneidad	7
Baja PV	10
Restricción en la unidad disciplinaria x 3 días	12
Recargo de servicio 1 a 3hrs x día	13
Amonestaciones	40
Traslado a un cargo inferior	42
Recargo de servicio de 1 a 4hrs x 7 días	67
Restricción en el lugar de servicio de 4 a 15 días	95
Bajas	127
Recargo de servicio de 1 a 4hrs x 15 días	202
Restricción en el lugar de servicio 16 a 30 días	323
Total	946

Fuente: Policía Nacional, reporte para la Sub Mesa de Justicia, 2006

En lo que respecta a las 946 medidas aplicadas administrativamente, observamos que un mayor índice en las medidas correspondieron a las restricciones en el lugar de servicio de 16 a 30 días (34%), siguiéndole los recargos de servicio (21.4%) y en tercer lugar las bajas (13.4%), todos con relación a los policías sancionados en el ámbito nacional.

Los actos de corrupción registrados están vinculados a recibir dinero a cambio de un servicio policial, relaciones con delincuentes, relaciones amistosas con expendedores de drogas y directamente realizar actos delincuenciales.

A su vez, las violaciones a los derechos humanos que se tienen registradas son negar al detenido el derecho a una llamada, la violación de los procedimientos normativos de auxilio judicial, la retardación de justicia al no enviar el expediente en tiempo al MP, realizar alternativas sin orden judicial, usar violencia al efectuar detenciones, entre otras.

CONCLUSIONES

1. Existen percepciones en el país acerca de que la justicia no es independiente. Ello revela un problema que es preciso afrontar, pues se trata de una garantía institucional básica de funcionamiento que aporta no solo a la solución de conflictos, sino a la legitimidad misma del sistema político, siendo que si no se cuenta con un Poder Judicial que imparta justicia sobre la base de la ley, estamos frente al mundo de la arbitrariedad.
2. La Ley de Carrera es una de las reformas centrales para hablar de un sistema de justicia más independiente. De hecho hacen falta otros elementos y metas a alcanzar, pero el contar con una ley que regula esta materia inserta a Nicaragua en el camino correcto por el que han transitado ya otros países y que fortalece la judicatura.
3. La Ley de Carrera Judicial requiere una serie de instrumentos legales y pasos a realizar para su efectiva vigencia. Entre estas tareas destacan: el Escalafón de la Carrera Judicial y de otros funcionarios judiciales; el reglamento que operativice la ley (que está en proyecto); el reglamento operativo del Instituto de Capacitación y Documentación Judicial); la implantación del Fondo de Beneficios de los Funcionarios en Retiro del Poder Judicial; el sistema de evaluación al desempeño anual para todos los miembros de la Carrera Judicial; el reglamento interno de la Defensoría Pública; entre otros.
4. Lo dispuesto en el artículo 35° de la Ley de Carrera configura una importante iniciativa, al instaurar un mecanismo para garantizar la independencia frente a injerencias internas, lo que revela que la CSJ asumirá una importante atribución que deberá ejercer de forma responsable. Sin embargo, no debe olvidarse que existe una enorme responsabilidad en los magistrados y jueces mismos para que la independencia funcione adecuadamente.
5. La corrupción constituye un problema de Estado que requiere soluciones desde el Estado como lo propone el Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que responde a un problema de orden social, que por lo tanto requiere de estrategias globales.
6. En el caso de las entidades del sistema de justicia, la existencia de corrupción, en mayor o menor medida, implica no solo la perturbación de su funcionamiento, sino la debilidad del Estado en luchar contra la corrupción, pues es en el espacio judicial en donde se juega finalmente la posibilidad de que exista o permanezca este problema.
7. Para la lucha contra la corrupción, es necesario que haya un enfoque sistémico, que integre a todas las entidades que prestan el servicio de justicia, la misma que debe comprender a los usuarios del sistema (justiciables y abogados). Además, es importante que, adicionalmente a los aspectos vinculados a la prevención, se establezca una institucionalidad especial de lucha contra la corrupción (enfocada principalmente para luchar contra la corrupción en todo el Estado) y se genere un cambio de perspectiva en la concepción tradicional de las políticas de control institucional o disciplinario en las entidades del sistema de justicia, a efectos de que se potencie su labor.
8. Es imprescindible repotenciar a la PGR constituyéndose una Unidad de Recuperación de Glosas, que esté conformada por profesionales altamente capacitados y experimentados y que los recursos que se generen por la recuperación de las glosas estén destinados, fundamentalmente, a potenciar esta labor y a las instituciones del sistema de justicia.
9. La función de control judicial a cargo de la Inspectoría del Poder Judicial está muy limitada, debido a que la Inspectoría no opera en todo el país, siendo que el sistema de delegar las funciones a magistrados en los Tribunales de Apelaciones no parece el medio más adecuado, no solo por la especialidad que se requiere, sino por los aspectos de imparcialidad que se precisa.

10. Similar problema de centralismo ocurre en el Ministerio Público, con el agregado que la labor de la Inspectoría del Ministerio Público se ha visto en cierto modo afectada por la decisión de establecer que la labor de investigación de inconductas funcionales solo puede iniciarse a pedido de parte y no de oficio, con lo que se han recortado las funciones de la Inspectoría en sus labores de inspección permanente.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

1. AGUILAR GARCIA, Marvin. El Principio de Oportunidad en el Código Procesal Penal. En: JUSTICIA Revista del Poder Judicial N° 34, año 11, segunda época. Managua, julio, 2005.
2. ARAUZ ULLOA, Manuel y María Asunción MORENO CASTILLO. La Imagen de la Justicia. Independencia y Asociacionismo en el Sector Judicial Nicaragüense.
3. Arreglo conjunto de financiamiento para el apoyo presupuestario general entre el gobierno de Nicaragua y el Grupo de Donantes. Nicaragua. Mayo 2005.
4. BRANDES, J. M. Cit. por BALAGUER CALLEJON, María Luisa. La Interpretación de la Constitución por la Jurisdicción Ordinaria. Ed. Civitas. Madrid, 1990.
5. Carta de derechos de las personas antes la justicia en el ámbito iberoamericano. Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia.
6. Centro de Estudios de la Justicia de las Américas. Reporte sobre el Estado de la Justicia.2004-2005. Ver en web:www.cejamericas.org
7. Comisión Andina de Juristas (CAJ). Red de Información Jurídica Andina.www.cajpe.org.pe/rij
8. Comisión Nacional de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal. Evaluación del Código Procesal Penal a tres años de su vigencia. Febrero 2006.
9. Consenso de Monterrey. México. Enero 2002.
10. Corte Suprema de Justicia, Plan Sectorial de Gobernabilidad, Tema Justicia, Sub-Mesa de Justicia, Octubre 2003.
11. Declaración de Managua, Nicaragua. Febrero 2005.
12. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Paris. 28 febrero-2 marzo 2005
13. Declaración de Roma sobre la armonización de la cooperación. Roma. Febrero 2003.
14. Diagnóstico de las organizaciones de la sociedad civil y valoración del acceso a la justicia. Programa Estado de Derecho. Checchi/USAID. Managua. Agosto 2005.
15. Diagnóstico de situación del Instituto de Medicina Legal y el Sistema Nacional Forense. Programa Estado de Derecho. Checchi/USAID. Managua. Octubre 2005.
16. Diagnóstico institucional de la Procuraduría General de la República de Nicaragua. Programa Estado de Derecho. Checchi/USAID. Managua. Agosto/septiembre 2005.
17. Diagnóstico institucional del Ministerio Público de Nicaragua. Programa Estado de Derecho. Checchi/USAID. Managua. Agosto/septiembre 2005.
18. Diagnóstico situacional de la Defensoría Pública de Nicaragua. Programa Estado de Derecho. Checchi/USAID. Managua. Agosto 2005.
19. DROMÍ, José Roberto. El Poder Judicial. Ed. Ciudad Argentina. 2da. Ed. Buenos Aires, 1982. Astrea.
20. Encuesta de Percepción de Corrupción por la firma CIET Internacional (3era).
21. Estadísticas judiciales 2004. Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales. Corte Suprema de Justicia. Managua. Agosto 2005.
22. Estatuto del Juez Iberoamericano. VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. Santa Cruz de Tenerife, España. Mayo 2001.
23. Estrategia anticorrupción del Gobierno de Nicaragua. En www.pnd.gob.ni

24. Facilitadores Judiciales rurales de Nicaragua. N° 31. Justicia. Revista del Poder Judicial. Centro de Documentación e Información Judicial. Corte Suprema de Justicia. Managua. Junio 2004.
25. Gobierno de la República de Nicaragua. Plan de Acción Nacional para la Armonización y Alineación.
26. Gobierno de Nicaragua y CIET Internacional. Percepción de corrupción en los servicios públicos nicaragüenses. Seguimiento a línea de base comunitaria (1998-2003).
27. HAMMERGREN, Linn. ¿Hemos llegado?. El desarrollo de estrategias empíricas para la Reforma Judicial. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 23, Julio 2002. Caracas.
28. HAMMERGREN, Linn. Quince años de Reforma Judicial en América Latina: Dónde estamos y por qué no hemos progresado más. Ver en: <http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti5.htm>.
29. Informe Anual 2005. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Managua.
30. Informe Anual de la gestión institucional del Ministerio Público. Año 2003.
31. Informe Estadístico Penal 2003. Dirección de Planificación e Información, Departamento de Estadísticas Judiciales. Corte Suprema de Justicia.
32. Informe Final del Proyecto de Casas de la Justicia. El Poder judicial hacia el nuevo milenio con dignidad y desarrollo. Corte Suprema de Justicia.
33. Informe Final. Programa de consolidación de la independencia y transparencia del Poder Judicial. Insumos informáticos. Abril 2000.
34. Informe Final. Proyecto de Fortalecimiento de la Administración de Justicia en Nicaragua. Comisión Europea. Mayo 2002.
35. Informe Final. Rediseño e implementación de los nuevos formularios de estadísticas judiciales. Corte Suprema de Justicia. Octubre 2005.
36. Informe sobre la justicia en Nicaragua. Centro de Acción Pro Derechos Humanos (CAPDH) para la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA). Managua, Octubre 2003.
37. Informe. Más de 6 años modernizando la justicia nicaragüense. Proyecto de Reforma y Modernización normativa. Centro para la Administración de la Justicia de la Universidad Internacional de la Florida. Managua, junio 2005.
38. Joint Country Learning and Assessment on Harmonization and Alignment. Nicaraguan Report. Diciembre 2004.
39. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD. Ed. Alfaguara. Buenos Aires, 2004.
40. Memoria Institucional de la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos. CSJ. Managua. Abril 2004.
41. Memoria. Semana de la independencia judicial y la confianza en la justicia. CONADER. CAJ/USAID. Managua, febrero 2005.
42. Ministerio de Relaciones Exteriores. Actividades, avances y compromisos de las mesas de coordinación sectorial. Agosto 2005.
43. Ministerio de Relaciones Exteriores. Coordinación de la Cooperación para el desarrollo, II Foro de Coordinación de la Cooperación. Managua. 2003
44. Ministerio de Relaciones Exteriores. Coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación para el desarrollo en Nicaragua. III Foro de coordinación de la Cooperación. Managua. 2004

45. Ministerio de Relaciones Exteriores. Diagnóstico sobre la implementación del Enfoque Sectorial en Nicaragua. IV Foro de Coordinación de la Cooperación en Nicaragua. Managua. Noviembre 2005.
46. Ministerio de Relaciones Exteriores. Lineamientos para el avance de los Enfoques Sectoriales en Nicaragua. IV Foro de Coordinación de la Cooperación en Nicaragua. Managua. Noviembre 2005.
47. MONTERO AROCA, Juan. Derecho Jurisdiccional. Ed. Tirant le Blanch. 10ª edición. Valencia, 2000.
48. PEÑA CARLOS. Hacia un análisis económico del sistema judicial chileno. En: Boletín de la Comisión Andina de Juristas N° 44. Lima, Marzo, 1995.
49. Plan de Cobertura del Ministerio Público. USAID/Checchi. Agosto 2004.
50. Plan Operativo Global de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua 2003-2007. Corte Suprema de Justicia y AECL. Febrero 2003.
51. Planes Institucionales de la Corte Suprema de Justicia 2003. 2004 y 2005.
52. Policía Nacional de Nicaragua. Plan Estratégico de la Policía Nacional 2004-2007.
53. POSTNER, Richard. Análisis Económico del Derecho. Ed. FCE. 1ra. Ed. México 1998.
54. RICO, José María y Salas, Luis. Carrera judicial en América Latina: replanteamiento de un tema tradicional. CAJ. San José, Costa Rica. 1.ed. 1990.
55. RICO, José María y Salas, Luis. Independencia judicial en América Latina: replanteamiento de un tema tradicional. CAJ. San José, Costa Rica. 1.ed. 1990.
56. SÁNCHEZ TORUÑO, Sara, JACAMO RAMÍREZ, Francisco y Carlos Emilio LOPEZ HURTADO. Diagnóstico sobre el Acceso de las Mujeres a la Justicia en materia de Familia. AECL Nicaragua. Managua.
57. Sistema Penitenciario Nacional. Resumen Ejecutivo del Balance Anual 2005
58. VARGAS VIVANCOS, Juan Enrique: Las reformas judiciales en América Latina como experiencia de política pública.
59. VV.AA. ¿Qué son y como se emplean los enfoques sectoriales?. Una vía para la armonización de la cooperación oficial al desarrollo. HLSP. Barcelona 2005.
60. VV.AA. Análisis jurídico de sentencias relativas a delitos de violencia intrafamiliar y sexual y demandas civiles en materia de familia. Corte Suprema de Justicia y Agencia Española de Cooperación Internacional
61. VV.AA. Guía para diagnosticar en materia de justicia. Universidad de Salamanca y Secretaría de Estado para la Cooperación internacional e Ibero América. Noviembre 2003.

APÉNDICES

Apéndice N° 1.- La Cooperación al Desarrollo en el Sector Justicia

Cronograma de los proyectos de Cooperación Internacional con el Sector Justicia

Area	Programa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Penal	AECI		Mejoramiento y tecnifi. Med. Forense		Simplifi. del proced. probatorio en violencia intrafam.sexual					
	AECI / PNUD				Lab. de ADN del IML					
	ASDI									Viol. intrafam. y princip. Oportu.
	AECI									
Civil	Canadá									
	PNUD / Japón									
	PNUD / Japón									
	UNICEF									
Público	USAID / IUF									
	ASDI									
	AECI									
	BID									
Fortalecimiento Institucional General	BM / AIF									
	BM / AIF									
	Catalunya									
	UNCTAD									
Fortalecimiento Institucional General	DANIDA									
	DANIDA									
	UNICEF / Italia									
	Finlandia / ET									
Fortalecimiento Institucional General	AECI									
	BID									
	UE									
	UE									
Fortalecimiento Institucional General	USAID / CHECCI									
	USAID / CHECCI									
	USAID / CHECCI									
	USAID / CHECCI									

Impacto de los proyectos de cooperación en las Líneas estratégicas del Plan Justicia

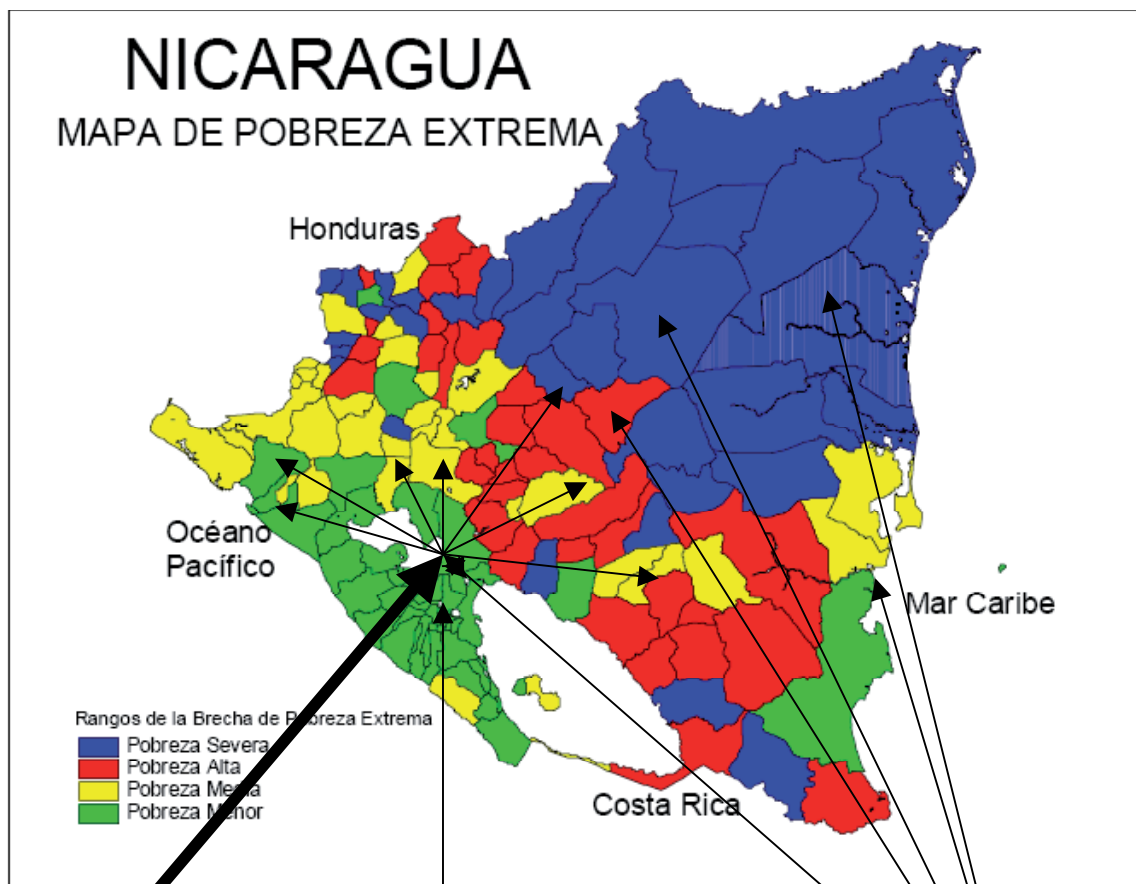
Con respecto a las líneas estratégicas del Plan Justicia cabe señalar que la mayoría de los proyectos tienen un enfoque orientado a la realización de sus metas. Hay 26 proyectos que contribuyen directamente a alcanzar metas trazadas en el Plan Justicia. Otros seis contribuyen directamente con alcanzar un objetivo específico, sin incidir directamente con una meta. Entre esos cinco están los dos proyectos (Finlandia/ E&T y USAID Programa Estado de Derecho) que cooperan directamente con la sociedad civil (y no con las instituciones que elaboraron el Plan Justicia) para mejorar el conocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos y así alcanzar el objetivo específico N° 1 de la línea estratégica 4. Asimismo, conviene mencionar los dos grandes programas de AECI y de USAID que apoyaron la implementación del nuevo Código Procesal Penal (LE 1, OE 3). Los otros dos son el proyecto de AECI que procura mejorar el acceso de las mujeres a la justicia (LE 4, OE 3) y el programa PAP Acceso a la Justicia de la UE que con la creación de las Unidades Municipales de Acceso a la Justicia dará un gran aporte para mejorar el acceso a la justicia en zonas rurales.

Hay cuatro proyectos que no apoyaron directamente ninguna meta del Plan Justicia y que por lo tanto parecieran desalineados: AECI (Fortalecimiento de la PN), AECI (Mejora de la ejecución de las funciones jurídicas de la Dirección General Jurídica de la CGR), BM (Competitividad y Registro Mercantil) y DANIDA (PGR Ambiental). Sin embargo, estos proyectos tienen por su parte una alta incidencia en las metas del PND.

Hay un total de 10 proyectos orientados a la reducción de la retardación de justicia y a los cuatro objetivos especiales que el Plan Justicia establece para esta Línea Estratégica. El proyecto más significativo de los últimos años para descongestionar la carga procesal, ha sido la reforma procesal penal (OE 3) que ha contado con un apoyo significativo de la cooperación internacional sobre todo de USAID /IUF. Otra área importante es el tema de la eficacia de la organización en general de las instituciones de justicia (OE 1). Aquí hay un esfuerzo constante de AECI con diferentes proyectos y programas, fortalecido por dos componentes del Programa del BID, al cual se suma el Programa Estado de Derecho de USAID con su apoyo institucional a las otras instituciones del sistema de justicia, aparte de la CSJ.

Asimismo, 13 proyectos aportan para mejorar el acceso a la justicia. En esta línea estratégica es notable que hay un objetivo específico que no ha recibido ningún apoyo de la cooperación internacional: el objetivo específico 7: Fortalecimiento de la profesionalización de abogados y notarios.

Impacto de la Cooperación Internacional en el sector en las diferentes áreas geográficas del país.



La mayor parte de los fondos (más del 40%) va destinados a las sedes en Managua orientados a mejorar el sistema en el ámbito nacional.

Sólo algunos proyectos (como Generalitat de Catalunya con su proyecto de acceso en Masaya) tienen como contraparte directa a instituciones en los municipios o sedes departamentales.

Una cantidad significativa (aprox. 10%) de todos los fondos van destinados directa y explícitamente a las regiones autónomas Norte y Sur.

Anexo 1: Lista de todos los proyectos de cooperación en el sector justicia

	Agencia	Proyecto	Presupuesto	Modalidad
1	AECI	<p>Fortalecimiento de la Corte Suprema de Justicia <u>Período de implementación:</u> 06/2002-2006. <u>Institución contraparte:</u> Corte Suprema de Justicia. <u>Alcance geográfico:</u> Managua / nivel nacional. <u>Objetivo General:</u> Mejorar la eficiencia, eficacia e imparcialidad del Poder Judicial; <u>Objetivos específicos:</u> a) Mejorar la capacidad de planificación de la CSJ para optimizar sus recursos humanos y materiales; b) Formación de funcionarios judiciales en innovaciones procedimentales y legislativas; c) mejorar el sistema nacional forense. <u>Componentes:</u> (1) Planificación: a) Elaboración del Plan Operativo Global de la CSJ 2003-2007; b) Elaboración del Plan Sectorial de gobernabilidad, Tema Justicia; c) Intervenciones encaminadas al fortalecimiento institucional de la CSJ derivadas de ese plan; d) Realización de un inventario de expedientes en materia civil y preparación del archivo judicial de Managua; e) asistencia técnica de la Dirección de Planificación, Información y Estadísticas. (2) Formación y Profesionalización: a) Formación inicial para judiciales; b) Formación en el nuevo CPP; c) Apoyo técnico al Centro de documentación Judicial y adquisición de equipamientos; d) Apoyo a la implementación de la recién aprobada Ley de Carrera Judicial. (3) Tecnificación del Sistema Nacional Forense: a) Capacitación de médicos forenses sobre el nuevo CPP; b) Puesta en marcha del seguimiento de historial clínico de casos; c) Construcción y equipamiento del laboratorio de biología molecular (en coordinación con fondos de contravalor hispano nicaragüense).</p>	587.837,36 (465.098,00 Euros)	Donación
2	AECI	<p>Acceso de las mujeres a la justicia en materia de familia (Proyecto Piloto) <u>Período de implementación:</u> 01/2005-07/2007. <u>Objetivo general:</u> Mejorar el acceso de las mujeres al sistema de justicia en el ámbito de familia, especialmente de los grupos de mujeres más vulnerables y de menores ingresos. <u>Objetivo Específico:</u> Garantizar los derechos de las mujeres en el ámbito de familia por el sistema de administración de justicia civil en Managua. <u>Componentes:</u> (1) Reducción del costo del acceso a la justicia de las mujeres en materia de familia: apoyo a la Defensoría Pública con la creación de una unidad especializada en familia (proyecto piloto en la ciudad de Managua); (2) Simplificación y agilización de los procedimientos civiles en esta materia: Apoyo a la creación de juzgados especializados en familia; (3) Incremento del número de sentencias que reciben efectivo cumplimiento: Apoyo al Ministerio Público con la creación de una unidad específica para los delitos de desacato, omisión de alimentos y todos aquellos que atentan contra los derechos de familia. <u>Alcance geográfico:</u> Managua. <u>Instituciones contrapartes:</u> CSJ, MP, PGR, Ministerio de la Familia, PDDHH, ONGs y colectivos de mujeres. <u>Actividades:</u> a) especializar al menos un órgano jurisdiccional del Distrito de Managua en asuntos de familia; b) fortalecer a la Defensoría Pública, la cual por mandato de ley debe proveer de abogados cuando no se tienen recursos económicos para prestar asesoría en materia de familia a través del financiamiento de 4 defensores.</p>	375.014,30 (296.712 Euros)	Donación

	Agencia	Proyecto	Presupuesto	Modalidad
3	AECI	<p>Simplificación y Mejora del Procedimiento Probatorio en los casos de violencia intrafamiliar sexual contra las mujeres. <u>Período de implementación:</u> 2004–2006. <u>Objetivo General:</u> Mejorar la eficiencia y eficacia del Poder Judicial en los delitos de violencia hacia las mujeres. <u>Objetivo Específico:</u> Mejorar y simplificar el procedimiento probatorio del hecho y la autoría de los delitos de violencia intrafamiliar y sexual. <u>Actividades:</u> (1) Diagnóstico sobre el procedimiento probatorio en los delitos de violencia intrafamiliar y sexual; (2) realización de un protocolo de actuación; (3) realización de cursos de formación sobre el protocolo; (4) homologación de perfiles y procedimientos en el área de medicina forense; (5) formación de especialistas en sicología forense; (6) sensibilización sobre la violencia de género; (7) Formación Especializada orientada a los colectivos implicados; (8) Sistematización de estadísticas. <u>Proyectos relacionados:</u> PNUD: Fortalecimiento de los vínculos de la PN y la comunidad en la disminución de la violencia intrafamiliar sexual. <u>Período de ejecución:</u> 2005-2006. <u>Contraparte:</u> Policía Nacional. <u>Monto:</u> 168,000.00 USD. PNUD: Apoyo a ONGs a nivel municipal en DDHH para la educación y prevención de delitos de violencia intrafamiliar sexual coordinado con el Alto Comisionado de DDHH de Naciones Unidas (ACNUR). <u>Monto:</u> 30,000.00 (ambos proyectos no han empezado a ejecutarse – en pipeline)</p>	<p>322.582,67 (255.228,00 Euros)</p>	Donación
4	AECI	<p>Programa de fortalecimiento institucional de la Policía Nacional <u>Período de implementación:</u> 02/2003-2006. <u>Objetivo:</u> Mejorar el desarrollo de las funciones propias de auxilio judicial, seguridad pública y vial. <u>Institución contraparte:</u> Policía Nacional. <u>Objetivo general:</u> Mejorar la actuación policial en el ejercicio de las tareas para la prevención y reducción de los delitos que causan mayor inseguridad a los/las ciudadanos. Se fortalece la capacidad organizativa y de gestión de los recursos económicos de la PN en seguridad pública.</p>	<p>1.037.000,00 (854,888.00 €)</p>	Donación
5	AECI	<p>Programa de mejora de la ejecución de las funciones jurídicas de la Dirección General Jurídica de la Contraloría General de la República; <u>Período de implementación:</u> 01/2002-2006; <u>Objetivo:</u> Mejorar la ejecución de las funciones jurídicas de la Dirección General Jurídica de la CGR. <u>Componentes:</u> (1) ordenar y actualizar la información disponible; (2) mejorar los procedimientos para que sean más rápidos y ordenados.</p>	<p>556.092,20 (439.981,16 €)</p>	Donación
6	ASDI	<p>Acceso a la administración de justicia en zonas rurales mediante el sistema de Facilitadores Judiciales Rurales <u>Período de implementación:</u> 2003-2007; <u>Objetivo:</u> Reforzar el acceso a la justicia al ciudadano que habita en 50 municipios en las áreas rurales más aisladas del país. <u>Institución contraparte:</u> Corte Suprema de Justicia; áreas de intervención: Centro del país y Costa Atlántica; <u>antecedentes / proyectos relacionados:</u> OEA Fortalecimiento del Estado en Zonas Pos-Conflictos Bélicos. <u>Período de implementación:</u> 1997-2003. <u>Componentes:</u> Consolidación del acceso a la justicia, capacitación (encuentros entre jueces y FJR) Equipamiento FJR, Coordinación, Asistencia Técnica, Apoyo Logístico.</p>	<p>4.107.500,00</p>	Donación

	Agencia	Proyecto	Presupuesto	Modalidad
7	ASDI	<p>Fortalecimiento institucional de la gestión del Ministerio Público en atención a víctimas de violencia intrafamiliar y principio de oportunidad.</p> <p>Período de implementación: 18 meses (2006-2008), ejecución en 24 municipios con presencia de Comisarías de la mujer. Objetivo: Víctimas de conflictos penales reciben atención con calidad y calidez en el Ministerio Público. Componentes: (1) Víctimas de violencia de género: Apoyar sustancialmente al MP para dar mejor atención a víctimas de violencia de género; (2) Principio de oportunidad: Víctimas de conflictos penales encuentran de forma ágil y efectiva soluciones alternas a sus causas aplicando el principio de oportunidad que contempla en nuevo Código Procesal Penal.</p>	2.500.000,00	Donación
8	Banco Mundial / AIF	<p>Ordenamiento de la Propiedad y el Registro Público de la Propiedad Inmueble y Mercantil</p> <p>Período de implementación: 2003-2008. Objetivo: Lograr el ordenamiento coherente de la propiedad en Nicaragua que permita fortalecer las bases para un desarrollo sostenible de la economía rural y facilite el acceso a la tierra a los agricultores actualmente sin acceso a la misma. Contrapartes: CSJ, Registros Públicos. Actividades: (1) Marco de políticas, reformas legales y reglamentarias para ordenar la propiedad y el registro público mediante la Ley General de los Registros Públicos y la elaboración de Manuales de Procedimiento Registral; (2) Demarcación de áreas protegidas; (3) Demarcación y titulación de comunidades indígenas; (4) Servicios de Regularización para aclarar los derechos de la tierra y por ende reducir conflictos; (5) Elaboración de un Manual de Procedimiento Administrativo, coordinado con la Oficina de Organización y Métodos de la CSJ. (6) Descentralización y fortalecimiento institucional del registro público de la propiedad. (7) Modernización de los Sistemas de información del registro de la propiedad; (8) Implementar sistemas de información de la actividad registral para un mejor manejo del funcionamiento de los Registros y su integración con los datos del catastro físico. Proyectos relacionados: Establecimiento de las Oficinas del Registros Públicos de la Propiedad inmueble y mercantil de la RAAN Conclusión: 2003</p>	5.444.713,00	Préstamo
9	Banco Mundial / AIF	<p>Competitividad y Registro Mercantil.</p> <p>Período de implementación: 2002-2004. Objetivo: introducir reformas en los servicios de desarrollo empresarial, en particular en el registro mercantil de los departamentos con mayor actividad registral mercantil. Actividades: (1) Garantizar la elaboración y aprobación del marco legal del Registro Mercantil que permitan su modernización y la transformación en el ámbito técnico, administrativo y de funcionamiento; (2) Elaboración de un anteproyecto de ley de reformas del Registro Mercantil y consultas con sectores privados y públicos para elaborar las propuestas de reforma.</p>	500.000,00	Préstamo
10	BID	<p>Programa: Fortalecimiento Judicial y Acceso a la Justicia.</p> <p>Período de implementación: 05/10/2001-05/04/2006. Objetivo general: El Programa tiene como finalidad incrementar el acceso y mejorar la calidad y oportunidad del servicio de justicia, apoyando el proceso de reforma, modernización y fortalecimiento judicial en curso. Objetivos específicos: (i) ampliar el acceso a la justicia para atender las necesidades de los grupos vulnerables tanto en Managua como al interior el país; (ii) mejorar la organización y funcionamiento de los despachos judiciales, fortalecer y racionalizar las funciones administrativas del Poder Judicial (PJ); y (iii) aumentar la confianza y mejorar la calidad del servicio, a través del establecimiento y consolidación de las carreras judicial y funcionaria y de la creación de mecanismos de comunicación con los usuarios. Institución contraparte: Corte Suprema de Justicia.</p>	12.000.000,00 (+3,000,000.00 USD de contrapartida)	Préstamo

	Agencia	Proyecto	Presupuesto	Modalidad
11	BID	Proyecto I: Acceso a la justicia y atención al usuario: <u>Componentes:</u> (1) Programa de Atención a las víctimas de Delitos (PAV). El objetivo de este es apoyar una experiencia piloto de atención multidisciplinaria que incluya servicios profesionales de información, orientación y asistencia directa a las víctimas de delitos contra la integridad física y síquica, tales como violencia doméstica, delitos sexuales, explotación infantil, maltrato a menores y otros. (2) Construcción del Complejo Judicial de Managua (todos los juzgados de Managua, oficina de registro público de la propiedad inmueble y mercantil, Tribunal de Apelaciones y la Oficina de Defensoría Pública; (3) Centros de Atención, Mediación, Información y Orientación (CAMINOs): Iniciativa piloto con el objetivo de apoyar el establecimiento de un sistema de manejo y solución de conflictos para atender las necesidades de los grupos marginados del servicio de justicia a través de la creación de CAMINOs basados en las comunidades y vinculados a organizaciones con liderazgo local, tales como universidades y municipios. <u>Zonas de intervención:</u> RAAN y RAAS.	5.432.000,00	Préstamo
12	BID	Proyecto II: Fortalecimiento de la Gestión Judicial: <u>Actividades/Componentes:</u> (1) Desarrollo e implantación de un nuevo modelo de organización y gestión de los juzgados de 1era instancia y Tribunales de Apelación. (2) Fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica del Poder Judicial; (3) Introducir tecnologías de la información para una mejor gestión.	3,661,000.00	Préstamo
13	BID	Proyecto III: Componente de Comunicación y sensibilización al cambio. <u>Actividades:</u> (1) Producir un programa de educación legal popular para que grupos vulnerables puedan conocer y comprender mejor sus derechos y vías de acceso a la justicia; (2) Apoyar la elaboración de un Código de Ética que rija la actuación de los jueces, magistrados y funcionarios judiciales con base en principios de independencia, imparcialidad, igualdad de derechos, estabilidad y capacidad. (3) Apoyo a la implementación de la Ley de Carrera Judicial. (4) Apoyar el desarrollo de un conjunto de subsistemas de gestión de recursos humanos que permitan la adopción e implantación de un sistema de Carrera Judicial y carrera funcionaria. (5) Diseñar un sistema de formación y capacitación continua (SECAP) que permita la permanente actualización profesional de los funcionarios judiciales acorde con las necesidades de cada categoría, a ejecutarse por la Escuela Judicial. (6) Comunicación y sensibilización al cambio en el PJ.	1.333.000,00	Préstamo
14	BID	Programa de los Métodos alternos de solución de conflictos relativos a la propiedad (DIRAC) <u>Período de implementación:</u> 10/1999-06/2004. <u>Actividades / componentes:</u> (1) Capacitación de mediadores y árbitros; (2) Difusión de los métodos alternos de solución de conflictos relativos a la propiedad; (3) Apoyo a la Intendencia de la Propiedad; así como un proyecto piloto de mediación judicial a cargo de la DIRAC.	982.456,00	Préstamo
15	Canada / ACDI	Apoyo al Ministerio Público <u>Período de ejecución:</u> 2004. <u>Actividades:</u> Dotar al MP de una biblioteca que contiene equipos informáticos, bibliografía, muebles, etc. que se construyó en la sede central del MP.	30,000.00	Donación

	Agencia	Proyecto	Presupuesto	Modalidad
16	DANIDA	<p>Programa de Apoyo al Sector Medio Ambiente (PASMA), Componente: Apoyo Institucional: Fortalecimiento de la Procuraduría Ambiental.</p> <p><u>Período de implementación:</u> desde 1999, 2004-2006. <u>Objetivo:</u> Fomentar las posibilidades de la institución de ejercer las funciones de Procuraduría General y de representante de la sociedad en asuntos ambientales. <u>Alcance geográfico:</u> Managua y otras regiones del país. <u>Actividades</u> (entre otras): Apoyo mediante la creación de una unidad de Asesoría Técnica para apoyar a los procuradores ambientales en el desarrollo de los diferentes procesos civiles, administrativos y penales con relevancia ambientales; apoyar la creación de nuevas oficinas regionales.</p>	<p>400.000,00</p> <p>suma total PGR: aprox. 1,350,000.00 U\$ = 8,3 millones de coronas danesas</p>	Donación
17	DANIDA	<p>Programa "Transparencia y Justicia" Apoyo a la Democracia y Derechos Humanos en Nicaragua</p> <p><u>Período de ejecución:</u> 2005 al 2010. <u>Objetivo:</u> Mejorar el cumplimiento de las obligaciones hacia los derechos humanos, promover la gobernabilidad y empoderar a los grupos y las personas en desventaja y discriminadas en Nicaragua. <u>Componentes:</u> (1) Lucha Contra la Corrupción: Transparencia y edición de Cuentas. <u>Objetivo específico:</u> Para inicios de 2010 se ha fortalecido la capacidad de instituciones gubernamentales claves para evitar, detectar, investigar y punir la corrupción, así como la capacidad de organizaciones de la sociedad civil para participar en la lucha contra ésta. (2) Acceso a la Justicia para Grupos Excluidos: Mujeres y Pueblos Indígenas. <u>Objetivos específicos:</u> Para inicios de 2010 se ha fortalecido la capacidad de instituciones gubernamentales clave, así como la capacidad y la influencia de organizaciones que trabajan para mejorar el acceso a la justicia para grupos en desventaja, tomando en cuenta los derechos de la mujer, los derechos de los pueblos indígenas, y los derechos a la tierra. <u>Actividades:</u> de <i>impacto</i> directo o indirecto para mejorar el acceso a la justicia para sectores vulnerables, en particular las mujeres y los indígenas, incluyendo indicadores para dicho impacto; acciones de <i>defensoría judicial</i> en apoyo a las mujeres y los indígenas; Actividades de carácter <i>estratégico</i>, es decir que enfoquen casos sobre temas clave que podrán replicarse; actividades de <i>incidencia</i> para cambiar prácticas y la legislación relevante para las políticas nacionales sobre el acceso a la justicia; Actividades de promover y fortalecer <i>la aplicación del derecho ancestral y consuetudinario</i> de las comunidades indígenas como parte del sistema legal nacional; actividades que tengan como objetivo reconocer y aplicar <i>los derechos de propiedad de las comunidades indígenas</i>.</p>	<p>11.706.000,00</p> <p>(aprox. 5.5 millones para el componente de acceso a la justicia)</p> <p>(suma total del programa: 72 millones de coronas danesas)</p>	Donación
18	Finlandia / Ética y Transparencia	<p>Participación ciudadana en la vigilancia del sistema judicial nicaragüense</p> <p><u>Período de ejecución:</u> desde 2004. <u>Actividades:</u> Conformación de una red de estudiantes de derecho y egresados para crear una base investigativa de alta capacidad para generar información y estudios relevantes para abordar y promover la resolución de aspectos deficientes del desempeño judicial, así como un relación de trabajo con las facultades de derecho del país.</p>	Por confirmar	

	Agencia	Proyecto	Presupuesto	Modalidad
19	Generalitat de Catalunya	<p>Proyecto Piloto para posibilitar el acceso a la justicia a sectores sociales de escasos recursos económicos del Departamento de Masaya</p> <p><u>Período de implementación:</u> 07/2004-2007 (3er año pendiente de aprobación). <u>Objetivo:</u> Prestar asistencia jurídica gratuita a personas de escasos recursos en Masaya mediante la asistencia legal en las distintas ramas del derecho, capacitación y divulgación. <u>Instituciones contrapartes:</u> Defensoría Pública de Nicaragua y el Bufete Popular Boris Vega. <u>Alcance geográfico:</u> 9 municipios de Masaya. <u>Actividades:</u> (1) contratación de abogados defensores en la ciudad de Masaya para prestar servicios jurídicos en diferentes materias; (2) suscripción de un convenio entre DP y el Bufete Popular Boris Vega para prestar asistencia jurídica gratuita en Masaya. (3) divulgación; (4) encuentros de defensores públicos; (5) capacitación.</p>	172.101,00 (2 años)	Donación
20	PNUD ²¹ / España-FCV	<p>Construcción del laboratorio de biología molecular del Instituto de Medicina Legal de la CSJ</p> <p><u>Período de implementación:</u> 10/2003-04/2005. <u>Institución contraparte:</u> CSJ. <u>Objetivo:</u> Fortalecimiento de la actividad científica de los laboratorios del IML, adjunto a la CSJ. <u>Objetivo:</u> Mejorar la capacidad científica y técnica del Instituto de Medicina Legal, dotando al Laboratorio de Biología Molecular de una Unidad de ADN con personal debidamente capacitado y con equipos, medios y espacios apropiados, para auxiliar eficientemente a los jueces y contribuir al perfeccionamiento de la investigación criminal y la disminución de la retardación de la justicia. <u>Antecedentes / proyectos relacionados:</u> AECI: Proyecto de Apoyo y Mejoramiento a la Tecnificación de la Medicina Forense en Nicaragua. <u>Período de implementación:</u> Desde 1997, última fase 2003.</p>	235.892,00 (+ 41,472.83 fondos propios CSJ)	Donación
21	PNUD / Japón	<p>Apoyo al plan de desarrollo y fortalecimiento de la Procuraduría General de la República.</p> <p><u>Período de implementación:</u> 12/2002-06/2005. <u>Objetivo:</u> Adecuación de la infraestructura de la sede central de la PGR y la construcción de tres subsedes regionales en Estelí, Granada y Juigalpa con el fin de crear las condiciones necesarias para el funcionamiento de sus atribuciones. <u>Alcance geográfico:</u> Managua, Estelí, Granada y Juigalpa. <u>Actividades:</u> (1) dotar de una red LAN y otra red WAN, además de facilitar la integración a Internet. <u>Actividades:</u> Instalar una red LAN en Managua y completar el sistema con la instalación de una Red WAN. (2) contar con un sistema informático moderno, la gestión y la administración de procesos, recursos, documentos públicos, casos. (relevancia para el Plan Justicia)</p>	594.596,00	Donación
22	PNUD / Japón	<p>Fortalecimiento del Ministerio Público</p> <p><u>Período de ejecución:</u> 03/2003-03/2005. <u>Objetivo:</u> Fortalecer la estructura organizacional y el funcionamiento del Ministerio Público, adecuándolo a las transformaciones del proceso penal en Nicaragua de conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica del Ministerio Público y el nuevo Código Procesal Penal. <u>Componentes:</u> (1) Infraestructura y equipamiento de las delegaciones físicas; (2) Desarrollo de software. <u>Actividades:</u> Remodelaciones que son locales que el MP alquilaba o son propios según diseños que obedecen a un patrón ideal que deben tener las oficinas de la entidad (sedes modelos); Construcciones nuevas en espacios cedidos por las delegaciones de la Policía Nacional para ubicar los Centros de Atención Fiscal.</p>	1.375.866,00	Donación

229 Todos los datos referentes a proyectos ejecutados por el PNUD provienen de la base de datos: <http://www.undp.org.ni/proarchivo.php> (marzo 2006)

	Agencia	Proyecto	Presupuesto	Modalidad
23	PNUD / Japón (Fondo Contra-valor)	<p>Adecuación Sistema de Detención Preventiva de la Policía Nacional (Celdas II) <u>Periodo de ejecución:</u> 09/2003-02/2005. <u>Institución ejecutora:</u> Policía Nacional. <u>Objetivo:</u> Mejorar significativamente las condiciones organizativas, de funcionamiento y de infraestructura en 10 Delegaciones Departamentales de la Policía Nacional de Nicaragua para garantizar los derechos humanos y apoyar la reforma procesal penal del país. <u>Antecedentes:</u> Remodelación Celdas en Policía Nacional. <u>Período de ejecución:</u> 05/2002-04/2003. <u>Monto:</u> USD 527.865,00. <u>Objetivo:</u> Adecuar y mejorar las celdas preventivas de la Policía Nacional en Managua y la incorporación de nuevas normativas para el manejo adecuado del control, custodia y tratamiento a los detenidos, en correspondencia a lo establecido en la Constitución Política, las leyes y convenios internacionales sobre la materia, así como respaldar el cumplimiento de la función de auxilio judicial que presta la PN en el contexto de la reforma penal en Nicaragua.</p>	802.984,00	Donación
24	UE Comisión Europea	<p>Programa de Apoyo Institucional a las políticas de desarrollo de Nicaragua, PAI NIC. <u>Período de implementación:</u> 03/2005-09/2008. <u>Objetivo general:</u> Contribuir a la reducción de la pobreza y al crecimiento económico en Nicaragua por medio del apoyo a los esfuerzos nacionales de desarrollo en el contexto del PND 2005-2009, con énfasis en los sectores de educación, desarrollo rural y justicia y seguridad ciudadana. <u>Objetivo específico:</u> Fortalecer a las instituciones beneficiarias en el proceso de implementar el apoyo presupuestario y programas sectoriales (SWAPs) en el marco del programa nacional de armonización y alineamiento. <u>Actividades relevantes para el sector justicia:</u> (1) Asistencia técnica a diferentes instituciones en el desarrollo e implementación de los SWAPs y el apoyo presupuestario. (2) Actividades de fortalecimiento institucional general fortalecimiento de las instituciones en el desarrollo, aplicación y gestión de SWAPs como método de implementación del PND, integrando los aspecto de vulnerabilidad, género y medio ambiente; (3) Actualización del Plan Justicia; (4) fortalecimiento de las instituciones sectoriales en la gestión del apoyo presupuestario general y mejora de las capacidades de las instituciones para dar seguimiento a los programas de apoyo presupuestario de la UE. (5) asistir al Ministerio Público en la ley de carrera fiscal; (7) Elaboración de los planes estratégicos del Ministerio Público</p>	6.066.000,00 + 1,091,00.00 fondo de estudios	Donación

	Agencia	Proyecto	Presupuesto	Modalidad
25	UE Comisión Europea	<p>Programa de apoyo presupuestario de acceso a la justicia nicaragüense.</p> <p>Período de implementación: 2006 – 2011 (5 años); instituciones contrapartes: CSJ, MP, PN, Ministerio de la Familia, Ministerio de Gobernación,. Componentes: (1) Mejorar el acceso de los ciudadanos a los servicios de justicia; (2) Formación integral de los operadores de justicia e instituciones relacionadas especialmente en tratamiento de grupos vulnerables; (3) Prevención en materia de convivencia ciudadana para la mejora de los índices de seguridad ciudadana, violencia social, especialmente de niños, niñas, adolescentes y mujeres, así como la mejora de la percepción ciudadana sobre la inseguridad. (4) Creación de unidades municipales de acceso a la justicia compuestas por fiscal, asistente fiscal y defensor público; red de auxilio judicial ampliada con la instalación y funcionamiento en 45 municipios; ampliación de los servicios de mediación en los ámbitos civil y penal. Capacitación de operadores en el tratamiento de conflictos de los sectores de riesgo y difusión de las claves de solución de los mismos; prevención de violencia en los grupos más vulnerables a través de la coordinación interinstitucional en procesos locales.</p>	<p>20.260.600,00</p> <p>(€ 17 millones)</p>	Donación
26	UNICEF	<p>Proyecto apoyo al fortalecimiento del sistema de justicia penal de adolescentes.</p> <p><u>Período de implementación:</u> 08/2004–04/2006. <u>Objetivo:</u> Capacitar a jueces sobre la implementación del Código de la Niñez y Adolescencia y garantizar la divulgación y aplicación del Manual de Procedimiento Especial. <u>Institución contraparte:</u> CSJ. <u>Actividades:</u> (1) Reuniones de coordinación interinstitucionales para la definición de funciones y roles; (2) Elaboración de un protocolo de actuación; (3) Equipamiento de Juzgados Penales de Distrito de Adolescentes y Oficinas de Ejecución y Vigilancia de las Sanciones Penales de Adolescentes; (4) Talleres de capacitación a funcionarios de Juzgados Penales de Distrito de Adolescentes, Oficinas de Ejecución y Control y otros operadores sobre protocolo y actuación; (5) Realización del Foro Nacional Evaluativo sobre Justicia Penal Especializada. <u>Perspectivas:</u> Continuación del proyecto en julio 2006 por 12 meses (financiamiento aprobado)</p>	50.565,00	Donación

	Agencia	Proyecto	Presupuesto	Modalidad
27	UNICEF / Italia	<p>Apoyo al cumplimiento de los Derechos de la Infancia y de la Adolescencia en Nicaragua / Lucha Contra la Pobreza</p> <p><u>Período de ejecución:</u> 2002-2006. <u>Actividades:</u> Observatorio de Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia del despacho del Procurador Especial de la Niñez. <u>Ejecutora/contraparte:</u> Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia, PDDHH. <u>Objetivo:</u> Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes, con particular referencia a aquellos que por distintas razones se encuentran en situación de riesgo, son explotados laboralmente, violentados física o psicológicamente en la vida cotidiana. <u>Actividades:</u> Observatorio de DDHH: Estudio sobre Adolescentes y Jóvenes que se encuentran en privación de libertad en el Sistema Penitenciario Nacional. Dentro del marco de este objetivo se está llevando a cabo el estudio "Investigación socio jurídica de adolescentes y jóvenes que se encuentran en privación de libertad en el Sistema Penitenciario Nacional". El principal motivo de esta investigación es conocer las condiciones procesales y sociales de las y los adolescentes y jóvenes (hasta los 21 años) que se encuentran en los Sistemas Penitenciarios del País, con el fin de valorar si el Poder Judicial a través de los juzgados de adolescentes garantizan la aplicación correcta del procedimiento y aplicación de la Justicia Penal Especializada (JPE). <u>Proyectos relacionados:</u> el proyecto es parte del "Plan Maestro de Operaciones del Programa de Cooperación entre el Gobierno de Nicaragua y UNICEF 2002-2006". Entidades contrapartes ejecutoras: Ministerios: Salud, Educación, Familia, Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, la Comisión Nacional de Atención y Protección Integral a la niñez y la Adolescencia, Procuraduría de los Derechos Humanos, Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia, Instituto Nicaragüense de la Mujer y el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal. <u>Objetivo:</u> Contribuir a consolidar la efectiva promoción y cumplimiento de los derechos humanos de la niñez, la adolescencia y la mujer en Nicaragua y así alcanzar las metas de la Cumbre Mundial de la Infancia para el nuevo milenio. Monto total: USD 22.4 millones. Alcance geográfico: a nivel nacional y local en 58 municipios seleccionados, ubicados en la parte norte-central del país y en la región Atlántico.</p>	1.590.000,00	Donación
28	USAID / Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de La Florida	<p>Reforma y Modernización Normativa en Nicaragua.</p> <p><u>Período de implementación:</u> 1999-2004, conclusión anticipada por orden de la Embajada de los EEUU el 28/11/2003; <u>Objetivo general:</u> Facilitación en la elaboración y capacitación de los Códigos Penal, Procesal Penal, Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y fortalecimiento de la Escuela Judicial. <u>Componentes:</u> (1) Área penal: Apoyo a la Reforma Penal mediante asesoría en la elaboración del Proyecto del nuevo Código Penal. Monto destinado: 2 344 651 USD. (2) Área Procesal Penal: Apoyo a la implementación del nuevo Código Procesal Penal, en especial a la Comisión interinstitucional y su comisión técnica. Monto destinado: 1 758 558 USD; (3) Área Contencioso Administrativo: Facilitación en la elaboración de la Ley de Regulación de la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo y capacitación a futuros magistrados de las Salas de lo cont-admin en los tribunales de apelaciones. Monto: 568,746.00 USD. (4) Fortalecimiento de la Escuela Judicial para la implementación del nuevo Código Procesal Penal. USD 936,498.00 (concluido)</p>	5.608.453,00	Donación

	Agencia	Proyecto	Presupuesto	Modalidad
29	USAID / Checchi	Programa de Fortalecimiento del estado de derecho y DDHH. (PEdD) Período de implementación: 2005-2008; Instituciones contrapartes: Defensoría Pública, Instituto de Medicina Legal, PGR, AN y Ministerio Público. (USAID no coopera con la CSJ). Componentes: (1) Fortalecimiento de las capacidades técnicas de la AN para la elaboración de leyes. (2) Fortalecimiento de las instituciones del sistema judicial (Defensoría Pública, MP, IML, para implementar reformas judiciales. (3) Fortalecimiento de las Universidades para la enseñanza de reformas de ley	9.000.000,00	Donación
		Total	84.886.141,49	

Apéndice N° 2.- Coordinación de la cooperación en el sector justicia

I. Proceso de armonización y alineamiento (A&A)

En varios análisis recientes de la cooperación se ha visto la necesidad de fortalecer el liderazgo de los países receptores de ayuda, y de promover una cooperación más eficaz y eficiente. Las experiencias han mostrado que los resultados ofrecidos por la Ayuda Oficial al Desarrollo no siempre han sido los deseados y éstos varían sustancialmente de unos países a otros, así mientras algunos han hecho un uso acertado de la cooperación, en otros casos no ha sido así²⁰⁹. En este sentido se han expresado el Consenso de Monterrey (2002), y los Foros de Armonización y Alineación de la Cooperación de Roma (2003) y París (2005).

Como consecuencia de la Declaraciones de Roma (25 febrero de 2003) y de París (2 marzo de 2005), los Foros Anuales de la Cooperación han dado un impulso considerable al proceso de armonización y alineación de la cooperación en Nicaragua, como un medio para mejorar la eficacia e impacto de la Ayuda al Desarrollo. Nicaragua ha demostrado de forma reiterada su compromiso con este proceso participando en el Pilotaje del Joint Country Learning Assessment (JCLA) en el marco de los procesos e iniciativas promovidos por el CAD de la OCDE, y ha tenido además un importante papel de impulsor del liderazgo de los países asociados al CAD en el proceso de avance en Armonización y Alineamiento.

En este contexto la Secretaria de Relaciones Económicas y de Cooperación Externa del MINREX, junto con un grupo de cooperantes ha venido trabajando desde el 2004 en un Plan Nacional de Acción para la A&A de la cooperación externa en Nicaragua. Este Plan de Acción está orientado a avanzar en una mayor apropiación, armonización y alineamiento de la cooperación de acuerdo a las prioridades de Nicaragua.

El Plan de A&A establece una serie de indicadores para dar seguimiento a los avances en diferentes ámbitos, como en Apropiación y Liderazgo, para fortalecer el liderazgo efectivo del Gobierno en las políticas y estrategias de desarrollo; en Armonización, orientados a disminuir los costos de transacción de la cooperación y la carga administrativa que se impone a las instituciones locales; en Alineamiento, dirigidas a impulsar acciones de la cooperación en el marco de las prioridades nacionales y enmarcadas en el uso de los mecanismos y sistemas nacionales para la canalización y ejecución de los recursos; en Corresponsabilidad, orientados a reforzar el trabajo conjunto Gobierno-Cooperantes para impulsar el Plan y su seguimiento. Hasta la fecha los alcances de este proceso de armonización y alineamiento han sido muy limitados, y aún no se aprecian avances considerables en la reducción del número de misiones, el intercambio de informes analíticos, el incremento en la utilización de los procedimientos nacionales por los donantes, entre otros aspectos.²¹⁰

El sector JUSTICIA, según un reciente diagnóstico llevado a cabo por el MINREX en el marco del IV Foro de la Cooperación de noviembre de 2005, no escapa a esta problemática general.

En el tema de apropiación, liderazgo, políticas y planes se destaca la complejidad del sector al estar integrado por múltiples instituciones y dos Poderes del Estado con su propia autonomía e independencia, lo que se refleja en la difícil delimitación del sector y en el hecho de que el liderazgo no corresponda a una única institución, sino que éstas deben actuar de forma coordinada y complementaria. Siguen existiendo debilidades en la definición de políticas y planes, aunque estas debilidades difieren según el nivel de desarrollo de cada institución. El nivel de apropiación de los Planes mencionados también difiere sustancialmente en cada institución.

209 Manuel IGLESIA CARUNCHO. El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo. Ed. Catarata.
210 Informe de Evaluación conjunta del Apoyo Presupuestario General 1994-2004. Informe de País-Nicaragua. Septiembre 2005.

En el ámbito de la coordinación con la cooperación, se realiza fundamentalmente, como veremos más adelante en el marco de la Submesa de Justicia, pero destaca el escaso dinamismo de ésta en el último año y la falta de claridad en la definición de sus funciones y objetivos. La participación de los beneficiarios y la sociedad civil en el sector es casi inexistente.

II. Enfoque Sectorial

Como hemos visto anteriormente, en los últimos años se ha visto la necesidad de mejorar los resultados y el impacto que los proyectos y programas de cooperación tienen en los países en vías de desarrollo, los Enfoques Sectoriales (ES) se han visto así como una vía para mejorar la eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Para la definición del **Enfoque Sectorial** (ES) adoptaremos la contenida en el documento sobre Lineamientos sobre Enfoques Sectoriales de Nicaragua²¹¹ que dice que *“se adopta un enfoque sectorial, cuando bajo el liderazgo del gobierno, éste y otros actores nacionales, en diálogo con los cooperantes trabajan conjuntamente para consensuar y definir una política sectorial acorde con sus prioridades de desarrollo, en la que se enfocan todos los esfuerzos y recursos, tanto internos como externos, avanzando progresivamente hacia la alineación integral con las estrategias, planes, procedimientos y sistemas del país receptor. El enfoque sectorial es un proceso para avanzar hacia la alineación. En el proceso de avance de un enfoque sectorial caben todas las modalidades de cooperación: proyectos, asistencias técnicas, fondos comunes o apoyo presupuestario”*.

III. Mecanismos de coordinación con los donantes. Mesa de Gobernabilidad: Submesa de Justicia

La coordinación con los donantes en el sector justicia se realiza fundamentalmente en dos vías, a través de las Submesa de Justicia, y en algunos casos en el ámbito bilateral y de forma autónoma con algunos donantes. A estas hay que añadir una tercera vía más reciente, que se concreta en coordinación llevada a cabo en el marco del Grupo de Apoyo Presupuestario.

En el marco de la Mesa Global de Donantes se engloba la Mesa de Gobernabilidad. Esta a su vez está integrada por diferentes Submesas: Justicia, Reforma y Modernización del Estado, Seguridad Ciudadana y Descentralización; cada una coordinada por la respectiva institución con liderazgo en el sector. Los objetivos de las mesas son: definir la política de cada sector y subsector en coherencia con la Estrategia Nacional de Desarrollo; definir Programas y Proyectos que sustenten las políticas definidas y que estén acordes con el sector y el territorio; y contar con presupuestos plurianuales.

La Submesa de Justicia se creó a mediados de 2003, en el marco del II Foro de Coordinación de la Cooperación. Como principal resultado de esta Submesa cabe destacar la elaboración del denominado Plan Global Sectorial: Tema Justicia (Plan Justicia). Este Plan es el resultado del trabajo conjunto de varias instituciones. El Plan fue presentado en el Grupo Consultivo con los donantes en octubre de 2003.

En el diagnóstico realizado sobre la implementación de los enfoques sectoriales en Nicaragua, presentado en el IV Foro de Coordinación de la Cooperación en noviembre de 2005, una de las principales conclusiones en relación con la Submesa de Justicia es que no existe una estructura formal y de carácter permanente y una regulación clara de la misma que fije sus objetivos, lineamientos, plan de trabajo, etc. Así mismo se destacaba en el mencionado diagnóstico, su funcionamiento esporádico y que no ha cumplido el rol de dar seguimiento al plan sectorial.

Todas estas debilidades han creado cierta confusión en las instituciones en cuanto al proceso y las oportunidades del mismo, pero a pesar de ello se destacaba como un gran logro la mejora

211 Lineamientos para el avance de los Enfoques Sectoriales de Nicaragua. IV Foro de Coordinación de la Cooperación. Managua, Noviembre 2005.

de la coordinación interinstitucional, la creación de una incipiente visión sistémica y una mayor fluidez en la coordinación con los donantes.

Para contrarrestar estas debilidades la Corte Suprema de Justicia, como instancia coordinadora de esta Submesa, ha dado un decidido impulso a la Submesa desde principios de 2006, y a la fecha de conclusión de este diagnóstico está en discusión un borrador de reglamento que regule el funcionamiento de la misma y defina claramente sus funciones y objetivos y está en proceso de elaboración un Plan de Trabajo para el año 2006. Todo ello con el apoyo de los donantes presentes en la Submesa.

Como conclusión el ES se encuentra en un estadio muy incipiente en este sector, pero existe una clara voluntad de las instituciones y de los donantes de llevarlo adelante.

IV. Lineamientos del Gobierno sobre Enfoques sectoriales

Con el objetivo de dotar de ciertos lineamientos para el proceso de avance hacia los programas sectoriales en el marco de las políticas, objetivos y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, el MINREX, MHCP y la SETEC en el marco del IV Foro de Coordinación de la Cooperación en noviembre de 2005, presentaron los lineamientos sobre Enfoques Sectoriales del Gobierno de Nicaragua.

Este documento contempla lineamientos sobre diversos aspectos como: Apropiación, liderazgo, políticas, planes, monitoreo y evaluación; Aspectos institucionales; Gestión financiera pública; Consulta y participación de actores y beneficiarios; y Coordinación con la cooperación. Estos lineamientos deberían ser un referente para cualquier proceso de ES en Nicaragua, y por tanto están siendo tomados en consideración en el proceso que se está llevando a cabo en el sector justicia.

En el caso del sector justicia la situación en relación a estos lineamientos es la siguiente:

1. Apropiación, liderazgo, política, planes y monitoreo		
Lineamiento	Nivel Avance	Observación
Liderazgo del sector	Moderado	Necesario reforzar
Conocimiento del proceso de ES	Bajo	Necesario mejorar a nivel interno y de las instancias de decisión de las instituciones
Proceso de difusión del plan	Bajo	Necesario mejorar a nivel interno y externo
Posición única y bien sustentada de las instituciones	Moderado	En proceso, se empiezan a coordinar en pro de una posición única.
Instrumentos elaborados por los funcionarios públicos. Asistencia externa solo para metodología	Moderado	En proceso en el marco de la revisión/actualización del Plan del sector
Tiempos en función de las capacidades y prioridades del sector.	Moderado	
2. Aspectos institucionales		
La remodelación del gobierno, la Ley de Servicio Civil, la Ley de Carrera Judicial y las estrategias y planes institucionales son puntos críticos para el liderazgo y fortalecimiento de las instituciones.	Bajo a moderado	En proceso. Mejorable
Reducción de los requerimientos de la cooperación a corto plazo	Bajo a moderado	Mejorable

3. Gestión Financiera Pública		
Mejorar la eficacia de la ayuda y reforzar la confianza entre el gobierno y los cooperantes, mediante la mayor transparencia y previsibilidad del flujo de la ayuda.	Moderado	En proceso fundamentalmente en el marco del apoyo presupuestario.
Necesidad de mejorar la previsibilidad de los recursos con arreglo a un Marco Presupuestario a Medio Plazo.	Moderado a alto	En proceso. Las instituciones han presentado por primera vez durante 2006 un presupuesto de mediano plazo.
Necesario unificar los desembolsos con arreglo a la planificación del gobierno.	Bajo a moderado	En proceso. Solo algunos donantes.
4. Consulta y participación de actores y beneficiarios		
Participación de los actores de la sociedad civil y beneficiarios	Débil	Aún existen ciertas resistencias a la participación de la sociedad civil en la definición de políticas y en los mecanismos de coordinación.
Estrategia de difusión	Bajo	En proceso, en el marco de la revisión y actualización del Plan Sectorial
5. Coordinación con la cooperación		
Armonización de la cooperación del sector	Bajo a Moderado	En proceso
Definir y reforzar el papel de los enlaces en la Submesa	Moderado	Mejorable. Existen ya lineamientos del MINREX sobre el papel de los enlaces en las Mesas.
Definir objetivos y funciones de la Submesa	Moderado	En proceso. Se está discutiendo un borrador de reglamento de la Submesa de Justicia.
Definir un plan de trabajo anual de la Submesa que permita el avance hacia el ES.	Bajo a moderado	En proceso. Se está trabajando en un plan de trabajo para el año 2006 y en la Hoja de Ruta de implementación del Plan Sectorial se dejarán establecidos los hitos necesarios para avanzar hacia el ES.
Elaborar un Código de Conducta del sector que contemple elementos como la alineación de la cartera de proyectos; la unificación de indicadores e informes de los cooperantes; la reducción y unificación de misiones, la planificación conjunta de la asistencia técnica para el sector; el intercambio de trabajos analíticos y evitar la duplicación de estudios	Bajo	Pendiente.

V. Grupo de Apoyo Presupuestario

Otra instancia de coordinación de la cooperación es la constituida por el **Grupo de Apoyo Presupuestario (BSG)**²¹². Este Grupo se crea en mayo de 2005 a raíz de la firma del Arreglo Conjunto de Financiamiento (AFC) para el Apoyo al Presupuesto General. Este Arreglo regula la ayuda financiera que prestan determinados donantes al Gobierno de Nicaragua para financiar el Plan

212 Budget Support Group en sus siglas en inglés.

Nacional de Desarrollo 2005-2009, de forma que se contribuya de una manera más eficaz a la implementación de las políticas de desarrollo del país y constituye el primer marco general para alinear la cooperación de los socios internacionales con las estrategias y políticas del Gobierno. El apoyo presupuestario en Nicaragua es muy reciente, los primeros desembolsos son del año 2004. El apoyo presupuestario se brinda en sustitución de la ayuda a través de proyectos. El AFC es un ejemplo expreso del compromiso de los socios internacionales con la armonización y el alineamiento y contempla procedimientos comunes para el diálogo sobre políticas, compromiso de proveer fondos y desembolsos, auditorías e informes, seguimiento y evaluación, intercambio de información, etc.

En una reciente evaluación sobre el apoyo presupuestario general llevada a cabo en diferentes países, entre ellos Nicaragua, se estimó que el instrumento tiene aún una eficacia moderada, dada la inestabilidad política del país, la cantidad de agencias y donantes implicados en el proceso y las ambigüedades y falta de coordinación aún existentes entre éstos, sin embargo, se constata que la firma del Arreglo Conjunto de Financiamiento representa un avance considerable en el diálogo en torno a las políticas nacionales.

El Grupo de Apoyo Presupuestario está integrado por el Gobierno de Nicaragua, la Comisión Europea, Finlandia, Alemania, Banco Mundial, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido. El Grupo se reúne dos veces al año y los progresos son evaluados anualmente mediante una Matriz de Evaluación del Desempeño (Matriz PAM) que incluye acciones e indicadores claves en diferentes sectores, incluido el sector de justicia.

En cuanto a la Matriz del sector justicia está orientada a la consecución de tres objetivos fundamentales: Lograr un sistema judicial que asegure la independencia, imparcialidad y profesionalismo; Mejorar la eficiencia y eficacia del sistema de administración de justicia; y Mejorar el acceso a la justicia para la población más vulnerable.

La principal crítica que se le ha hecho a la misma en los últimos informes y reuniones (mayo y septiembre de 2005), hace referencia a que le falta coherencia en el número y calidad de los indicadores del sector y por ello se trata de la matriz menos avanzada y depurada, lo que está planteando numerosos problemas para darle seguimiento a los avances en el sector. En este sentido se recomendaba en el último informe profundizar en su apropiación por las instituciones involucradas, mejorando la participación y fortaleciendo la coordinación interinstitucional, así como la necesidad de avanzar en el cumplimiento de las acciones y la depuración de algunos de los indicadores.

Otra de las críticas, proveniente de las instituciones, es que algunos de las metas no reflejan exactamente las prioridades del gobierno y de las instituciones nacionales, sino que están más vinculados a proyectos y programas de cooperación internacional, y que incluso algunos de estos proyectos aún no se han iniciado, lo que les impide poder cumplir con los mismos y supone un obstáculo a su apropiación.

En este contexto es importante destacar las acciones llevadas a cabo en los últimos meses por la SETEC y las instituciones, para depurar la matriz y avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas. Estos avances se han visto reflejados en la reunión del BSG de mayo de 2006, donde los donantes han reconocido expresamente avances realizados con el objetivo de mejorar el acceso a la justicia, si embargo, por otro lado han puesto de manifiesto los mínimos avances en el objetivo de lograr un sistema judicial que asegure la independencia, imparcialidad y profesionalismo.

Apéndice N° 3.- Diagnóstico económico del sector justicia

I. Introducción

El propósito del análisis de gastos del *sistema de justicia* es efectuar un estudio de la situación económica del sector, en paralelo al diagnóstico de las áreas sustantivas y eventualmente servir de base para la posterior implementación del Plan Justicia.

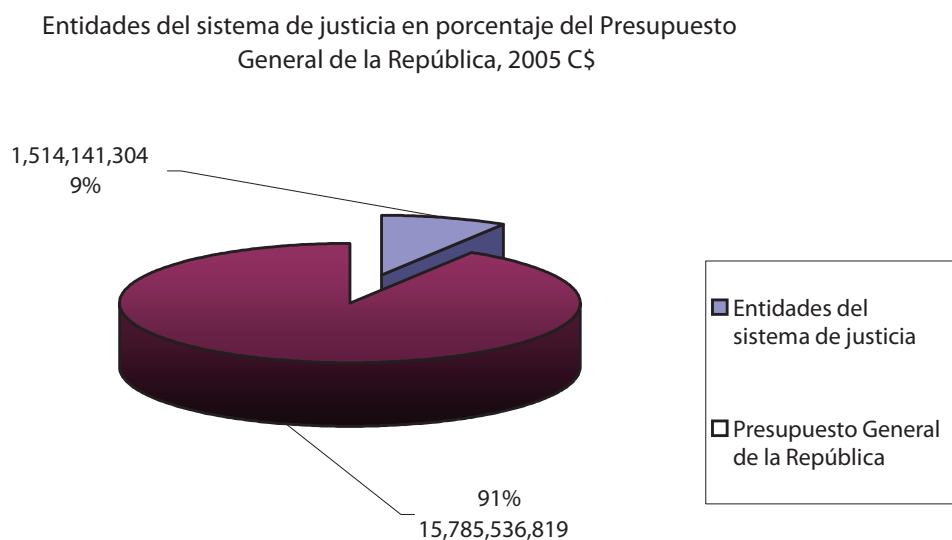
El documento toma en consideración: 1. Tres entidades del Gobierno Central (EGC), la Corte Suprema de Justicia (CSJ), El Ministerio de Gobernación (MIGOB)²¹³ y la Procuraduría General de la República (PGR); 2. Dos Órganos Autónomos del Estado: el Ministerio Público (MP) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDHH).

II. Análisis general²¹⁴

El presupuesto asignado a las instituciones del sector justicia en 2005 absorbió el 9.59% del Presupuesto General de la República aprobado para el año en mención.

La mayor asignación la obtuvo la CSJ (4.32%), lo cual supera en 0.32% el 4% establecido en el artículo 159 de la Constitución de la República. La menor asignación presupuestaria la obtuvo la PDDHH seguido por la PGR y el SPN.

El gráfico siguiente presenta un resumen de la asignación presupuestaria a las instituciones del Sector Justicia para el 2005.

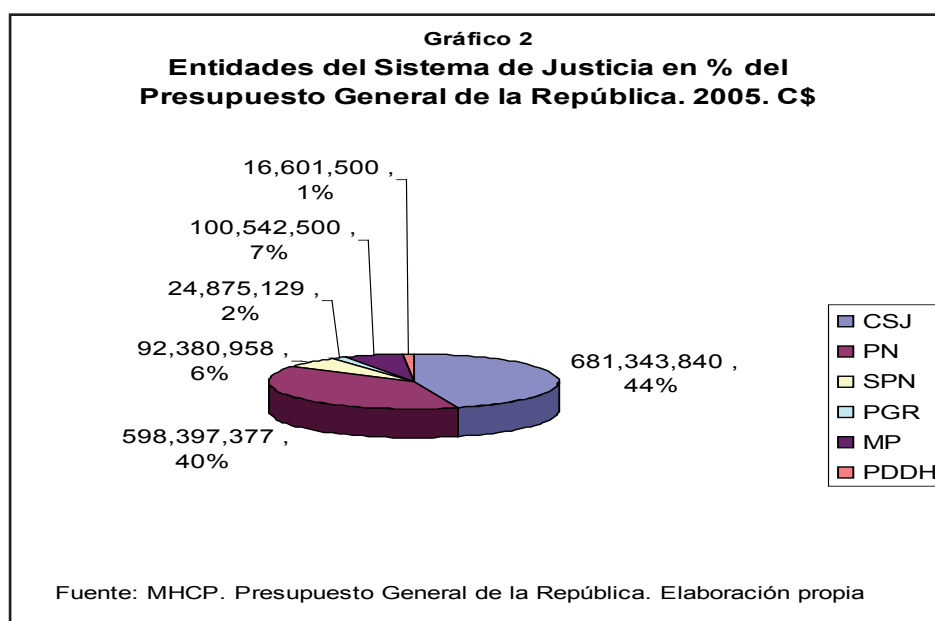


Fuente: MCHP. Presupuesto General de la República. Elaboración propia.

213 En particular La Policía Nacional (PN) y el Sistema Penitenciario Nacional (SPN) que dependen del MIGOB.

214 Las cuentas fiscales que siguen aparecen diferenciadas entre dos grupos: el Gobierno Central y los Órganos Autónomos del Estado. Si bien se presenta de este modo (todas juntas), en el presupuesto del país ello se presenta de manera distinta.

III. Las tres entidades del Gobierno Central



Los gastos anuales de las tres entidades del Gobierno Central (EGC), Corte Suprema de Justicia (CSJ), Ministerio de Gobernación (MIGOB) y Procuraduría General de la República (PGR) representan más de 7.0%-7.5% de los gastos totales del Presupuesto General de la República en el periodo 2003-2005. Además, los presupuestos de estas tres entidades superan el 90% de los gastos totales de todas las entidades en el mismo periodo.

En el caso de la Policía Nacional (PN) se ha considerado el presupuesto total de la institución para realizar el análisis. Si bien no se pudo obtener información sobre el presupuesto específico de Auxilio Judicial, se ha estimado que el presupuesto de AJ representaría aproximadamente el 10% del total del presupuesto de la PN.²¹⁵

El cuadro siguiente resume el periodo y refleja la importancia relativa de dichas entidades:

PRESUPUESTO (devengado) DE LAS TRES ENTIDADES DEL GOBIERNO CENTRAL	2003	2004	2005
En Porcentaje (%) del Presupuesto General de la República	7.03%	7.31%	7.58%
En Porcentaje (%) del Presupuesto Total de las 5 Entidades de Justicia	96.03%	94.72%	93.17%
- Corte Suprema de Justicia	37.11%	35.95%	37.46%
- Ministerio de Gobernación			
a. Policía Nacional	57.48%	57.22%	54.21%
b. Sistema Penitenciario Nacional	40.75%	39.22%	37.71%
- Procuraduría General de la República	4.17%	4.65%	5.10%
	1.43%	1.55%	1.51%

Fuentes: SIGFA, MHCP. Elaboración propia.

Se observa la importancia relativa de los presupuestos de esas tres entidades en el Presupuesto General de la República. Entre 2003 y 2005 los presupuestos de las tres EGC pasan de 7.03% a 7.58% del Presupuesto General de la República²¹⁶. Por otro lado, también se observa una disminución

²¹⁵ El Presupuesto de la PN no diferencia presupuesto según las diferentes Direcciones. El cálculo se realizó partiendo del personal y otros gastos asignados a la Dirección de Auxilio Judicial.

²¹⁶ En 2003 y 2004, a la CSJ fue asignado 2.71% y 2.77% respectivamente de los recursos totales del Presupuesto General de la República (presupuestos devengados). En 2005, la CSJ recibió 3.04% de los recursos totales de lo mismo (presupuesto

en la importancia relativa de los gastos presupuestarios de estas tres entidades con relación a los gastos totales del sistema de justicia. Los gastos de las tres EGC que representan 96.03% de los gastos de las 5 entidades del *Sistema de Justicia* en 2003 no representan más del 93.17% en 2005. Esta disminución es consecuencia de la importancia relativa creciente del presupuesto del Ministerio Público (OAE) en el presupuesto total del *sistema de justicia* (próxima sección).

Para el periodo 2003-2005, desde un punto de vista presupuestario, la Policía Nacional y la Corte Suprema de Justicia son las dos entidades que gastan más recursos de todas las instituciones concernidas del sistema de justicia. En 2005, esos gastos representan 37.71% y 37.46% de los gastos totales respectivamente. Desde un punto de vista presupuestario esas dos entidades son verdaderamente importantes porque absorben más del 75% de los recursos del sistema de justicia.

En términos relativos de gastos, en 2005 con 5.1% y 1.51% de los gastos totales respectivamente, el Sistema Penitenciario Nacional y la Procuraduría General de la República son mucho menos importantes.

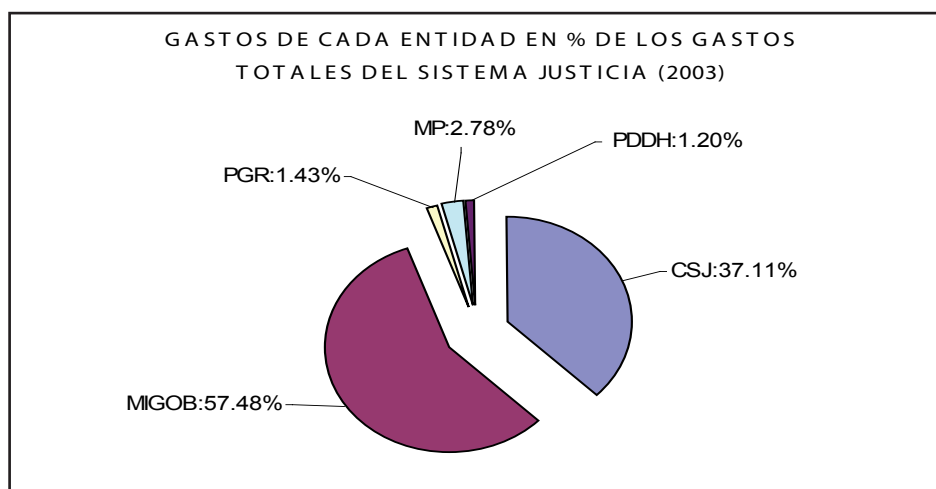
IV. Importancia jurídica y desequilibrio presupuestal (CSJ y MP)

Como se ha visto, la dimensión de las instituciones se refleja en el aspecto presupuestal, en donde destaca la CSJ y la PN, sobre las demás, siendo que la tercera institución que debiera tener un peso mayor por los servicios que brinda el Ministerio Público, aparece desfavorecida en términos de presupuesto.

Para comprender la importancia del Ministerio Público, que tiene a su cargo el papel investigador y acusador en el sistema de justicia penal, veamos los datos siguientes. En 2004 el total de causas que ingresaron fue de 78,743. De estas 45,851 fueron causas penales, es decir, el 58.22%, lo que representa el mayor peso de lo penal en el sistema de justicia, en donde tiene *incidencia directa* el Ministerio Público. En el mismo año 2004 el Ministerio Público había gastado solo el 4% del presupuesto de todas las entidades del *sistema de justicia* (contra el 36% para la CSJ).

Con 5.86% de los gastos totales (devengado) en 2005, la situación ha mejorado un poco para el MP. Sin embargo, los recursos asignados a esta institución, que solo tiene presencia en 65 de los 153 municipios de Nicaragua son relativamente insuficientes.

El gráfico siguiente resume la asignación de gastos a cada entidad en porcentaje:



Fuentes: SIGFA, MHCP; elaboración propia

devengado). En 2005, el presupuesto aprobado de la CSJ representó 3.75% de Presupuesto General de la República. La Constitución establece que la CSJ debe recibir cada año 4% de los ingresos totales del Presupuesto General de la República.

V. Recursos reales: El Presupuesto y su evolución

El incremento en términos reales de los recursos a disposición de las entidades crea mejores condiciones presupuestarias para el sistema. Entre 2003 y 2005, esos recursos aumentaron casi un 14%. Se trata de un incremento significativo y mucho más importante que el incremento real del Presupuesto General de la República. Se notará que se programa también un incremento en términos reales del 8.2% de los recursos a disposición de las entidades del sistema en el 2006 (un poco más importante que el incremento del Presupuesto General de la República).

PRESUPUESTOS	PORCENTAJE (%) DE INCREMENTO DE RECURSOS ENTRE 2003 y 2005 (En Términos Reales) (*)	PORCENTAJE (%) DE INCREMENTO DE RECURSOS ENTRE 2005 y 2006 (En Términos Reales) (*)
Presupuesto global de las entidades del Sistema de Justicia (= 1+ 2)	13.9 %	8.2 %
1. Entidades del Gobierno Central	10.5 %	9.2 %
Corte Suprema de Justicia	15.0 %	3.9 %
Ministerio de Gobernación	7.4 %	13.75 %
a. Policía Nacional	5.4 %	14.6 %
b. Sistema Penitenciario	39.6 %	3.8 %
Procuraduría General de la República	39.2 %	3.9 %
2. Órganos Autónomos del Estado	95.8%	- 5.0 %
Ministerio Público	140.5 %	-1.5 %
Procuraduría de los Derechos Humanos	-7.9 %	- 4.5 %
Memorandum: Presupuesto General de la República	2.6 %	7.6 %

(*) Para el periodo 2003-2005, se ha considerado el año 2003 como año base de referencia y una tasa de inflación. De 6.7% para 2004 y de 9.0% para 2005. Se ha hecho la comparación de los presupuestos devengados. Para 2005-2006 se ha considerado el año 2005 como año base de referencia y una proyección de la tasa de inflación de 7.3% para 2006. Se ha hecho la comparación entre el presupuesto aprobado (2005) y el presupuesto de La ley de Presupuesto (2006).

Fuentes: Las entidades concernidas, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), FMI, Banco Mundial; Elaboración propia.

Sin embargo el incremento real de recursos para el periodo 2003-2005 *no fue repartido de forma equitativa*. La CSJ recibió nominalmente (no en porcentaje) la parte más importe de recursos, aunque el incremento real de recursos fue únicamente del 15%. Ese incremento es una respuesta a la previsión constitucional (obligación de asignación del 4% de los recursos presupuestarios a la CSJ).

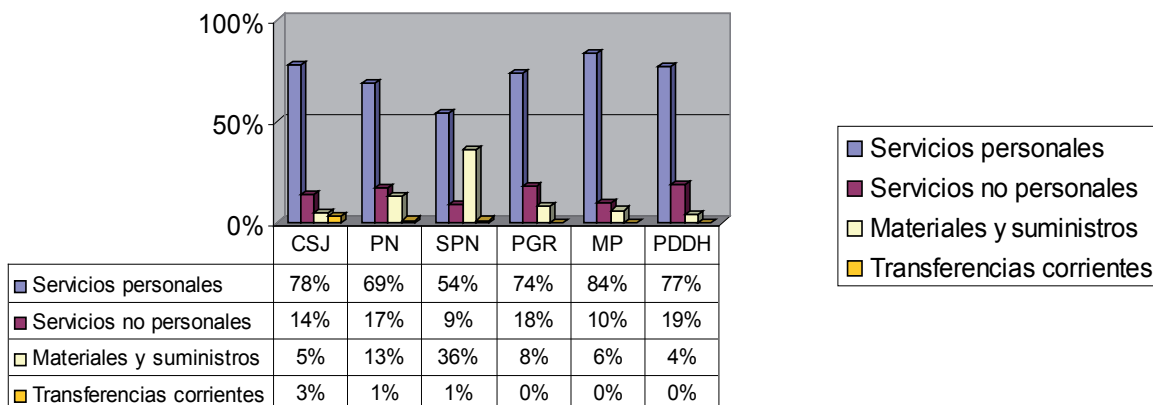
El MP, el SPN y la PGR son las tres entidades que se han beneficiado más del incremento real de recursos en el periodo. En el MP hubo un incremento real de 140% entre 2003 y 2005. El SPN y la PGR tuvieron incrementos reales de sus recursos de 39.6% y 39.2% respectivamente.

Como se constata, la CSJ, el SPN, la PGR y el MP recibieron los incrementos en porcentaje más importantes del sistema de justicia entre 2003 y 2005. La PN fue la entidad que recibió en porcentaje el incremento más bajo de esas entidades en el periodo.

Se notará por otro lado que la PDDHH fue muy desfavorecida con una disminución en los recursos reales recibidos en el periodo.

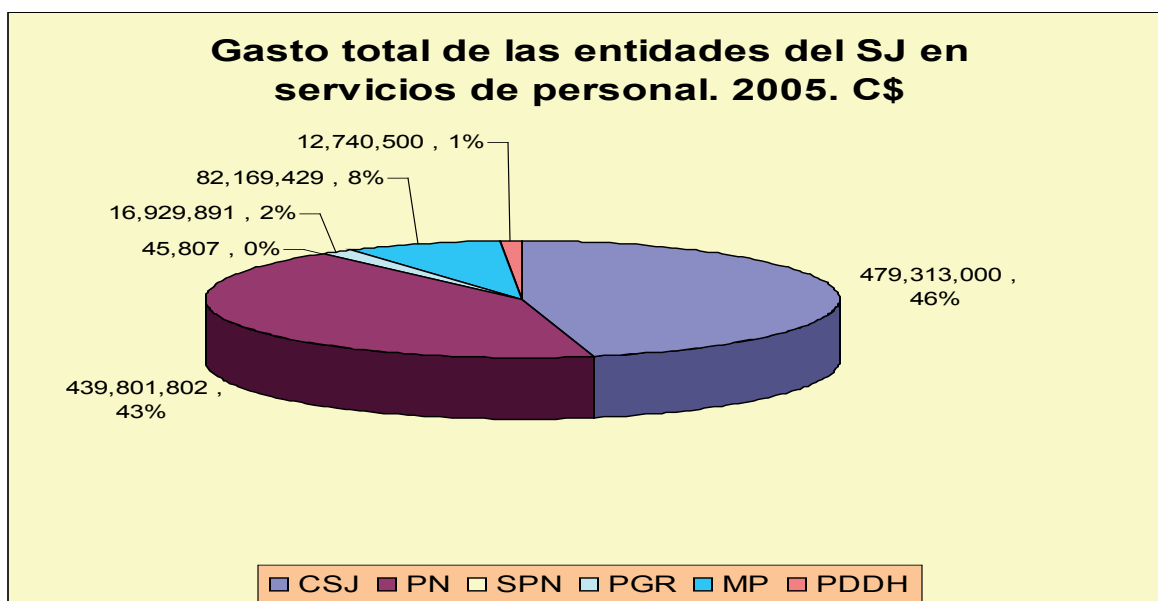
La concentración del gasto en todas las instituciones del SJ se encuentra en los servicios personales (salarios). En el gráfico siguiente se expresa la distribución del gasto en cuatro grupos principales (servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros y transferencias corrientes):

Asignación de los gastos presupuestarios. (2005)



Fuente: MSCP. Presupuesto General de la República. Elaboración propia.

Del total del presupuesto asignado al SJ para servicios personales (C\$ 1,031,000,429), se puede observar que el SPN gasta menos del 1%, seguido por la PDDHH con un 1% y la PGR con el 2%. El gasto por institución se puede apreciar en el gráfico siguiente:



Fuente: MHCP. Presupuesto General de la República. Creación propia.

El rubro con mayor absorción del presupuesto en todas las instituciones es el salario.

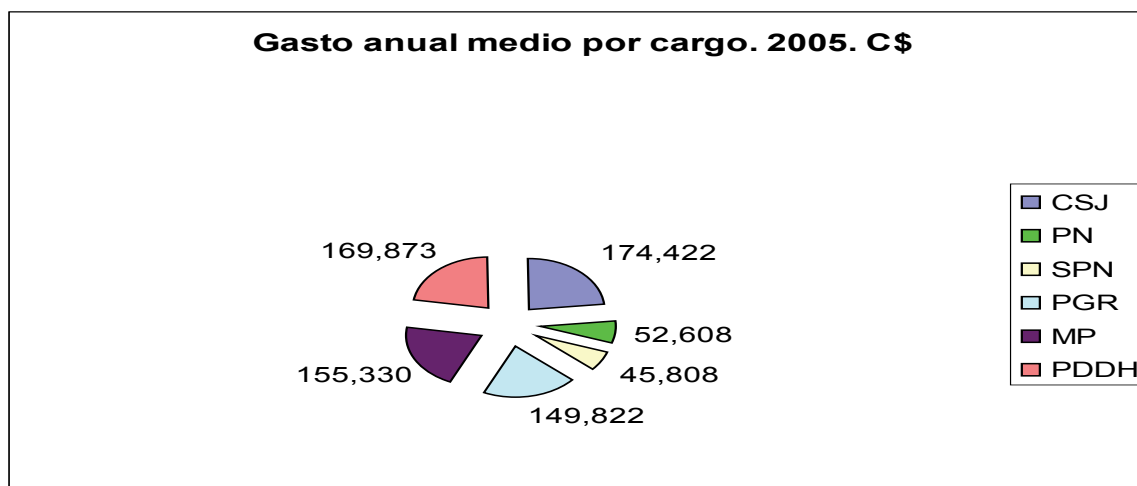
2005	CSJ	PN	SPN	PGR	MP	PDDH
CANTIDAD DE CARGOS	2,748	8,360	1,038	113	529	75
<i>Monto servicios de personal</i>	479,313,000	439,801,802	45,807	16,929,891	82,169,429	12,740,500

Fuente: MHCP. Presupuesto General de la República. Creación propia

El gasto medio por cargo para el SJ en el año 2005 varía ente C\$174,422 y C\$ 45,808 córdobas. El rubro de salarios es donde se aprecia una de las mayores desigualdades existentes en el SJ. Los gastos anuales medios para cada cargo en la CSJ son relativamente muy elevados y los más elevados de todas las instituciones concernidas. Los mismos gastos son también muy elevados en la PDDH, en el MP y en la PGR. Se nota una concentración del monto salarial en los cargos de dirección entre 2003 y 2006. Esta concentración se ha acentuado en el periodo 2003-2006 para la CSJ. Para la PGR y el MP en 2006 se observa una concentración menor del monto salarial en los cargos de dirección.

En este sentido se recomienda ejercitar en el futuro un estricto control sobre estos gastos especialmente en la CSJ y en la PDDH, y una repartición futura más apropiada de los recursos salariales entre los diversos grupos.

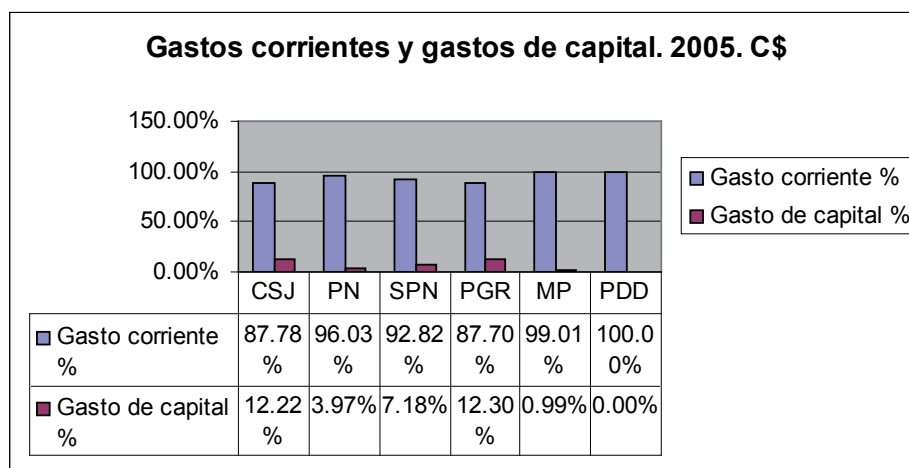
El comportamiento del salario anual medio por cargo para el 2005 se puede observar en la tabla siguiente:



Fuente: MHCP. Presupuesto General de la República. Creación propia.

Los gastos corrientes del SJ son del 92% del total del presupuesto del sistema (C\$1,396,451,242) y solo un 8% (C\$ 117,690,062) es absorbido por gastos de capital. La institución con mayor gasto corriente es el MP. El gasto de capital es relativamente bajo lo que incide directamente en las condiciones de la infraestructura sobre todo en aquella que se encuentra fuera de Managua.

Una panorámica general de todas las instituciones se observa en el gráfico siguiente:



Fuente: MHCP. Presupuesto General de la República. Elaboración propia.

Finalmente, otra de las conclusiones del estudio es que existe una desigualdad en la repartición geográfica general de los gastos (recursos) con una tendencia a favorecer la zona de Managua (ciudad/departamento). En este sentido se ha observado un proceso de concentración de los gastos corrientes y de capital en la región de Managua entre 2003 y 2005. Además, en el mismo periodo, se nota una fuerte concentración de los gastos de capital en la región de Managua y en el caso de la CSJ en la sede central de la CSJ. Se necesitará en el futuro limitar ese proceso de concentración geográfica, considerando los aspectos de carga y eficiencia.

VI. Financiamiento del Presupuesto de la CSJ, del MIGOB y de la PGR

El presupuesto del *sistema de justicia* es financiado por recursos del Tesoro y rentas con destino específico²¹⁷, cooperación externa y alivio a la deuda. El sistema no genera recursos propios a través de tasas judiciales como ocurre en otros países de Latino América. La Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial en Nicaragua afirman la gratuidad de la justicia²¹⁸.

FUENTES FINANCIAMIENTO ENTIDADES (*)	2003			2004			2005		
	CSJ	MIGOB	PGR	CSJ	MIGOB	PGR	CSJ	MIGOB	PGR
1. FUENTE DEL TESORO	94.8%	97.6%	94.5%	94.0%	96.2%	86.4%	91.2%	98.7%	88.3%
Fuente del tesoro	87.2%	91.3%	94.5%	86.2%	90.0%	85.9%	84.6%	88.9%	87.7%
Rentas (**)	7.6%	6.3%	--	7.8%	6.2%	--	6.6%	9.8%	0.00%
2. COOPERACION EXTERNA	5.2%	2.4%	5.5%	5.9%	3.8%	13.3%	8.2%	1.3%	11.7%
Donaciones	--	1.2%	5.5%	--	3.6%	13.3%	1.9%	0.2%	11.7%
Préstamos	5.2%	1.2%	--	5.9%	0.2%	--	6.3%	1.1%	--
3. ALIVIO BID (***)	--	--	--	--	--	0.3%	--	0.08%	0.15%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(*) Datos del presupuesto aprobado (**) Rentas con destino específico

(***) Eso es la contribución (relativamente modesta) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al financiamiento de algunas actividades del presupuesto.

Fuentes: SIGFA, MHCP; elaboración propia

217 Las rentas específicas son relativamente importantes para la CSJ. Son generadas en gran parte por el Registro Público de la Propiedad. En referencia al Registro Público de la Propiedad véase también III.1.1 b).

218 Art. 165 de la Constitución de Nicaragua y Art. 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley No. 260 del 7 julio 1998).

Prácticamente la cooperación externa financió solo los gastos de capital entre 2003 y 2005.

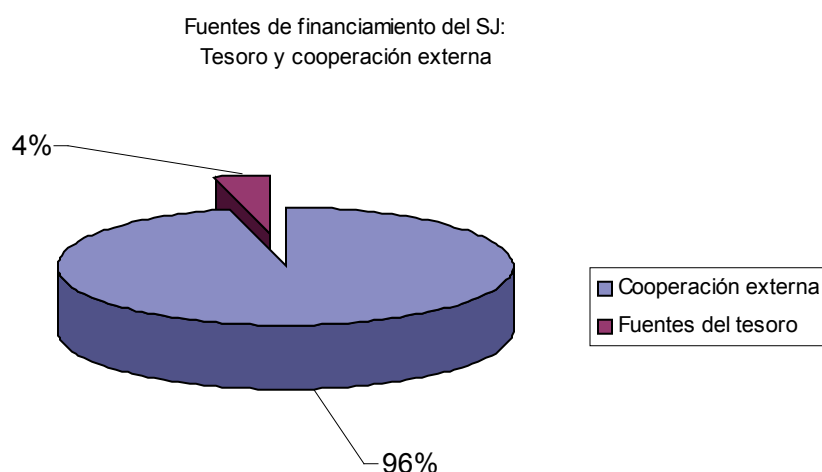
El volumen económico de las fuentes de financiación de las instituciones en el año 2005 se observa en la tabla siguiente:

Córdobas CS

CSJ	CSJ	MIGOB	PGR	MP	PDHH	TOTAL ENTIDADES
Fuente del Tesoro	625,588,000	813,199,534	21,961,655	100,542,500	16,601,500	1,577,893,189
Fuente del Tesoro	581,948,000	731,907,209	21,814,727	100,542,500	16,601,500	1,452,813,936
Rentas con destino específico	43,640,000	80,592,325	-	-	-	124,232,325
Alivio		700,000	146,928			846,928
Cooperación Externa	55,755,840	10,484,570	2,913,474	-	-	69,153,884
Donaciones	13,014,224	1,484,570	2,913,474	-	-	17,412,268
Préstamos	42,741,616	9,000,000	-	-	-	51,741,616
TOTAL	681,343,840	823,684,104	24,875,129	100,542,500	16,601,500	1,647,047,073

Fuente: MHCP. Presupuesto General de la República. Elaboración propia.

En 2005 la cooperación aportó recursos equivalentes al 4% del presupuesto total de las entidades. Para las tres entidades consideradas, la CSJ, el MIGOB y la PGR, la cooperación externa en las fuentes de financiamiento de los gastos totales gana en importancia relativa en el período 2003-2005.



Fuente: MHCP. Presupuesto General de la República.
Elaboración: Propia

En 2003, 45% de los gastos de capital aprobados de la CSJ tenían que ser financiados por la cooperación externa (préstamos). En 2004 y 2005 fueron 49% y 59% de los gastos respectivamente. Además, en 2005 el 15% de los gastos de capital aprobados fueron financiados por donaciones externas.

Para el MIGOB, el financiamiento externo que interesa es el correspondiente a la PN (no hay financiamientos externos de los gastos de la entidad SPN en el período 2003-2005). En 2003, 2004 y 2005 según el Presupuesto General de la República hubo donaciones programadas de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) US\$ 31.0 millón. Además hubo también una donación de Japón en 2004 para US\$ 11.0 millón.

Para el periodo 2003-2005 la PGR recibió donaciones para un total de US \$ 11.0 millón.

6.1. Presupuesto del Sistema de Justicia: comparación con otros países

En el 2005, el presupuesto *per capita* del Poder Judicial en Nicaragua fue de US \$ 7.33. Eso significa que el Estado ha gastado esa suma para servicios de justicia por cada habitante en 2005. Además, los gastos asignados al Poder Judicial representaron el 1.04% del PIB en 2005.

En la tabla siguiente se hace una comparación a nivel latinoamericano:

PAISES	PRESUPUESTO PER CAPITA ASIGNADO AL PODER JUDICIAL EN 2005 (*)	PRESUPUESTO PER CAPITA ASIGNADO A LA POLICIA EN 2005 (*)	GASTOS ASIGNADOS AL PODER JUDICIAL EN % DEL PIB EN 2005 (*)	GASTOS ASIGNADOS A LA POLICIA EN % DEL PIB EN 2005 (*)
Bolivia	US \$ 5.5	US \$ 11.14	0.49%	1.11%
Brasil (federal)	US\$ 27.8	US \$ 1.22	--	--
Colombia (justicia ordinaria)	US \$ 6.69	US \$ 25.45	0.37%	1.42%
Costa Rica	US \$ 44.1	US \$ 8.74 (Policía judicial)	0.29%	0.21% (Policía Judicial)
Ecuador	US \$ 10.5	US \$ 26.81	--	--
El Salvador	US \$ 26.7	US \$ 20.71	1.11%	0.85%
Guatemala (Consejo Carrera Judicial)	US \$ 4.2	US \$ 13.98	0.32%	0.63%
Honduras	US \$ 5.36	--	0.58%	--
NICARAGUA	US \$ 7.30	US \$ 5.78	1.04%	0.80%
Paraguay	US \$ 6.4	--	--	--
Puerto Rico	US \$ 68.3	US \$ 192.82	--	--

(*) Los datos sobre la población son de 2004 excepto para El Salvador y Guatemala y Puerto Rico (2003) y Costa Rica (2002). Los datos presupuestarios para el Poder Judicial y para la Policía son generalmente para 2004. Los PIB (2005) son de los indicadores sobre el Desarrollo del Banco Mundial. Fuente: Elaboración propia a partir de datos (para cada país) de CEJA/ Centro de Estudios de Justicia de las Américas (www.ceja.org) y Comisión Andina de Juristas (www.cajpe.org.pe)

Entre países considerados, Nicaragua se encuentra en el grupo de los siete países con menores gastos por habitante. Pero en porcentaje del PIB los gastos asignados al Poder Judicial fueron relativamente buenos en 2005. Se notará también que en Bolivia, Honduras, Colombia, Guatemala y Paraguay se gastó menos en justicia y por cada habitante que en Nicaragua.

Ese primer resultado es favorable a Nicaragua en el sentido que los países mencionados todos tienen un Producto Nacional Bruto (PNB) *per capita* mucho más elevado (un nivel de vida superior) que Nicaragua²¹⁹. Se notará que en la región un país como el Salvador, que tiene un nivel de vida más elevado (PIB *per capita* de US\$ 2100 en 2004) que Nicaragua, su Poder Judicial gasta (*per capita*) más del triple que Nicaragua.

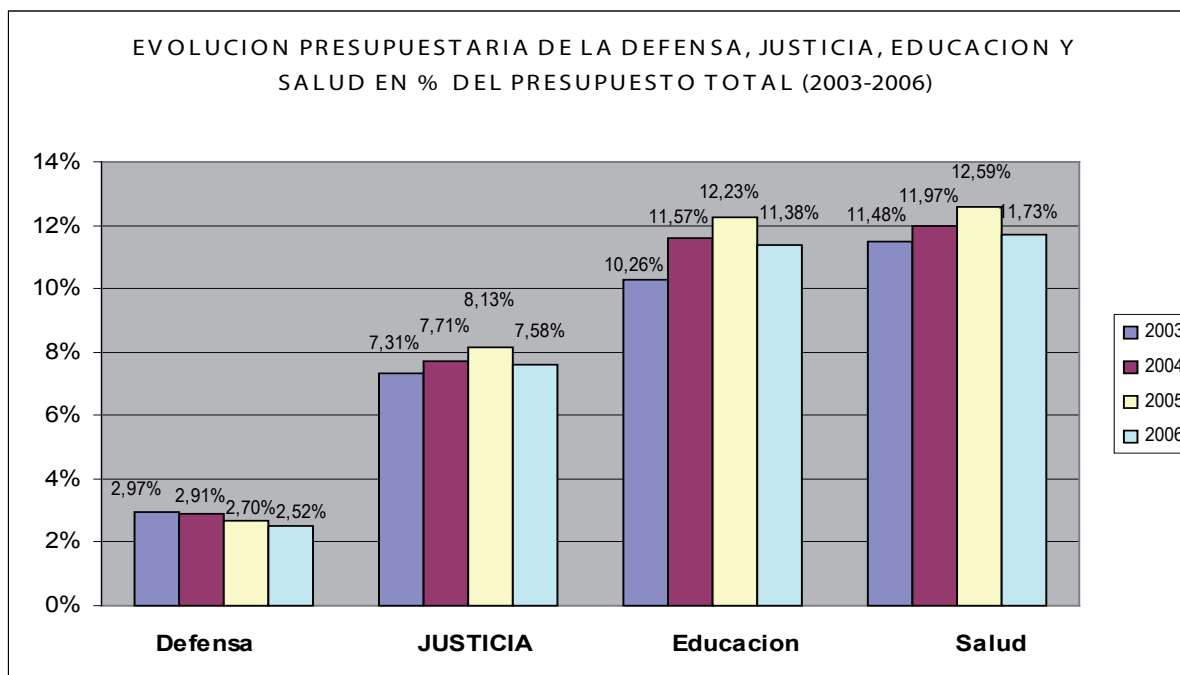
Además, los gastos asignados al Poder Judicial en porcentaje del PIB en 2005 son más elevados que los mismos de los países de Centro América, con excepción de El Salvador. La situación es diferente con los gastos *per capita* para la Policía²²⁰. Nicaragua no puede competir de ninguna manera con los países de la región y se encuentra en uno de los niveles más bajos en el grupo de países considerados. Sin embargo, los gastos para la PN en porcentaje del PIB son comparables a los mismos gastos de El Salvador y superiores a los otros países de la región.

219 En 2004 el PNB per capita de Nicaragua era de US\$ 710.0. El de Bolivia era de US\$ 900.0, Honduras, US\$ 930.0, Colombia, US\$ 1,820.0 y Guatemala US\$ 1,910.0. Fuente: Indicadores sobre el Desarrollo del Banco Mundial

220 Los datos presentados por CEJA (Centro de Estudio de las Américas) que hemos adoptado aquí toma en consideración la totalidad de la Policía Nacional (PN). Sin embargo el Auxilio Judicial que es parte de la PN está tratada en el anexo de III.2 adonde hay datos presupuestarios de esta actividad. Hay que señalar que datos presupuestarios desagregados sobre el Auxilio Judicial no existen en el presupuesto oficialmente aprobado del MIGOB. La situación es la misma para la Comisaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia y el Laboratorio de Criminalística.

VII. El Sistema de Justicia y los otros sectores de la economía

Al comparar el presupuesto de las entidades del *sistema de justicia* con el presupuesto de otros sectores de la economía se ha tomado en consideración el periodo 2003-2005 y datos presupuestarios devengados. Se ha tomado también en consideración el año 2006 y los datos aprobados relativos. Como se puede observar, en el periodo 2003-2005, el presupuesto de las entidades del *sistema de justicia*, representa como en *Educación* y *Salud* un porcentaje de recursos siempre más importante pasando de 7.31% en 2003 a 8.13% del Presupuesto del Gobierno Central en 2005. Se notará que el sector *Defensa* perdió en importancia relativa. En 2006, las entidades del *sistema de justicia*, como los tres otros sectores mencionados, perdieron todos en importancia relativa en porcentaje del Presupuesto del Gobierno Central.



Fuentes: Elaboración propia a partir de datos devengados para los presupuestos y aprobados para los presupuestos 2005-2006 (SIGFA, MHCP)

Además, las entidades del *sistema de justicia* recibieron en términos nominales 32% más recursos entre 2003 y 2005. Ese aumento es superior al aumento del Presupuesto del Gobierno Central que recibió 19.3% más recursos en el mismo periodo. El aumento mencionado de las entidades del *sistema de justicia* es superior también al aumento de recursos del sector *Defensa* y del sector *Salud* en el periodo 2003-2005 (+6.97% y +30.76% respectivamente). De los sectores considerados y durante el periodo 2003-2005 solamente el sector *Educación* recibió más recursos que las entidades del *sistema de justicia* (+42%).

Además, los datos presupuestarios aprobados para 2006 indican que solamente al sector *Defensa* fueron asignados recursos adicionales inferiores (en porcentaje comparativo al presupuesto aprobado de 2005 y en C \$ de cada año) a las entidades del *sistema de Justicia*.

VIII. Gasto presupuestario y carga de trabajo de las instituciones

El análisis de las estadísticas del 2004, permitió hacer estimaciones del gasto promedio por causa. Las 260,764 causas atendidas en 2004 tuvieron un gasto promedio de C\$23,032 córdobas.

2004	CSJ	PN	PGR	MP	PDDH
Gasto promedio por causa	3,923	6,068	2,070	2,164	8,807
Número de causas	126,126	96,829	10,286	25,587	1,936

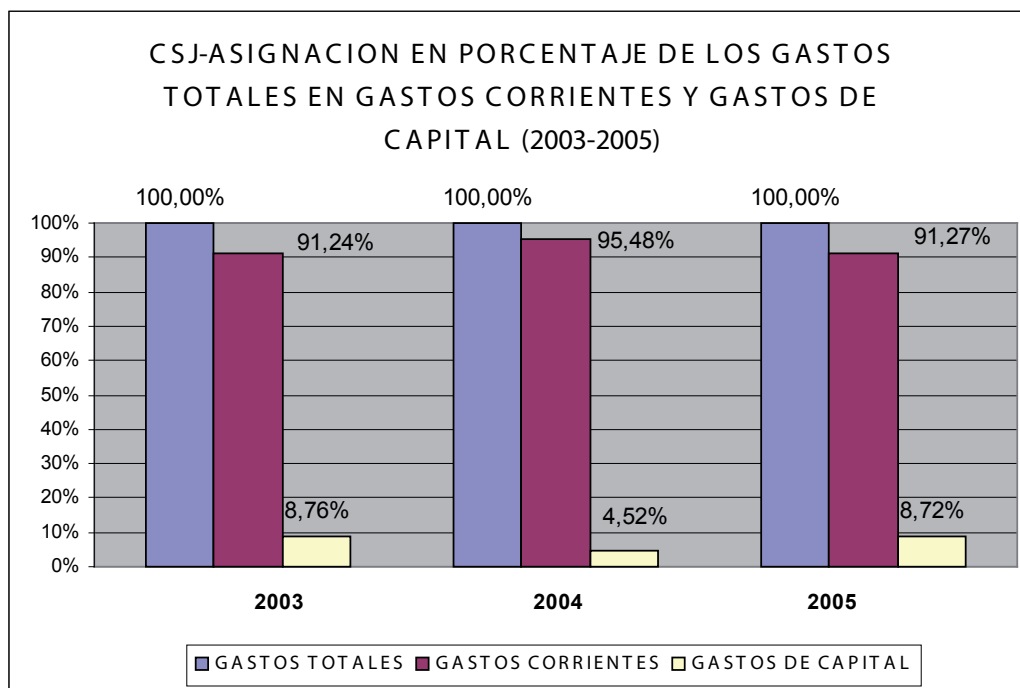
La media cambia entre una institución y otra. No se tuvo acceso a información sobre carga de trabajo por circunscripción para todas las instituciones lo que dificultó la estimación de eficiencia. Sin embargo, llama la atención los elevados costos en instituciones con menor número de causas atendidas y con mayor gasto como es el caso de la PDDH y por el contrario instituciones con mayor número de causas atendidas y con menor gasto promedio como es el caso de la CSJ.

Por otro lado, los gastos unitarios por carga del MP son relativamente muy bajos y demasiado bajos en comparación con los gastos de carga de la CSJ.

8.1. Corte Suprema de Justicia

Los gastos corrientes de la CSJ (aprobados y devengados) aumentaron en C\$ de cada año y en términos reales entre 2003 y 2005 (+ 40.21% y + 33.79% respectivamente).

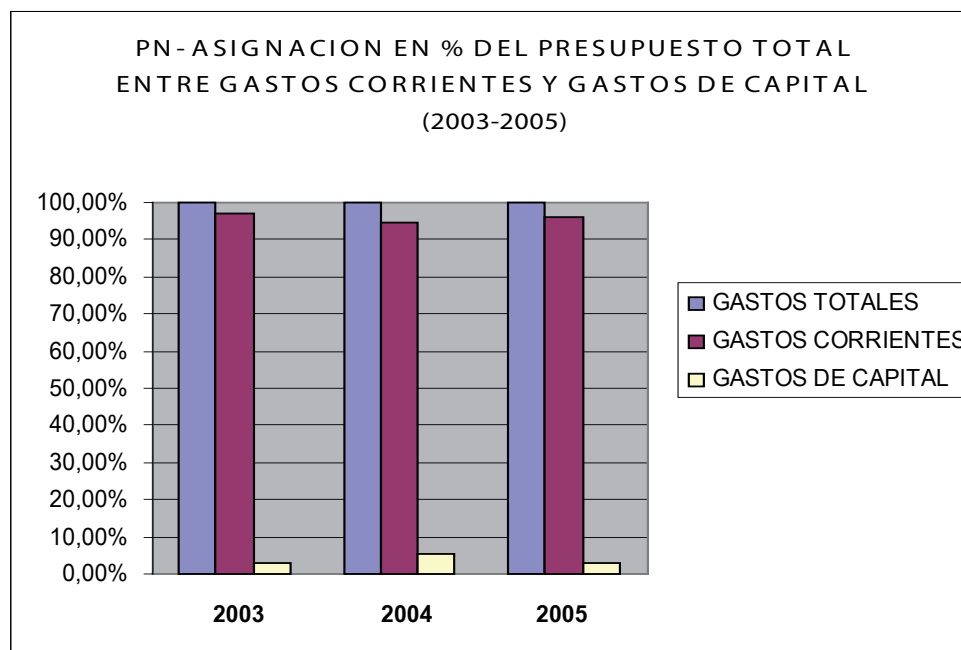
Los gastos de capital representan anualmente entre 11.0% y 12.0% de los gastos totales del presupuesto aprobado entre 2003 y 2005. Esta proporción se reduce ulteriormente para los presupuestos devengados como consecuencia de la absorción limitada de recursos provenientes en gran parte de donaciones y préstamos externos, que además tradicionalmente han sido clasificados como gastos de capital en su totalidad. En los presupuestos aprobados, en 2003 se programó que 45% de los gastos de capital serían financiados por préstamos externos. En 2004 y 2005, fueron 49% y 59% de los gastos respectivamente. Además en 2005, 15% de los gastos de capital aprobados tenían que ser financiados por donaciones externas.



Fuente: CSJ, SIGFA, MHCP. Elaboración propia.

8.2. La Policía Nacional (PN)

Los gastos corrientes (aprobados y devengados) aumentaron en C \$ de cada año y en términos reales entre 2003 y 2005²²¹:



Fuente: CSJ, SIGFA, MHCP. Elaboración propia.

Sobre los gastos de capital, éstos son irregulares. Representan anualmente entre 3.0% y 5.0% de los gastos totales del presupuesto devengado entre 2003 y 2005. En 2003, los gastos de capital se concentraron esencialmente en un proyecto de reestructuración y fortalecimiento institucional y ampliación de la cobertura de la Policía financiado en gran parte por Suecia (C\$ 9,671,636 o 54% del total de los gastos de capital para 2003). El mismo proyecto continuó en 2004 y 2005 siendo el proyecto más importante de la PN. En 2004, hay que mencionar también el proyecto de adecuación del sistema de detención preventiva de la PN (Fase II) de C\$ 11, 277,964 (alrededor de 30% de los gastos de capital aprobados para 2004) financiado con una donación de Japón.

8.3. El Sistema Penitenciario Nacional (SPN)

La estructura de los gastos presupuestarios del SPN con más de 95% de gastos corrientes es similar a la estructura de los gastos de la PN. Esos gastos corrientes (aprobados y devengados) aumentaron de manera significativa en C\$ de cada año y en términos reales entre 2003 y 2005²²².

Los gastos de capital (devengados) aunque limitados aumentaron regularmente para casi triplicarse en C\$ de cada año. En porcentaje de los gastos totales devengados aumentaron de 4.2% en 2003 a 6.8% en 2005. Hay que notar que todos los fondos para gastos de capital provinieron de rentas del Tesoro Público. No hubo ningún aporte de fondos extranjeros (préstamos o donaciones).

²²¹ Para la PN el aumento real de recursos totales durante el periodo 2003-2005 fue de 5.4% (15% para la CSJ) superior al aumento real del Presupuesto General de la República.

²²² Para el SPN el aumento real de recursos totales durante el periodo 2003-2005 fue de casi 40% (15% para la CSJ y de 5.4% para la PN) superior al aumento real del Presupuesto General de la República.

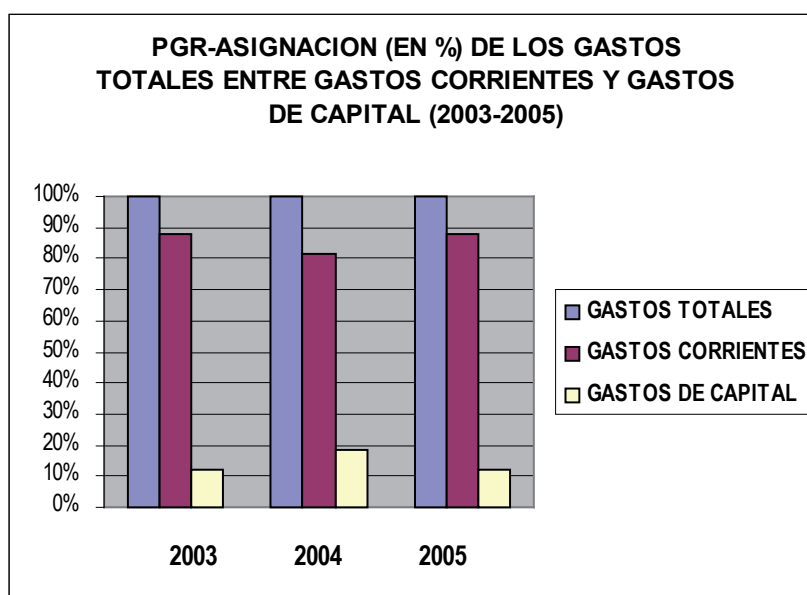
SISTEMA PENITENCIARIO (SPN)	2003		2004		2005	
	APROBADO	DEVENGADO	APROBADO	DEVENGADO	APROBADO	DEVENGADO
1. Gastos Corrientes (C \$)	54,891,863	55,203,163	65,662,548	68,071,241	85,744,508	87,604,361
2. Gastos Corrientes (%)	95.6%	95.8%	96.3%	95.5%	95.0%	93.2%
3. Gastos de Capital (C \$)	2,500,000	2,417,467	2,500,000	3,856,867	6,636,450	6,381,849
4. Gastos de Capital (%)	4.4%	4.2%	3.7%	4.5%	5.0%	6.8%
5. Total (=1+3)	57,391,863	57,620,630	68,162,548	71,928,108	92,380,958	93,986,210
6. Total (=2+4)	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Sistema Integrado para Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP); Elaboración propia.

En 2003 los gastos de capital del SPN fueron programados para la construcción de un *Centro Especial para Adolescentes*. De los C\$ 2, 500,000 programados, C\$ 2, 417,000 fueron gastados (devengados)²²³. En 2004 también C\$ 2, 500,000 fue programado para gastos de capital y para un solo proyecto de *Rehabilitación del Sistema penitenciario de Tipitapa*. Los gastos (devengados) alcanzaron C \$ 2, 764,267. Además fondos para gastos de capital adicional fueron asignados para otro proyecto de rehabilitación del *Sistema Penitenciario de Esteli y Granada* para el cual se gastaron (devengados) C\$ 1, 092,600.

8.4. Procuraduría General de la República (PGR)

Los gastos presupuestarios de la PGR son esencialmente gastos corrientes como se puede ver en el Gráfico siguiente:



Fuente: SIGFA, MHCP. Elaboración propia. Datos devengados

223 La construcción del centro que se encuentra en Tipitapa duró casi dos años. El centro fue inaugurado en abril 2006 con una capacidad de albergue de 80 jóvenes. Actualmente el centro tiene 62 jóvenes. Fuente: Sistema Penitenciario Nacional, junio 2006.

Estos aumentaron (devengados) en C\$ de cada año y en términos reales entre 2003 y 2005²²⁴:

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR)	2003		2004		2005	
	APROBADO	DEVENGADO	APROBADO	DEVENGADO	APROBADO	DEVENGADO
1. Gastos Corrientes (C \$)	17,988,948	16,347,121	17,877,180	17,396,791	21,814,727	22,755,691
2. Gastos Corrientes (%)	93.6%	88.0%	83.8%	81.7%	87.6%	88.0%
3. Gastos de Capital (C \$)	1,232,554	2,209,166	3,448,188	3,891,330	3,060,402	3,080,163
4. Gastos de Capital (%)	6.4%	12.0%	16.2%	18.28%	12.4%	12.0%
5. Total (=1+3)	19,221,502	18,556,287	21,325,368	21,288,121	24,875,129	25,835,854
6. Total (=2+4)	100%	100%	100%	100%	100%	100%

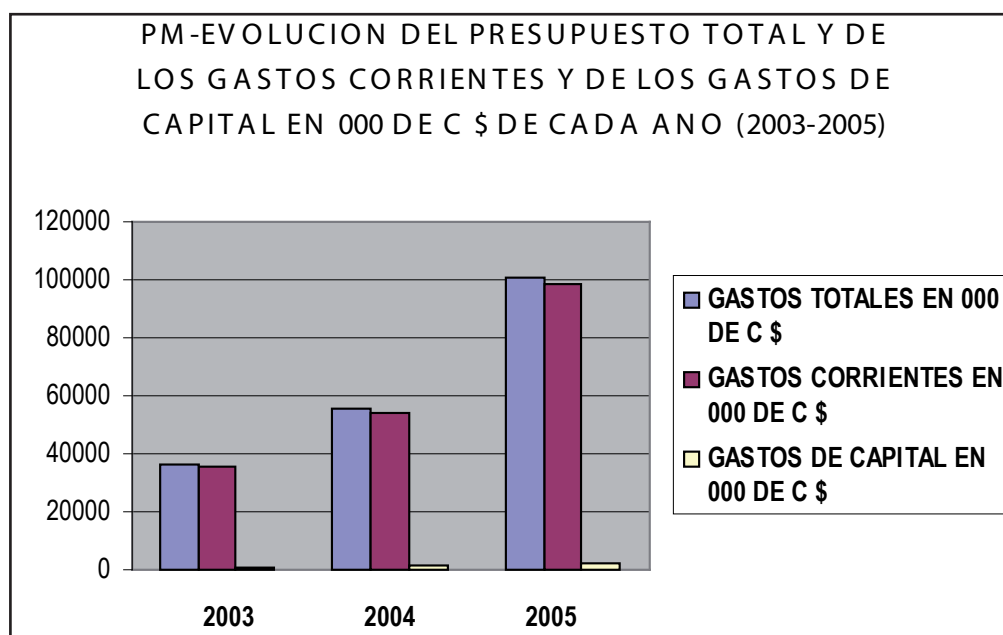
Fuente: Sistema Integrado para Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Elaboración propia.

Los gastos de capital representan anualmente entre 12.0% y 18.0% de los gastos totales del presupuesto devengado entre 2003 y 2005.

Los gastos de capital devengados, se concentran prácticamente en el proyecto de Apoyo a la Procuraduría del Medio Ambiente que inició en 2003 y que fue financiado en gran parte por donaciones de Dinamarca (Danida).

8.5. Ministerio Público (MP)

Los gastos presupuestarios son esencialmente gastos corrientes que aumentaron (devengados) de manera significativa en C \$ de cada año y en términos reales entre 2003 y 2005²²⁵:



Fuente: SIGFA, MHCP; Elaboración propia. Datos devengados

224 Entre 2003 y 2005 los gastos totales de la PGR aumentaron de 39.2% en términos reales, un aumento de la misma magnitud que el SPN.

225 Entre 2003 y 2005 los gastos totales del MP aumentaron de 140%.2% en términos reales. Eso es el aumento más importante de todas las entidades consideradas en el presente diagnóstico.

Los gastos de capital del MP, que son esencialmente gastos para equipo de oficina, muebles y para computación, son relativamente muy bajos representando anualmente alrededor de 2.0% de los gastos totales (devengados).

8.6. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDHH)

Los gastos (aprobados) para la PDDH disminuyeron en términos reales casi un 8.0% entre 2003 y 2005 (aunque hubo un incremento nominal de esos gastos). En este sentido, en la PDDHH hubo una evolución presupuestaria opuesta a la evolución de las otras entidades analizadas y no se benefició del incremento real de recursos de esas últimas. No hubieron gastos de capital en 2003 y 2005.

PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (PDDH)	2003	2004		2005
		APROBADO	APROBADO	
1. Gastos Corrientes (C \$)	15,500,00	16,192,800	14,468,644	16,601,500
2. Gastos Corrientes (%)	100%	95.0%	84.8%	100%
3. Gastos de Capital (C \$)	--	858,400	2,582,556	--
4. Gastos de Capital (%)	0.0%	5.0%	15.2%	0.0%
5. Total (=1+3)	15,500,000	17,051,200	17,051,200	16,601,500
6. Total (=2+4)	100%	100%	100%	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP); Elaboración propia.

IX. El Sistema de Justicia y los Pobres. ¿Financian los pobres los servicios de justicia de los ricos?

9.1. El Sistema de Justicia y los Pobres

Si bien no se cuenta con evidencias empíricas sobre cuanta gente no accede a la justicia, es obvio que en Nicaragua uno de estos factores de exclusión es la pobreza. No existen datos directos que señalen el porcentaje de población que no accede, pero partimos de situaciones objetivas como el porcentaje de pobres extremos (alrededor del 25%), que de seguro no podrán ser usuarios de servicios, pues no pueden siquiera cubrir sus necesidades calóricas mínimas. El estudio ha hecho una aproximación y ha encontrado en algunos casos cierta relación entre el total de carga y la pobreza extrema, lo que implicaría que a mayor pobreza menor carga, menor litigación. Sin embargo esta relación no es absoluta.

CIRCUNSCRIPCIONES	TOTAL CARGA TODAS LAS MATERIAS (2004)	TOTAL CARGA TODAS LAS MATERIAS (En %)	% DE POBREZA EXTREMA (2001)
1. Las Segovias	12,273	9,73%	31,5%
2. Occidente	16,847	13,35%	19,95%
3. Managua	39,969	31,68%	3,6%
4. Oriente	15,258	12,09%	14,9%
5. Sur	10,071	7,98%	18,65%
6. Norte	11,654	9,23%	34,45%
7. Central	15,261	12,0%	32,8%
8. RAAN	2,868	2,27%	43,7%
9. RAAS	1,925	1,52%	30,8%
Total	126,126	100%	

Fuente: SIGFA, MHCP; *Diagnostico General*, Capítulo IV, 4.4 Elaboración propia

En la circunscripción de Managua, que tiene el porcentaje de pobreza extrema más bajo encontramos la parte más importante de carga de trabajo. Eso implica un acceso relativamente más elevado a los servicios de justicia que circunscripciones como la RAAN y la RAAS con porcentajes de pobreza extrema muy elevados. Las circunscripciones de Oriente, Sur y Occidente tienen también porcentajes bajos de pobreza y un acceso más elevado a los servicios de justicia.

9.2. ¿Financian los Pobres los Servicios de Justicia de los Ricos?. La necesidad de introducir tasas judiciales para el financiamiento del sistema de justicia

No existe en Nicaragua ningún estudio que revele el perfil del litigante o usuario del servicio, para conocer las características del mismo. Sabemos el sexo de quienes demandan y si son o no empresas en algunos casos como Managua. Sin embargo, no es posible conocer la condición social o económica de quienes litigan en el sistema, lo que constituye un factor que no permite apreciar el problema del acceso en su exacta dimensión. De hecho, al requerirse a las personas el uso de servicios profesionales para la defensa legal de sus derechos ante los tribunales de justicia, se indica que el sector de la población que puede acceder a la justicia es aquel que puede acceder al mercado de abogados, lo que revela ciertas posibilidades económicas, que no tienen más de dos (2) millones de pobres, que disponen de un ingreso mensual mínimo, dado además, el servicio limitado que brinda la Defensoría Pública, muy ligado al ámbito penal.

La justicia, como todo servicio, funciona con recursos limitados, siendo fundamentalmente el Tesoro quien financia los gastos. Es decir, son todos los nicaragüenses quienes con sus impuestos, directos o indirectos, contribuyen a su funcionamiento. Sin embargo, a pesar de ello, hemos señalado que no todos acceden a la justicia, existiendo un sector excluido, el más desfavorecido de la sociedad, y que paradójicamente, con sus contribuciones fiscales indirectas, financian este servicio. Así, de alguna forma, los que no acceden *financian* a los que acceden, produciéndose una situación de inequidad social y económica que es preciso corregir.

Muchos especialistas consideran que en el Estado es necesario hacer que se supere esta situación, a través de un sistema que pondere el uso de tasas o aranceles judiciales para la prestación del servicio de justicia, a efectos de equilibrar el modelo, y hacer que los recursos que se reciben por ello, vayan en forma exclusiva, a hacer que el sector de personas que no acceden, puedan hacerlo.

Siendo la justicia un servicio público, y dada la particularidad de recursos escasos, como hemos dicho, pareciera que una fórmula alternativa es asignar por parte de los usuarios el pago de ciertos eventos dentro de determinados procesos, con la finalidad de que los recursos captados puedan servir para solventar que este mismo servicio se preste con eficiencia y modernidad.

Además de corresponder a una situación de equidad global del modelo de justicia, la tasas judiciales son una necesidad para captar nuevos recursos para *el sistema de Justicia*. Como hemos visto, si bien los recursos para el sistema aumentaron en términos reales de 13.9% entre 2003 y 2005 y se programa que aumentaran de 8.2% en 2006²²⁶, en el futuro es poco probable que se pueda acceder con igual facilidad a aumentos tan significativos de los presupuestos judiciales vía recursos fiscales²²⁷. Se *aboga* entonces por la introducción de alternativas que permitan la asignación de recursos que puedan auto generarse en el propio Poder Judicial, que permitan solventar la mejora de los servicios que se brindan. Este es un mecanismo utilizado usualmente en muchos países, incluidos los de América Latina.

226 Véase II.7

227 Véase II.9. Entre 2003 y 2006, el incremento de recursos presupuestarios de la Educación y la Salud fue más importante del incremento de las entidades del *Sistema de Justicia*. Dada la importancia de la Educación y de la Salud en Nicaragua y las necesidades de esos dos sectores, hay poca probabilidad que cambie esta orientación presupuestaria en el futuro.

La *Constitución* y la *Ley Orgánica del Poder Judicial* en Nicaragua afirman la gratuidad de la justicia²²⁸. Sin embargo, el mismo artículo 21° de la ley orgánica dice:

“En todo caso, el cobro de aranceles por la prestación de determinados servicios judiciales deberá hacerse en la forma establecida por la ley.”

Con ello, se deja abierta la posibilidad de cobrar tasas judiciales, para determinados eventos que puedan generar costo al Estado y que se asigna a una petición concreta de un usuario que implica el uso de recursos público para un fin. La gratuidad de la justicia no es entonces un principio absoluto, pues la propia legislación de desarrollo constitucional, prevé que es posible el pago de aranceles. En todo caso, se piensa que desde un punto de vista legal los obstáculos existentes podrían ser fácilmente eliminados²²⁹, con un adecuado sustento técnico y jurídico de lo gratuito y lo oneroso de la justicia.

El equipo económico no pudo establecer el potencial fiscal de las tasas judiciales y recomienda que se elabore en el futuro un estudio específico con ese propósito. Sin embargo, algunas áreas donde se podrían aplicar las tasas han sido identificadas en forma preliminar: Las causas ingresadas en materia civil (excluyendo las causas de familia y las causas de personas pobres que no puedan solventar el pago de tasas que serían exoneradas por los propios jueces); las diligencias; y las notificaciones.

A esos tres elementos se podría aplicar una tasa fija, por determinados eventos. Considerando algunos aspectos mínimos, cruzando el número de casos civiles (con la detracción de lo ya señalado) y en una perspectiva bastante conservadora acerca del tipo de tasas que se plantea, siendo que son muchas las posibilidades, conforme se ha expuesto, la proyección podría ser la siguiente:

2004	1. NÚMERO	2. TASA UNITARIA	3. TOTAL (=1*2)
Ingresos en materia civil	25,000	US \$ 10.0	US \$ 250,000.00
Diligencias	116,033	US \$ 7.00	US \$ 812,000.00
Notificaciones	25,000 (*8)	US \$ 1.00	US \$ 200,000.00
TOTAL	--	--	US \$ 1,262,000.00
En % del presupuesto de La CSJ (2004)	--	--	4.30%

Fuente: Diagnostico General, Capitulo IV, Elaboración propia

Como se observa, esa proyección preliminar para 2004, nos indica que la aplicación de tasas judiciales a los tres elementos mencionados hubiera podido generar un equivalente (bruto)²³⁰ de 4.30% del presupuesto de la CSJ. Esta proyección de unos elementos parciales es importante en el sentido que nos dice que en realidad el potencial de las tasas judiciales puede ser mucho más alto porque hay que considerar todos los elementos que pueden ser sometidos a las tasas. Por eso se recomienda un estudio específico sobre esta materia

X. Sistemas de información y registros presupuestarios y de costos

La generación de información que conduzca al análisis de los costos está íntimamente asociada a la capacidad de la institución para ejecutar su estrategia desde una perspectiva de gestión estratégica, logrando traducir su estrategia en operación, alineando todas las unidades

228 Art. 165 de la *Constitución* de Nicaragua y Art. 21 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial* (Ley No. 260 del 7 julio 1998).

229 Eso es la opinión del Jefe de Equipo Juan Jiménez. En diversas entrevistas sostenidas, no se ha recibido una opinión en contra de esta posibilidad.

230 No se han tomado en cuenta aquí los gastos requeridos para generar las tasas.

administrativas, los servicios y los recursos hacia el logro de su visión transformando la estrategia en un proceso continuo a través de la capacidad de crear información para el seguimiento y la actualización de la estrategia.

La generación de información para uso, tanto a nivel interno como externo, de la institución requiere de tecnología informativa y sistemas de información, así como bases de datos estratégicos que vinculen las líneas estratégicas, los objetivos institucionales los indicadores y las metas con los recursos tanto económicos como humanos, para la obtención de resultados físicos, financieros y de costos. Bases de datos estratégicos, accesibles y utilizables.

Durante la consultoría fue difícil encontrar en la mayoría de las instituciones información disponible sobre los costos de los servicios finales y servicios intermedios que brinda cada institución a usuarios externos debido a que la información presupuestaria no es registrada por centros de costos de los servicios brindados al público.

Sin embargo, el sistema de información de la CSJ permite conocer los costos por cada juzgado así como por tribunal de apelaciones pero el acceso a esta información toma su tiempo debido a que la institución trabaja con un software en MS-DOS que requiere de los servicios de un programador en sistemas de computación para emitir la información por cada uno de los juzgados. Actualmente el sistema no permite grabar los formatos programados y el sistema solamente está condicionado para imprimir.

Otro problema es que actualmente el sistema está programado para emitir detalles por línea de gastos así como por tipo de servicios (servicios personales, no personales, materiales y suministro, bienes de uso). Esto implica que no es factible la impresión consolidada en un nivel de costos por centros de costos.

En conclusión, las instituciones necesitan modernizar los sistemas de información existentes y desarrollar sistemas de información que vinculen la información de planificación con la información presupuestaria y que permita el análisis de la información de los costos por centros de costos y por servicios brindados. Se requiere una mejoría importante en los aspectos tecnológicos para suministrar información ágil y oportuna que facilite el análisis y la toma de decisiones oportunas.

Se requiere de un esfuerzo importante para crear el vínculo a nivel informático entre la planificación estratégica, el POA de la CSJ, el presupuesto y la ejecución anual, de tal manera que se pueda obtener información que facilite el seguimiento físico financiero de las metas planificadas para la institución. Este esfuerzo debe considerar generar información de costos por centro de costo y por servicios intermedios y/o finales.

XI. Conclusiones y recomendaciones

- Los recursos disponibles aumentaron en términos reales durante el periodo 2003-2005 y continuarán en aumento en 2006. Las entidades concernidas son "tratadas" favorablemente cuando se comparan con otros sectores de la economía como *Educación, Salud y Defensa*. En general, las condiciones presupuestarias para los servicios que tiene que brindar el sistema son más favorables en 2005 en comparación a 2003;
- En lo que concierne a los gastos *per capita* del Poder Judicial, Nicaragua se encuentra en muy buena posición, en mejor posición que Colombia, Honduras y Guatemala, tres países con nivel de vida (PNB *per cápita*) más elevado que en Nicaragua. Los gastos asignados al Poder Judicial en porcentaje del PIB son también relativamente favorables a Nicaragua cuando se compara este indicador con el mismo indicador de otros países de la región; Pero hay una desigualdad en la repartición geográfica general de los gastos (recursos) con una tendencia a favorecer la zona de Managua (ciudad/departamento); Asimismo, existe también una asimetría importante en la repartición presupuestaria a las entidades concernidas durante 2003-2005, como en el caso de la CSJ y del MP;
- El Tesoro es prácticamente la única fuente de financiamiento del *sistema de justicia* en el periodo 2003-2005; El *sistema de justicia* no genera recursos propios y no existen actualmente tasas judiciales en Nicaragua (la justicia es gratuita en conformidad con la *Constitución* y con la *Ley Orgánica del Poder Judicial*);
- La concentración del gasto en todas las instituciones del SJ se encuentra en los servicios personales (salarios). El gasto medio por cargo para el SJ en el año 2005 varía ente C\$174,422 y C\$ 45,808 córdobas. El rubro de salarios es donde se aprecia una de las mayores desigualdades existentes en el SJ. Los gastos anuales medios para cada cargo en la CSJ son relativamente muy elevados y los más elevados de todas las instituciones concernidas. Los mismos gastos son también muy elevados en la PDDHH, en el MP y en la PGR.
- Se nota una concentración del monto salarial en los cargos de dirección entre 2003 y 2006. Esta concentración se ha acentuado en el periodo 2003-2006 para la CSJ. Para la PGR y el MP en 2006 se observa una concentración menor del monto salarial en los cargos de dirección. Se recomienda a esas instituciones una repartición futura más apropiada de los recursos salariales entre los diversos grupos;
- En la PDDHH, los gastos de carga de trabajo son relativamente elevados y los más elevados de las cuatro instituciones que se toman en consideración. Sin embargo también para la CSJ esos gastos son relativamente elevados;
- Por otro lado, los gastos unitarios por carga del MP son relativamente muy bajos y demasiado bajos en comparación con los gastos de carga de la CSJ. Se recomienda una evolución de los gastos de cargos más equilibrada para la CSJ y el MP con el objetivo de reducir la diferencia de gastos: una disminución de esos gastos para la CSJ y un aumento para el MP, reflejando así la mayor importancia del MP; Mismo comentario
- La Constitución establece en su art. 159° que el Poder Judicial recibirá no menos del 4% del Presupuesto General de la República. Con relación a ello, se ha considerado que la asignación porcentual debería tomar en consideración el *sistema de justicia* (todas las entidades) en su totalidad y las competencias asignadas por la Ley a cada institución, ya que se evidencia que existen inequidades en la distribución de los ingresos, siendo que todas las instituciones contribuyen a la prestación del servicio. Si bien no se niega la importancia del Poder Judicial, es evidente que existe un problema en la distribución y ese debiera ser un reto a afrontar sectorialmente;
- Otro elemento que debería ser considerado en la asignación de los recursos para el presupuesto de las instituciones del *sistema de justicia* es el rol que brindan en la prestación de servicios. Algunas instituciones brindan servicios que permiten la recaudación de rentas con destino específico (Registro Público), sin embargo, la asignación del presupuesto no se

corresponde con la acción que genera dichos ingresos. Se recomienda que esta parte sea extraída de la CSJ, dado que no corresponde a la misión de administración de justicia. Podría pasar a otro sector, como el Poder Ejecutivo. Se evitaría así que los gastos del programa perjudiquen el monto de asignación presupuestal constitucional a la CSJ (4%);

- El equipo económico no pudo establecer el potencial fiscal de las tasas judiciales y recomienda que se elabore en el futuro un estudio específico con ese propósito. Sin embargo, algunas áreas donde se podrían aplicar las tasas han sido identificadas en forma preliminar. Una proyección preliminar para 2004, nos indica que la aplicación de tasas judiciales a tres elementos (ingresos en materia civil, diligencias, notificaciones) hubiera podido generar un equivalente de 4.30% del presupuesto de la CSJ. Esta proyección de unos elementos parciales es importante en el sentido que nos dice que en realidad el potencial de las tasas judiciales puede ser mucho más alto porque hay que considerar todos los elementos que pueden ser sometidos a las tasas.
- La evolución del presupuesto de la PN entre 2003 y 2005 se ha caracterizado por gastos corrientes relativamente elevados y gastos de capital bastante bajos.
- El presupuesto del SPN es bajo en relación a la misión que se le ha encomendado. Para 2005, representa solo el 5.10% del presupuesto total asignado a las cinco instituciones que se están analizando y en años anteriores menos del 5%.
- La disminución de los gastos anuales medios de personal de casi 30% para cada cargo en el periodo 2003-2005 representa una evolución positiva para la PGR y para el *Sistema de Justicia*. La situación en 2006 seguirá ser controlada y se recomienda continuar en esa dirección.
- El Ministerio Público recibió únicamente el 4%-5% de los gastos asignados al *sistema de justicia* entre 2003 y 2005 contra 35%-37% para la CSJ. Cuando se toma en consideración que en el MP ingresan de media más del 58% de las causas penales, que tienen incidencia directa en la entidad, la institución tiene razones validas para recibir más recursos en el futuro. Se recomienda seguir esa dirección.
- La PDDHH, debería recibir más recursos que le permita llevar a cabo las competencias asignadas. Por otro lado, los gastos de personal y de carga son relativamente demasiados elevados.
- las instituciones necesitan modernizar los sistemas de información existentes y desarrollar sistemas de información que vinculen la información de planificación con la información presupuestaria y que permita el análisis de la información de los costos por centros de costos y por servicios brindados. Se requiere una mejoría importante en los aspectos tecnológicos para suministrar información ágil y oportuna que facilite el análisis y la toma de decisiones oportunas.
- Se requiere de un esfuerzo importante para crear el vínculo a nivel informático entre la planificación estratégica, el POA de la CSJ, el presupuesto y la ejecución anual, de tal manera que se pueda obtener información que facilite el seguimiento físico financiero de las metas planificadas para la institución. Este esfuerzo debe considerar generar información de costos por centro de costo y por servicios intermedios y/o finales.
- Si bien la *Constitución* y la *Ley Orgánica del Poder Judicial* en Nicaragua afirman la gratuidad de la justicia, sin embargo, el mismo artículo 21° de la ley orgánica deja abierta la posibilidad de cobrar *aranceles por la prestación de determinados servicios judiciales*. Esta parece una opción a tener en cuenta tratándose la justicia de un servicio público, y dada la particularidad de recursos escasos, con la finalidad de que los recursos captados puedan servir para solventar que este mismo servicio se preste con eficiencia y modernidad.
- Se recomienda realizar un estudio específico pque permita establecer el potencial fiscal de las tasas judiciales. Sin embargo, en una proyección preliminar del equipo, teniendo en cuenta algunas áreas donde se podrían aplicar las tasas (causas ingresadas en materia civil -excluyendo las causas de familia y las causas de personas pobres que no puedan

solventar el pago de tasas que serían exoneradas por los propios jueces-; las diligencias; y las notificaciones), se ha estimado que la aplicación de tasas judiciales a los tres elementos mencionados hubiera podido generar un equivalente (bruto)²³¹ de 4.30% del presupuesto de la CSJ en el año 2004.

231 No se han tomado en cuenta aquí los gastos requeridos para generar las tasas.

Este Libro contiene una versión resumida del *Diagnóstico del sistema de justicia de Nicaragua*, que efectuó el equipo de consultores con apoyo de las instituciones de la Submesa de Justicia.

El *Capítulo I* ofrece información sobre la necesidad de una visión sistémica del sector, así como un análisis comparativo de Nicaragua con algunos países de la región.

El *Capítulo II* contiene información sobre aspectos de funcionamientos operativo (recursos humanos, infraestructura, tecnología) y la situación de las diversas especialidades: civil, penal, laboral, contencioso-administrativa, constitucional, etc.

El *Capítulo III* se refiere al acceso a la justicia, analizando la oferta y demanda de servicios, con un estudio en profundidad sobre la cobertura y carga procesal.

El *Capítulo IV* se refiere a la situación de la independencia y aspectos vinculados a la probidad.

En *Apéndices* se presenta un análisis sobre la cooperación internacional en el sector y un análisis económico que contiene información de las instituciones relativas a aspectos financieros, recursos disponibles y presupuestos en general.

