

**¿Calidad de la justicia?
Eficacia y eficiencia en la Administración de Justicia¹.**

Roberto Rodríguez Meléndez²
roberto.rodriguez@aeci.org.sv

***“Pedimos a los tribunales que defiendan nuestra libertad,
que reduzcan las tensiones sociales, que condenen la guerra y la contaminación,
que nos protejan de los abusos de los poderes públicos y de nuestras tentaciones privadas,
que impongan penas...que compensen las diferencias entre los individuos,
que resuciten la economía, que nos tutelen antes de nacer, que nos casen,
que nos concedan el divorcio y, si no que nos sepulten, al menos que aseguren
que se paguen los gastos de nuestro funeral.
(Hufstедler, F.; “New Blocks for Old Pyramids: Reshaping the Judicial System”)***

Eficiencia y eficacia son términos que intuitivamente nos envían ideas relacionadas con: “como mejorar el ejercicio de una función”, “como alcanzar nuestros objetivos, salvando obstáculos y limitaciones”, en fin, como poner en buena relación “medios y fines”. Si lo desean podemos insertar términos que son un poco menos utilizados en el lenguaje legal y hablar de “mejorar la calidad de un servicio”, “optimizar una función”, “conocer el beneficio desde el usuario, en este caso el justiciable”, etc.

No es extraño que eficacia se nos defina como “la capacidad de lograr lo que se espera o desea”³ y eficiencia, como la “capacidad de disponer de algo o de alguien para conseguir un efecto determinado”⁴.

El otro término, es decir, el tema de la justicia, es el que nos suele presentar un pequeño escollo o problema, porque hablar de eficiencia y eficacia en la o de la justicia implica necesariamente constatar que podemos movernos en diferentes niveles o áreas que se encuentran estrechamente relacionadas y que para el mejoramiento o mayor eficacia en una resulta necesario, llevar un crecimiento simultáneo con la otra.

Esas áreas principalmente son:

- a) La eficacia y eficiencia de la Administración de Justicia como institución y

¹ El presente ensayo fue preparado inicialmente para la ponencia realizada por el autor, durante el Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia en El Salvador, desarrollado el 27 de agosto de 2005 por parte del Foro de Jueces independientes y Democráticos de El Salvador, por ello en buena parte de su estructura, responde más al estilo de una conferencia que al de un artículo escrito. (Nota del autor)

² Doctor en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid y candidato a Doctor en Sociología por la Universidad de Deusto, España, Master en Sociología Jurídica y Ciencia Política por el Instituto Internacional de Sociología del Derecho y de la Universidad Internacional de Andalucía, respectivamente. Ha sido profesor de Ciencia Política y Derecho Constitucional de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) de El Salvador y de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) de El Salvador. Actualmente se desempeña como coordinador de programas de justicia y gobernabilidad en la Agencia Española de Cooperación Internacional.

³ Real Academia Española “Diccionario de la Lengua Española”, Vigésima segunda edición, Buenos Aires, 2002, p. 865.

⁴ Ibidem, p. 866.

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditórium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

- b) La eficacia y eficiencia en la cotidianeidad, es decir, la que percibe el ciudadano día y día y que está directamente vinculada, no sólo con la institución, sino con las personas que realizan esta función es decir, el Juez, el tribunal o los juzgados.

En otras palabras, ya no se trata sólo sobre “cómo mejorar al órgano o a la institución”, sino también y especialmente al operador en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones constitucionales, y de esta manera tener elementos sobre como evaluar y mejorar la justicia en su cotidianeidad, es decir, en el día a día del trabajo judicial.

Claro, que ello no significa que “la justicia” sea una función monopólica del Estado. Al contrario, la “justicia” es un servicio público, y como servicio concurre y se presta, o puede ser prestado, formal o informalmente por variadas instancias. Pero en este trabajo sólo nos vamos a referir al tópico referido de la “justicia” administrada desde y por instancias estatales.

Pues bien, pese a que me convidaron a preparar esta presentación hace ya algún tiempo, lo cierto, es que adrede o no, no me atreví a preguntar sobre cual de estos aspectos era el que más interesaba discutir. Como son diversos aspectos, yo me voy a quedar con uno de ellos: el de la evaluación de la gestión, entendida como aquella actividad mediante la cual se ordena el desarrollo, planificación y organización para la atención, conocimiento y resolución de casos frente a la ciudadanía –la justicia en su cotidianeidad-. Hago esta escogitación por dos razones: por el tiempo que está en mi contra y por la falta interés respecto a la percepción o participación de los usuarios en la configuración de la relación servicios-calidad.

Y es que este tipo de aproximaciones sobre la calidad de la justicia estuvo sustraída del análisis y atención de las instituciones nacionales e internacionales en tanto que tradicionalmente se consideraba que la función del juez, era una acción abstracta, interpretativa y que consistía sólo en decir cual era el derecho aplicable, agotándose en esta actividad su misión, descuidando de esta manera los efectos sociales de las decisiones, incluso dejando fuera de todo cuestionamiento el tiempo para la resolución, y mucho menos la calidad del servicio.

Por ello, me detendré en los aspectos antes mencionados, no sin antes, quizá analizar un poco del por qué de la importancia de este tema hoy en El Salvador, a modo de introducción⁵.

1.- ¿Por qué es importante la calidad de la justicia?

Antoine Garapon⁶ hace algunos años consideraba a los jueces en las democracias como “los guardianes de promesas”; de esas promesas que la sociedad se hace a sí misma a través de las leyes que se elaboran en el Estado de Derecho –es decir, ese producto, digamos semi-acabado, que el juez ha de acabar-.

Y nos señala esta autor –que a su vez es un juez- que cada vez, se le ha ido pidiendo más a ese *guardián*, sobre todo en tiempos y en ambientes que tratan de construir democracia: se busca en los jueces no sólo al jurista o al árbitro, sino también al conciliador, al pacificador de las relaciones sociales, incluso al animador o protagonista de una política pública, especialmente en materia delincencial, y no es extraño tampoco, aunque de esto, curiosamente no se habla mucho en El Salvador, que ante la descomposición de “lo político”, es al juez al que se le pide la salvación, es

⁵ Sobre la importancia del tema puede verse simplemente la portada de *La Prensa Gráfica* del día martes 15 de noviembre y observar la opinión, por ejemplo, de un sector de la sociedad civil, como lo es el empresariado, sobre el rol y papel desempeñado por el Órgano Judicial en El Salvador.

⁶ Antoine Garapon; “*Juez y Democracia. Una reflexión muy actual*”, Flor del viento ediciones, España, 1997.

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditórium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

decir, que defina y se pronuncie sobre problemas que tienen con ver con el “fraccionamiento y polarización de los partidos políticos, sobre el control de la labor que realizan las otras instituciones del Estado –léase aquí por ejemplo, sobre las decisiones del Tribunal Supremo Electoral, y sobre la actividad en general realizada o no realizada por las otras instituciones estatales.

En fin, que a los jueces se les pide en sociedades que quieren crecer en democracia que se “despierte ese poder que controla la arbitrariedad frente al ciudadano”. Y ese “despertar, va aparejado de una mayor atención sobre el rol de la justicia, y por tanto de la calidad de la justicia.

En otras palabras: la transformación del papel del juez y de la justicia, corre de la mano de la transformación democrática de un país. Y en un país democrático o que al menos quiere serlo, se le pide más a un juez y obviamente a la administración de justicia. En este sentido, es que se ha llegado a constatar, que la **Administración de Justicia** no sólo es una institución, sino que es “poder institucionalizante”, es decir, capaz de generar como muchas otras funciones estatales una vía más segura para el desarrollo de la vida en democracia.

Frente a esta situación “*de pedir más*” a la justicia, se han tomado estrategias al interior de los sistemas judiciales que permiten una respuesta a la demanda ciudadana. Entre las más utilizadas y conocidas en América Latina, tenemos:

- a) El desarrollo de una estructura jerárquica fuerte y un control estrito desde las instancias superiores –modelo napoleónico de Administración judicial- como nos recordaba al denominarla así hace ya algunos años el Magistrado español Perfecto Andrés Ibáñez, o bien,
- b) El fortalecimiento de “una cultura judicial fuerte”, que no es producto de la jerarquía, sino de la conciencia de la necesidad continua de mejorar como servidor y como servicio público. Y es que desde Alexis de Toqueville se sabe que la democracia no es sólo un sistema político, sino una sociedad, y una cultura –por eso le llamo cultura-, y en este caso además si quieren democrática.

En el caso que escogiésemos b), -no me detengo en a), aunque ello es importante- el desafío que plantea este fortalecimiento de la cultura en la administración de justicia es dual: cualitativo y cuantitativo. Es una demanda de justicia cuantitativa y cualitativa. Se trata a la vez de una demanda de masa y de una demanda masiva. No es sólo que la justicia ha de aumentar sus intervenciones, funciones, áreas de conocimiento-, sino también de un “mantenimiento de unos estándares sociales mínimamente compartidos como para el caso: transparencia, cumplimiento de objetivos, forma organización del trabajo, etc.,” los cuales resultan ser consensuados en forma interna y externa al sistema judicial. Y es a estos estándares que yo denomino: herramientas para mejorar la calidad de la justicia.

Obviamente, estos desafíos no son una particularidad de la administración de justicia, sino que es un efecto dirigido hacia todas las instituciones del Estado. La particularidad de los jueces y de la administración de justicia, no es que estén fuera de un sistema que permita la evaluación de las acciones de las instituciones o exentos de cualquier exigencia o control, sino que están vinculados a ese sistema político de una forma particular o distinta a la de otras instituciones del Estado y de los otros miembros de la Administración pública.

2.- ¿Qué peligros encierra una justicia que no se preocupa por su calidad?

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditórium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

Sin ser taxativo, considero que un país que no se preocupa por mejorar la calidad de su administración de la justicia enfrentará con seguridad:

- ***Desconfianza y alejamiento***: un sistema de justicia ineficaz, es un gran desincentivo para que un ciudadano vaya e inicie un procedimiento judicial...Es aplicable aquí la frase “si no hay más remedio”. En Colombia, una encuesta para identificar si los ciudadanos acudían a los tribunales señaló en el año 2000, que el principal desincentivo era la desconfianza, seguido de la lentitud y la deficiencia. En El Salvador, recuerdo que investigador social refiriéndose a la “justicia electoral” comentaba: “la gente comienza a percibir que la solución a sus problemas no está ahí –en el sistema electoral- sino que deben de buscarla en otra parte”. Considero que esto último es aplicable al sistema de administración de justicia en general.
- ***Obstáculo al desarrollo económico***: es el tema de la seguridad. Un país inseguro por la violencia no atrae inversión. Un país donde los inversores consideran que el sistema judicial, no brinda seguridad “jurídica”, es decir, saber cuales son las reglas del juego, obviamente, desincentiva también la inversión. (Posicionamiento de entes internacionales como el BID, el Banco Mundial, etc.). En El Salvador, baste leer el reciente informe de ANEP, “ENADE VI: El Salvador, 2005. “El país que todos queremos”, para observar este tipo de planteamientos.
- ***La imposibilidad de consolidar una democracia a partir de sus instituciones***: las instituciones son un medio de interacción entre el Estado y los ciudadanos. Si los ciudadanos no confían en las instituciones, es realmente difícil considerar que el Estado pueda ser democrático, cuando los ciudadanos “consideran que las soluciones a sus problemas no deben de buscarlos a través de las instituciones”, entonces lo buscan en otra parte.

En este sentido, me gusta mucho la forma en que lo sintetiza Maclean: “La visión de la administración de justicia, como esencialmente de aplicación e interpretación de las leyes, acompañada de la creencia de que las leyes son una prerrogativa exclusiva del Estado, conducen a la peligrosa ilusión de que la justicia es un monopolio del Estado. Un monopolio, en lugar de un servicio que el Estado brinda a la comunidad para satisfacer necesidades no sólo indispensables, sino hasta cierto punto previsibles e inevitables y que lo presta en competencia con otras fuerzas sociales. Es decir, cuando el Estado no provee las normas que sirven de marco, la propia sociedad genera normas que regulan la conducta⁷”.

3.- ¿Cuáles son nuestras referencias tanto internas como externas al órgano judicial sobre la calidad actual de nuestra justicia?

Hay aspectos en los que existe bastante consenso. Hay mejorías sostenidas por sectores públicos y privados en cuanto al aporte que realiza la administración de justicia a la consolidación democrática y al desarrollo del país. Es indudable que el sistema de

⁷ Más adelante señala: “Quienes sufren de la alucinación del monopolio estatal de la justicia, están dispuestos a aceptar académicamente, que si el Estado no cumple con su función de proveer un servicio eficiente de solución de conflictos nadie más lo va a hacer. Si salimos de las bibliotecas para mirar a nuestro alrededor, veremos cómo en un mismo instante que un sistema judicial comienza a funcionar en forma ineficiente, la sociedad espontáneamente produce una o más soluciones alternativas”. Maclean, Roberto; “Reformar la justicia: ¿De qué se trata?” en: Pásara, Luis (Compilador); “*En busca de una justicia distinta: experiencia de reforma en América Latina*”, Universidad Autónoma de México, México, 2004., p. 41-42.

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditórium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

administración de justicia en El Salvador no es lo que era hace tan sólo diez o quince años. Las diferencias son para un nacional o extranjero constatables. Y ello nos permite afirmar que la calidad de la justicia ha mejorado en algunas áreas con un ritmo acelerado, aún cuando en otras no sea así.

Hablar por tanto de la búsqueda de la calidad de la justicia, no consiste efectuar críticas constantes a la institución y a sus operadores, sino simplemente evidenciar, constatar, proponer y reaccionar frente aquellos obstáculos o limitaciones que se siguen identificando como aspectos que deben cambiarse o reformularse para lograr una mayor coincidencia entre lo que tenemos y lo que aspiramos.

Pero claro, para mejorar a una institución, un servicio, debemos de partir del estado en el que este se encuentra: es decir, de un diagnóstico. Y este punto de partida ha sido tratado en el país, pero en forma siempre bastante sectorial, con escasa difusión, con poco tratamiento en profundidad y sobre todo con escasa repercusión o resultado.

Si bien considero que no existe un instrumento que haya tratado de efectuar un diagnóstico amplio, discutido y consensuado sobre este tema, si es evidente que existen elementos concretos y medianamente aceptados tanto desde la sociedad civil como al interior del órgano judicial, como áreas o tópicos que deben ser considerados para su reforma o cambio. Este foro es justamente causa de esa preocupación.

Anteriormente es constatable que ha existido de parte de diversas instituciones propuestas y proyectos que nos indican la preocupación por buscar herramientas o instrumentos que nos permitan conocer lo que hacemos y cómo lo hacemos, y partir de ahí para mejorar la calidad de la justicia

Retomo algunos ejemplos: lo hace Corte Suprema de Justicia que tiene una Unidad de Estadísticas Judiciales, que pese a todos los problemas que posee elabora un informe anual sobre algunos aspectos relacionados especialmente con determinados temas como la mora judicial, y aún cuando su trabajo es realmente difícil por diversas penurias es un esfuerzo adecuado y con una orientación correcta: desarrollar y obtener herramientas e información sobre cómo trabajan los tribunales, aún cuando en ocasiones pareciera que los informes elaborados dentro de las instituciones públicas no tienen vocación de públicos.

También el Consejo Nacional de la judicatura ha estado interesado en conocer y desvelar aspectos vinculados con la mejora de la calidad de la justicia: su Escuela de Capacitación, y su Programa de Formación Inicial son un ejemplo de acciones tomadas a partir de necesidades detectadas, y claro su Unidad de Evaluación, posee parámetros o criterios de verificación de la labor judicial, aunque han sido bastante cuestionados criticados. También la preocupación por hacer diagnósticos está presente en un organigrama del CNJ con una Unidad que aún no se ha hecho realidad: una Unidad de Investigación.

Claro, me preguntarán ¿de investigación de qué? Pues de la justicia y de los problemas que enfrenta...También esa sería una buena apuesta desde las instituciones para buscar y crear áreas de acción para llevar a cabo propuestas sobre cómo mejorar en la calidad de aquella.

Están presentes también los esfuerzos desde organismos internacionales –sino recuerden la evaluación del gobierno norteamericano al respecto del sistema judicial salvadoreño-, y de Fusades, en tanto que esta última ha presentado y efectuado un diagnostico de las instituciones democráticas en el Salvador y que señala en una publicación de este año, aspectos necesarios para mejorar la calidad de la justicia, a saber:

1.- Posibilidad de adoptar criterios de idoneidad y de competencias al quehacer judicial y vincular el cumplimiento de metas a las políticas de Carrera.

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditorium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

2.- Reestructuración de funciones en el ámbito normativo y organizacional, en cuanto a:

- manejo de recursos humanos. Es decir aquí se implican temas muy varios desde salarios, hasta la justificación de la contratación de asesores...y claro...equidad salarial y el acceso a la función pública de forma competitiva y sobre la base del merito
- autorizaciones de abogados y notarios. No resulta extraño que sea un tema vital. Según datos suministrados por la Secretaria General de la CSJ, en los últimos cuatro meses, han solicitado cada uno de estos meses su autorización como abogados un total de 270 personas. ...y se sostiene que el número de abogados autorizados ronda y puede haber superado el techo de 12,000 autorizados para el ejercicio de la abogacía
- Probidad de funcionarios públicos –que duda cabe que es un tema de discusión reciente en el país, sobre todo a partir de la decisión de CSJ sobre el manejo de acciones desde la Unidad o Departamento de Probidad

3.- Incorporación de nuevas técnicas de gestión y de organización de los tribunales, especialmente en lo que atañe a la separación de funciones administrativas y judiciales.

4.- Refuerzo personal y presupuestario.

5.- Elaboración de diagnósticos sobre gestión y manejo de recursos humanos y materiales

6.-Fortalecimiento de la investigación del delito. En otras palabras, tal parece que no puede mejorarse la calidad de la justicia, sino se mejora la calidad del trabajo y visión las instituciones auxiliares de la administración de justicia, como es el caso de la FGR y la PNC.

7.- Y el tema de la calidad en las Universidades en los estudios de derecho⁸.

4.- La calidad percibida desde “el interior” de la Justicia.

Pero también los jueces –creo es la mayoría de este público- identifican los aspectos que inciden directamente en la calidad de la justicia. Voy a dejar de hablar con voz propia y a utilizar algunos comentarios extraídos de entrevistas realizadas con jueces durante los meses de julio y noviembre del año recién pasado, sólo para ilustrar un poco –y con palabras más sabias- algunos temas acuciantes para el mejoramiento de la administración de justicia⁹ :

a) Tesis negatorias:

“la justicia es un valor absoluto, ya que por la misma afectación de una parte, cuando se dicta un fallo, se genera un ganador y un perdedor, por lo que nunca puede determinarse si hay calidad en el fallo”. La justicia desde esta visión no puede estar sujeta a decir si tiene calidad o no”.

Obviamente, es difícil sostener la necesidad de mejorar la calidad de la justicia si nuestra contraparte o a quien tenemos frente a nosotros, posee una visión desde la cual, la justicia no tiene las posibilidades de ser analizada o criticada para fortalecerla y mejorarla. Esta

⁸ FUSADES (Fundación para el Desarrollo Económico y Social); *“Las Instituciones Democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y Plan de Fortalecimiento”*, San Salvador, Fusades, 2005, p.44 y 45.

⁹ Los siguientes extractos de entrevistas realizadas a jueces en El Salvador, forman parte de una investigación más amplia y aún no disponible realizada por el autor en materia de la “formación de perfiles judiciales en El Salvador”. Obviamente la identificación de los participantes está protegida, por lo cual no se identifican las fuentes. Las entrevistas fueron realizadas a Jueces y Magistrados durante los meses de octubre a diciembre de 2004.

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditórium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

visión es producto de toda una cultura jurídica fuertemente arraigada en El Salvador, pero que cada vez, se vuelve menos representativa y menos apoyada.

b) La relación entre formación y calidad en la administración de justicia.

“Por supuesto, la calidad académica del profesional derecho es determinante para administrar justicia ya que en la práctica entre más deficiente es el operador de justicia más deficiente y arbitraria será su resolución”¹⁰.

“La formación profesional del derecho en las universidades es inadecuada..es inadecuada porque se ha mercantilizado (pausa)...la educación, y cuando se ve el mercantilismo de por medio, es indiscutible que las cosas no pueden ir bien. De tal manera que, en las universidades que yo llamo de zaguán, sencillamente el que paga pasa, para no decir otra cosa...”¹¹.

Este punto es seguramente uno dentro de los cuales existe un alto grado de consenso tanto al interior como al exterior del órgano judicial.

Por otra parte, como necesidad del sistema de administración de justicia se insiste en que la formación para el ejercicio de la judicatura, no sólo debe ser posterior al ingreso a la Carrera Judicial, sino también previa: “En primer lugar, debe de prepararse a la persona para ser juez, antes de serlo (...) ¿Por qué? Porque se le debe de preparar no sólo en conocimientos, sino en cuestión ética”¹².

Esto está vinculado con la iniciativa del CNJ, que ya conocen Uds., y que es el Programa de Formación Inicial para Jueces en El Salvador.

Por otra parte, para la mayoría de los jueces entrevistados la calidad de la educación podría mejorarse, mediante “una adecuada y transparente supervisión de la calidad universitaria por parte del Estado, la realización de exámenes de suficiencia para el ejercicio de la abogacía en la misma forma como se realizan actualmente para el ejercicio del notariado, y mejorar los sistemas educativos pre-universitarios, empezando por la educación básica.”. Un tema interesante pero que ha pasado desapercibido desde el año 2001 consiste en la presentación de un anteproyecto de ley para establecer el examen de suficiencia para el ejercicio de la abogacía, y sobre el cual, no ha existido ni existe pronunciamiento ni debate.

c) Carrera judicial y calidad de la justicia.

Un número escaso de entrevistados afirmó o confirmó el ejercicio de prácticas no formales en el desarrollo de *sus* nombramientos o ascensos dentro de la carrera judicial, indicando por el contrario que en otras situaciones si existe “poca transparencia” en el acceso al cargo. No obstante, también existe el reconocimiento expreso de anomalías en los procesos de selección, aun cuando las mismas hayan sido beneficiosas para el entrevistado: “Fui propuesto en una terna para ser Juez de (...) del Departamento de (...) y fui nombrado por Corte Suprema de Justicia. Mi acceso al cargo fue sin ayudas o amiguismo. Al ser ascendido a mi

¹⁰ Entrevista 2A

¹¹ Entrevista 3F

¹² Entrevista 3F

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditórium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

actual cargo no se observó el mismo procedimiento: fui designado por un contacto de amistad. En el gremio de jueces hay quejas por la falta de transparencia y competitividad”¹³.

Una visión bastante compleja sobre las cuestiones mencionadas y que nos puede servir de resumen: “Hay heterogeneidad en la calidad profesional de los jueces, sin duda por la misma calidad del centro donde se formaron como abogados. Influye además el método para su elección en el que influye (sic) la disputa entre el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) sobre temas conocidos relacionados con la escogitación. La graduación masiva de fines de siglo por universidades de nuevo estilo también”¹⁴.

También se detectó a partir de la entrevista un grave problema sobre el nombramiento del personal administrativo a cargo del Juez dentro del tribunal y en general dentro de CSJ. “Miré hay una preocupación por cómo se nombran los jueces, pero sabe Ud, como se nombra el personal al interior de los tribunales o de Corte Suprema de Justicia?. Y la calidad de lo que hace un tribunal no sólo depende del Juez...pero... de la idoneidad para el nombramiento de los “resolutores” o “asistentes” o “asesores”, nadie se recuerda”¹⁵.

Además de los aspectos que afectan la calidad de la justicia vinculados o relacionados con la formación y capacidad técnica del operador jurídico, también son percibibles problemas generados por la Administración de Justicia cómo sistema. Es decir que, aunado a las causas anteriores la calidad de la justicia varía por las contradicciones desde el sistema judicial.

Pregunta en entrevista: *¿Cómo percibe Ud., la calidad de la justicia actualmente?*.
Respuesta: “Mal...mal, porque una de las cosas que se quiso evitar con la reforma de la normativa penal fue precisamente el retraso de la justicia y la corrupción, no obstante que en este tribunal, no existe retraso ni corrupción, pero si alcanzamos a detectar, por lo menos yo en lo personal, que el retraso hoy se da en otra forma que antes, porque antes era por falta de voluntad del juez, falta de conciencia; hoy, porque el sistema colapsó, no da abasto. Y por otra parte...(pausa) porque siempre se mueven intereses subterráneos debajo de los fallos, entonces si esto es así, es indiscutible que la justicia anda mal. No quiero decir con esto, que todos los jueces adolecen del mismo problema de la corrupción o el retraso, porque hay jueces que son dignos de ser puestos como ejemplo, pero hay unos que tienen criterios no sólo policíacos, sino que además criterios cerrados, que se deben más que todo a una falta de formación, de formación profesional, de formación judicial y a falta de conciencia.”¹⁶

Asimismo, uno de los aspectos destacados durante las entrevistas ha sido el hecho que dentro del sistema de administración de justicia, sobre todo a partir de los procesos de reforma judicial de la década de los años 90, propicio áreas que se volvieron protagónicas y principales para los actores políticos y la cooperación internacional, lo que ha generado cierta inequidad dentro del sistema de administración de justicia. Es decir, ha permitido que en ciertas áreas se focalice la inversión y la preparación, generando a la larga un mayor grado de calidad dentro del ejercicio de ciertas competencias asignadas: una justicia de variadas velocidades.

Entrevistado: “Bueno, para hablar de calidad de la justicia, ehh...es difícil abordarlo todo, porque hay instancias en donde la justicia (...) como que está más depurada que en otras puedo decir ¿no?, por ejemplo, eh... al hacer una comparación entre la justicia penal, la justicia civil, la justicia de menores, entonces yo siento que hay, como que hubieran unos con mayor...con mayor depuración que otros, como con.....mayor preparación que otros (...): Hay

¹³ Entrevista 3F

¹⁴ Entrevista 4B

¹⁵ Entrevista 4B

¹⁶ Entrevista 3F

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditorium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

áreas que están abandonadas, y otras que son muy atendidas y claro dependiendo de eso, también ese es el resultado de la clase de justicia que se imparte”¹⁷.

Con estos ejemplos sólo he deseado poner de manifiesto algunos de los aspectos presente dentro del tema del mejoramiento de la calidad de la justicia.

Que duda cabe que casi todos los diagnósticos efectuados sobre el tema son sectoriales y ello limita mucho la perspectiva y abordaje de la cuestión. Por ejemplo, cuando el CNJ ha deseado conocer como brinda sus servicios de capacitación, les pregunta a los jueces, pero a los ciudadanos o a los litigantes, a la fecha, no se les ha interrogado sobre como ellos perciben que las capacitaciones han mejorado la administración de estos jueces. Y esto debería de hacerse...

Por otra parte, esta “ausencia” de diagnósticos más integrales hace que muchos se formen intuitivamente o por la influencia de los medios “una imagen de la justicia”, y así damos por asumidos “valoraciones o percepciones” aun cuando no existan elementos o datos que nos brinden certeza de sí esa opinión es compartida ampliamente o no por la población, en cuanto a que este servicio –el servicio público de la justicia- sea percibido como satisfactorio o insatisfactorio. Y de aquí algunos han aprovechado el tema para fundar sendas críticas al sistema judicial. Críticas con orientación política, en el peor sentido que suele atribuírsele a esta ultima palabra

Sobre todo tenemos intuiciones. Muchas de ellas podrían ser bastante acertadas...el problema es que “pueda que no lo sean”, o bien, que la falta de un conocimiento más profundo y más integral sobre estos temas nos puede hacer equivocar las acciones para enfrentar los problemas. La importancia de un diagnóstico no es encontrar elementos para criticar, sino al contrario construir bases concretas para definir acciones y proponer lo que podríamos llamar una política judicial o una política pública de la justicia, que es lo mismo.

En fin tal parece que numerosas eran y son las quejas sobre la falta de transparencia, eficacia y eficiencia percibida desde el usuario, a través de elementos empíricos que han tratado de identificar la confianza o desconfianza del usuario en la administración de justicia. También tenemos elementos que suelen señalar la lentitud para solucionar conflictos –mora judicial-, escaso acceso en algunos lugares remotos, la parcialidad de los fallos, la falta de transparencia en la función, inoperancia o escasa eficacia en la ejecución de los fallos (Sobre todo cuando los fallos son contra el Estado), etc.

En fin, creo que son aspectos innegables, porque si la justicia no hubiese sido objeto de debate para su mejoramiento, en El Salvador, no podríamos hablar de reforma de la justicia, movimiento presente ya en la década de los años 80, pero generada sobre todo en los años noventa.

El contenido, alcances y propósitos de este movimiento de reforma son como saben diversos, pero la mayoría han pasado por alto la necesidad de contar con adecuados sistemas de evaluación...pero, al fin evaluación ¿de qué?

4.- Algunos ejes prioritarios en los procesos de evaluación de la gestión pública.

Es indudable que debemos comenzar a considerar a la justicia no sólo como una función, sino como un servicio. En este último aspecto es donde considero que deberían

¹⁷ Entrevista 4B

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditórium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

enfocarse los esfuerzos de los próximos años en materia de fortalecimiento a la Administración de justicia. Pero, ¿Qué implica que la justicia sea un servicio?

Para nosotros implica la necesidad de considerar a la justicia, no sólo como una actividad interpretativa de la ley, sino principalmente en la capacidad de percibir, analizar, relacionar y compatibilizar hechos, conflictos e intereses dentro de una comunidad, pero especialmente que como servicio, sobre su calidad no sólo se le pregunta al “ofertante”, sino principalmente al destinatario.

Es indudable que puede generarse instrumentos que nos permitan tener una más clara idea de lo que tenemos, y estos son los indicadores o instrumentos para, poco a poco ir mejorando el rendimiento de nuestras instituciones. Así por ejemplo:

- ❑ Evaluación de la gestión
Aquí nos referimos especialmente al manejo de la carga de trabajo, la forma en que se tramitan los procesos, la identificación de “cuellos de botella”, la necesaria definición de objetivos y la gestión por medio de los mismos.
- ❑ Evaluación del desempeño
Especialmente ha estado vinculada con la búsqueda o creación de indicadores que permitan obtener una visión fiable de la calidad en el desempeño por parte del recurso humano disponible. Entran aquí en juego elementos que van desde el manejo del personal y las relaciones interinstitucionales, hasta indicadores que tratan de ver el impacto y la atención frente al usuario –percepción del usuario-.
- ❑ Evaluación de la utilización de recursos humanos y materiales
Vinculada generalmente a la identificación de la distribución de dichos recursos y el impago que posee la falta o sobre-dimensión de los mismos dentro de las instituciones. Lo que vimos ya sobre el efecto dispar en la calidad de la justicia es un buen ejemplo de la necesaria distribución adecuada de recursos humanos y materiales.
- ❑ Evaluación del servicio –tanto desde el interior, como desde el exterior-
Nos permite sobre todo conocer la “percepción del usuario”, sus niveles de confianza o desconfianza frente al servicio, el grado de satisfacción que tiene la persona, o en este caso el justiciable, cuando entra dentro del entramado de la Administración de Justicia, la existencia de buzones de quejas...que deberían de existir en cada centro judicial o tribunal, para brindar al ciudadano una oportunidad de trasladar sus percepciones y frustraciones.
- ❑ Evaluación de resultados (del éxito de las reformas ya emprendidas)
Todos sabemos que en el desarrollo de los procesos de reforma del Estado y especialmente en el ámbito de la administración de justicia, se ha caminado mucho, en ocasiones en direcciones bastante consensuadas y definidas, en otras con políticas institucionales casi contradictorias. Asimismo, es resulta necesario retomar las buenas y malas experiencias. Las buenas para verificar si pueden ser utilizadas en otros ámbitos, las inadecuadas o no funcionales para identificar los problemas o limitaciones que poseyeran y de esta manera aprenden de nuestra propia experiencia.

Claro, esto es un trabajo amplio y continuo...y es que nadie niega que obtener calidad en un servicio puede construirse en un día...lo importante es comenzar esa tarea de carácter continuado ...Y este foro es una buena señal....De hecho, en países que ya hace algunos años han iniciado estos proyectos de evaluación y de auto-evaluación, se ha partido a partir de ese necesario diagnostico general: la elaboración de un libro blanco de la justicia...el cual sería una

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditorium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

estrategia inicial importante. Pero ese “libro blanco”, no son los informes oficiales a los que estamos acostumbrados, sino que es una visión reflexiva sobre lo que hacemos y cómo podemos orientarnos para mejorar en el cumplimiento de nuestra función en forma permanente.

5.- Pero... ¿De qué depende la calidad del sector justicia?

En esto no hay acuerdos ni consensos, pero podemos agrupar las tendencias existentes:

- a) quienes consideran que la calidad depende del diseño institucional: aquí se agrupan los que suelen invocar la “independencia” como condición para generar calidad en el órgano judicial. Externa e interna, claro. Un ejemplo, puede ser el tema del diseño normativo de la Carrera Judicial, que me parece ha sido analizado usualmente desde esta perspectiva.
- b) Los que consideran que depende de los recursos humanos, capital económico. Aquí se encuentran los que postulan la necesidad de contar con recursos humanos y materiales suficientes y adecuados, en esto incluimos jueces, pero también personal auxiliar –por cierto que mucho se ha llamado la atención sobre el procedimiento para seleccionar jueces, de tal manera que se acceda por mérito a la función, pero en el caso de los auxiliares de los tribunales, el tema, que creo que es manejado por jueces, no es muy tratado, como ya lo mencionamos, hablamos aquí de identificar la productividad.
- c) Finalmente los que consideran que el éxito de la calidad de la justicia, no se debe ni al diseño institucional, ni a la independencia, sino a la cultura generada al interior del órgano judicial. Esto está vinculado con la formación previa y posterior, y con la necesidad de evaluar las aptitudes y actitudes de los funcionarios públicos y quisiera poner un ejemplo sobre ello. Como Uds., saben en otros países los funcionarios acceden por oposiciones o exámenes. Quien obtiene el mayor grado obtiene el trabajo. Pero esa formación y esa evaluación no nos garantiza tener a un buen juez. Las cualidades humanas son importantes: la forma en que se atiende a la gente, la capacidad crítica, etc.

Un sistema de evaluación del desempeño permitiría identificar debilidades en todos los aspectos...por cierto que la estadística es una herramienta que suele acompañar estos sistemas de medición del desempeño, pero también hay enfoques cualitativos.

Los enfoques de las herramientas de EVALUACIÓN, dependerán si son internas o externas, es decir, dirigidas desde el interior del Poder Judicial, o bien orientadas a cotejar la percepción de los usuarios.

6.- Evaluación “desde afuera” o evaluación externa: la percepción del usuario de la administración de justicia.

Tengo algunas anécdotas desde este tema, que quizá pueden mostrar mejor que este interlocutor el efecto y la visión que se tiene de la evaluación externa al órgano judicial.

Tengo muy presente un argumento formulado por un funcionario del sistema público de salud en El Salvador que nos decía a algunos empleados hace ya algunos años: “Mire ud., si el paciente se salva gracias a Dios pero, si la medicina o la intervención del médico no funciona, es siempre culpa del medico. Por eso no se puede confiar en la posición del paciente y por tanto del usuario.”

Más recientemente, un alto funcionario del órgano judicial, al consultarle sobre los mecanismos de evaluación que podrían ser implementados en El Salvador, nos los mencionaba en sentido negativo: “la auto-evaluación es un buen sistema, -nos decía- pero no la evaluación

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditórium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

desde el usuario, ya que en materia de administración de justicia, unos pierden y otros ganan...los que gana nos evaluarían bien, y los que pierden siempre mal”.

Pero esa impresión que no deja de tener lógica, es fácilmente falseable... es cierto, alguien gana y alguien pierde los juicios, pero eso nos llevaría a encontrar que el grado de satisfacción sería porcentualmente similar al de no-satisfacción, con un pequeño margen de error o variación, pero les aseguro que no es así, sino que el ítem “no- satisface” suele tener un porcentaje muy superior al 50% de los interrogados.

De ahí que no nos extrañe que la percepción de los servicios públicos por parte del usuario sea una evaluación que de entrada se suele descartar en las instituciones públicas, y no debería de ser así. La frase “los trapos sucios –si es que se lavan- se lavan en casa”, parece ser de recurrente aplicación dentro de las instituciones públicas a la hora de enfrentar deficiencias y carencias del servicio.

Por ello se insiste desde hace algunos años en la importancia conocer la percepción del usuario.

Como herramientas de detección desde el usuario se suele utilizar:

- Identificación de la confianza o desconfianza del usuario mediante métodos de muestra estadística. Encuestas.
- Buzones de quejas en los tribunales.
- Correos de quejas gestionadas en forma consensuada entre instituciones y público
- Creación de unidades de gestión de quejas, e
- Inclusive, la creación de declaraciones de derechos de los usuarios del sistema de administración de justicia, como ha sido el caso español, por ejemplo.

También en el ámbito judicial se ha señalado que la existencia de foros de consulta integrados por actores de sociedad civil y encargados de la justicia puede dar buenos resultados. Tengan en cuenta que este mecanismo genera un mayor acercamiento entre gremios y comunidad. Hay algunos ejemplos de estos mecanismos en Brasil, pero como nos manifiesta Marcos Pimentel¹⁸, de parte de las instituciones estatales y especialmente de aquellas que nunca se han abierto a la sociedad existe un fuerte rechazo de este tipo de iniciativas.

A estas iniciativas no se les suele dar mucha importancia. Como sostiene Alicia Ruiz “Hay que poner en crisis, pacientemente, la imagen idealizada del juez que decide *por encima de*, más allá de intereses en pugna, contradicciones o valores opuestos. Reconstruir el estereotipo del juez neutro, y dotar de nuevos significados expresiones como independencia judicial, supremacía de la ley y Estado de Derecho”¹⁹. (...) Simplemente implica, tomar en cuenta que en ocasiones la administración de justicia al eludir su carácter social y político –como agentes culturales- en el discurso que transmite y enseña a sus integrantes, hace que se sirva a intereses que se desconocen o no se perciben: “Esa distancia entre lo que (los jueces) creen que hacen y lo que hacen en realidad, tiene efectos terriblemente perversos en el afianzamiento de modelos democráticos de organización social y política”²⁰.

¹⁸ Pimentel Tammassia, Marcos; “Judiciaries and innovations in Horizontal Accountability” en: paper presented to the Conference “Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America”, Kellogg Institute, University of Notre Dame, May 8-9, 2000, disponible en: http://nd.edu/_kellogg/pdfs/Pimentel.pdf.

¹⁹ Ruiz, Alicia; “Constitución y Jurisdicción: por un compromiso del juez latinoamericano”, en: *Jueces para la Democracia. Revista de información y Debate* n^o 41, julio, 2001, p. 3.

²⁰ Idem.

7.- Evaluación desde dentro. Algunos sistemas de evaluación interna

Es bastante difundida la idea que “la calidad y la cantidad de trabajo realizado por la justicia”, depende una adecuada distribución de recursos humanos y materiales. Dentro de este esquema los factores críticos a considerar, suelen ser los siguientes:

- a) Número de jueces y su distribución geográfica
Tener muchos jueces no garantiza tener una buena justicia, pero evidentemente un número limitado de personal genera un sistema que no garantiza al justiciable la posibilidad de acceder a la misma en forma rápida y celérica.
- b) Numero de auxiliares por tribunal y funciones realizadas.
- c) Distribución de fondos presupuestarios: cantidad asignada a salarios, diferenciación justificada o razonable de categorías²¹ ¿por qué los jueces de una zona gana más que en otra zona cuando realizan el mismo trabajo y tienen los mismos méritos?, etc.
Ahora bien, los aumentos salariales no traen aparejada un igual aumento de la calidad de un servicio. Un ejemplo ilustrador es señalado por -----quien manifiesta que si bien en Colombia entre los años de 1990 y 1996 se aumento el gasto público en el sector justicia casi un 50% y que fue destinado en forma prioritaria a salarios y prestaciones y contratación de personal, ello no implico en términos de mejoría, ningún cambio constatable²².
- d) Productividad
Como hemos visto anteriormente, es un hecho que el desempeño de los tribunales y la gestión de los procesos se relaciona con diversos factores, pero también se ha identificado en otros países que aún en circunstancias iguales, en jurisdicciones similares, con idéntica cantidad y calidad de recursos, los tribunales tienen distintos niveles de desempeño. Por eso es usual utilizar mecanismos que identifiquen la mora judicial o existencia de dilaciones en la tramitación de procesos, así como la carga de trabajo.
- e) Desempeño.
La Administración se basa en la adecuada gestión de recursos y la necesidad de contar con mecanismos que nos permitan realizar un adecuado balance entre personal, equipo y presupuesto, pero ello se hace sobre la base de objetivos.

La adopción de mecanismos de evaluación del desempeño viene dado por un sistema que considera prioritario utilizar en mejor forma los recursos siempre escasos y buscar un mayor grado de legitimidad de las instituciones de cara a su comunidad.

Pero para ello es necesario identificar indicadores o formas de evaluar dicho desempeño. Pero también y este es el punto medular de los indicadores de desempeño: una vez establecidos nadie esta de acuerdo con ellos, salvo aquellos que deben aplicarlos, y además, es que tendencialmente todos deseamos que esos indicadores sean más “amigables” hacia nosotros.

²¹ Recuerdo que una Jueza Guatemalteca me comentaba que en su país los salarios de los jueces están sujetos por ley a diferencias porcentuales. Es decir, que el salario de un Magistrado de Corte por ejemplo no puede ser superior más que en un 20 o 15% de un Magistrado de Cámara. Claro, lo que se logra con esto es evitar incrementos que no sean beneficiosos para todos, y logra cierto grado de homogeneidad salarial. (No he podido constatar esta versión)

²² Obando Prestol, Roberto Iván; “Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la República Dominicana: situación actual y propuestas de reforma”, en: XV Concurso de ensayos del CLAD, “control y evaluación del desempeño gubernamental”, Caracas, 2001, p. 6.

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditórium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

Ciertamente, no hay indicadores completos o perfectos y su uso puede dar lugar a situaciones problemáticas: hace algún tiempo en España se ha instaurado un modelo que vincula el uso de algunos indicadores y una especie de motivación para aquellos jueces que resultan positivamente evaluados con los mismos. En este sentido una reforma reciente en aquel país permite que a aquellos jueces que demuestran o desarrollan acciones que reduzcan la mora judicial en sus tribunales –resuelven más rápido- obtengan un plus dentro de sus emolumentos o salarios. El problema radica en que desde la perspectiva del tiempo y la productividad se ha obtenido una mejoría, pero nadie nos confirma que ello mejore en otros aspectos de igual o mayor relevancia.

Con ello no quiero decir que no puede o debe reconocerse el esfuerzo, sino que resulta dificultoso identificar indicadores que nos den resultados de un alto grado de satisfacción al respecto. Por otra parte, el reconocimiento ante la labor efectuada puede alejarse del simple reconocimiento económico. Es posible considerarlo, pero no es la única manera de motivar a una persona a hacer bien su trabajo.

Entonces, podemos afirmar ante la necesidad de escoger herramientas para verificar el desarrollo de una función que:

- Resulta prioritario utilizar indicadores que nos permitan obtener una perspectiva más amplia que no sólo enfoque parcial o de área y,
- Y es importante que la evaluación además sea interdisciplinaria, y si es posible que permita interactuar dentro del seno de aquellos que tienen la labor de evaluar a comisiones mixtas conformadas por usuarios, operadores, y otros funcionarios.

Obviamente, ello nos lleva al tema de ¿quién debe evaluar?, frente a lo cual no cabe más que asegurar que entre más independiente, menos sujeto a presiones internas o externas, mejor podrá ser el resultado obtenido para asegurar en el futuro propuestas que consoliden una mejoría en la administración de justicia. Pero también que, entre más discutidos y más consensuados sean los criterios sobre los cuales se evalúa menos problemas nos darán.

En Brasil se han llevado a cabo iniciativas interesantes entre sociedad civil y administración de justicia al respecto de conformación de Comisiones de trabajo o grupos de apoyo. En Chile por ejemplo, la puesta en marcha de políticas públicas es evaluada por instituciones privadas que trabajan coordinadamente con el Estado para lograr obtener datos e información que permita el mejoramiento de las funciones estatales.

Recapitulando.

- Si la democracia y el Estado necesitan de la autoridad de la justicia, obviamente la eficacia y la eficiencia trata de responder al tema de cómo democratizar los servicios públicos, incluida la justicia., puesto que en el fondo la transparencia, la eficiencia y la eficacia son demandas de la ciudadanía frente a la función judicial
- Por cuestiones históricas o del desarrollo de modelos aceptados o en boga, se suele dar mucha mayor importancia a la justicia desde una perspectiva cuantitativa que cualitativa, lo cual se demuestra ante el uso y escogitación que se han utilizado en América Latina en los últimos años. Particularmente considero que resulta vital combinar los diversos métodos y herramientas para identificar necesidades, obstáculos y construir propuestas para el mejoramiento de la calidad de la justicia.

Primer Foro sobre Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador
Auditórium de la Paz, Universidad Tecnológica de El Salvador
San Salvador, 27 de agosto de 2005

- La formulación de proyectos relacionados con el mejoramiento de los sistemas judiciales debe de poseer muy bien definidos sus objetivos, pero también debe de tratar de buscar concertación y flexibilidad en su puesta en marcha. Voy a poner un ejemplo que podría ser hipotético: en la gestión de un proyecto con la cooperación internacional, que estaba ya en su fase de ejecución, identificamos durante la misma que necesitábamos más apoyo documental para una biblioteca más recurso humano nacional, y la necesidad de validar la propuesta con talleres de discusión ciudadana. Pero el proyecto había definido en su diseño que los fondos adjudicados se gastarían exclusivamente en la compra de equipo informático o en la contratación de consultores extranjeros. Al final compramos el equipo informático.

- Por deformación profesional desconfiaría de aquellos sistemas y propuestas que pretenden aislar al ciudadano del tema de la calidad de la justicia. La calidad de la justicia involucra a los jueces, pero no sólo a estos. Los problemas a los que nos hemos referido no están exclusivamente vinculados al rol del juez frente a su tribunal, sino que van más allá de los espacios de la función judicial y se insertan dentro de aspectos estructurales más complejos y que ameritan ser analizados en forma integral.

- El mejoramiento de algo o de alguien puede considerarse como un proceso. Nos hacemos mejores personas, si lo deseamos y si realmente buscamos serlo, independientemente de que lo logremos o no, pues siempre podemos elevar nuestras expectativas, y ello implicaría tener un espejo frente al cual, a pesar de haber mejorado, seguimos obteniendo una imagen siempre insatisfactoria. Pero el objetivo no es la nota que nos pongamos -por lo menos eso considero, aunque algunos las busquen continuamente-, sino la constatación de que nuestra situación ha cambiado constantemente, ubicándonos en un lugar distinto que siempre estará atrás de lo que deseamos o se desea.