

**EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN DE CALIDAD DE LA  
JUSTICIA, INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA Y ATENCIÓN AL CIUDADANO**

**Capítulo I. INFORME**

***Santos Pastor***

Universidad Complutense de Madrid y  
Observatorio Justicia y Empresa

y

***Jesús Robledo***

Centro de Investigaciones en Derecho y Economía

FIIAPP. PROYECTO ***EUROSOCIAL-JUSTICIA***

Fecha de la presente versión (2ª): 30 de octubre. 2006.

# EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN DE CALIDAD DE LA JUSTICIA, INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA JUDICIALES Y ATENCIÓN AL CIUDADANO

## ÍNDICE

### 1. Introducción

- 1.1. Objetivos y alcance
- 1.2. “Buenas Prácticas”, “Manuales” y “Gestión de Calidad”

### 2. Los problemas de la justicia y la calidad de la justicia

- 2.1. Los problemas o dimensiones de mejora de la justicia.
- 2.2. Las facetas de la calidad de la justicia como problema diferenciado

### 3. Buenas prácticas en gestión de calidad

- 3.1. Evaluación y medición del desempeño
- 3.2. Estadística judicial
- 3.3. Indicadores: definición y usos
- 3.4. Estándares y métodos para medir y reducir la duración y la dilación.
- 3.5. Certificación y “*gestión de calidad total*” en justicia
- 3.6. Calidad de los insumos
- 3.7. La mejora de las resoluciones judiciales
- 3.8. Medios para mejorar los procesos. La gestión de casos

### 4. Buenas prácticas en información y transparencia judiciales.

- 4.1. Información y transparencia
- 4.2. Participación de la sociedad civil

### 5. Buenas prácticas en atención al ciudadano

- 5.1. Medición y mejora de la calidad percibida por operadores y usuarios
- 5.2. Oficinas de quejas y atención al ciudadano
- 5.3. Asistencia a las víctimas. En particular la violencia doméstica y violencia sobre la mujer

### 6. Gestión de calidad, transparencia y atención al ciudadano mediante medidas de organización y gestión judiciales

- 6.1. Un nuevo modelo de organización
- 6.2. Organización y gestión del despacho judicial
- 6.3. Servicios comunes y administradores de la corte
- 6.4. Coordinación entre policía, fiscalía y juzgados
- 6.5. Políticas y gestión de recursos humanos
- 6.6. Uso de las tecnologías de información y comunicación
- 6.7. Controles internos de calidad

### 7. Buenas prácticas de alcance

- 7.1. Ejecución de Sentencias
- 7.2. Reclamaciones y juzgados de pequeñas cuantías
- 7.3. Reclamaciones por internet.
- 7.4. Menores infractores
- 7.5. Acceso a la justicia
- 7.6. Fiscalía
- 7.7. Defensa pública y sistema de justicia gratuita
- 7.8. Reformas procesales
- 7.9. Otras buenas prácticas

### 8. Observaciones finales

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Objetivos y alcance

**Objetivos.** El objetivo de este estudio es describir y analizar brevemente un conjunto de buenas prácticas en gestión de calidad, información y transparencia judiciales y atención al ciudadano a partir del examen de lo que se viene haciendo al respecto en distintos países. Es, a la vez, descriptivo (informa de lo que se ha venido haciendo) y prescriptivo (a partir de ello, sugiere lo que puede hacerse). Se pretende proporcionar a los interesados una forma rápida de acceso a numerosas prácticas y aportar referencias institucionales que faciliten la comunicación entre eventuales demandantes de experiencias o buenas prácticas y oferentes, en el bien entendido de que todos los sistemas aprenden de los demás. El estudio contiene buenas prácticas de distinto calado y trascendencia. Una práctica de mayor calado es, por ejemplo, el establecimiento de juzgados para dirimir conflictos de pequeña cuantía. De menor calado, pero no poco importante, abrir los juzgados o una parte de ellos durante el turno vespertino.

**Alcance.** En el plano territorial, se recogen principalmente, aunque no sólo, experiencias de Latinoamérica y Europa. Las materias o ámbito al que se refiere el presente estudio están ceñidas a tres bloques temáticos: (1) gestión de calidad (sentido lato), (2) información y transparencia judiciales y (3) atención al ciudadano. El documento no registra todas las buenas prácticas que podrían derivarse de un exhaustivo inventario en ambos continentes -- **no pretendemos que este documento sea una “enciclopedia” de todas las prácticas**--, pero sí una sistematización de muchas de aquellas que gozan de cierto consenso en la comunidad de los involucrados en el sector justicia, con énfasis en los juzgados y tribunales.

El presente Informe proporciona una **sistematización y visión unificadora** de los distintos **campos en que se agrupan las distintas prácticas**, que se describen con detalle en el capítulo II, “**Relación de Buenas Prácticas**”, documento al que se remite al lector interesado en una descripción pormenorizada. Algunas buenas prácticas tienen lugar en varios países, como sucede con la estadística judicial; otras son de largo alcance, como las relativas a ejecución de sentencias o reclamaciones de pequeña cuantía. El cuerpo del presente Informe y el capítulo II, de Relación de Buenas Prácticas, revisan y documentan el contenido concreto de un amplio conjunto de prácticas y experiencias que consideramos más relevantes. Con todo, como se señala en la sección de Observaciones Finales, es poco razonable esperar que un estudio como el presente proporcione una información **exhaustiva de todas** las buenas prácticas o experiencias. Un tratamiento **completo** de cualquier práctica requiere la aportación directa de los responsables de la misma, de quienes están involucrados en su funcionamiento. Para facilitar esos contactos se ofrece en otro capítulo una amplia relación de instituciones y organismos de contacto y en ocasiones también de personas, con su correspondiente localización. De otra parte, las necesidades de los distintos países difieren, al punto que las que son relevantes para unos no necesariamente lo son para otros. En positivo, este estudio permite conocer de manera rápida y ordenada un amplio conjunto de campos en los que tienen lugar buenas prácticas de distinto grado de bondad, y facilita una primera aproximación a partir de la cual, cada país, en función de sus necesidades específicas, puede proceder a un intercambio de conocimientos con otros países a través de los responsables públicos

**Fuentes.** El presente documento ha sido fruto de un proceso de recogida de documentación de diferentes países, así como de entrevistas y sesiones de trabajo en

particular, con varios operadores y expertos. Hemos incluido un buen número de prácticas que se presentaron en la “puesta en común” promovida por Eurosocial en Santa Cruz de la Sierra en abril de 2006, pero no todas, puesto que muchas de ellas se referían a otros temas, como el estatuto del juez Iberoamericano y la carta de derechos de los usuarios de la justicia, y otras porque, a nuestro entender, no constituyen buenas prácticas.

Los organismos internacionales proporcionan en sus sitios web abundante información sobre esta materia. Es el caso, por ejemplo, del Banco Mundial, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, o la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, CEPEJ.<sup>1</sup>

**Trabajos previos.** No hay, que sepamos, un estudio de este tipo referido a los temas objeto de nuestro análisis. Distintos autores han tratado algunos de los temas, por lo que serán citados en los correspondientes apartados; lo más aproximado a este trabajo, aunque su objeto es otro, son las obras colectivas de Fabri, Langbroek y Pauliat (directores) (2003), Fabri, Jean, Langbroek y Pauliat (directores) (2005), que es una revisión y ampliación del trabajo anterior, y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), referida a acceso a la justicia. Aunque se incluyen experiencias y prácticas de otros componentes del sector justicia, hay un predominio de lo relacionado con los tribunales.

**Estructura del documento.** Tras un breve examen del contenido de los términos “buenas prácticas”, “manuales” y “gestión de calidad”, la sección 2 presenta las grandes categorías de problemas que, en distinto grado, padecen los sistemas de justicia y constituyen otras tantas áreas de mejora, y acota las diferentes dimensiones de la calidad de la justicia como problema y concepto diferenciado de los demás. En la sección 3 se describen y analizan brevemente los conjuntos de buenas prácticas en materia de gestión de calidad. La sección 4 hace lo propio con las relativas a información y transparencia y la 5 con las referidas a atención al ciudadano. Muchas buenas prácticas de alcance y carácter transversal en materia de gestión de calidad, transparencia y atención al ciudadano se consiguen mediante medidas de organización y gestión judiciales, que incluye el diseño y adopción de un nuevo modelo de organización, la redefinición del despacho judicial, la coordinación entre policía, fiscalía y juzgados, las políticas y gestión de recursos humanos, el uso de las tecnologías de información y comunicación y los controles internos de calidad; a ello se dedica la sección 6. En respuesta a la expresa petición de los responsables de Eurosocial, la sección 7 se refiere a un conjunto de prácticas que hemos denominado “de alcance” por su importancia, porque se trata de áreas temáticas que agrupan no sólo varias prácticas sino varias experiencias (como conjuntos de prácticas) y también tienen carácter transversal a todo el sistema de justicia. En esa sección se incluyen, entre otras, las cuestiones relativas a la ejecución de sentencias, los juzgados de pequeñas pretensiones o prácticas relativas a la fiscalía o defensa pública.

Importa advertir que este agrupamiento es una mera forma de ordenar las materias y que los límites entre los tres temas objeto de estudio son a veces difusos. Así, los juzgados móviles pueden considerarse una práctica en gestión de calidad y a la vez una práctica de atención al ciudadano; la estadística judicial, albergada en el ámbito de la gestión de calidad, puede ser interpretada como una práctica de información y transparencia. Los solapamientos son mayores en lo referido a las llamadas prácticas de mayor alcance.

---

<sup>1</sup> Véase Banco Mundial (<http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/>); Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA ([www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)); Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, CEPEJ ([http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_co-operation/Operation\\_of\\_justice/Efficiency\\_of\\_justice/](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/)).

En cada sub-sección del presente Informe se ofrece una visión global del tema al que se refiere, su motivación y desarrollo, y comentarios sobre el alcance y posibilidades de los distintos temas, y se concluye reflejando una lista de buenas prácticas que luego se detallan (en mayor o menor medida, en función de la documentación disponible), en el capítulo II sobre Relación de Buenas Prácticas, que complementa, así, lo que se dice en cada apartado de este Informe. Ciertas prácticas se documentan en el capítulo II como conjuntos temáticos porque no se dan en un solo país sino en varios, y por tanto no es pertinente atribuirlo a un país o entidad singular, como sucede con la mayoría de ellas; por ejemplo, la interconexión de los registros de antecedentes penales, que se da, entre otros, en Alemania, Francia, Bélgica y España; o el intercambio electrónico de datos, que tiene lugar en Alemania, Inglaterra, Finlandia y Austria. En algunos casos no se ha incluido una ficha sobre la práctica en el capítulo II porque se trata de una experiencia global, como es el caso de la adopción de un nuevo modelo de organización y gestión referido en la sección 6.1., o porque no hay un país o conjunto de ellos a los que “atribuir” la práctica en cuestión, por ejemplo, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos; en esos casos, su contenido se describe en el propio Informe. Cada sección o sub-sección incluye además, también al final, una relación de fuentes documentales y bibliográficas donde poder obtener un conocimiento más profundo por parte de quienes estén interesados en ello.

## 1.2. “BUENAS PRÁCTICAS”, “MANUALES” Y “GESTIÓN DE CALIDAD”

Merece la pena dedicar unas pocas líneas a acotar el contenido de los términos “buena práctica”, “manual” y “gestión de calidad”, conceptos importantes en este proyecto.

### Qué es una “buena práctica”.

Una buena práctica es un proceso, comportamiento, acción o actuación --o un conjunto de ellos--, que ha generado buenos resultados.<sup>2</sup> Las buenas prácticas pueden compararse con otras, siempre que versen sobre los mismos objetivos y materia, pero es frecuente compararlas con las denominadas “mejores prácticas”, esto es, aquellas que sirven como referencia por sus mejores resultados, que es el *benchmarking*; se trata de un proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo mediante comparaciones con las organizaciones que son reconocidas como representantes de las mejores prácticas, con el propósito de realizar mejoras. (Véase Spendolini, 1999).

Las buenas prácticas objeto de este estudio son prácticas que han sido aplicadas (no meros proyectos), contrastadas, consolidadas, evaluadas de alguna forma (aunque la evaluación es algo poco frecuente en el mundo de la justicia), que pueden replicarse a

<sup>2</sup> En la Guía de Eurosocietal se define como “conjunto o secuencia de procedimientos, métodos de trabajo, tecnologías y otros elementos de la experiencia considerados clave para generar resultados positivos y que, en sí mismos, resultan transferibles (en condiciones de contexto similares o con las adaptaciones necesarias). En una experiencia puede haber varias buenas prácticas que será necesario documentar de manera precisa pues constituyen su núcleo y pueden servir para generar, por sí mismas, transferencias de experiencias que lleven al cambio deseado.” En esa misma Guía se define como “experiencia”, “una política, plan, programa, proyecto —o, de manera más general, como un conjunto de procesos y operaciones interrelacionados— ejecutado por una administración pública con la finalidad de mejorar la cobertura, calidad o eficiencia de los servicios públicos, integrando a sectores excluidos o mejorando la atención a grupos marginados del sistema, y que por lo tanto pueda tener impacto (demostrado o potencial) sobre la cohesión social. Una experiencia puede tener aspectos positivos (a repetir) o negativos (a evitar), y sólo puede ser entendida en el contexto sociopolítico e institucional en el que ha sido aplicada”.

otros juzgados, tribunales, entornos y países y se pueden *estandarizar*. En consonancia, no se incluyen aquellas que sean demasiado específicas de cada país.<sup>3</sup> La mayoría de las prácticas que aquí se reseñan han tenido lugar en varios países.

La identificación de buenas prácticas susceptibles de culminar en un manual es un proceso que, aunque difiere en los distintos casos, implica la participación sistemática –con frecuencia a través de comisiones o grupos de trabajo– de los distintos intervinientes; en el caso del sector justicia, jueces, fiscales, abogados, defensores públicos, funcionarios, etc.

Es obvio que lo que es buena práctica en un país no tiene por qué serlo en otro. Por ejemplo, las reclamaciones pecuniarias por Internet o los cuadros de mando integrales pueden ser buenas prácticas para algunos países mientras que para otros constituye un claro despropósito atendiendo al grado de consolidación en que se encuentre el sistema de justicia, y en particular su sistema de organización y gestión o los medios con que cuenta (en algunos países existen prioridades no resueltas como es el mero suministro de energía). De la misma manera, no todas las prácticas podrán adoptarse en todos los países, pero creemos que todas las que aquí se recopilan merecen ser tenidas en cuenta.

#### **Qué es un “manual” de buenas prácticas.**

Un manual de buenas prácticas es un documento que proporciona estándares, pautas o claves sistemáticas para la realización de una actividad, o un conjunto de ellas, a partir de aquellas que han sido identificadas en un proceso diseñado al efecto, y requiere la consecución del consenso necesario entre los implicados. Pueden ser prácticas o experiencias referidas a procedimientos concretos, o al funcionamiento general de la administración de un país o conjunto de países. Estos manuales suelen incluir conjuntos de acciones, orientaciones y recomendaciones a seguir para modificar hábitos con el objetivo de conseguir unos objetivos deseados. Los manuales no son textos vinculantes y tienen menos fuerza de obligar que los códigos de buenas prácticas; sólo, y no es poco, pretenden proporcionar pautas normalizadas o estandarizadas para un mejor funcionamiento de los servicios.<sup>4</sup> Tanto los manuales como los códigos de buenas prácticas son claves para conseguir unos mejores servicios.

En el proceso habitual de generación de manuales de buenas prácticas se realizan consultas, conferencias, seminarios y talleres, nacionales o internacionales, que estimulan la discusión, y preparan los medios para conseguir el consenso necesario, adoptar o implementar su contenido y facilitar su difusión final entre quienes harán el mejor uso de él: representantes y funcionarios de la administración, sociedad civil y el público en general. Se aprovechan así los conocimientos que poseen los profesionales, técnicos y empleados de una industria, empresa o servicio público. Con frecuencia se incluye el estudio de casos relevantes que por su afinidad pueda arrojar alguna luz. También es frecuente realizar un trabajo de campo para detectar cómo se está operando en las materias objeto del manual.

***Ilustración del contenido de los manuales de buenas prácticas.*** Para hacernos una mejor idea del contenido de un manual de buenas prácticas entresacamos algunas de las pautas que se contienen en el *Manual de Buenas Prácticas Políticas para los/as Miembros del Gobierno de la Ciudad de Donostia-San Sebastián*

<sup>3</sup> Como ejemplo en [http://www.vera.org/publication\\_pdf/325\\_599.pdf](http://www.vera.org/publication_pdf/325_599.pdf) se refieren “buenas prácticas” en la específica apelación en las cortes de apelación en EEUU.

<sup>4</sup> Un ejemplo conocido de estándares son los Trial Cour Performance Standards de EEUU. De otra parte, algunos estándares son constitucionales y otros los fijan las leyes

(aprobado el 12 de noviembre de 2005). Este manual es fruto de las recomendaciones del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE), y pretende inspirar los comportamientos de las autoridades locales en relación con la “ética política”. En ese documento se establece que no se aceptarán regalos de carácter significativo que vayan más allá de los usos sociales habituales, ni compensaciones o favores que puedan condicionar el desempeño de sus funciones. Evitarán toda actuación que pueda representar discriminación alguna, cuidando en especial la promoción del respeto a la igualdad entre hombres y mujeres. Promoverán la implicación y participación de los ciudadanos, colectivos y entidades. Entre las incompatibilidades se incluye una dedicación plena y la no existencia de intereses personales ni clientelares en el ámbito de sus decisiones y competencias. Se declarará cualquier interés personal (patrimonial o familiar) en un asunto municipal, absteniéndose de participar en los debates y en la adopción de acuerdos cuando concurra esa circunstancia. Los miembros formularán al inicio de su mandato la declaración de todos sus bienes y derechos patrimoniales y de las actividades que desempeñen en el momento del nombramiento; lo mismo deberán hacer a su finalización. Se abstendrán de cualquier actividad o interés que pueda comprometer la objetividad de la administración municipal. En cuanto a **transparencia e información**, se estimularán y desarrollarán medidas que favorezcan la transparencia de sus actuaciones y decisiones en el ejercicio de las competencias que estén bajo su responsabilidad. Los responsables públicos (...) se convertirán también en garantes de la transparencia y la más amplia información. Se utilizarán los medios de comunicación y los sistemas de publicidad disponibles, incluida la página web, para informar a la ciudadanía de las decisiones adoptadas. Se promoverán las medidas que permitan el acceso directo de la ciudadanía, a través de Internet, a la ejecución presupuestaria, ..., así como la realización de trámites y gestiones administrativas. **La gestión será eficaz** y habrá de respetar los principios de publicidad y libre concurrencia. Las decisiones serán objetivadas y fundamentadas. Se actuará con transparencia en los procesos. Se intentará dar confianza a los/as funcionarios/as encargados de las distintas funciones y cometidos. Se ejecutarán correctamente las resoluciones emanadas de los órganos competentes. **La selección y promoción** de los/as funcionarios /as locales se basará en la igualdad de acceso a los puestos públicos, el mérito personal, la libre competencia y la ausencia de favoritismos o discriminaciones por cualquier causa. Se facilitará el **acceso de la ciudadanía a la información**. Se dará cuenta periódicamente de la gestión del Gobierno, de las políticas adoptadas y de la marcha de los proyectos. Los miembros del Gobierno apoyarán y colaborarán con otras instancias e instituciones de control y atención de reclamaciones sobre la gestión, tratando de que los/as funcionarios/as respondan con prontitud a los requerimientos y solicitudes que se efectúan. El Gobierno ... prestará la máxima colaboración con el Parlamento y el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones en el desarrollo de sus cometidos.<sup>5</sup> Como puede verse, la mayor parte de esas propuestas podrían formar parte de un manual de buenas prácticas en la justicia, sin apenas modificaciones.

<sup>5</sup> Otros ejemplos de manuales son:

- Manual de buenas prácticas en la gestión contractual pública  
[http://www.contratos.gov.co/pls/portal/docs/PAGE/CONTRATACIONENLINEA/DOCUMENTOS/MANUAL\\_BUENAS\\_PRACTICAS.PDF](http://www.contratos.gov.co/pls/portal/docs/PAGE/CONTRATACIONENLINEA/DOCUMENTOS/MANUAL_BUENAS_PRACTICAS.PDF)
- Uso de fuentes administrativas para las estadísticas de negocios  
[http://72.14.207.104/search?q=cache:q4lmeWHMkwEJ:forum.europa.eu.int/irc/dsis/bmethods/info/data/new/adso/handbook\\_en/adso\\_hbk.htm+What+is+a+%22handbook+of+good+practices%22%3F&hl=es&gl=es&ct=clnk&cd=2](http://72.14.207.104/search?q=cache:q4lmeWHMkwEJ:forum.europa.eu.int/irc/dsis/bmethods/info/data/new/adso/handbook_en/adso_hbk.htm+What+is+a+%22handbook+of+good+practices%22%3F&hl=es&gl=es&ct=clnk&cd=2)
- Democracia regional y local, Council of Europe, 31 marzo 2004  
<http://72.14.207.104/search?q=cache:EYwufqxO3OcJ:www.minbzk.nl/aspx/get.aspx%3Fxdl%3D/views/bzk/xdl/page%26SitIdt%3D14%26VarIdt%3D2%26ItmIdt%3D4037+Wh+at+is+a+%22handbook+of+good+practices%22%3F&hl=es&gl=es&ct=clnk&cd=3>

## La “gestión de calidad”

*Qué es gestión de calidad.* A pesar de la similitud de los términos, la “gestión de calidad” no concierne sólo, ni siquiera principalmente, a la calidad, tal como la hemos definimos aquí. Aunque como casi todos los conceptos, tiene un perfil o contorno a veces difuso, el núcleo de lo que técnica y convencionalmente se entiende por gestión de calidad alude a aquella parte de la función de la organización y la gestión que fija, aplica y supervisa estándares sobre distintas facetas del producto y del proceso de producción o distribución. Exige el liderazgo de la dirección y la gerencia e implica la participación del conjunto de la organización en un proceso de mejora continuada con una fuerte noción de la misión y objetivos de la organización, centrados en satisfacer las expectativas y necesidades de los clientes o usuarios. Incluye (a) un proceso estructurado y sistemático que supone la participación de la organización; (b) una política de la organización, que ha de materializarse en una producción eficaz y de menor coste, y (c) procedimientos, métodos y estándares asociados a todo ello. Una acepción amplia del concepto abarca las tareas de planear, controlar, asegurar y mejorar la calidad, mientras que en su acepción más reducida concierne a la manera en que se desarrollan, adoptan y garantizan unos estándares de calidad para adaptar los servicios a los deseos de los clientes o usuarios. Los programas de “evaluación de la calidad”, concepto asociado al de gestión de calidad, usan una variedad de metodologías y técnicas cuantitativas y cualitativas.<sup>6</sup> Las áreas o bloques temáticos que comprende nos dan una idea adicional de lo vasto de esta amplia materia.<sup>7</sup>

*Áreas o bloques temáticos que comprende la gestión de calidad.* Se subrayan aquellos que de alguna forma han sido aplicados al mundo de la justicia.

- Métodos y tiempos.
- Sistemas de medición.
- Modelos de producción.
- Normas ISO.
- Optimización de la producción.
- Productividad.
- Reingeniería.
- Metodología.
- Contraste.
- Herramientas de control de la producción.
- Herramientas para la gestión de la calidad.
- Implantación de sistemas de calidad.
- Indicadores.
- Análisis y control de fallos.
- Auditoría de calidad.
- Cadenas de producción.
- Calibración.
- Calidad.
- Calidad total.
- Control de calidad.
- Control de costes.
- Cuadro de mando.
- Certificación de calidad.
- Dirección de la producción.

<sup>6</sup> Internet es prolífica en definiciones de Gestión de Calidad. Véase, por ejemplo:

[www.projectauditors.com/Dictionary/Q.html](http://www.projectauditors.com/Dictionary/Q.html)

[www.nhtsa.dot.gov/people/injury/ems/emstraumasystem03/glossary.htm](http://www.nhtsa.dot.gov/people/injury/ems/emstraumasystem03/glossary.htm) .

[www.unisa.edu.au/pas/qap/planning/glossary.asp](http://www.unisa.edu.au/pas/qap/planning/glossary.asp) [www.unizg.hr/tempusprojects/glossary.htm](http://www.unizg.hr/tempusprojects/glossary.htm)

[www.qaproject.org/methods/resglossary.html](http://www.qaproject.org/methods/resglossary.html) [www.disability.qld.gov.au/quality/glossary.cfm](http://www.disability.qld.gov.au/quality/glossary.cfm)

[www.ee.wits.ac.za/~ecsa/gen/g-04.htm](http://www.ee.wits.ac.za/~ecsa/gen/g-04.htm) <http://soc.kuleuven.be/io/eng/research/ioekw07.htm>

<sup>7</sup> Las voces relacionadas añaden otras tantas definiciones: [total quality management](#) [quality management system](#) [quality management plan](#) [quality management program](#) [quality management assessment plan](#) [quality management institute](#)

## 2. LOS PROBLEMAS DE LA JUSTICIA Y LA CALIDAD DE LA JUSTICIA

### 2.1. LOS PROBLEMAS O DIMENSIONES DE MEJORA DE LA JUSTICIA

La idea central de esta sección es destacar los principales problemas de la justicia, que se corresponden con otras tantas áreas de mejora, en cuyo marco se inscriben los temas objeto del presente estudio.

Aunque, como es obvio, no todos los países tienen los mismos problemas ni en el mismo grado, los más frecuentes conciernen a la independencia e imparcialidad; a la falta de transparencia, que en algunos casos se traduce en corrupción; a un déficit de formación, maduración o competencia profesional; a la existencia de importantes barreras al acceso a la justicia para todos y en especial para las personas desvalidas; a la existencia de problemas de desigualdad, discriminación por razones de origen, raza o desvalimiento económico o de otro tipo; a ineficiencias, tanto de la oferta como de la demanda; a ineficacia de las resoluciones y, en particular, de la ejecución de las sentencias y otras resoluciones judiciales; a la existencia de demoras o rezagos, uno de los principales motivos de queja común a todos los sistemas; a la pobre calidad de las resoluciones, procesos y trato a los usuarios; a la falta de previsibilidad de las resoluciones, que afecta a la seguridad jurídica; y a la falta de responsabilidad o ausencia de rendición o dación de cuentas.

Esta categorización de los problemas sirve, a la vez, como identificación de lo que debieran ser objetivos de la política judicial y legislativa y como marco de referencia para evaluar los efectos de cualquier medida o política que se adopte. A ellos cabe añadir las cuestiones sobre suficiencia de medios y la legitimidad, si bien esta característica es resultado de una combinación de algunas de las restantes características. La justicia, y en particular los jueces, obtienen su legitimidad, si su acceso a la profesión se ha producido con arreglo a principios de igualdad y mérito, si en su funcionamiento operan con independencia e imparcialidad y tratan por igual a las partes, si están capacitados, sus decisiones son previsibles y no sufren dilaciones excesivas, rinden cuentas, etc.

La consecución de los distintos objetivos puede entrañar conflictos, que en ningún caso pueden macular la independencia judicial y otras características centrales de la justicia.

#### *Problemas de la justicia y áreas de mejora.*

<ul style="list-style-type: none"><li>• Independencia institucional e individual e imparcialidad, ausencia de sesgos e igualdad</li><li>• Transparencia, ausencia de corrupción</li><li>• Competencia profesional e idoneidad moral</li><li>• Acceso de todos y en especial de los desfavorecidos, e inteligibilidad</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Eficiencia de la oferta y demanda</li><li>• Eficacia general y de la ejecución</li><li>• Sin dilación y congestión</li><li>• Calidad (de trato y de las resoluciones, de los insumos y procesos)</li><li>• Previsibilidad (seguridad jurídica)</li><li>• Responsabilidad, rendición de cuentas</li></ul>
--	--

*Nota. La legitimidad es en buena parte el resultado de que se den todas o la mayoría de los rasgos de la tabla. La suficiente dotación es una condición para que se den muchos de esos rasgos, como lo es que haya unos procedimientos adecuados o una organización y gestión apropiadas.*

Los temas objeto de este estudio --gestión de calidad, información y transparencia judiciales y atención al ciudadano—cobran mejor sentido ubicados en ese marco. Así, las cuestiones de información y transparencia judiciales se ubican en buena parte en las dimensiones de “Transparencia” en sentido estricto, en las de “Responsabilidad, rendición de cuentas” y en la de “Calidad”. Las cuestiones de atención al ciudadano encajan principalmente en la dimensión o área de “Calidad”. Los temas de gestión de calidad, en aquello que concierne al establecimiento, cumplimiento y seguimiento de estándares, tienen una ubicación menos precisa, por cuanto los estándares pueden fijarse para todas las dimensiones que aparecen en la tabla. Sin embargo, el grueso de los temas se ubican principalmente en las áreas de “Eficiencia” (donde se hallan los temas de organización), de “Responsabilidad”, “Dilación” y “Competencia”.

*Debilidad de los equipos técnicos.* Un aspecto a destacar, en relación a los medios, es la debilidad de los equipos técnicos con que cuentan por lo general las instituciones responsables de la justicia, en comparación con la envergadura de las tareas que tienen encomendadas. Los Poderes Judiciales en Latino-América adolecen de falta de personal profesional, especialmente en el campo de la administración de tribunales debido a que no hay todavía carreras de especialización en la materia. En la actualidad los administradores provienen de otras especialidades, principalmente de la administración pública y a menudo su formación es improvisada.

De otra parte, tanto en las comparaciones entre países como entre regiones de un mismo país, hay una *relación directa entre medios y calidad* —a más medios, mayor calidad, además de cantidad--.

*Instrumentos y políticas más frecuentes para mejorar la situación de la justicia.*  
¿Cuales son los instrumentos, herramientas, actuaciones o políticas más frecuentes para mejorar la situación de la justicia, y en particular mejorar la calidad? Básicamente:

- Reformas procesales
- Dotación de medios
- Reformas organizativas de mayor o menor calado, como la redefinición de competencias de los distintos órganos la concentración y especialización, la incorporación del administrador en la organización de los poderes judiciales y, en especial, en los juzgados y tribunales para que administren los servicios comunes
- Gestión pública
- Buen gobierno (Consejos, Cortes Supremas, Ministerios de Justicia o Fiscalías)

## **2.2. LAS FACETAS DE LA CALIDAD DE LA JUSTICIA COMO PROBLEMA DIFERENCIADO**

Hace años ya que el interés por la calidad adquirió carta de naturaleza en los servicios públicos, pero de ello todavía apenas hay esbozos en la justicia, más allá de las declaraciones de intenciones. La calidad es una dimensión requerida tanto del producto como del proceso y trato a los usuarios. Las cuestiones de calidad tienen una entidad diferenciada de otras con las que a veces se confunde, como es la dilación o la ineficacia de la ejecución. La perspectiva de la calidad es diferente para los diferentes grupos involucrados. A continuación se resumen las principales áreas o facetas a que

se refiere la calidad de la justicia, describiendo (a) en qué consiste cada una, (b) cómo medir su grado, y (c) qué políticas adoptar para mejorarla.<sup>8</sup>

**Calidad de las sentencias y otras resoluciones.** A veces la falta de calidad se observa en la ausencia o en una pobre fundamentación o motivación de las sentencias. Relacionado con ello está la creciente frecuencia de sentencias cada vez más extensas --fruto del cortar y pegar de los editores de texto sobre colecciones de jurisprudencia--, con una escasa relación entre los hechos (paradójicamente, cada vez más breves) y la fundamentación o motivación “cortada y pegada” de otros casos. Este fenómeno parece ser la versión “tecnológica” de las viejas sentencias formulario. Otra manifestación de una deficiente calidad se da cuando se resuelven de forma diferente casos que son similares.<sup>9</sup> También es importante la sencillez del lenguaje empleado, de forma que, sin perder su rigor técnico, trate de resultar asequible a todas las personas.

Medir la calidad de las resoluciones, en las distintas formas que adoptan, es relativamente costoso. Algunas facetas que pueden reflejar una deficiente sentencia se pueden detectar por la frecuencia con que se revocan las sentencias, especialmente por causa de nulidad de actuaciones. La tasa de apelación puede interpretarse como síntoma de calidad si se trata de un rasgo sistemático excesivo y/o focalizado en algunos órganos. La combinación de ambas, tasa de revocación condicionada a la apelación, es un indicador todavía mejor que los dos anteriores. La apelación, como la reclamación en primera instancia tiene algo de endógeno, esto es, está motivada por el funcionamiento de la justicia, aunque obedece principalmente a otros factores, entre otros, al rol de los abogados.

Un rasgo identificado en algunos análisis, de carácter muestral y referido a millares de sentencias, es la escasa frecuencia con que aparecen extremos tales como la fecha de interposición de la demanda (sólo el 15% de las sentencias de primera instancia contienen tal extremo), la de la prueba (1% de los casos) y otros hitos y rasgos importantes del procedimiento. En realidad no sería necesario consumir tiempo de los jueces en esas tareas, que podrían sustituirse por una salida estándar a cumplimentar por cualquier empleado del juzgado y luego supervisado por el secretario o su equivalente.

Para el control y la promoción de la calidad de las resoluciones dispone de un primer mecanismo que consiste en las apelaciones y recursos contra las resoluciones dictadas por los órganos de instancia. Otro mecanismo consiste en evaluar la calidad de las resoluciones o decisiones con otros métodos y para otros fines. Es el caso, entre otros, del sistema de evaluación del desempeño individual en Francia, en el que los responsables superiores examinan algunas sentencias dictadas por los jueces de instancias inferiores. También se analizan muestras de sentencias para evaluar el desempeño de las distintas áreas (no de los individuos) de las Fiscalías en Inglaterra y Gales. Una manera de estimular la mejora de las resoluciones consiste en incorporar esta dimensión en el conjunto de criterios a tener en cuenta a la hora de decidir una promoción u otra forma de recompensa, algo que varios sistemas jurídicos hacen ya.

**Calidad de los procesos.** El examen funcional de los procesos es una técnica de uso relativamente reciente en el mundo de la justicia. Su aplicación permite detectar la enorme reiteración de documentos y trámites sin sentido, citaciones y otras

<sup>8</sup> Además de los problemas de calidad que comentamos aquí, algunos subrayan deficiencias atribuibles a una complejidad innecesaria de los procedimientos y actuaciones, al hermetismo de los procesos y personas, la actuación ritual y el distanciamiento de los destinatarios.

<sup>9</sup> Por ejemplo, cuando se fijan indemnizaciones distintas para casos similares. Véase Pintos (2000) en materia de accidentes de tráfico.

actuaciones que podrían realizarse con mayor eficacia y celeridad y menor coste. La frecuencia con que se suspenden actuaciones judiciales, sea por causa de las partes, los testigos, fiscales o jueces dan lugar a pérdidas importantes y una degradación de los procesos.<sup>10</sup> Otro indicador de la calidad de los procesos es la frecuencia con que se producen fallos en las citaciones, notificaciones o actos de comunicación de los órganos judiciales con los usuarios. Los costos de la mala calidad de los procesos parecen ser apreciables.<sup>11</sup> En los lugares donde se ha utilizado el análisis funcional de los procesos se han conseguido notables reducciones de trámites procesales y simplificado los procesos. También ha permitido identificar cómo una adecuada programación del proceso mejora la eficiencia del servicio y evita costes a los ciudadanos que tienen que asistir a los juzgados para realizar trámites –a veces ociosos o suspendidos sin previo aviso–, ocasionándoles pérdidas que afectan a su trabajo u ocio. Los procesos deben ser todo lo sencillo que sea compatible con las necesidades de los distintos tipos de casos, y por ello habría que simplificarlos cuanto sea posible sin mermar garantías. Entre otros objetivos, los procesos deben permitir al juez llegar al fondo del asunto; y hacerlo con un esfuerzo, un coste y tiempo razonables; y no exigir que las partes sufran inconveniencias, como cuando se suspenden actuaciones o se fijan otras fechas.

**Calidad del trato en el servicio prestado o calidad percibida.** No sólo importa que la sentencia o la ejecución sean apropiadas sino que el justiciable sea tratado de forma correcta, sin esperas desmedidas, espacios angostos, lugares donde estar, citaciones defectuosas que obligan a ir varias veces a los juzgados. Esto incluye también acceso a la información (y transparencia), facilidad de acceso, circulación y orientación en los edificios (en especial para discapacitados). Todo ello requiere personal adiestrado y motivado para proporcionar un trato adecuado. Son varias las herramientas utilizadas para medir esta faceta de la calidad. Una de ellas es la encuesta a usuarios, en cualquiera de sus modalidades. Otra el análisis de las quejas explicitadas por los usuarios; o el análisis y, en su caso, actuación de la inspección, aunque ésta puede y debe llegar más allá de la calidad del servicio prestado e incluir, en aquello que sea posible, el examen de la calidad de las decisiones y actuaciones. La creación y extensión de los servicios de atención al usuario y la diseminación de folletos informativos --con números de teléfono, fax, direcciones de correo ordinario y electrónico o *websites* donde obtener información-- son algunas de las medidas adoptadas con éxito en varios lugares para mejorar la atención y trato al público.

Un mal endémico y generalizado en muchos países es la pérdida de los documentos de los asuntos en el despacho debido a la falta de técnicas efectivas de archivo y ubicación de expedientes. Como consecuencia, con frecuencia los usuarios deben ir varias veces a los tribunales pues los documentos no aparecen o no están disponibles. Existen en este momento sistemas de archivo y de búsqueda que mejoran sustancialmente el servicio y en consecuencia la satisfacción del usuario. (Costa Rica

---

<sup>10</sup> Véase, entre otras referencias, lo que diremos más abajo referido a Inglaterra y Gales sobre procedimientos ineficaces o *ineffective procedures*.

<sup>11</sup> En algunos lugares es común programar las actuaciones en las que está involucrado un mismo sujeto de forma que no tenga que ir al juzgado muchas veces. No es infrecuente que, en familias en crisis, uno o varios de sus miembros se vean involucrados simultáneamente en un caso de malos tratos, en otro de familia, en otro de menores, ... Si tienen que ir al juzgado tantas veces como exija cada procedimiento es muy probable que esto termine afectando a su situación de empleo o en la no comparecencia en el juzgado. La programación de las actuaciones judiciales concentrando en lo posible las visitas al juzgado es una de las importantes actividades que lleva a cabo la Administración de la Corte del Tribunal Superior de Napa (California), entre otros. (Agradecemos al Administrador Ejecutivo de dicho Tribunal habernos proporcionado esta información referida a 2003; más información puede obtenerse en el website de dicho Tribunal).

ha utilizado programas informáticos muy simples y con ello ha paliado sustancialmente esos problemas).

**Calidad de los insumos.** Por insumos nos referimos en primer lugar al personal y de forma especial, jueces, fiscales y defensores públicos, tanto en el acceso a la profesión como durante su desempeño a lo largo de su vida profesional. Esta consideración ha de abarcar no sólo la competencia profesional sino a la adecuación moral y conducta ética, integridad y congruencia (o el ejercicio con arreglo a pautas de independencia e imparcialidad), con transparencia y responsabilidad. Además de los insumos referidos a medios personales, también abarca los medios materiales, tales como edificios o equipos técnicos y la tecnología. Cuando es difícil medir y monitorear la calidad del producto o de sus resultados es más importante asegurar que se cumplen unos mínimos en la calidad de los insumos, principalmente de los personales, aunque también es extensible a las instalaciones físicas o el equipamiento.

**La calidad es exigible de todos y cada uno de los componentes del sistema de justicia; entre otros, de la defensa pública, el ministerio fiscal y la abogacía privada.** Al igual que la calidad de la justicia podemos hablar de la calidad de la actuación del ministerio fiscal, de la asistencia jurídica u otros componentes del sistema judicial. Un aspecto importante en términos de cohesión social es el de la calidad de la asistencia jurídica gratuita o la defensoría pública. En algunos países existen indicios de que la calidad de la asistencia letrada a las personas desfavorecidas no es como debiera. Aunque el número de casos estudiados es reducido, apuntan que la frecuencia con que el acusado en prisión preventiva es visitado por su abogado es muy reducida; también refleja que con mucha frecuencia conocieron a su abogado para preparar el caso el día anterior al del juicio. (Véase el capítulo sobre usuarios en CGPJ, 1997, *Libro Blanco de la Justicia. Anexos*). Si la calidad de esa asistencia fuera apreciablemente menor que la asistencia jurídica ordinaria se traduciría en una penalización para aquellos que tienen derecho a ella. Aunque la evidencia es de carácter preliminar, parece que los resultados que obtienen en el sistema judicial (incluido el trato) las personas desfavorecidas son peores debido precisamente a la peor calidad de esa asistencia jurídica. En la medida que esto fuera así se derivarían importantes implicaciones y probablemente exigirían una profunda reorganización de la defensa pública.

**Mecanismos y políticas.** Cada dimensión de la calidad requiere un tipo de política singular. Con carácter general, la calidad puede fomentarse con políticas que se basan (a) en la organización y gestión (en el que se ubican los manuales de buenas prácticas en materia de calidad); (b) con mecanismos centrados en los procedimientos, (c) con mejoras del sistema de gobierno (reparto de competencias entre los distintos poderes e instancias, o (d) con medidas de carácter estructural, que asignan competencias jurisdiccionales a unos u otros órganos.<sup>12</sup>

Algunos piensan que los Consejos de la judicatura han conseguido mejorar esos estándares de calidad, pero esto es algo cuya demostración está todavía pendiente. Más consenso tiene el intento de mejorar la calidad mediante cambios en los

<sup>12</sup> En un sentido similar, Fabri (2005). Obsérvese que la mejora de la calidad de las sentencias del Tribunal Supremo puede conseguirse también por otras vías –hasta cierto punto, descargando de trabajo a los magistrados mediante el refuerzo de su cuerpo de letrados—, por lo que habrá que evaluar en cada caso cuál es el mecanismo más eficaz y de menor coste para conseguir ese resultado.

Un ejemplo es el cierre de la apelación en los Tribunales Superiores de Justicia en España, lo cual permitirá al Tribunal Supremo pasar de actuar de hecho como una segunda vía a concentrarse en lo que es propio, su papel de casación y la fijación de líneas jurisprudenciales claras)

existentes sistemas de organización y gestión. Dentro de este epígrafe, cabe incluir que los jueces o algunas de sus instancias u organizaciones, como los Consejos, tengan cierto tipo de formación en organización y gestión que se adecue a su perfil (además de la obvia formación en métodos de trabajo, cuya ausencia ocasiona tanta pérdida de tiempo y energía). En otro orden, en algunos países se adoptan pautas o guías (como las *sentence guidelines* en los EEUU) para mejorar la homogeneidad de las decisiones.

**¿Cantidad frente a calidad?** Esta oposición es una de las más fogosamente suscitadas por los oponentes a la evaluación de la justicia. Los estudios realizados hasta ahora indican, por el contrario que, en la práctica, no existe tal conflicto. Los órganos que más producían eran también los de mayor calidad en sus decisiones. (Véase, entre otros, Ostrom y Hanson 1999).<sup>13</sup>

**¿No es medible la calidad?** Quienes se oponen a la medición de la calidad la incluyen como una faceta más de su oposición a cualquier tipo de evaluación de la justicia --que denigran como enfoque “productivista”--. Aducen que “la esencia de la justicia” no es la cantidad sino la calidad, que la calidad no puede medirse y por tanto no puede evaluarse el trabajo de los jueces ni el resultado de sus decisiones. Se equivocan. En realidad, los alegatos acerca de la imposibilidad de medir el desempeño de la justicia, en este caso de la calidad, no son más que burdas excusas que no hacen sino fomentar la irresponsabilidad y la escasa laboriosidad de algunas personas, afortunadamente no de la mayoría. Los propios jueces se mofan de aquellos de sus colegas que esgrimen, como excusa de su escasa laboriosidad, que sus sentencias son, pretenciosamente, “de orfebrería”. Medir la producción, los cambios y la comparación entre distintos órganos, es algo que viene haciéndose en muchos países desde hace muchos años. Como puede medirse y se mide la duración y la eficacia de los procedimientos, su evolución y los resultados de los distintos órganos a lo largo del tiempo, también puede medirse y se mide la calidad de las sentencias, de los procesos y del trato.

**Estándares.** En términos generales, la calidad consiste en cumplir unos estándares. Los estándares de eficiencia suelen tener dos focos al menos. Uno se refiere a la productividad y se puede expresar en el número de decisiones por juez u otro insumo. Otro se refiere a economía y se asocia al coste por caso, sea a escala agregada o por tipos específicos. Los estándares de eficacia, en lo concerniente a la ejecución, tienen como indicador el porcentaje de lo recuperado sobre lo fijado en sentencia y el coste en que ha tenido que incurrirse como porcentaje de lo recuperado. Los estándares sobre otras facetas de la justicia, como la calidad de las resoluciones, están en las normas que establecen cómo deben ser (por ejemplo, motivadas o fundadas) o en qué plazo, entre otras.

Además de indicadores (en forma de índices por lo general), muchos países han incorporado normas legales que fijan estándares. La Comisión Europea de Derechos Humanos, en su artículo 6, contiene unos estándares mínimos referidos a independencia e imparcialidad, acceso a la justicia, publicidad e igualdad de los juicios

---

<sup>13</sup> Estos autores analizan nueve tribunales penales de diferentes ciudades de EEUU. Se definió la calidad por el grado en que los casos gozaban de atención individual y promovía una defensa eficaz. Tanto los juzgados más expeditivos como los menos, dedicaban más atención a los casos más serios que a los menos serios, pero en los más expeditivos el trabajo se hacía en lapsos menores. Además, en ellos los demandantes percibían que disponían de medios adecuados, que el juez fija los plazos de manera clara y firme y que el abogado de la otra parte era competente.

y otras actuaciones judiciales y ausencia de dilaciones indebidas.<sup>14</sup> Otro estándar es el referido a tribunales estatales de los Estados Unidos, que cuenta con cierta tradición ya.<sup>15</sup>

Pero sea en normas o tradiciones, en casi todos los sistemas de justicia hay estándares sobre independencia institucional e individual, separación de poderes, capacidad de autorregulación de la rama judicial, asignación de competencias y sistema de gobierno, o sobre el tipo de jueces (generalistas o especialistas) y su extracción (modelo europeo de justicia burocrática, o anglo-americano de abogados con larga experiencia y profesores), la duración del ejercicio (temporal, hasta la jubilación o vitalicio), el peso que tiene el respeto por la eficiencia, o el papel de los usuarios (críticos o ausentes).

### 3. BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN DE CALIDAD

#### 3.1. Evaluación y mejora del desempeño

La evaluación del desempeño comprende la labor de todos aquellos que trabajan en la justicia, no sólo los jueces y tribunales, tanto a escala individual como institucional, esto es, referido al conjunto del sistema de justicia. Involucra a cada individuo y, de forma destacada, a los responsables del gobierno y administración de la justicia y constituye una herramienta decisiva para la mejora. Proporcionar a los jueces

---

<sup>14</sup> Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. (Revisado de conformidad con el Protocolo no 11 completado por los Protocolos no 1 y 6)

Artículo 6. Derecho a un proceso equitativo

1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.

2. Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.

3 Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos: (a) a ser informado, en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y detalladamente, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él ; (b) a disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa ; (c) a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si no tiene medios para pagarlo, poder ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia lo exijan; (d) a interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren contra él y a obtener la convocación e interrogación de los testigos que declaren en su favor en las mismas condiciones que los testigos que lo hagan en su contra; (e) a ser asistido gratuitamente de un intérprete, si no comprende o no habla la lengua empleada en la audiencia. <http://www.echr.coe.int/echr>  
<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/Basic+Texts/The+European+Convention+on+Human+Rights+and+its+Protocols/> <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/SpanishEspagnol.pdf>

<sup>15</sup> Véase el National Center for State Courts and the Bureau of Justice Assistance (BJA). The Trial Courts Performance Standards and Measurement System [http://www.ncsconline.org/D\\_Research/TCPS/Contents.htm](http://www.ncsconline.org/D_Research/TCPS/Contents.htm); Planning Guide for Using the Trial Performance Standards and Measurement System <http://www.ncjrs.gov/pdffiles/161568.pdf>. No existe tal cosa en la justicia federal de EEUU.

información sobre su desempeño, de manera sistemática, les permite identificar problemas y, en consonancia, adoptar medidas de mejora.

*Objeciones y reticencias.* Algunos jueces han sido hostiles a los intentos de hacerles más sensibles a las necesidades de sus usuarios y a la conveniencia de evaluar el desempeño de los órganos judiciales, intentos que tildan de “gerencialistas” y términos análogos. Reacciones similares se dieron hace años en otras áreas de la administración pública, pero en ellas, a diferencia de justicia, hace tiempo que están superadas. La evaluación del desempeño de los jueces es un campo complicado porque, a la resistencia “natural” que, como otros profesionales, puedan oponer, hay que vencer la objeción interesada sobre su posible efecto en la independencia.

Algunos sostienen que la justicia, en el sentido de que los resultados sean justos y obtenidos por procedimientos justos es algo que sólo puede ser juzgado, no medido (ése es el parecer, entre otros, de Spigelman, 2002, página 25). Aunque esta visión fuera correcta, no restaría un ápice a la importancia y necesidad de que las cortes funcionen de una manera eficiente y eficaz y presten atención a sus usuarios. Como es lógico, hay que esmerarse en conseguir mejoras en esas y otras dimensiones sin poner en riesgo la independencia e imparcialidad u otros atributos fundamentales para un juicio justo. Como otras organizaciones, las cortes necesitan saber, en su interés y el del público, si están funcionando eficientemente y con eficacia, si tienen defectos en su funcionamiento, o si hay quejas sobre su servicio; y desearán saber eso para adoptar remedios ante tales deficiencias, si existieran.

Las preguntas centrales acerca de la manera en que funcionan los tribunales se refieren a los estándares necesarios para asegurar que las cortes proveen unos niveles de servicio aceptables para el público y las partes, a los tiempos de espera y a la manera en que puede medirse el funcionamiento de la corte. Entre los temas más comunes para calibrar el desempeño están aquellos que se refieren al lapso para fijar una audiencia, enviar a las partes una decisión escrita o cómo interponer una queja (en algunos países también es frecuente incluir la forma en que los usuarios pueden fijar una visita preliminar a la corte).

**Usos e implicaciones.** Los usos de las evaluaciones son variados. Uno de ellos consiste en proporcionar un mecanismo (complementario) para evaluar la pertinencia de un propuesta de promoción (caso francés o finlandés); o como mecanismo al que se asocia una recompensa pecuniaria (caso español, en el que también sirve para autorizar, o no, el ejercicio de la docencia y otras actividades extrajudiciales); y, de manera general, como forma de aportar elementos de juicio y formas de mejorar el funcionamiento de la justicia. En este sentido, por ejemplo, el Estatuto del Juez Iberoamericano liga a la independencia el tema de la responsabilidad de los jueces por el correcto ejercicio de su función, su deber de brindar un servicio de excelencia y rendir cuentas, y en consonancia establece la necesidad de que se establezcan mecanismos de evaluación del desempeño, que permitan satisfacer la expectativa de una justicia accesible, transparente, oportuna y de calidad.<sup>16</sup>

Al igual que el desempeño de los jueces existen mecanismos y prácticas de evaluación del desempeño de los fiscales y otro personal. La experiencia de la fiscalía de Chile, Francia, Inglaterra y España proporciona pautas a tener en cuenta. En el caso de la fiscalía española el mejor desempeño tiene un pequeño reflejo en la

<sup>16</sup> En las cortes federales de EEUU no existe evaluación individual de los jueces, al estilo de los holandeses, españoles o canadienses (descrito en el trabajo de Piel 2001) o incluso de los jueces de los estados (no federales). Stienstra 2001:25, nota 20 indica que ocasionalmente algunos jueces envían unos cuestionarios a los abogados con preguntas sobre temperamento, eficiencia, equidad, capacidad jurídica, etc.

retribución. Esto no sucede en la fiscalía francesa ahora (sí hace unos años), aunque el buen desempeño suele tener efectos en las posibilidades de promoción. (Véase la ficha al respecto en la “Relación de Buenas Prácticas”). En Inglaterra y Gales el desempeño de un área (de las 42 en que está distribuida) tiene un pequeño reflejo en su dotación presupuestaria. En Chile el desempeño también tiene repercusión en la retribución. En Colombia, al menos en la versión que conocemos de hace unos años, tenía además una posible dimensión sancionadora si el desempeño era inadecuado. Esta faceta sancionadora debiera removerse para disminuir los obstáculos.<sup>17</sup>

Por lo general, aunque no se imponga una sanción formal por el incumplimiento de los estándares o no tenga repercusiones pecuniarias, la mera puesta de manifiesto de un pobre resultado, aunque su difusión se limite al propio interesado, suele ser un poderoso revulsivo y generar impulsos de mejora.

**Métodos y herramientas.** Los métodos de evaluación son variados (véanse, por ejemplo, las fichas en la Relación de buenas prácticas de Finlandia, Francia o España). Una herramienta útil para medir el desempeño proviene de la cumplimentación de los cuestionarios distribuidos a los abogados. Estos cuestionarios se suelen hacer llegar a una muestra de litigantes y abogados que presentaron casos en la corte durante el año precedente, hasta representar un cierto porcentaje de los casos presentados (a menudo alrededor del 10%). El cuestionario incluye también preguntas para evaluar al personal, no sólo los jueces. Generalmente se usan escalas de 1 a 5 al que acompaña el correspondiente calificativo (excelente en el mejor caso, insuficiente en el peor). Los cuestionarios incorporan con frecuencia preguntas sobre

- Desempeño, que incluye capacidad para identificar y analizar los temas a tratar, juzgar y aplicar la ley
- Temperamento y trato
- Habilidad en la gestión de casos
- Conocimiento jurídico
- Objetividad y sesgo
- Grado de preparación

El primer tema absorbe la mayor parte de las preguntas, seguido del segundo y tercero, y apenas hay unas pocas preguntas sobre los restantes.<sup>18</sup>

Por descontado, un elemento de referencia que se usa siempre es el análisis de las estadísticas judiciales. En el caso español, por ejemplo, la evaluación descansa principalmente en la información que proporciona la estadística sobre la labor de los jueces, con cierta ponderación de la complejidad de la carga y producción.

También se usa el estudio de muestras de casos; por ejemplo, en la evaluación de la fiscalía en Inglaterra y Gales y, aunque no como muestras propiamente dichas sino algunas sentencias propuestas por el juez evaluado, también en Francia, donde es

---

<sup>17</sup> De hecho, el sistema de incentivos de los jueces en España ha sido recientemente anulado por una sentencia del Tribunal Supremo que ha utilizado esa faceta como uno de los fundamentos de su decisión. Por paradójico que resulte, tras esta sentencia muchos de quienes la instaron con la reclamación plantearían posteriormente la necesidad de mantener alguna forma de retribución por desempeño; el Consejo del Poder Judicial lleva un tiempo elaborando un nuevo sistema que incorpore datos de calidad y se vea libre de las objeciones de dicha sentencia. S.T.S. de 7-03-06 (Pleno de la Sala 3ª)

<sup>18</sup> Un ejemplo de este tipo de evaluaciones puede verse en New Hampshire Supreme Court. <http://www.state.nh.us/judiciary/press/judicialperfeval.htm>

importante el papel de los superiores jerárquicos (por ejemplo, el responsable de la Corte de Apelación de un departamento).<sup>19</sup>

Otra herramienta útil para la evaluación y medición del desempeño es la auto-evaluación. Este mecanismo es ampliamente utilizado por la fiscalía de Inglaterra y Gales y otras regiones del mundo (por ejemplo, en el proyecto piloto de Nova Scotia, Canadá, y muchas cortes estatales de EEUU). Los cuestionarios de auto-evaluación incluyen referencias a las habilidades para redactar, razonar, comunicarse, y sus modales en la interacción con abogados y las partes representadas; también se incluyen preguntas sobre las condiciones de trabajo. Este tipo de auto-evaluaciones refleja con frecuencia que los jueces echan de menos tiempo para leer, estudiar, reflexionar y escribir; y que la asunción de responsabilidades en la administración de la corte hace más difícil su labor como juez.

**La herramienta “Courtools”.** Una interesante herramienta para medir el desempeño es la proporcionada por el National Center for State Courts, NCSC, *CourTools*. Se trata de un conjunto de 10 medidas de desempeño que proporcionan a los administradores de la corte (o quien desempeñe semejante cometido) una perspectiva equilibrada de las operaciones de la corte. Supone el desarrollo y la integración de la experiencia obtenida de la aplicación del *Trial Court Performance Standards*.<sup>20</sup>

**Experiencia de la fiscalía e inspección de Inglaterra y Gales.** Frente a la evaluación individual, la medición del desempeño del conjunto de órganos o de funciones o cometidos a ellos asignados es más frecuente en Inglaterra y Gales. Para esta evaluación y medición se fijan unos objetivos o metas (targets) y se comparan con ellos los resultados obtenidos. Este proceso se realiza mediante el uso de indicadores, unos de carácter objetivo y otros subjetivos o de percepciones. Un conjunto de facetas que se examinan en esta evaluación, en las que se ubican buenas

---

<sup>19</sup> Véase también American Bar Association Black Letter Guidelines for the Evaluation of Judicial Performance. Febrero 2005. [http://www.abanet.org/jd/lawyersconf/pdf/jpec\\_final.pdf](http://www.abanet.org/jd/lawyersconf/pdf/jpec_final.pdf); Judicial Performance Evaluation. Resources. Octubre 2004. <http://www.superiorcourt.maricopa.gov/lawlibrary/Documents/Html/Bibliographies/JudicialPerformance.asp>; ABA. *Guidelines for the Evaluation of Judicial Performance*. Washington, DC: ABA Special Committee on Evaluation of Judicial Performance, 1985. En EEUU, además del estado de Washington 30 estados usan las elecciones para seleccionar toda o parte de su judicatura. En esos casos, la evaluación del desempeño, que recoge el parecer de los abogados, jurados, testigos y otros acerca de los distintos jueces, es una pieza de gran valor. El parecer de los abogados del estado de Washington acerca de la evaluación del desempeño de la justicia (Justice Performance Evaluation) puede verse en <http://www.wsba.org/media/publications/barnews/archives/2002/sep-02-report.htm> Arizona Supreme Court - Commission on Judicial Performance Review <http://www.supreme.state.az.us/jpr/>; National Center for State Courts, Knowledge Management Office - Judicial Performance Evaluation <http://www.ncsc.dni.us/is/clrhouse/Jpeweb.htm>; National Center for State Courts, Knowledge Management Office - Judicial Performance Publications <http://www.ncsc.dni.us/is/clrhouse/Judicial%20Evaluation/Publications.htm>; National Center for State Courts – Court Performance Standards and Measures [http://www.ncsconline.org/WCDS/Topics/topic1.asp?search\\_value=Court%20Performance%20Standards%20&%20Measures](http://www.ncsconline.org/WCDS/Topics/topic1.asp?search_value=Court%20Performance%20Standards%20&%20Measures); National Center for State Courts – Judicial Performance Evaluation [http://www.ncsconline.org/wcdis/Topics/topic1.asp?search\\_value=Judicial%20Performance%20Evaluation](http://www.ncsconline.org/wcdis/Topics/topic1.asp?search_value=Judicial%20Performance%20Evaluation); New Jersey Judiciary – Judicial Performance and Education Programs <http://www.judiciary.state.nj.us/education/index.htm>

<sup>20</sup> Véase [http://www.ncsconline.org/D\\_Research/CourTools/tcmp\\_courttools.htm](http://www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/tcmp_courttools.htm)). También es interesante NCSC, “Court Statistics Project, Annual reports” [http://www.ncsconline.org/D\\_Research/csp/CSP\\_Main\\_Page.html](http://www.ncsconline.org/D_Research/csp/CSP_Main_Page.html) y NCSC, Change Management Resource Guide, <http://www.ncsconline.org/WC/Education/ChangeGuide.htm>

prácticas, son las siguientes (los términos en cursiva constituían prioridades en 2005-6).<sup>21</sup>

- Casos presentados
- Juicios ineficaces
- *Resultados desfavorables de todo tipo (caso desestimado para el fiscal, o desistimiento del fiscal, etc.)*
- Casos desestimados en violencia asociada al odio (racial, religiosa, homofóbica, violencia doméstica etc.)
- Puntualidad del pago del honorario de los consejeros
- *Costes de administración*
- Ausencia por enfermedad del personal
- Ingresos del crimen (incautación)
- Desarrollo de personal
- Compromiso con la comunidad
- *Consejo y acusación precoz*
- Implementación efectiva de las tecnologías de información
- *Despliegue de la defensa en los tribunales superiores*
- *Implementación del programa “Sin testigo, no hay justicia”*
- *Valoración global*

También son interesantes los sistemas de evaluación que se desarrollan en distintas áreas temáticas; por ejemplo, sobre violencia doméstica, criminalidad racista y temas afines.<sup>22</sup> Especial mención ha de hacerse a las prácticas seguidas por la Inspección Fiscal.<sup>23</sup> Sus informes se elaboran para cada una de las 42 áreas en que está estructurado y contienen referencias sobre dotaciones y medios o calidad de la asistencia jurídica de la fiscalía. Ejemplos de buenas prácticas de la Inspección son: (1) La adopción de especificaciones de datos indicando qué medir, por quién, cuándo, por qué y cómo, de forma que todas las áreas y regiones dispongan de un lenguaje común sobre gestión del desempeño. (2) La auditoría sistemática trimestral para identificar errores, medir resultados y aprender lecciones con rapidez. (3) Los intentos de reducir la brecha de la justicia (justice gap, o diferencia entre el número de crímenes registrados y el número de autores que se ponen a disposición judicial (antes denominado proceso de “attrition”); en el informe de la inspección sobre esta materia se detalla y grafica el proceso de creación de la brecha judicial y las estrategias seguidas para ir reduciéndola.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Véase Crown Prosecution Service, “Performance Summary Q4 05-06”

[http://www.cps.gov.uk/publications/performance/area\\_performance/05\\_06\\_q4.pdf](http://www.cps.gov.uk/publications/performance/area_performance/05_06_q4.pdf)

<sup>22</sup> Véase <http://www.cps.gov.uk/publications/agencies/dv/index.html>

[http://www.cps.gov.uk/publications/docs/dv\\_protocol\\_goodpractice.pdf](http://www.cps.gov.uk/publications/docs/dv_protocol_goodpractice.pdf); también “Handling Sensitive Race Hate Crime”

<http://www.cps.gov.uk/publications/docs/sensracecrime.pdf>  
<sup>23</sup> Véase HM Crown Prosecution Service Inspectorate. “Statement of purpose: To promote the efficiency and effectiveness of the Crown Prosecution Service through a process of inspection and evaluation; the provision of advice; and the identification and promotion of good practice”. (subrayado nuestro) The Inspectorate’s Report. Anexo 4.

<http://www.hmcpai.gov.uk/reports/Camb09-00Rep.pdf>

<sup>24</sup> Véase <http://www.hmcpai.gov.uk/reports/PIExecSumOct05.pdf>

<http://www.hmcpai.gov.uk/reports/JusticeGapReport0103.pdf> CPS Inspectorate. A Review of the Crown Prosecution Service Casework Quality Assurance Scheme. Agosto 2005. Págs 26-27 se identifican buenas prácticas en algunas dimensiones.

<http://www.hmcpai.gov.uk/reports/CQARepAug05.pdf>

**Experiencia francesa en materia evaluación del desempeño.**<sup>25</sup> La evaluación del trabajo de los fiscales y jueces (cuerpo único) tiene lugar cada 2 años. Cada juez elabora un informe de sus actividades durante los 2 años anteriores y lo envía a su superior jerárquico, quien lo evalúa. Posteriormente se realiza una reunión conjunta sobre el informe y se habla sobre las actividades realizadas y los planes de actividad futura. De la reunión se elabora una memoria escrita, en la que se consigna la opinión del superior sobre el informe y lo que ha manifestado el juez. Si el juez está de acuerdo, firma el documento, de lo contrario, deja constancia escrita.

Adicionalmente, el superior elabora una valoración escrita del trabajo del juez en función de la calidad del mismo (no tiene fundamentos cuantitativos). En ella se valoran, entre otros, aspectos tales como conocimientos jurídicos; actitud o capacidad para conducir reuniones; accesibilidad y puntualidad; relaciones con compañeros. El superior otorga una calificación para cada una de tales categorías (malo, regular, bueno, excelente). El superior opina sobre las calidades del juez y sobre sus posibilidades futuras (lenguaje sutil). Para la elaboración de su opinión, el superior normalmente habla con fiscales (el reporte de éstos no es conocido por los evaluados), abogados, policía, magistrados de la sala o de otras salas sobre las actividades y trabajo del juez. Se supone que un juez al comienzo de su carrera tiene como calificación “bueno”, y la idea es subir en sus calificaciones. Si se produce un retroceso, es una circunstancia muy mal valorada.

Hace unos años estas evaluaciones se traducían en el sueldo (entre el 4% y 8%), pero se produjeron quejas sobre la discrecionalidad de su concesión (hubo quejas de que los presidentes de la Corte de Apelación se lo daban a aquellos que les eran más “próximos”), lo que llevó a que se tradujese en un aumento igual para todos. Parece que estas evaluaciones tienen algún efecto en la promoción, aunque no hemos podido dilucidar este extremo con claridad en las entrevistas. Recientemente se está trabajando sobre la implementación de un sistema para medir y evaluar la calidad de las sentencias que no esté fundamentado en criterios cuantitativos.

**El proyecto piloto de Nova Scotia.** En un interesante proyecto de Nova Scotia (Canadá), se recabó la opinión de los abogados y otros usuarios (mediante cuestionarios) a la par que se producía la auto-evaluación del juez que participaba (voluntariamente). La valoración versaba sobre la experiencia general con el juez, no era específica del tipo de caso. El cuestionario indagaba sobre 5 áreas: la capacidad legal, imparcialidad, habilidades en gestión judicial, prácticas en su resolución y comportamiento del juez, y culminaba con una pregunta sobre “valoración general”. Es fundamental saber para qué se evalúa. En el caso del proyecto de Nova Scotia, consistía en el desarrollo judicial individual y planificar la formación continua (de ahí el uso anónimo de la evaluación individual luego agregado a escala de la corte). Pero puede haber, además, otras finalidades como la evaluación del juez para rendición de cuentas, o dar cuenta a distintos ministerios o al público general.<sup>26</sup> Si bien sabemos más o menos cómo medir estándares y fijar mejores prácticas sobre la gestión de casos, la duración o el uso de los recursos, no tenemos estándares sobre el grado de

---

<sup>25</sup> Francia tiene un sistema procesal penal acusatorio (el fiscal está encargado de la investigación e instrucción, la policía depende en gran medida de ellos, con principio matizado o “mixto” de oportunidad), con algunos retoques. Si el fiscal considera que no procede la acusación, pero los abogados denuncian los hechos ante el juzgado directamente, el juez pregunta al fiscal y decide lo que estime, sin necesidad de aceptar la opinión del fiscal si ésta fuera la de no continuar. No existe acusación particular ni acción popular, a diferencia de España.

<sup>26</sup> En Poel (2001: 34) aparecen las preguntas para cada una de las 5 categorías. La participación de los jueces y abogados era voluntaria (aunque más del 80% se ofreció) y las respuestas eran anónimas.

conocimiento del derecho sustantivo y procesal relevante, del trato de las partes (equitativo o no), de la paciencia o falta de arrogancia. En el proyecto de Nova Scotia fijaron como aproximación a dicho estándar la valoración que los abogados dan a los jueces con carácter agregado, y respecto a esa referencia global se medía la diferencia de cada juez individual. (Véase Poel 2001:33).

### Experiencias y buenas prácticas

- **Inglaterra y Gales. HM Crown Prosecution Service y Crown Prosecution Service Inspectorate. *Evaluación del desempeño de la Fiscalía y protocolos de actuación***
- **Francia. *Evaluación del desempeño de los jueces.***
- **España. *Evaluación del desempeño de los jueces***
- **España. *Evaluación del desempeño de los fiscales***
- **Finlandia. *Evaluación de la calidad de la administración judicial en los tribunales***
- **Canadá. Nova Scotia. *El proyecto piloto de Nova Scotia de evaluación de los jueces***
- **EEUU. *La herramienta “Courtools”***
- **EEUU. *Sistema de medición y estándares de desempeño de las cortes estatales***

### Fuentes Documentales y Bibliográficas

Barendrecht, M. “Quality Management for Courts: Trends and questions for a Reflection Break.” *Trema*, 24(4), 56-61. 2001. [http://rechten.uvt.nl/barendrecht/Tekstbestanden/wetenschappelijk/quality management for courts.PDF](http://rechten.uvt.nl/barendrecht/Tekstbestanden/wetenschappelijk/quality%20management%20for%20courts.PDF) (BA)

Crown Prosecution Service (HMCPSP). [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk) <http://www.hmcpsti.gov.uk/> <http://www.hmcpsti.gov.uk/reports/reports.htm> (BP)

Consejo General del Poder Judicial “Acuerdo del Pleno de 3 de diciembre de 2003, por el que se aprueba el Reglamento 2/2003, para el cumplimiento de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, en lo relativo a las retribuciones variables por objetivos de los miembros de la Carrera Judicial” En *Boletín Oficial del Estado* 301: 17 de diciembre de 2003. (BP)

Consejo General del Poder Judicial. *Valoración del Desempeño de Jueces y Magistrados, “un Proyecto para el Cambio y la Modernización de la Justicia”*. España: 2003. <http://www.poderjudicial.es/> (BP)

Consejo General del Poder Judicial. *Presentación del Acuerdo que Aprueba los Módulos de Trabajo de Jueces y Magistrados*. 2003. <http://www.poderjudicial.es/> (BP)

Lauwaars, F.C., van der Doelen, F.C.J. y Weimar A. “Professional Quality: the Balance between Judicial Independence and Social Effectiveness.” *Trema*, 24(4), 43-48. 2001. (BA)

Pastor, S. y Maspóns, L. “El Uso de los Indicadores con Fines de Gestión: La Medición de la Actividad de los Jueces” En *Indicadores Judiciales para las Américas*, Centro de Estudios de Justicia para las Américas, 66–68. 2004. <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/cifrar-descifrar2-esp.pdf> (BP)

Poel, D.H. “Measuring Judicial Performance: Lessons from Nova Scotia (Canada) Judicial Development Project.” *Trema*, 24(4), 29-34. 2001. (BA)

“Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, por el que se regula las retribuciones previstas en la disposición transitoria tercera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal” En *Boletín Oficial del Estado* 71: 23 de marzo de 2004. (BP)

“Real Decreto 432/2004, de 12 de marzo, por el que se regula el complemento variable por objetivos de los miembros de la carrera fiscal” En *Boletín Oficial del Estado* 71: 23 de marzo de 2004. (BP)

Stienstra, D. “Trial Court Performance Standards in the United States Federal Courts.” *Trema*, 24(4), 20-28. 2001. (BA)

### 3.2. Estadística judicial

La información es como la luz, resulta imprescindible para saber dónde estamos, cómo llegar donde deseamos y qué recorrido hacer, además de evaluar el camino recorrido. (Como la luz, también puede deslumbrar y cambios bruscos en su intensidad nos confunden). Los responsables del sistema de justicia y de la política judicial, quienes trabajan en ella, los operadores, los encargados de aprobar y evaluar los efectos de las normas y el público general, en cualquiera de sus ámbitos y para realizar los distintos cometidos que tenga asignado cada uno, necesitan información. Precisan esa información para conocer la situación y tomar medidas, realizar el seguimiento de las mismas (o del conjunto del sistema), supervisar y evaluar el trabajo de la judicatura o del personal no judicial, de los abogados, fiscales, de la defensoría pública, llevar a cabo comparaciones entre órganos, entre regiones y entre países o evaluar la bondad de distintas políticas legislativas o judiciales.<sup>27</sup> Tomar decisiones sin información hace muy probable que sean incorrectas y/o sus resultados se traduzcan en algo injusto, ineficaz o despilfarrador. A nuestro entender, los sistemas de información constituyen el instrumento más potente para materializar el cambio, la mejora y modernización de la justicia. La razón es sencilla: la información pone de manifiesto los problemas, alerta a los operadores y a los ciudadanos, dinamiza los procesos políticos, ayuda a diseñar los cambios, permite realizar su seguimiento...

Los sistemas de información incluyen varios componentes. Uno de ellos son las aplicaciones informáticas para la gestión procesal. Otro, la estadística judicial o de otros organismos que forman el sector justicia, del que los tribunales son sólo una parte. O los sistemas y libros de registro, o las sentencias, o los sistemas de información de carácter privado, como los que poseen los despachos de abogados o algunas empresas que usan intensamente el sistema de justicia. Y por supuesto las aplicaciones informáticas cuya función está orientada principalmente a la gestión de los procesos aunque pueda ser una herramienta muy valiosa como proveedores de información a bajo coste.

El establecimiento de un sistema de información y, en particular de un sistema de estadísticas de los distintos componentes del sector justicia es crucial, y su relevancia trasciende mucho tanto el alcance de esta sección como de todo el Manual porque contar con él es indispensable para progresar en todas las dimensiones del sector justicia. Buena parte del fracaso de los proyectos de reforma y del despilfarro de recursos que supone volver una y otra vez sobre los mismos temas tienen su origen en la carencia de un adecuado sistema de información, y de estadísticas en particular. Frente a la queja de falta de información, la mayoría de las veces las cortes disponen

<sup>27</sup> Las funciones centrales de cualquier sistema de información deben permitir diagnosticar, pronosticar, hacer seguimiento y evaluar las medidas y políticas adoptadas, tanto públicas como privadas.

de ingente cantidad de información aunque a menudo desconocen su existencia, no sea objeto de recogida sistemática.

**Algunas pautas a tener en cuenta.** Hay que evitar la apropiación de la información por parte de organismo alguno. Los “propietarios” de la información son los ciudadanos que financian su obtención, no quienes trabajan y viven de la justicia, sin perjuicio de que éstos sean usuarios privilegiados. También hay que estar alerta frente a la opacidad interesada de algunos. La información y los informes elaborados con ella deben diseminarse y hacerse públicos. La decisión de qué información recolectar no debe dejarse en manos de un solo tipo de usuarios; por tanto, tampoco debe dejarse en las solas manos de los jueces. La sociedad civil ha de tener un papel importante tanto al definir qué recolectar como tener acceso a cuanta información se recolecte. La recogida de información debe ser auditada periódicamente para verificar su calidad y mejorar lo que proceda. Es preferible recoger pocos datos pero que sean fiables a muchos datos plagados de errores. Hay que evitar una excesiva ambición al principio y tratar de capturar “todo lo imaginable”; por el contrario, es preferible comenzar haciendo el mejor uso de la información disponible e ir aumentando a partir de ahí poco a poco.

Es conveniente ir de menos a más. Aunque las percepciones y opiniones sean importantes, es necesario que guarden la debida relación con los hechos y datos, en definitiva, con las situaciones. Cuando el sistema de información es pobre o deficiente, la gente forma criterio de forma distorsionada por aquello que resulta más chocante y aparece en los medios de comunicación. Desde luego, pueden y deben integrarse elementos de distintos tipos de fuentes –por ejemplo, estadísticas y opiniones–. Hay que pensar en los incentivos que tienen los distintos intervinientes en el proceso de elaboración y aprovechamiento de la información. Es particularmente importante asegurar que hay alguien en los órganos judiciales para quien ésta es su tarea prioritaria, evitando la ajenidad que ahora se da con tan pésimos resultados. La consecución de cierto grado de consenso es crucial tanto para obtener información e indicadores como para hacer buen uso de ellos. Cada sistema debe incorporar los elementos que considere adecuados para su propósito.

Por sencilla que sea la información, casi siempre se precisa una breve presentación o descripción y un mínimo análisis. Hay que evitar arrojar los datos como están o suministrar gran cantidad de ellos, porque la reacción probable de los destinatarios será sentirse abrumados y prescindir de la información. De hecho, parte del desinterés por la estadística judicial radica en que el lector, incluso el responsable de la política judicial, se siente desbordado por un sinnúmero de datos brutos cuyo significado se ve incapaz de desentrañar. Esa labor de análisis y explicación es imprescindible y, dependiendo del tipo de información, deberá llevarse a cabo por los responsables de los departamentos de estadística de los poderes judiciales, analistas, expertos o cualquier otro tipo de verdadero conocedor de la materia.

**Productos.** Los productos a elaborar con sólo unas buenas estadísticas judiciales cubren una amplia gama de necesidades reveladas por distintos tipos de usuarios, desde los órganos judiciales hasta la opinión pública general.

- Visión panorámica de la justicia, que sirve para ubicar el sistema de justicia de un país en relación a su pasado, o la situación de distintas regiones dentro de un mismo país, para información pública o para comparaciones internacionales.
- Indicadores de producción y carga de trabajo ponderadas por la complejidad de los casos, necesarios para evaluar la carga de trabajo y producción de los

órganos judiciales en atención a la diferente complejidad de los casos o procedimientos.

- Informes de gestión y verificación de la consecución de objetivos, acerca de cada órgano judicial, y remitido tanto a cada órgano como al Presidente del Tribunal de la Provincia, Departamento o Región, y resumen para el Presidente de la Corte Suprema o, en su caso, el Ministerio de Justicia
- Anuario de Estadísticas Judiciales, que ofrece la información numérica de los principales aspectos del sistema judicial y proporciona una buena base para el conocimiento de un sistema judicial, de sus características y problemas.
- Informe o Memoria anual sobre la actividad del sistema de justicia, un informe que presenta al parlamento el presidente del poder judicial en el que da cuenta de lo que se ha hecho, proporciona explicaciones de lo que no se ha conseguido, indica el estado de necesidades, explica el plan de actividad para el año siguiente y expresa los medios que se requerirán para llevarlos a cabo. Es la expresión básica de la rendición o dación de cuentas que se exige en todo estado democrático a los distintos poderes públicos. Por obvio que parezca, algunos poderes judiciales interpretan que la idea de que han de responder ante el parlamento es un atentado a la independencia judicial; todo un despropósito, a nuestro entender, porque en cualquier sociedad democrática los poderes han de rendir cuentas ante alguien, de otro modo serían poderes “autocráticos”.
- Informes de coyuntura, de periodicidad semestral o trimestral, para proporcionar información relativamente reciente acerca de la situación y problemas de la justicia, evitando periodos tan largos como un año, en medio del cual no habría información ni capacidad para reaccionar ante algunos problemas que se detectan en ese lapso y adoptar medidas con la prontitud que requieran.
- Índice de la Duración de los Procedimientos, indicador tan importante en este ámbito como el índice de precios de los bienes de consumo para la economía.
- Informe sobre la ejecución de sentencias, aspecto que constituye uno de los puntos más débiles de los sistemas judiciales.
- Comparación de sistemas judiciales, una de las tareas que está atrayendo esfuerzos crecientes de los organismos internacionales y de los organismos bilaterales de cooperación en los últimos años.
- Otros informes, aplicaciones y usos de los sistemas de información, y en particular de la estadística judicial, incluyen la elaboración de informes sobre las características de la litigiosidad, que permitan identificar quiénes son los usuarios, las razones por las que van a los tribunales, las cuantías, qué obtienen de ellos, etc.; o para establecer un sistema de recompensas – pecuniarias, de promoción o de otra naturaleza– a quien desempeñe bien su labor, tal como resulte de los indicadores de desempeño de cada uno; o para soportar los análisis previos a los planes de implantación de cualquier medida, para realizar el seguimiento de medidas o cambios legislativos adoptados, de forma que podamos ver en qué grado se está consiguiendo lo planeado (por ejemplo, reformas procesales penales o civiles, la implantación de juicios rápidos, el establecimiento de juzgados mercantiles o de comercio, los programas sobre familias en crisis, la criminalidad asociada a la drogodependencia, etc.); o para evaluar el grado en que algunos países candidatos a una unión regional cumplen los requisitos establecidos en materia de “estado de derecho” (por ejemplo, en los candidatos al Mercosur, Nafta, Unión Europea, etc.). Ejemplos de este tenor pueden ser las reformas procesales penales o civiles, la implantación de juicios rápidos, el establecimiento de juzgados mercantiles o de comercio, etc.

### Experiencias y buenas prácticas.

- **Hay buenas prácticas en varios países y revisten características similares.** Los progresos dados en este sentido por Costa Rica, Colombia, Chile o Argentina son referencias a tener en cuenta. En el lado Europeo, Inglaterra y Gales, Finlandia, Holanda y Alemania son, entre otros, países con una notable tradición en esta materia. En el documento “Relación De Buenas Prácticas” se singularizan las de España, Inglaterra y Estados Unidos.
- **España. Consejo General del Poder Judicial. *Estadísticas y actividad judicial.***
- **Reino Unido. Department for Constitutional Affairs. *Justice Statistics.***
- **Estados Unidos. National Center for State Courts. *Proyecto de estadísticas judiciales***

### Fuentes Documentales y Bibliográficas

Costa Rica. Poder judicial. Departamento de Planificación. Sección de Estadística. *Compendio De Indicadores Judiciales 2000 – 2004.* Marzo, 2006. (Informes Anuales). [http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/compendio\\_indicadores\\_2000-2004.pdf](http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/compendio_indicadores_2000-2004.pdf)

España. Consejo General del Poder Judicial. *Estadísticas y actividad judicial.* <http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>

Pastor, Santos y Maspóns, Liliana. *Cifrar y descifrar. Estadísticas e indicadores judiciales para las Américas.* Dos volúmenes. Centro de Estudios de la Justicia de las Américas. 2005. (Existe versión en inglés, *Coding and decoding. Judicial statistics and indicators for the Americas*).

Reino Unido. Department for Constitutional Affairs. *Justice Statistics.* Incluye: Civil Justice Statistics; Criminal Justice Statistics; Judicial Statistics; Family Justice Statistics; y Coroners Statistics. (Informes Anuales). <http://www.dca.gov.uk/statistics/statpub.htm>

### 3.3. Indicadores: definición y usos<sup>28</sup>

Los indicadores sirven para informar, y mediante la información que proporcionan permiten obtener un conocimiento más preciso de la envergadura de los problemas; ayudan a tomar decisiones y formular propuestas fundadas, a adoptarlas, hacer un seguimiento de ellas y evaluar los resultados que generan. En otras palabras, permiten conocer la situación (diagnosticar), programar, realizar un seguimiento y evaluar cualquier cambio de una organización o sistema. Los usos de los indicadores son variados y dependen del tipo de usuario de los mismos y los objetivos que persiga. En el caso de los responsables de un servicio en los distintos niveles, facilitan la detección de disfunciones, su tipo y gravedad; permiten fijar objetivos periódicos que orienten la actividad de los órganos y medir la eficacia en su consecución y los costes que conllevan.

Los indicadores deben recogerse y publicarse con regularidad. Esto es costoso y lleva tiempo. Para que la tarea no conduzca al fracaso, es conveniente que el número de indicadores sea reducido, de fácil obtención y proporcionen información precisa de lo que tratan de medir. Además, los resultados de los indicadores deben ser analizados.

<sup>28</sup> En Pastor y Maspóns (2004) y Vera Institute (2003) se ofrece un tratamiento extenso de los indicadores, su construcción y usos para distintos fines.

**Fuentes.** Los indicadores pueden estar basados en distintas fuentes. (1) Análisis de documentos administrativos o asuntos judiciales. (2) Estadísticas judiciales (incluyendo los tribunales en sentido estricto, la fiscalía, policía, prisiones, defensoría pública y abogacía privada, víctimas, inspección de Hacienda o consumo, y organizaciones que agrupan a usuarios, como las asociaciones de consumidores y usuarios u otras ONG). (3) Reportes o documentos narrativos o descriptivos de muy diverso tipo, tales como actas de reuniones, informes de prensa, informes de los organismos responsables y análisis previos. (4) Registros oficiales llevados por el órgano encargado del cometido. (5) Análisis de normas. (6) Análisis de jurisprudencia. (7) Estadísticas no judiciales. (8) Observación directa, sea participativa o no participativa (por ejemplo, de juicios u otras actuaciones). (9) Análisis del reflejo en los medios de comunicación. (10) Investigaciones temáticas. (11) Fuentes destinadas a identificar percepciones y opiniones, principalmente mediante entrevistas y encuestas.

**Dimensiones.** Cualquier sistema de justicia que sea mínimamente serio en lo concerniente a la responsabilidad y cualquier proceso de reforma deben contar con un sistema de indicadores referido a

- Medios y grado de utilización
- Independencia e imparcialidad
- Competencia
- Litigiosidad, carga de trabajo y eficiencia de la demanda
- Igualdad en el acceso, trato y respuesta del sistema
- Acceso a la justicia y ayuda legal
- Producción. Coste público. Eficiencia de la oferta
- Duración y dilación
- Calidad
- Legitimidad. Confiabilidad
- Transparencia
- Previsibilidad (seguridad jurídica)
- Responsabilidad, rendición de cuentas

Además de esos indicadores generales, deben configurarse indicadores particulares de la justicia penal referidos a Acceso a la justicia penal, Defensoría pública penal, Seguridad, Policía. Ministerio Público, Tribunales penales, Prisiones, o condenas sin prisión. De la misma manera han de fijarse indicadores particulares de otras jurisdicciones y otros ámbitos. Por ejemplo, de la justicia civil, de la justicia contencioso-administrativa o justicia laboral. O sobre partes del sistema, como la ejecución. Análogamente, deben cubrirse todos los componentes del sistema de justicia, y de manera importante, la abogacía privada.

**Indicadores clave.** Para hacer que los indicadores no nos desborden, es frecuente establecer prioridades y seleccionar unos cuantos indicadores clave del desempeño. Si uno tuviera que escoger, hay tres grupos de indicadores centrales. (a) Los de satisfacción de los usuarios; (b) los de duración de los procedimientos; (c) los de eficiencia, referidos al aprovechamiento de los recursos.

**Uso de indicadores para mejorar la gestión.** De los variados usos que pueden tener los indicadores, uno de ellos consiste en servir para medir el grado en que se consiguen los objetivos de las medidas y política públicas. Su estructura contiene

Objetivos, Metas, Medida y Líneas de Base.<sup>29</sup> Los resultados obtenidos se contrastan con el último dato disponible. Un tipo de objetivos puede ser como sigue:

- Reducción en la proporción de actuaciones ineficaces
- Aumentar la proporción de casos de instancia o apelación en los que el juicio tuvo lugar en el tiempo fijado (como target o por la ley)
- Reducir el lapso desde la acusación a la sentencia en los casos de menores infractores persistentes
- Aumentar el número de días de vista (sitting days)
- Reducir el número de disputas que se resuelven yendo a los tribunales.
- Mejorar la satisfacción de los consumidores en una serie de facetas, como el conocimiento del personal de la corte en el mostrador, por teléfono, rapidez en la resolución de las quejas, o la ayuda de las comunicaciones escritas. (Encuestas). Son frecuentes las quejas sobre lo difícil que es trasladar esas mejoras conseguidas a la percepción de los usuarios.

**Formatos.** Los formatos dependen de la finalidad que se persiga en cada caso con los indicadores y el perfil del usuario. A continuación presentamos algunos formatos, en correspondencia con los distintos usos y perfiles.

*Ilustración de un formato de indicadores.*

Código	Nombre del indicador	Mínimo	Satisfactorio	Sobresaliente	Fórmula	Objetivos
27	Atención quejas y reclamaciones de Relaciones Laborales	80%	90%	100%	(Quejas resueltas/Quejas totales) * 100	Detectar el porcentaje de sugerencias y reclamaciones resueltas por el Departamento para mejorar la calidad en el servicio al usuario.
39	Horas perdidas por problemas generados por los sistemas de información o redes	60%	40%	20%	( Horas t perdidas/ total horas funcionamiento ) * 100	Detectar y minimizar el tiempo laboral perdido por fallos en los sistemas de telecomunicación y energía, incluyendo paros en los servidores que respaldan las herramientas sistematizadas utilizadas en el Departamento.

*Formato de presentación de indicadores para evaluar el desempeño institucional.<sup>30</sup>*

Objetivos	Meta	Desempeño 2005
Reducir la proporción de juicio ineficaces	27% de los casos	24%
Reducir el periodo desde la acusación hasta la sentencia. Casos de menores infractores persistentes	70 días	68 días

<sup>29</sup> Otro, al que nos referimos en el apartado anterior, es la medición de la actividad de los jueces o los fiscales, como se hace en la mayoría de los países europeos con distintos formatos y diferentes implicaciones.

<sup>30</sup> Muchos ejemplos de este tipo pueden verse en

<http://www.dca.gov.uk/deptobj/psa/psanotes03.htm> (PSA public service agreements).

[http://www.hmcourts-service.gov.uk/docs/publications/annual\\_reports/08\\_our\\_performance.pdf](http://www.hmcourts-service.gov.uk/docs/publications/annual_reports/08_our_performance.pdf)

Aumentar el número de vistas	103.400	101.342
Reducir el número de reclamaciones (excluida familia) en un 11,8% (desde 1,73 millones hasta __ millones )		Se consiguió reducir sólo un 8,3% debido a al aumento de reclamaciones de las empresas proveedoras de servicios. Casi nunca comparece el demandado y raro es el caso en que hay vista.
Mejorar la satisfacción de los usuarios	70%	71%

*Formato para medir la realización del objetivo de mejora de la satisfacción de los usuarios.*

<b>Meta</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
85% de los usuarios satisfechos con la información proporcionada por el personal de la corte	87%	87%
80% de los usuarios satisfechos con la información del servicio telefónico	85%	86%
60% de los usuarios satisfechos con el tiempo que duró la resolución de sus quejas	31%	27%
80% de los usuarios satisfechos con la ayuda proporcionada por la comunicación escrita	79%	79%

**Necesidad de análisis.** Los indicadores aislados o las encuestas y entrevistas a usuarios pueden conducir a extrañas impresiones sobre el funcionamiento de la corte cuando falta análisis o el analista es incompetente. Y lo mismo sucede cuando se toman unos pocos indicadores de forma aislada. Cualquier medida de “calidad de la justicia” será siempre algo escurridizo, y sería un grave error confundir unos pocos indicadores sobre los logros de la corte con conseguir una decisión justa y precisa; y todavía más suponer que una corte con rápida, eficiente y eficaz es por ello una corte justa. Sin embargo, aquellas cortes que tratan de desempeñar bien su trabajo prestarán la atención debida a lo que le estén diciendo los indicadores, interpretados con su propio juicio o con la ayuda de analistas que den a éstos una perspectiva comparada y temporal.

### **Experiencias y buenas prácticas.**

Aunque casi todos los países disponen de algunos indicadores, los países donde se están adoptando pasos más sólidos en este sentido en Latinoamérica son Costa Rica, Colombia, Chile, Argentina y, más recientemente, Brasil. En el lado Europeo, se trata de una práctica habitual desde hace lustros en Inglaterra y Gales, Suecia y Finlandia, países que cuentan con una cierta tradición en esta materia.

- **Costa Rica. Poder Judicial. Indicadores Judiciales**
- **Consejo de Europa. Council of Europe. European Commission for the efficiency of Justice (CEPEJ). European Judicial Systems. (Sistemas judiciales europeos: hechos y cifras)**
- **Remisión a Prácticas sobre Evaluación del desempeño y Estadísticas arriba indicadas.** La casi totalidad de las prácticas y experiencias citadas anteriormente a propósito de la evaluación del desempeño (sección 3.1) y estadísticas judiciales (sección 3.2) emplean un conjunto de indicadores destinados a esos fines, aunque también haya muchos otros posibles.<sup>31</sup> Por ello nos remitimos a lo dicho en esas secciones. No obstante, singularizaremos algunos a continuación

<sup>31</sup> Una amplia gama de prácticas de este tipo se contienen, por ejemplo, en <http://www.dca.gov.uk/dept/report2004/02.htm> referido a Inglaterra y Gales.

### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Lauwaars, F.C., van der Doelen, F.C.J. y Weimar A. "Professional Quality: the Balance between Judicial Independence and Social Effectiveness." *Trema*, 24(4), 43-48. 2001. (BA)

Pastor, Santos y Maspóns, Liliانا. *Cifrar y descifrar. Estadísticas e indicadores judiciales para las Américas*. Dos volúmenes. Centro de Estudios de la Justicia de las Américas. 2005. (Existe versión en inglés, *Coding and decoding. Judicial statistics and indicators for the Americas*).

Vera Institute of Justice. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*, 46. Noviembre 2003.

### 3.4. Estándares y métodos para medir y reducir la duración y la dilación

La fijación de estándares temporales constituye uno de los marcos de referencia y contraste del desempeño (y *benchmark*) de los jueces de forma individual y en conjunto. Es necesario que los sistemas de justicia fijen plazos para las etapas fundamentales del proceso.

*Ilustración de una fijación de plazos y los resultados de una corte.*

Fase	Plazo (días)	Duración habida en el periodo examinado (pasado)
Desde el inicio hasta recibir la audiencia previa	60	52
Desde la audiencia previa hasta la vista o juicio	40	38
Desde el juicio a la sentencia	20	22

Los métodos para medir la duración serían sencillos e inmediatos si se dispusiera de un sistema de información y estadísticas judiciales adecuados. En los escasos países donde las aplicaciones informáticas están bien implantadas, la medición de la duración es fiable y precisa y apenas implica coste alguno. En otro caso se convierte en algo tedioso y de alto coste, lo que hace que en la mayoría de los casos, sencillamente se ignore. Esto es repudiable porque la lentitud de los pleitos constituye la queja más importante o una de las tres más importantes sobre la justicia.

La forma de mantener la duración dentro de unos límites es equilibrar la demanda y oferta de tutela judicial. Las prácticas y experiencias habituales para reducir la duración actúan sobre esos ejes, disminuyendo la demanda de tutela judicial (casos interpuestos) o aumentando la oferta (casos resueltos). La forma en que se reduce la demanda es variada, y por lo general implica el establecimiento de límites (por ejemplo, cuantías mínimas para apelar). El aumento de la oferta suele venir de la mano de la adición de medios o mejoras en la organización y gestión.

No es menor la importancia de las reformas procesales (y a veces sustantivas) para reducir la duración. La experiencia que conllevó la reforma procesal penal en Latinoamérica parece haber reducido la duración, como también fue el caso de la inmediación y oralidad de la ley procesal civil española de 2001. La reforma del régimen del divorcio en Francia es otra experiencia de este tipo. Éstas y otras reformas similares son pruebas de cómo las reformas procesales pueden reducir los tiempos de tramitación, además de conseguir mejorar la calidad percibida por los usuarios (en especial por los abogados, fiscales y defensores). Una herramienta que

se probó razonablemente eficaz en los Estados Unidos fue la “gestión de los casos” en el particular significado de este término, que se refiere al mayor control que ejercen los jueces sobre la marcha de los procesos que conocen.

Las prácticas orientadas a la reducción de la dilación se refieren, por tanto, a aquellos componentes del sistema jurídico que más la afectan. En distintos países hay experiencias dispersas de actuaciones específicamente orientadas a reducir la duración, pero su carácter disperso y ocasional impiden en la mayoría de los casos su consideración como buenas prácticas. La propia medición de la duración de los procedimientos, en su conjunto y de partes de ellos, constituye una tarea pendiente en buena parte de los países. La experiencia y las pautas adoptadas sobre este tema en el Consejo de Europa son de lo más interesantes. Los planes ocasionales de refuerzo de órganos judiciales son prácticas habituales en la mayoría de los países del mundo, pero con demasiada frecuencia se trata de programas que, iniciados como algo ocasional, se convierten en algo permanente, lo cual muestra que no se está atacando el problema de fondo.

### **Experiencias y buenas prácticas.**

- **Alemania. Experiencias para reducir la duración y excesiva carga de trabajo**
- **Países Bajos. Medidas para reducir la duración**
- **Austria. Experiencias para reducir la duración**
- **República Checa. Experiencias para reducir la duración**
- **Consejo de Europa. Propuestas para reducir la duración**
- **Chipre. Medidas adoptadas por la corte suprema de Chipre para reducir la duración.**
- **El Salvador. Establecimiento de tribunales pluripersonales**
- **Argentina. Proyecto de desarrollo de juzgado modelo**

### **Fuentes documentales o bibliográficas**

Albers, Pim. Combating delays in judicial proceedings in the Netherlands”. En European Commission For The Efficiency Of Justice (Cepej). *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*. Strasbourg, 8 April 2004.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2005\)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2005)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6)

Borzov, Ivana. Backlogs and delays. Report of the Czech Republic”. En European Commission For The Efficiency Of Justice (Cepej). *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*. Strasbourg, 8 April 2004.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2005\)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2005)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6)

Cardoza Ayala, Miguel Ángel. *Establecimiento de Tribunales Pluripersonales*. El Salvador. Ponencia seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo 2006. [www.csj.gob.sv](http://www.csj.gob.sv) (BP)

Consejo de Ministros de España. “Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Transparencia Judicial”. 21 de octubre de 2005.

[http://www.belt.es/legislacion/reciente/pdf/Plan\\_tras\\_judicial.pdf](http://www.belt.es/legislacion/reciente/pdf/Plan_tras_judicial.pdf) (BA)

Council of Europe. European Commission for the Efficiency of Justice. "Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs". CEPEJ (2004) (5) (D1).2004.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/PracticalWaysofCombatingDelays.pdf> (BA)

Council of Europe. European Commission for the Efficiency of Justice. "Time Management Checklist" CEPEJ (2005) 12 REV. 2005. (BA)  
<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/CEPEJTimeManagementChecklist.pdf> (BA)

Consejo de la Magistratura Argentina. Poder Judicial de la Nación. "*Proyecto de Desarrollo del Juzgado Modelo (PROJUM)*". 2005. <http://www.pjn.gov.ar/>;  
<http://www.foresjusticia.org.ar/> (BP)

Göth-Flemmich, Barbara. Unreasonable delays". En European Commission For The Efficiency Of Justice (Cepej). *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*. Strasbourg, 8 April 2004.  
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2005\)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2005)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6)

Hess, Burkhard. "Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs. German Report"

Pastor, Santos. "Dilación, eficiencia y costes". Fundación BBVA. Doc. nº 5. 2003.

Savvides, Loukis. [Steps introduced by the Supreme Court of Cyprus for eliminating delays](#)", (CEPEJ (2003) 24)

### 3.5. Certificación y "gestión de calidad total" en justicia

**Gestión de calidad total.** Aunque la gestión de calidad total (o TQM, por las siglas en inglés de *Total Quality Management*) cuenta con cierta aplicación en EEUU, no hay, que sepamos, cosa semejante en Latinoamérica y Europa.<sup>32</sup> Pero aunque no se haya implantado este sistema en un sentido formal, muchos aspectos de este enfoque están en prácticas de varios países de ambas regiones. Entre las características del enfoque de calidad total destacan las siguientes:

- Centra la atención en los clientes o usuarios; principalmente de los externos (abogados y usuarios finales del sistema) o internos (jueces, fiscales, otro personal)
- Necesidad de tomar decisiones basadas en información estadística objetiva. De ahí la necesidad de dotarse de un buen sistema de estadísticas judiciales.
- Uso del análisis de datos (no sofisticado) y herramientas estadísticas
- Mejora continuada
- Participación del personal, uso del capital humano de la organización y trabajo en equipo.
- Focalización en los procesos y en aspectos y problemas singulares
- Liderazgo y compromiso de los líderes o responsables

<sup>32</sup> Una descripción sumaria, aunque algo antigua ya, de la gestión de calidad total y sus aplicaciones a la justicia puede verse en Aikman, Alexander. *Total Quality Management in the Courts*. National Center for State Courts, Williamsburg. 1994.

Este reflejo se observa en las buenas prácticas que reflejan la participación de los clientes o usuarios (justiciables, abogados y otros profesionales de la justicia) y de los productores (jueces, secretarios y personal) para mejorar la calidad (o cantidad) del servicio.

Como en los casos de certificación de órganos con arreglo a normas (sean ISO u otras), la aplicación de la gestión de calidad total implica costes importantes, aunque menores que la certificación. La metodología de la gestión de calidad total es acertada y útil y recomendamos su adopción de la manera más completa que permita el presupuesto. De hecho, es aconsejable que las prácticas que se consideren para su oportuna adopción incorporen buena parte del marco conceptual y la metodología de la gestión de calidad total.

**Certificación.**<sup>33</sup> La adopción de programas conducentes a aplicar las normas de calidad ISO y la correspondiente estandarización de los procesos, mejora de la organización y ulterior certificación son procesos relativamente recientes en justicia y de escasa extensión. Que sepamos, hay algunos juzgados en Argentina, Colombia (Itagui) y España (en el País Vasco)<sup>34</sup> que se han involucrado en este tipo de proyectos. En casi todos los casos se ha tratado de certificaciones de procesos (en el sentido gerencial del término) y ser procedimientos administrativos.<sup>35</sup> Sin minusvalorar su aportación, entendemos que es un tipo de proyecto de elevado coste y limitado alcance. Mantener la certificación exige compromisos elevados, al punto que en alguno de los territorios citados, de los juzgados involucrados en el proyecto de certificación lo consiguieron dos terceras partes, y tres años después sólo uno de ellos había conseguido mantener la certificación. Quizá el mejor uso que se nos ocurre de este tipo de enfoques esté en los proyectos piloto o, mejor, en aquellos casos en que a la vez que se certifica un proceso se puede extender todo o parte de ese proceso a otros órganos judiciales.

**Estándares de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad**<sup>36</sup> Pocos juzgados han intentado adoptar los estándares de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (European Foundation for Quality Management, EFQM), pero, sin adoptar esos estándares y metodología en sentido estricto, sus pautas y enfoque inspiran muchos procesos de reforma. Al parecer hay experiencias en algunos juzgados de México y Argentina.

**Benchmarking.** Ya hemos dicho más arriba en qué consiste y la importancia del uso de esta aproximación. Una ilustración de buenas prácticas de *benchmarking* en Alemania, circunscrita a Bremen y reflejada en un documento elaborado en 2000, se contiene en Bericht der Sachverständigenkommission, "Justiz Bremen Im Benchmark" (2002). En Joss (2004) se realiza un análisis de benchmarking "sui generis", porque en realidad es una comparación de grandes cifras, al estilo de la que realiza el Consejo de Europa (CEPEJ), de Países Bajos con otros países.

## Fuentes Documentales o Bibliográficas

<sup>33</sup> Véase <http://www.iso.org/iso/en/ISOOnline.frontpage>

<sup>34</sup> Gómez Álvarez, 2002, proporciona una panorámica de la certificación y documenta parcialmente la experiencia del País Vasco.

<sup>35</sup> En la página [www.gestionjudicial.net](http://www.gestionjudicial.net) se encuentran artículos que ilustran el proceso de certificación en algunos juzgados de Argentina. Véase también Ministerio de Justicia de España, Centro de Estudios Jurídicos, "Jornada sobre calidad y eficacia en la oficina judicial" y "Seminario sobre calidad en la Administración de Justicia", 2005, [www.cej.justicia.es](http://www.cej.justicia.es) .

<sup>36</sup> Véase <http://www.efqm.org/>

Aarnio, Aulis; Liljeroos, Heikki; Laukkannen, Safari y Raitio, Juha. "Quality and Justice in Finland" En *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, 169-21. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003. (BP)

Barendrecht, M. "Quality Management for Courts: Trends and questions for a Reflection Break." *Trema*, 24(4), 56-61. 2001. [http://rechten.uvt.nl/barendrecht/Tekstbestanden/wetenschappelijk/quality management for courts.PDF](http://rechten.uvt.nl/barendrecht/Tekstbestanden/wetenschappelijk/quality%20management%20for%20courts.PDF) (BA)

Crown Prosecution Service (HMCPsi). [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk) <http://www.hmcp.si.gov.uk/>  
<http://www.hmcp.si.gov.uk/reports/reports.htm> (BP)

Depré, Roger; Plessers, Joris; Hondeghem, Annie; y Van Den Broeck, Edith. "Quality and Justice in Belgium" En *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, 25-48. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003. (BP)

De Riemaecker, Xavier. "Dysfunctions within a court: how to highlight them, how to respond to them. The experience of Belgium" En sesión de estudio *Dysfunctions within a court: how to highlight them? How to respond to them?* The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Estrasburgo: 30 de noviembre de 2004. (BP)

Fabri, Marco; Langbroek, Philip M. y Pauliat Hélène (Research Directors). *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*. Research project coordinated by the Mission de Recherche Droit et Justice, Ministère de la Justice / CNRS – France, with the contribution of the European Commission. Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University - The Netherlands. Istituto di Ricerca Sui Sistemi Giudiziari. Consiglio Nazionale Delle Ricerche. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003. (BP)

Gómez Álvarez, Rosa. *Calidad en la gestión de la oficina judicial*. Editorial Bosch. 2002.

Gonçalves de Melo Marinho, Carlos Manuel. "The Portuguese Experience" En sesión de estudio *Dysfunctions within a court: how to highlight them? How to respond to them?* The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Estrasburgo: 30 de noviembre de 2004. (BP)

Kodek, Georg E. y Stelzer, Manfred. "Quality and Justice in Austria" En *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, 1-24. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003. (BP)

National Center for State Courts (NCSC). *Total Quality management in courts*. Williamsburg. 1994.

Raysseguier, Christian. "Dysfunctions within a court: how to highlight them, how to respond to them" en sesión de estudio *Dysfunctions within a court: how to highlight them? How to respond to them?* The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Estrasburgo: 30 de noviembre de 2004. (BP)

Wittrup, Jesper y Sorensen, Poul. "Quality and Justice in Denmark" En *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, 119-145. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003. (BP)

Yein Ng, Gar. "Quality and Justice in the Netherlands" En *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, 305-347. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003. (BP)

### 3.6. Calidad de los insumos.

Como hemos indicado, por insumos entendemos al personal y de forma especial, jueces, fiscales, defensores públicos y abogados, tanto en el acceso a la profesión como durante su desempeño a lo largo de su vida profesional. En el caso de los jueces, la calidad a tener en cuenta se refiere al acceso a la judicatura, a la calidad de los tribunales y a la calidad individual del juez. La calidad se refiere no sólo la competencia profesional sino la adecuación moral y conducta ética, la integridad y congruencia, la independencia e imparcialidad. Cuando, como sucede en justicia, es difícil medir y monitorear la calidad del producto o de sus resultados, es mucho más importante asegurar que se cumplen unos mínimos en la calidad de los insumos. (Éstos incluyen también los edificios, el equipo, los medios materiales y el software, y en especial las aplicaciones informáticas; a estas últimas nos referimos en la sección 6).

*Acceso a la carrera.* El sistema de acceso a la carrera judicial, fiscal, de defensor público o abogado privado es un tema crucial. Entre las mejores experiencias y prácticas a este respecto se encuentran, a nuestro entender, las de Inglaterra y Gales y Holanda porque aseguran el principio de igualdad, mérito y capacidad y la necesaria experiencia profesional y madurez personal para ejercer la función de juez. Las siguientes son pautas usadas en algunos lugares para evaluar la candidatura de jueces a nombramiento o prórroga.<sup>37</sup>

- Integridad indiscutida
- Conocimiento jurídico y capacidad para interpretarlo y aplicarlo a situaciones de hecho
- Experiencia profesional. En varios países se exige que tenga una experiencia profesional como abogado colegiado durante un periodo dilatado
- Temperamento apropiado, que incluye sentido común, compasión, capacidad ejecutiva, firmeza, humildad, apertura de ideas, paciente, tacto y comprensión
- Diligencia y puntualidad
- Salud, en adecuadas condiciones físicas y mentales
- Responsable financieramente
- Servicio público; la experiencia previa en el servicio público tiene cierta consideración adicional

La formación continuada constituye una herramienta potente para asegurar que la calidad de los insumos personales se mantiene a lo largo de la vida profesional. El establecimiento de mecanismos objetivos para la promoción es otro aspecto importante de la llamada "gestión de la carrera judicial". A menudo el problema radica en cuál es la institución a quien se encomienda esta tarea (a menudo los Consejos de la Judicatura) y en el lastre que suponen. Aunque no haya un modelo ideal de acceso y carrera judicial, en buena parte porque el papel y el modelo de los jueces es distinto en los distintos sistemas jurídicos (por ejemplo, son diferentes en los estados de Estados Unidos y Suiza en comparación con la mayoría de los países europeos), varios sistemas poseen buenas características. Por ejemplo, el sistema de acceso existente en Alemania es bueno para asegurar que los candidatos tienen un adecuado conocimiento de las normas; el francés posee el atractivo de facilitar el acceso a

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, American Bar Association's Guidelines for Reviewing Qualifications of Candidates for State Judicial Office. <http://court.nol.org/manual/aba.htm>

personas que carecen de medios, o el holandés, porque combina bastante bien la formación teórica con la práctica y el acceso externo.<sup>38</sup>

De otro lado, gran parte de las pautas del Estatuto del Juez Iberoamericano implican prácticas orientadas a mejorar la calidad de este insumo central que son los jueces. La transposición que se está llevando a cabo en Costa Rica es un ejemplo de práctica de implementación de esas pautas.

El examen del acceso y la gestión de la carrera judicial desborda el alcance de este proyecto. El lector interesado en conocer más sobre la carrera judicial en distintos países europeos encontrará en Di Federico, 2005, una descripción del sistema de acceso y carrera judicial en Austria, Alemania, Francia, Países Bajos, Italia y España, y en Pastor, 2005, una primera evaluación de los distintos sistemas de acceso a la judicatura.<sup>39</sup>

### Experiencias y buenas prácticas.

- **Consejo de Europa. Estándares y ética de los jueces**

#### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Council of Europe. Consultative Council of European Judges. "Opinion No. 3 of the Consultative Council of European Judges to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe On the principles and rules governing judge's professional conduct, in particular ethics, incompatible behavior and impartiality".

2002. <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/CCJEJudicialEthics.pdf> (BA)

Di Federico, Giuseppe. (Coord. and Ed.). (2005). *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe. Austria, France, Italy, Germany, The Netherlands and Spain*. Research Centre for Judicial Studies (CeSROG), University of Bologna, Italy.

Oxner, Sandra. 2001. "The Quality of Judges." Paper prepared for a World Bank conference, Empowerment, Security and Opportunity through Law and Justice, Saint Petersburg, Russia, July 8–12.

Pastor Santos. "Los sistemas de acceso a la judicatura: elementos para una evaluación". Mimeo. Diciembre 2005

Vega Robert, Rolando. *Proyecto de Transparencia-Proyectos de Ley en Costa Rica*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr) (BP)

---

<sup>38</sup> Oxner (2001) se refiere a las condiciones que deben darse para tener una buena judicatura en cuanto a formación, promoción y evaluación y a su situación relativa a independencia y responsabilidad, y al hacerlo revisa el estado de la cuestión en varios países del mundo.

<sup>39</sup> Una interesante incorporación de calidad de la justicia son los jueces "honorarios" que intervienen en la resolución de contenciosos tributarios en Alemania, junto a los jueces de carrera. La función de esos jueces, ciudadanos normales, se valora positivamente porque aproximan las decisiones de los tribunales a la realidad, mejoran su imagen pública, induce un mayor autocontrol de los magistrados de carrera y sobre todo refuerza la convicción del magistrado de carrera, que se siente más legitimado y seguro. Véase Marín-Barnuevo y Ehmcke (2003), págs. 20-21.

### 3.7. La mejora de las resoluciones judiciales

El análisis empírico de la calidad de las resoluciones es un campo apenas analizado desde la perspectiva académica. Pásara (2003) realiza un primer análisis de las sentencias circunscrito al orden penal en México DF, a partir del análisis del contenido de una muestra de algo más de 80 sentencias. En dicho estudio se analiza la consideración que los jueces hacen de las pruebas, su eventual carácter decisivo y el tratamiento que se le da. La conclusión que obtiene es que las sentencias respetan poco el papel central de las pruebas, con un escaso papel de la documental y pericial y un peso prevalente de la testifical. Del mismo modo, examina la fundamentación de la decisión y observa que “el auto de término constitucional prefigura la sentencia”; que se da un excesivo uso de formularios y pautas rutinarias (“machotes”); se hace un escaso uso de la jurisprudencia y hay una notable ausencia de la constitución, las normas de origen internacional, los principios generales del derecho y la doctrina. La motivación suele ser insuficiente y carecer de capacidad persuasiva. El peso del ministerio fiscal parece decisivo, y en el juez se observa falta de intermediación y una actitud pasiva. El defensor parece restringido a un papel marginal, en tal sentido se hace eco de un el trabajo (no publicado) del National Center for State Courts, según el cual “el porcentaje de sentencias condenatorias entre los procesados con defensor privado es 75.4%, pero sube a 89.2% entre quienes recurrieron a defensor público. De la actividad diferenciada según tipo de defensor también dice algo el hecho de que el número de días transcurridos desde la detención hasta la conclusión del proceso es casi 50% mayor en el caso del defensor privado, según el mismo estudio. Esto sugiere una mayor actividad del defensor privado, que repercute en alargamiento de plazos” (página 29). Como resultado de estos procesos se da un alto número de condenados, una escasa atención al tema de maltrato a los detenidos, a la presunción de inocencia y al debido proceso.

El análisis cuantitativo, tiene algunos precedentes mayores y el existente es bastante riguroso, aunque su alcance a efectos de políticas públicas es algo más limitado. La tasa de revocación y la frecuencia de las citas suelen ser variables sintomáticas de la calidad utilizadas en estos estudios. Como ilustración, Posner (2000) mostró que el aumento del tamaño de los tribunales puede tener efectos negativos en la calidad. (En particular, el tamaño del Noveno Circuito de justicia federal estadounidense inducía una peor calidad, aproximada por la tasa de revocación y la frecuencia con que se citan sus sentencias por quienes no tienen obligación de hacerlo).

El control de la calidad de las resoluciones suele tener lugar a través de los siguientes mecanismos.

- Revisión mediante la apelación
- Existencia de audiencias públicas y documentación escrita del procedimiento, motivación de las decisiones y, en su caso, formación de órganos colegiados (aunque habrá de evaluarse la relación entre el mayor coste y eficacia que implique)
- Reforzamiento del papel del precedente en los sistemas angloamericanos, y de la doctrina legal y jurisprudencia por la vía del recurso, en los sistemas continentales
- Fijación de pautas para evitar el sesgo en las decisiones. Entre otras, un código ético de jueces y otro personal, reparto aleatorio de casos o guías para sentenciar casos.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> En Stienstra 2001:24 figura una amplia lista de pautas seguidas a este respecto por la justicia federal de los EEUU.

- Escrutinio del parlamento, los colegios de abogados, la prensa e incluso las editoriales comerciales.<sup>41</sup>

Varios de los indicadores y buenas prácticas señalados sobre evaluación del desempeño (en la sección 3.1.) son pertinentes aquí también.

### Experiencias y buenas prácticas.

- Reino Unido. *Sentencing Guidelines (Pautas de las sentencias)*

### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Comisión Andina de Juristas. *Proyecto de Auditoría Social al Sistema de Justicia en Perú*. 2005 <http://www.auditoriajudicial.org.pe/master.html> [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe) (BP)

Pásara, Luis. "Cómo sentencian los jueces del D.F. en materia penal." Junio de 2003. <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/esp-pasara-jueces-df.pdf>

Posner, Richard A. "Is the ninth circuit too large? A statistical study of judicial quality". *Journal of Legal Studies*, Vol. XXIX (June 2000), 711-719.

Ruiz Balló, Antonio. *Auditoría social al Sistema de justicia en Perú*. Ponencia en Seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo 2006 (BP)

### 3.8. Medios para mejorar los procesos. La gestión de casos

**Gestión, formación y reporte.** El procesamiento eficiente de los casos es una dimensión central de la calidad. El retraso judicial en América Latina y Europa está en buena parte relacionado con la existencia de gran cantidad de actividad procesal que no aporta nada a la solución del conflicto y añade costes a soportar por las partes y la sociedad. Un análisis detallado de los actos procesales permitiría identificar buen número de ellos como innecesarios (audiencias, notificaciones, providencias, mantenimiento de recursos, etc.) y su supresión se traduciría en una sustancial reducción de los tiempos de respuesta.

En distintos países se trata de mejorar los procesos a través de (a) la "gestión judicial" de los casos; (b) la formación a jueces y personal y la elaboración de manuales, apoyando la gestión judicial de los casos, y (c) el reporte regular sobre la carga de trabajo y producción de los tribunales. Como veremos, el término "gestión de los procesos o casos" tiene distintos significados en distintos países.

*La gestión judicial de los casos en la experiencia de los EE.UU.* Se refiere a las reformas que tuvieron lugar en los años ochenta y noventa, asociadas al llamado "activismo judicial", y se planteó como eje central de la reforma de la justicia federal implicando una mayor inmersión del juez en la "gestión del caso" (y de alguna forma, en la gestión de la organización), fijando plazos, recabando información a las partes, celebrando reuniones con éstas y adoptando otras medidas para evitar dilaciones indebidas causadas por el comportamiento oportunista de los litigantes. Allí la ley procesal otorga a los jueces capacidad para gestionar y controlar la marcha de los casos civiles.<sup>42</sup> En términos generales este tipo de gestión judicial de los casos implicó mayor trabajo en equipo con los administradores de las cortes. Aunque no exenta de cierta crítica (fomenta ligeramente pautas inquisitivas), redujo los costes y la duración,

<sup>41</sup> Stienstra 2001:25 muestra un caso; algunos consideran este tipo de encuestas un mero cotilleo de escaso valor.

<sup>42</sup> Una figura europea que tiene cierta proximidad con ese papel es el "juez de dirección" francés. Sobre su contenido puede verse Christine Capitaine, "The French Directions Judge". 2002. <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/activities>

además de hacer a los jueces más sensibles respecto a las necesidades de los usuarios y fomentar el liderazgo.<sup>43</sup>

*La formación de jueces y personal en la gestión de casos.* La formación de jueces y personal y la elaboración de manuales, apoyando la gestión judicial de los casos, incluyen a menudo el adiestramiento en el uso de manuales referidos a la gestión de casos y reducción de la dilación y los costes; la forma de manejar los procesos; el manejo de casos complejos, la valoración de elementos de prueba científica.<sup>44</sup>

*La supervisión del procesamiento de los casos mediante informes regulares.* Se trata de reportes regulares, de carácter anual, trimestral y mensual, acerca del desempeño de la organización o del desempeño individual.<sup>45</sup>

**La reducción de los procesos ineficaces.** En la experiencia de Inglaterra y Gales se refiere a juicios o actuaciones judiciales que no tienen lugar en la fecha prevista debido a la acción o inacción del demandante (o la Fiscalía) o demandado, sus representantes o el órgano judicial, de los cuales se deriva la necesidad de fijar una nueva fecha y soportar costes adicionales por las partes y la sociedad. La reducción de los procesos ineficaces (*ineffective trials*) constituye en Inglaterra y Gales un objetivo compartido por fiscalía, tribunales y policía, y los indicadores muestran que están progresando debido a la coordinación, acción conjunta y a que comparten este mismo objetivo las tres instituciones citadas.

**Gestión de los procesos o del flujo de casos.** La gestión y tramitación de los casos y su flujo desde el inicio hasta su terminación constituyen la labor central de la oficina o despacho judicial. Establecer un buen sistema de gestión del flujo de casos es un requisito previo para aprovechar luego las mejoras que añade su informatización (de otro modo se petrifican los errores y amplifican los efectos nocivos). En algunos países, los sistemas informáticos han permitido llevar a cabo cambios radicales en la gestión de los procesos. Así, en lugar de la característica “apropiación” que tenía lugar antes, donde cada empleado público llevaba “sus” asuntos de principio a fin (a veces con un colorido variado para distinguir cada tipo de procedimiento o materia), distintos empleados se encargan de distintas fases del proceso, ganándose en flexibilidad. Esta mejora en la gestión de los procesos ha permitido, además, identificar un sinnúmero de trámites ociosos que no hacían más que consumir tiempo y recursos y constituir factores que fomentaban la dilación o morosidad. Alguien puede contraponer, sin embargo, que esto puede llevar a una excesiva separación entre los jueces y los casos del juzgado, de forma que los jueces puedan adoptar medidas o tramitar de forma diferente con arreglo a la naturaleza de los casos. Esas objeciones, plausibles a nuestro entender, pueden paliarse con un énfasis adecuado en la coordinación entre los responsables de cada cometido, incluidos los jueces. Y en todo caso, esos sacrificios habrán de contraponerse con los desatinos a los que está asociada la atomización de la gestión de los casos con toda suerte de diferencias atribuidas a la “singularidad” más de los jueces que de los casos.

**Los proyectos orientados a la eliminación del papel.** La eliminación del papel y su sustitución por ficheros con soporte informático es una constante aspiración en la justicia por sus obvias ventajas. Sin embargo los avances son escasos. Por citar un ejemplo, la mayoría de las agencias tributarias europeas cuentan con expedientes informáticos donde toda la documentación se reemplaza por ficheros informáticos que

<sup>43</sup> Véase Stienstra (2001) y Kakalik y otros (1996) sobre EEUU, y Sallman (1995) sobre Australia.

<sup>44</sup> Véase, en Stienstra (2001: 22), ejemplos interesantes de ese tipo de manuales en EEUU.

<sup>45</sup> Ejemplos de este tipo de reporte están en Stienstra (2001:22 y 23) y en Pastor y Maspóns (2004, vol I).

usan en la tramitación administrativa de las reclamaciones. Sin embargo el uso ulterior de estos expedientes virtuales resulta imposible en la ulterior fase contenciosa debido a que la administración de justicia no cuenta con los medios adecuados para soportar ese tipo de tramitación. Entre los lugares donde parece que se están realizando proyectos en este sentido, de los que tenemos noticia, se encuentran algunos órganos de Sao Paulo, Lisboa y, en materia penal, Chile.

**Mejora en la calidad de los procedimientos y legitimidad.** La relación entre la mejora de la calidad de los procedimientos y la legitimidad es cuestionada por algunos autores. Blankenburg (2001:7 *Trema*) cuestiona la relación causal entre los efectos de mejora de la calidad de la “Organización” de los tribunales → la mejora de la calidad de los “Procedimientos” → la mejora de la “Calidad de la Justicia” que se proporciona → Mejora de la “Legitimidad”. La legitimidad, al entender de este autor, no se consigue siguiendo unas reglas procesales formales sino intentando ser sensible (mostrar el debido interés, “*responsive*”) por igual ante las partes involucradas; no en satisfacer a las partes que pierden, sino en intentar ser sensible al argumentar su decisión. A nuestro entender, en los mismos términos conceptuales en los que se plantea por parte de Blankenburg --esto es, no empíricos--, las mejoras de los procedimientos, manteniendo invariables los demás factores de los que depende la legitimidad, mejoran ésta.

**Reformas procesales y gestión de los procesos.** La estandarización de procedimientos, la incorporación de la intermediación y oralidad, como en la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 2001 y, más ampliamente, la Reforma Procesal Penal en buena parte de los países de Latinoamérica, con la asignación a la fiscalía de las funciones de investigación, han mejorado los procesos de manera apreciable.

#### Experiencias y buenas prácticas

- Chile. *La reforma procesal penal*
- España. *La reforma procesal civil de 2001*
- Véase también sección 3.5 *ut supra*

#### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Albers, P. “Supervision of the Judiciary and the Role of the Judge in the Development of Quality Criteria.” *Trema*, 24(4), 16-19. 2001. (BA)

Blankenburg, E. “Measuring the Legitimacy of Judicial Procedure.” *Trema*, 24(4), 6-7. 2001. (BA)

Depré, Roger; Plessers, Joris; Hondégheem, Annie; y Van Den Broeck, Edith. “Quality and Justice in Belgium” En *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, 25-48. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003. (BP)

Leibniz Center for Law. Holanda “Council for the Judiciary”.

<http://www.leibnizcenter.org/projects/>

Ministerio de Justicia Francés. *Dossier de Presse: Projet de Loi relatif à la réforme du divorce*. 2004. <http://www.justice.gouv.fr/presse/conf090703.htm> (BP)

#### 4. BUENAS PRÁCTICAS EN INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA JUDICIALES.

En las Reglas de Heredia para la difusión de información judicial en Internet, en la Carta de Derecho de los Ciudadanos de Iberoamérica o en la Carta de Derechos de los Ciudadanos de España se habla de la necesidad de contar con una justicia

transparente, en la que el ciudadano tiene derecho a recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales y sobre las características y requisitos genéricos de los distintos procedimientos judiciales; a recibir información transparente sobre el estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales; o a conocer el contenido y estado de los procesos en los que tenga interés legítimo.<sup>46</sup>

#### 4.1. Información y transparencia

Las cuestiones de información y transparencia comprenden, entre otras, las siguientes dimensiones.

- Información al público en general sobre el trabajo de los juzgados (qué hacen y cómo). Además del principio de publicidad de las actuaciones judiciales, se trata de asegurar que los órganos proveen al público, a través del cauce apropiado, información sobre sus labores. La experiencia de Inglaterra y Gales es interesante a este respecto. En España existe, en proceso de aprobación, un Plan de Transparencia Judicial, aunque en realidad tiene mayor alcance; contiene multitud de indicadores, y aunque como orientación acerca de qué habrá que recopilar, para que sean útiles se requerirá la oportuna depuración y aquilatarlos al perfil de los distintos usuarios.
- Evaluación de las responsabilidades. Todos los órganos, y por elevación, los responsables del sistema de justicia debieran rendir cuentas ante el Parlamento y la sociedad de las labores realizadas a lo largo de un periodo, y hacerlo de forma pública. Esto puede hacerse mediante las presentaciones de memorias anuales o la publicación de informes trimestrales, pero debe asegurarse que la opinión pública dispone de esa información. La información de las webs de los poderes judiciales constituyen una práctica de referencia indispensable. Aunque todos los poderes judiciales tienen sitios web, pocos depositan en ellos la información de rendición de cuentas o lo hacen de forma poco comprensible. Los sitios web de las distintas instituciones de la justicia en Costa Rica o Inglaterra y Gales constituyen buenas referencias.

<sup>46</sup> En el texto de la Carta de Derecho de los Ciudadanos de España se habla de:

Contar con una justicia transparente

El ciudadano tiene derecho a recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales y sobre las características y requisitos genéricos de los distintos procedimientos judiciales. Se impulsará la creación y dotación material de Oficinas de Atención al Ciudadano, asegurando su implantación en todo el territorio nacional.

La información sobre los horarios de atención al público se situará en un lugar claramente visible en las sedes de los órganos jurisdiccionales.

El ciudadano tiene derecho a recibir información transparente sobre el estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales de España.

El Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, así como el Consejo General del Poder Judicial canalizarán esta información para facilitar su consulta en el marco de un plan de transparencia.

El ciudadano tiene derecho a conocer el contenido actualizado de las leyes españolas y de la Unión Europea mediante un sistema electrónico de datos fácilmente accesible.

El ciudadano tiene derecho a conocer el contenido y estado de los procesos en los que tenga interés legítimo de acuerdo con lo dispuesto en las leyes procesales

Los interesados tendrán acceso a los documentos, libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado.

Las autoridades y funcionarios expondrán por escrito al ciudadano que lo solicite los motivos por los que se deniega el acceso a una información de carácter procesal.

<http://www.gobcan.es/djusticia/Gestion/biblioteca/Documentos/Documentos.Carta%20de%20derechos.htm>

Reseñamos a continuación, a título ilustrativo, dos tipos de prácticas seguidas sobre esta materia, sin perjuicio de su expresión con mayor detalle, junto a las que figuran más abajo en este apartado, en el documento de relación de buenas prácticas (capítulo 2).

**Programa de Transparencia del Poder Judicial de Costa Rica.**<sup>47</sup> El Poder Judicial costarricense ha realizado un importante esfuerzo para incorporar el potencial que ofrecen las Tecnologías de Información y Comunicaciones a su dinámica operativa. Para posibilitar la interconexión, facilitar el trabajo de los usuarios internos y ampliar los servicios de información al ciudadano, se llevaron a cabo alianzas con varias instituciones: con el Banco de Costa Rica, para facilitar el depósito y retiro del dinero en los procesos judiciales; con los registros públicos, para permitir el acceso a esta información por parte de los operadores judiciales; con el Ministerio de Justicia y la Dirección de Adaptación Social y el Instituto de Criminología, para todo lo concerniente a la ejecución penal. De otra parte, el Poder Judicial y la Procuraduría General de la República constituyeron el Sistema Costarricense de Información Jurídica, que permite el acceso a la normativa vigente (leyes, decretos ejecutivos, reglamentos y demás normatividad de carácter general, incluyendo reformas y el texto original) y a la jurisprudencia (sentencias de la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala Constitucional desde 1989 y las más importantes de los tribunales).

**Relaciones entre la Prensa y la Justicia. Alemania.** En Alemania, los periodistas pueden preguntar a los tribunales por determinados procedimientos y solicitar información, y si no se les concediera este derecho podrían demandarlo judicialmente (en la práctica no sucede). La legislación no establece nada en cuanto a la forma, el contenido y el momento en que la autoridad judicial tiene que proporcionar la información que se le solicite. La jurisprudencia ha interpretado que la autoridad tiene la obligación de informar conforme a la verdad sobre todos los hechos necesarios para que la prensa, a su vez, pueda informar adecuadamente al público y comentar los hechos. La autoridad judicial puede elegir la forma de cumplir su deber de información, sea por escrito, verbalmente o en rueda de prensa. Adicionalmente, puede designar a un juez o fiscal como interlocutor o portavoz de prensa, a quien necesariamente deberán dirigirse los reporteros y periodistas, pues no tienen éstos la facultad de dirigirse a cualquier juez o funcionario judicial para desarrollar su actividad informativa. El derecho a la información tiene restricciones, sobre todo en procedimientos penales o de familia, cuando la divulgación de información pueda poner en peligro la investigación. El derecho de la prensa a la información y al acceso a procedimientos públicos no abarca el derecho de filmar, fotografiar o grabar durante las audiencias.

La experiencia española en materia de acceso a las vistas nos parece interesante por reflejar uno de los sistemas más abiertos y transparentes. Los medios de comunicación pueden acceder e incluso grabar y reproducir el contenido de las sesiones, salvo aquellas que el tribunal declare secretas o limitada para proteger los derechos de algunos participantes en el proceso (testigos confidenciales, menores, etc.).<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Mora Mora, Luis Paulino y Solís Zelaya, Román. *Informe sobre Acceso a Información en el Poder Judicial Costa Rica*. Ponencia para seminario. México: 2002. [www.dplf.org/JIT/span/mx\\_access02/mx\\_access02\\_5.pdf](http://www.dplf.org/JIT/span/mx_access02/mx_access02_5.pdf) Navarro Solano, Sonia. *El Programa de Transparencia del Poder Judicial Costarricense*. Ponencia en seminario. Sinaloa y Tabasco, México: 2004. [http://www.dplf.org/JIT/span/mx\\_access02/mx\\_access02\\_7.pdf](http://www.dplf.org/JIT/span/mx_access02/mx_access02_7.pdf)

<sup>48</sup> La institución de referencia para quienes estén interesados en conocer más detalles de esta práctica es el Consejo General del Poder Judicial, cuya dirección de contacto aparece en el capítulo 2 de este estudio. Comentarios escuchados a ministros de la Corte Suprema de Brasil

### Experiencias y buenas prácticas.

- **Alemania. *Relaciones entre la Prensa y la Justicia.***
- **Costa Rica. *Programa de Transparencia del Poder Judicial.***
- **Costa Rica. *Carta de Derechos de las Personas en el Sistema Judicial. Proceso de Transposición Legal de la Carta de Derechos de las Personas en el Sistema Judicial.***
- **España. *Transparencia. Educando en Justicia.***
- **México. *Acceso a la Información Judicial. Derecho de Acceso a la Información Judicial.***
- **España. *Plan de transparencia***
- **España. *Implantación de la Carta de Derechos del ciudadano ante la Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco***

### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Caballero Juárez, J., Díaz V., y Villanuava, E. "Derecho de acceso a la información judicial". México: Editorial Miguel Ángel Porrúa. 2006. <http://www.limac.org.mx> (BP)

Consejo de Ministros de España. "Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Transparencia Judicial". 21 de octubre de 2005.

[http://www.belt.es/legislacion/reciente/pdf/Plan\\_tras\\_judicial.pdf](http://www.belt.es/legislacion/reciente/pdf/Plan_tras_judicial.pdf) (BA)

Consejo General del Poder Judicial. "Programa Educando en Justicia". España. 2004. <http://www.poderjudicial.es/> (BP)

Meinken, Rolf. Sobre las Relaciones entre la Prensa y la Justicia en Alemania. Encuentro Internacional de Redes - Eurosocietal – Justicia. Cartagena de Indias, Colombia: junio, 2006 (BP)

Navarro Solano, Sonia. El Programa de Transparencia del Poder Judicial Costarricense. Ponencia en seminario. Sinaloa y Tabasco, México: 2004. [http://www.dplf.org/JIT/span/mx\\_access02/mx\\_access02\\_7.pdf](http://www.dplf.org/JIT/span/mx_access02/mx_access02_7.pdf) (BP)

Navarro Solano, Sonia. "El Programa de Transparencia del Poder Judicial costarricense y el sitio: [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr)" en Seminario Internet y Sistema Judicial en América Latina y el Caribe. Julio 2003. [www.iijusticia.edu.ar/Seminario\\_Taller/Navarros.rtf](http://www.iijusticia.edu.ar/Seminario_Taller/Navarros.rtf) (BP)

Mora Mora, Luis Paulino y Solís Zelaya, Román. Informe sobre Acceso a Información en el Poder Judicial Costa Rica. Ponencia para seminario. México: 2002. [www.dplf.org/JIT/span/mx\\_access02/mx\\_access02\\_5.pdf](http://www.dplf.org/JIT/span/mx_access02/mx_access02_5.pdf) (BP)

Vega Robert, Rolando. Proyecto de Transparencia-Proyectos de Ley. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr)

### 4.2. Participación de la sociedad civil

Lamentablemente, la participación de la sociedad civil en los procesos de reforma no ha sido, por lo general, grande. Su presencia, a través de unas pocas organizaciones, es notable en el funcionamiento regular de la justicia. Se trata de un tema muy importante, cuya relevancia es mayor cuanto mayores sean las debilidades que padezca el sistema. Las prácticas de Colombia (Corporación Excelencia de la

---

(Supremo Tribunal Federal) parecen indicar que sus deliberaciones se emiten en directo por un canal de televisión del Tribunal.

Justicia), Panamá, Ecuador y Costa Rica destacan en el conjunto. A continuación reseñamos algunos aspectos de ellas, sin perjuicio de que en el capítulo 2 se desarrolle más su contenido y se añadan otras prácticas.

***Alianza entre el Sector Privado y la Sociedad Civil en la Corporación Excelencia en la Justicia. Colombia.*** Es una alianza entre 93 personas físicas y jurídicas del sector privado y de la sociedad civil, creada en 1996, y asociándose en la Corporación Excelencia en la Justicia, para erigirse en voz, acción ciudadana y control en temas de justicia en Colombia. Las estrategias de la Corporación Excelencia en la Justicia son la promoción de políticas públicas que busquen la excelencia en la justicia (pronta, de calidad y accesible a todos los colombianos); el seguimiento a las políticas de justicia; la formación de opinión ciudadana, basada en investigación y en datos empíricos; la promoción y difusión de prácticas de excelencia y de lecciones aprendidas en especial para mejorar el servicio público de la Justicia; promoción a la educación legal de la ciudadanía y de la cultura de la legalidad, y promoción de la rendición de cuentas y el control ciudadano.

***Supervisión ciudadana. Veeduría Ciudadana de la Red de Justicia. Ecuador.*** Es una experiencia de participación directa de la sociedad civil, que inicia su trabajo en el proceso de selección de la Corte Suprema de Justicia a principios del mes de julio del 2005 y que concluyó una vez Ecuador tuvo una nueva Corte Suprema el 30 de noviembre del 2005. Para solventar la destitución inconstitucional de los jueces se introdujo una ley transitoria para regular la selección de los nuevos magistrados. Dicha ley contemplaba, entre otros aspectos, la posibilidad de constituir una veeduría de la sociedad civil y se invitó a veedores internacionales. La Red de Justicia, conformada por 47 organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas relacionados con el sistema de justicia en el Ecuador decidió constituir la Veeduría Ciudadana de la Red de Justicia. Dicha veeduría tenía por objetivo principal colaborar en todo lo posible a la conducción de un proceso transparente, libre de influencias y técnicamente adecuado, que concluyera en forma satisfactoria con la designación de la Corte Suprema de Justicia adecuada a las necesidades del país. Entre las actividades que llevó a cabo la Veeduría Ciudadana estuvieron: colaborar con el Comité de Selección en la elaboración del reglamento para postular candidaturas y la subsiguiente selección; abrir una fase interna de verificación paralela a la de las auditoras internacionales contratadas por el Comité (se verificaron todos los documentos presentados por cada participante del proceso); intercambiar criterios con el Comité en relación con las dificultades presentadas en las primeras calificaciones; grabar todas las sesiones de impugnación a los candidatos; y comparar los resultados con las auditoras (se analizaron los casos de puntajes discrepantes y se brindó el apoyo técnico para llegar a resultados finales).

***Audito Ciudadano de la Justicia Penal en Panamá.*** Es un proyecto de auditoría social a la Administración, iniciado en el año 2003, cuyos objetivos fueron: a) Identificar los principales problemas de la administración de justicia penal teniendo como eje los parámetros perceptivos e institucionales de independencia, transparencia y eficacia de la administración de justicia, acceso a la justicia, seguridad ciudadana y sistema penitenciario; y b) Definir indicadores para medir el avance de la justicia penal. Los actores involucrados fueron los operadores judiciales (Jueces y Magistrados del Órgano Judicial, agentes del Ministerio Público, litigantes, defensores públicos, docentes universitarios y usuarios del sistema de justicia). El “Audito Ciudadano de la Justicia Penal en Panamá”, concluyó recomendando la creación de una “Comisión de Estado por la Justicia”. En marzo de 2005 se firma un Pacto de Estado por la Justicia y la creación de la Comisión de Estado por la Justicia definiendo como temas prioritarios los que detectara el “Audito Ciudadano de la Justicia Penal en Panamá”. El proyecto Audito Ciudadano se constituyó finalmente en una fotografía del sistema de Justicia

penal desde la perspectiva de los usuarios, en una agenda de trabajo para la reforma del sistema penal y en un dispositivo de control ciudadano de la gestión pública.

#### **Experiencias y buenas prácticas.**

- **Colombia. Alianza entre el Sector Privado y la Sociedad Civil en la Corporación Excelencia en la Justicia.**
- **Ecuador. Supervisión ciudadana. Veeduría Ciudadana de la Red de Justicia.**
- **Panamá. Auditorio Ciudadano de la Justicia Penal.**
- **Perú. Auditoría Social al Sistema de Justicia.**

#### **Fuentes Documentales o Bibliográficas**

Alianza Ciudadana Pro Justicia. "Audito ciudadano de la Justicia Penal en Panamá". <http://www.alianzaprojusticia.org.pa/> (BP)

Borrero Restrepo, Gloria María. "Alianza entre el Sector Privado y la Sociedad Civil en la Corporación Excelencia en la Justicia –CEJ–" Colombia. Ponencia presentada en Santa Cruz, Bolivia. Mayo de 2006. [www.cej.org.co](http://www.cej.org.co) (BP)

Comisión Andina de Juristas. *Proyecto de Auditoría Social al Sistema de Justicia en Perú*. 2005 <http://www.auditoriajudicial.org.pe/master.html> [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe) (BP)

Morillo, María Fernanda. *Veeduría Ciudadana de la Red de Justicia en Ecuador*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. [www.cld.org.ec](http://www.cld.org.ec) (BP)

Ruiz Balló, Antonio. *Auditoría social al Sistema de justicia en Perú*. Ponencia en Seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo 2006 (BP)

## **5. BUENAS PRÁCTICAS EN ATENCIÓN AL CIUDADANO**

Los tribunales se organizan generalmente para ayudar a los jueces, al personal de la corte y los abogados, por ese orden. El interés de los usuarios, si acaso, viene después. Sin embargo, ninguna empresa u organización pública que dependa de sus consumidores o usuarios fijaría tamañas prioridades. (En el mismo sentido, Church 1990, página 7).

La investigación internacional muestra con frecuencia importantes fallos sobre la manera en que se administran las cortes, los procedimientos que adoptan, las actitudes de falta de atención a los usuarios por parte de personal de la corte, el largo retraso en las resoluciones, los costos, o lo poco comprensible de los procedimientos. Los usuarios son su razón de ser; las cortes están para servir a los usuarios, no al revés. De ahí la importancia de los servicios de atención al ciudadano, de proveer medios para hacerse entender y para que los usuarios no se sientan inhibidos mediante otros servicios de información telefónica y medios similares. (En sentido similar, Leggatt, 2001, página 43).

Esto requiere que los usuarios dispongan de información de fácil acceso que les permita anticipar lo que se encontrarán en la corte y qué implicará, que necesidades de dirección y consejo tendrán, cómo deben conducirse en el tribunal, las medidas que pueden adoptar si no están satisfechos con el resultado del caso, qué estándar de servicio han de esperar del personal y qué hacer si no lo han recibido. Esto es especialmente importante para aquellos que padecen algunas restricciones singulares, como el idioma o la formación o sufran una discapacidad. Y esa información debe estar expresada de forma clara y sencilla. A menudo los libretos y otras vías de

información resultan inteligibles solo a los expertos. De ahí que sea recomendable que su preparación se encargue a expertos no jurídicos. Los esfuerzos por mejorar la gama y calidad de la información a los usuarios son comunes en muchos países y a menudo incluyen también medidas como los “días de puertas abiertas”, visitas de escolares, la dramatización de la actuación de un jurado, videoconferencias para testigos vulnerables o intimidados y otros programas semejantes.

Cada vez más quienes piensan que aquellas cortes que tratan de conseguir niveles razonables de desempeño y dan a la satisfacción de sus usuarios la importancia que merecen se acercan más a la realización de la “justicia” que aquellas cortes que no tienen esas aspiraciones. (Véase Baldwin 2002, quien enfatiza el papel de los usuarios en la valoración de los tribunales).

*Evitar desplazamientos costosos.* Es necesario, por ejemplo, evitar que los usuarios deban desplazarse hasta los despachos u oficinas judiciales para averiguar la situación de sus asuntos, los señalamientos y otras actividades similares. Una buena práctica a este respecto es la utilizada en Puerto Rico y recientemente en Costa Rica, con la habilitación de sistemas de información como la línea 800, por medio de la cual se proporciona información a los usuarios sobre la tramitación de sus expedientes, la ubicación de los despachos (oficinas), los servicios que se prestan y otros extremos, de forma que se evita su traslado a las oficinas judiciales.<sup>49</sup> La consulta por medio de Internet no siempre está al alcance de toda la población y para los que no tienen acceso a esos medios es conveniente que se utilicen otros medios.

### **5.1. Medición y mejora de la calidad percibida por operadores y usuarios<sup>50</sup>**

Ya hemos hablado más arriba de la importancia y dimensiones de la calidad del servicio prestado (tanto de la resolución como del servicio). La medición de la calidad percibida por los operadores jurídicos y usuarios finales es central, como hemos indicado al definir la calidad de la justicia. Entre las herramientas utilizadas para medir esta faceta de la calidad se encuentran las encuestas a usuarios, en cualquiera de sus modalidades; el análisis de las quejas explicitadas por los usuarios; o el análisis y, en su caso, actuación de la inspección. La práctica del CGPJ español, que realiza encuestas de usuarios es algo a tener en cuenta. Otros países usan de forma más masiva este tipo de herramientas, como es el caso de la Inspección de la Fiscalía en Inglaterra y Gales, o el Consejo de la Judicatura de Holanda. Menos valor tiene, a nuestro entender, aunque cuenten con un elevado rédito mediático y político-electoral, las encuestas generales a la opinión pública. Éstas proporcionan poco más que la versión desinformada de los ciudadanos, y en la mayoría de los casos es reflejo del trato mediático distorsionado, pero su valor para mejorar la calidad es mínimo.

Como reseña de una experiencia, la Sección de Estudios Sociológicos del CGPJ de España elabora informes socio-jurídicos que tienen como objetivo profundizar desde una perspectiva sociológica en el análisis de los asuntos en los que interviene o tiene responsabilidad la actividad judicial tanto desde una perspectiva interna de gestión como externa (relación con la sociedad). Cada informe intenta aportar factores sociales que influyen en la dinámica de la actividad judicial o que están siendo demandados por la sociedad al poder judicial. Las investigaciones pueden agruparse en dos categorías las monografías y las encuestas de calidad. Las monografías abordan nuevos asuntos o investigaciones concretas sobre una preocupación que aflora. Las encuestas de calidad, barómetros de opinión a la población general o encuestas a jueces, usuarios o usuarios expertos buscan conocer la evolución a lo

<sup>49</sup> Ese mismo acceso a la información debe exigirse en todos los edificios públicos (por ejemplo, los municipios) y servicios (por ejemplo, la policía).

<sup>50</sup> Véase además lo dicho más arriba sobre evaluación e indicadores de desempeño.

largo del tiempo. Estas investigaciones se toman como un servicio público dirigido (1) al propio CGPJ, como soporte y justificación técnica de la toma de decisiones; como herramientas de interpretación de la realidad social y organizativa, o como apoyo y generación de líneas de investigación innovadoras. (2) A órganos institucionales (Poderes Legislativos, Gestores Públicos e Investigación). (3) A la carrera judicial, como soporte al ejercicio de una labor jurisdiccional de calidad y cercana a la realidad social. (4) A la sociedad en general, en cumplimiento de mandatos constitucionales de transparencia judicial y como difusión de la labor jurisdiccional de su mejora continua.

Fuentes.

<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>

Organismo e institución de contacto: Consejo General del Poder Judicial. Servicio de Planificación y Estadística.

### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Baldwin, J. "Assessing Court Procedures: The Consumers' Perspective." European Commission, Seminar on the "Quality of Justice", Brussels, 22 March 2002 (BA)

Consejo General del Poder Judicial. España. Barómetros de opinión internos a operadores y usuarios cada tres años desde 1984. Barómetros externos de opinión cada dos años desde 1987. <http://www.poderjudicial.es/>;

García de la Cruz Herrero, José "Informe sobre la encuesta a todos los jueces magistrados en servicio activo". 2006. Consejo General del Poder Judicial. <https://www.rexurqa.es/descarga/00-Encuesta%20Jueces.pdf> (BA)

Her Majesty's Court Service. "The Court Service Annual Report & Accounts 2004/2005". [http://www.hmcourts-service.gov.uk/publications/annual\\_reports/court\\_service/index.htm](http://www.hmcourts-service.gov.uk/publications/annual_reports/court_service/index.htm) (BA)

## 5.2. Oficinas de quejas y atención al ciudadano

Varios países establecen puntos de información únicos al ciudadano y planes de circulación de personas en los juzgados. Esta es una buena práctica en la que muchos países han realizado progresos. Entre otros, Francia, Costa Rica, España (País Vasco, Andalucía, Valencia y Cataluña). De la misma manera existen planes de circulación de personas en los juzgados o de señalización en juzgados para mejor información al usuario. Es importante que las oficinas de atención estén no sólo en los juzgados sino en otros lugares que resulten de fácil acceso, cuyo uso no comporte grandes molestias para los ciudadanos; es el caso, por ejemplo, de los servicios de atención telefónica, sistemas de información en los sitios web, etc.

**Atención al usuario y atención al ciudadano. Establecimiento de Centros de Atención al Usuario (CAU). El Salvador.** Esta experiencia fue puesta en marcha en el mes de noviembre del 2003 y tiene como objetivo principal impulsar y facilitar el acceso y la orientación al público usuario de la Administración de Justicia. Los Centros de Atención al Usuario funcionan en los principales Centros Judiciales de El Salvador y se realizan esfuerzos para que en un futuro próximo todo Centro Judicial cuente con uno. Las actividades principales realizadas son: construcción de un espacio físico adecuado; capacitación del personal que atenderá a los usuarios; dotación de mobiliario y equipo; implementación de un sistema de señales que oriente a los usuarios; y puesta en marcha del servicio. El costo de operación es considerado en el presupuesto anual de la Corte Suprema de Justicia.

**Cortes comunitarias.** Las “Cortes Comunitarias” constituyen un tipo de prácticas en las que determinadas cortes programan sus actividades con representantes de la comunidad para una mejor provisión de justicia. Los ejemplos más frecuentes están concentrados en temas de menores, consumo de drogas, conflictos de familia y temas similares. La experiencia de Inglaterra y Gales es una referencia a tener en cuenta (como parte del programa denominado compromiso con la justicia o “justice engagement”). Este tipo de cortes también están bastante extendidas en varios estados de EEUU.

**Quejas.** Casi todos los poderes judiciales cuentan con un sistema de recogida de quejas. Por ejemplo, el Consejo General del Poder Judicial español creó una Unidad Central de Atención al Ciudadano destinada a proporcionar información a los usuarios y a recibir, tramitar y resolver las quejas, denuncias o sugerencias presentadas por aquellos. Es un servicio centralizado al que se puede recurrir desde cualquier punto de España, por teléfono, fax, email y presencialmente.

Importante es que haya una recogida de las quejas, pero tan importante como eso es el tratamiento que se dé a las mismas. En distintos lugares de este informe hemos señalado que algunos sistemas de justicia incluyen esta dimensión entre las de atención prioritaria al definir indicadores que evalúen el desempeño de la justicia en conjunto. La Contraloría de Servicios en el Poder Judicial en Costa Rica constituye una práctica de interés en esta materia. También es interesante la actuación que sobre esto realiza el Consejo Superior de Holanda. En general, los mecanismos de participación de la sociedad civil, a los que nos hemos referido más arriba, están orientados a identificar, entre otros aspectos, fallos y quejas.

#### **Experiencias y buenas prácticas.**

- **Inglaterra y Gales. Servicio de quejas y atención a usuarios.**
- **El Salvador. Atención al usuario y atención al ciudadano. Establecimiento de Centros de Atención al Usuario (CAU).**
- **España. Servicio y Unidad de Atención al Ciudadano. Sistema de quejas y reclamaciones.**
- **Austria. Creación del centro de servicios de la corte Regional de Linz**

#### **Fuentes Documentales o Bibliográficas**

Cardoza Ayala, Miguel Ángel. Establecimiento de Centros de Atención al Usuario (CAU) – El Salvador. Ponencia presentada en Santa Cruz, Bolivia. Mayo de 2006. [www.csj.gob.sv](http://www.csj.gob.sv) (BP)

Consejo General del Poder Judicial. Unidad de Atención al Ciudadano. España. <http://www.poderjudicial.es/> (BP)

Consejo General del Poder Judicial. España. Unidad de Atención al Ciudadano. Sistema de Quejas. <http://www.poderjudicial.es/> (BP)

Her Majesty's Court Service. “The Court Service Annual Report & Accounts 2004/2005”. [http://www.hmcourts-service.gov.uk/publications/annual\\_reports/court\\_service/index.htm](http://www.hmcourts-service.gov.uk/publications/annual_reports/court_service/index.htm) (BA)

White Curling, Lena. *Creación de una Contraloría de Servicios en el Poder Judicial en Costa Rica*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. [www.poderjudicial.go.cr](http://www.poderjudicial.go.cr) [contraloriapj@poder-judicial.go.cr](mailto:contraloriapj@poder-judicial.go.cr)

### 5.3. Asistencia a las víctimas. En particular la violencia doméstica y violencia sobre la mujer

Un aspecto central en relación a la protección de las víctimas, se refiere a la adopción y eficacia de las medidas cautelares de protección de aquéllas, cuestión que deja que desear en buen número de países.

*Violencia sobre la mujer.* La violencia de género, a menudo unida al concepto violencia doméstica, constituye uno de los temas que atrae más atención en los sistemas de justicia. Las respuestas son múltiples y con frecuencia comportan legislación específica sobre esta materia y creación de juzgados especializados. Este tratamiento singular y de alguna forma “privilegiado” (por ejemplo, en lo que concierne al otorgamiento de las órdenes de alejamiento o la custodia de los hijos) parece causar usos indebidos en algunas ocasiones por parte de presuntas víctimas.

En Francia existe un servicio, denominado “El 8 víctimas”, que es un número de atención judicial a las víctimas de delitos penales. El Ministerio de Justicia, a través de la Dirección General de Cooperación, puede proveer más detalles sobre la operativa de este servicio a quienes estén interesados en él.

#### Experiencias y buenas prácticas.

- **El Salvador.** *Promoción de la Contraloría Social entre las Víctimas de Violación del Derecho de Acceso a la Justicia.*
- **España.** *El “Observatorio de Violencia Doméstica”.* Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Fiscalía.
- **España.** *Creación de Servicios de Atención a las Víctimas de Delitos.* Comunidad Autónoma de Andalucía
- **Brasil.** *“Centro de Referência e Apoio à Vitima (CRAVI)”.* Prácticas en Acceso a la Justicia. Estudio de Caso. PNUD. Noviembre 2004.
- **Inglaterra y Gales.** *Programas de atención a las víctimas de la violencia doméstica*

#### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Abrego, A. y Flores, D. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. *Promoción de la contraloría social entre la población víctima de la violación de acceso a la justicia* en El Salvador. Bolivia. 2006. <http://www.csj.gob.sv/> (BP)

Crown Prosecution Service Inspectorate (HMCPSI). [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)  
<http://www.hmcpsi.gov.uk/> <http://www.hmcpsi.gov.uk/reports/reports.htm>

Consejo General del Poder Judicial, *“Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género”.* <http://www.poderjudicial.es/> (BP)

Consejo General del Poder Judicial. *Convenio de Colaboración de Creación del Observatorio de Violencia Doméstica y de Género.* 2002. <http://www.poderjudicial.es/> (BP)

Consejo General del Poder Judicial. *Memoria del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género desde su Creación el 26-9-02 al 15-3-04.* 2004  
<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>  
(BP)

## 6. GESTIÓN DE CALIDAD MEDIANTE MEDIDAS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN JUDICIALES

La calidad es exigible no sólo de los insumos o el servicio prestado sino también de la organización y gestión, porque sin calidad en la gestión no es posible conseguir calidad en los resultados. A decir verdad, la mayor parte de lo que se analiza en el presente trabajo, y no sólo lo que contiene esta sección, encaja en lo que convencionalmente agrupa el rubro de “organización y gestión”.

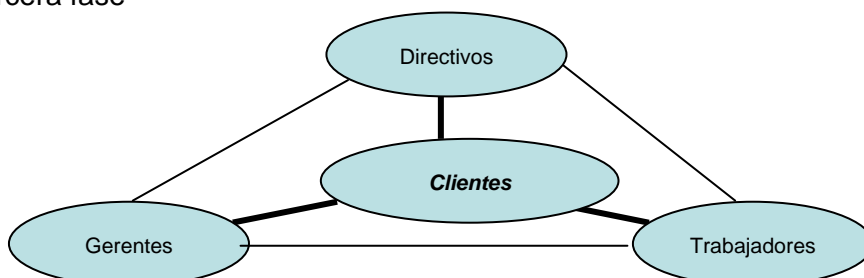
### 6.1. Un nuevo modelo de organización

*Modelos de gestión pública.* La gestión de calidad en el ámbito de lo público es propia de un modelo que asume parte del paradigma propio de la gestión privada al situar a los clientes o usuarios en su eje central de atención. En la historia de la gestión pública es frecuente identificar tres grandes fases. En las tres existe una relación entre la dirección y los productores (trabajadores genéricamente), que es mediada en la primera fase por los “administradores” y en la segunda y tercera por los “gerentes”. La administración es una labor de menor alcance, consiste en realizar y comprobar el cumplimiento de una serie de trámites, con escaso margen para la discrecionalidad. La labor de los gestores o gerentes tiene mayor alcance y discrecionalidad. La tercera fase incluye, además de los gerentes, a los clientes o usuarios como eje central de la gestión pública, incorporando así parte del paradigma propio de la gestión privada.

Primera fase: Directivos → **Administradores** → Productores

Segunda fase: Directivos → **Gerentes** → Productores

Tercera fase



En el ámbito de la justicia, lo que a veces se denomina *nuevo modelo* contiene básicamente tres componentes: un sistema organizativo, un tipo de gestión de los casos, del despacho y de la organización, y un sistema informático para gestionar los casos y la organización adecuado a dicho modelo. El nuevo modelo produce sus mejores resultados con una legislación sustantiva y procesal apropiadas, que entre otras cosas permita la desvinculación del despacho a cada juez, la creación de servicios horizontales, diferencie, respecto a la labor jurisdiccional, la gestión de los casos y la organización, fomente la intermediación –de la cual la oralidad es una seña distintiva–, y opere con un estatuto de juez profesional. Pero este modelo produce avances incluso en entornos tan poco favorables como el de una legislación procesal anticuada cual es la existente la mayoría de los países de Europa y Latinoamérica,

que todavía está lejos de la intermediación y se basa en un modelo organizativo y gerencial que hace depender de cada juez casi todo el despacho u oficina judicial.<sup>51</sup>

*Dimensiones de la gestión pública.* Aunque el listado puede ampliarse, a nuestro entender los bloques o áreas centrales de la gestión pública relevantes para el ámbito de la justicia son los siguientes:

- Planificación estratégica
- Liderazgo y trabajo en equipo
- Gestión del flujo de casos y control de agendas
- Sistemas y tecnologías de información y estadísticas judiciales
- Gestión de calidad, atención al ciudadano y quejas, asistencia a las víctimas y comunicación de los tribunales con la comunidad
- Gestión de recursos humanos, educación, adiestramiento y desarrollo, definición de puestos de trabajo, flujos de responsabilidad, estructura de incentivos pecuniarios o de otro tipo, mecanismos de control y adiestramiento, etc.
- Recursos, presupuesto y control financiero
- Infraestructuras, seguridad, gestión de salas de vista, técnicas de grabación, aprovechamiento del personal investigador, apoyo a la preparación de casos, ejecución de las resoluciones judiciales, y soporte general a la decisión judicial
- Programas singulares. Evaluación de custodias de menores, defensa de indigentes, justicia gratuita, violencia doméstica y contra la mujer y gestión y evaluación de programas.

*¿Qué efectos y resultados ha producido?* Si examinamos lo que ha sucedido en algunos países o en regiones o departamentos dentro de un país observamos que como consecuencia de estas medidas de carácter organizativo o de gestión han mejorado, aunque en distinto grado, prácticamente todas las dimensiones, y de manera destacada la eficiencia, el acceso, la independencia, la transparencia, la eficacia, la dilación, la calidad y la responsabilidad. Por ejemplo, los sistemas de información nos permiten saber si la justicia tiene, y en qué grado, las características anteriores. Ahora la comunicación entre los órganos judiciales y los usuarios se da con más rapidez, la atención al público es mayor y mejor, los documentos están mejor resguardados, la transparencia es mayor. La organización y gestión no son sustitutivos de algunas características, como la independencia o imparcialidad, pero pueden facilitarlas en la medida que incorporen transparencia o se lleven a cabo políticas de recursos humanos.

*Los jueces producen más y mejor.* Como consecuencia de los cambios de organización y gestión –donde han sido sustanciales-- se ha producido más por unidad de recurso empleado, esto es, mejora la eficiencia del sistema; y se “podría” producir “mucho más” contando con “unos pocos” medios más. En conjunto estos nuevos sistemas son eficaces en términos de coste, esto es, con un poco de gasto más permiten grandes incrementos en la cantidad o calidad de los servicios prestados. Liberados los jueces de las funciones de administración, pueden concentrarse en hacer mejor su labor o en producir más y mejores resoluciones. Cierto es que en ocasiones vemos que más que aumentos de producción lo que se genera es un exceso de capacidad productiva, identificable en que sobra personal en algunos órganos. Obviamente el objetivo de estos cambios no debe limitarse a proporcionar mejores condiciones de vida de quienes trabajan en y viven de la justicia.

---

<sup>51</sup> En Pastor (2003) se analizan los cambios que ha supuesto este modelo de organización y gestión.

*Transparencia.* Otra de las dimensiones importantes sobre las que pueden verse reflejados los efectos positivos de estos nuevos sistemas es la mayor transparencia que proporcionan. Ahora es más fácil identificar cuándo entra alguien en el sistema informático porque queda registrada tal entrada. Ahora sabemos mejor cuánto cuesta la justicia y cada proceso, cuánto produce cada uno, o de qué calidad, comparado con sus iguales, y cómo mejorar en esas dimensiones. Ahora la sociedad y sus representantes pueden saber mejor qué hace la justicia y los poderes judiciales en cada país. Ya sabemos que la transparencia no sólo es una virtud en sí misma sino que es una potente palanca para luchar contra la corrupción, el nepotismo y el despilfarro.

*Experiencias.* Distintos países han adoptado total o parcialmente el nuevo modelo aquí referido. En Latinoamérica destaca la experiencia de Costa Rica, con carácter general, y la de Chile, con énfasis en la dimensión organizativa y de gestión asociadas a la reforma procesal penal.<sup>52</sup>

## 6.2. Organización y gestión del despacho judicial

Buena parte de los procesos de cambio en esta materia se han concentrado en los siguientes temas, que se han dado en mayor o menor medida en la casi totalidad de países latinoamericanos y europeos, y procederemos a comentar brevemente.

- Rediseño de los despachos y oficinas judiciales
- Fomento de los procesos de concentración.
- Servicios Comunes.
- Especialización.
- Incorporación de gerentes públicos.
- Políticas de recursos humanos.

**Rediseño de despachos y oficinas judiciales.** La organización del despacho u oficina judicial es una cuestión central, a la que se aplican todas las consideraciones que realizamos en este documento. Donde no se ha modificado la vieja organización, a menudo la estructura de cada despacho u oficina judicial es similar, sin importar mucho la magnitud de carga o tipo de trabajo. La flexibilidad hace injustificables las estructuras rígidas, al estilo de algunos países donde un juzgado está formado por un juez, un secretario, dos oficiales, cuatro auxiliares y un agente, cuando en unos casos es conveniente aumentar y en otros disminuir, en atención a la demanda, la dotación total o de alguno de sus componentes. En otro sentido, cambios en la legislación procesal hacia la intermediación y oralidad requieren un mayor refuerzo de la actividad de los jueces y menos del personal no judicial. Sin embargo, las organizaciones mantienen la misma estructura que había cuando los procedimientos eran básicamente escritos. De otra parte, la estructura atomizada impide la realización de funciones tan básicas como la información a los usuarios. Las visitas a órganos de muchos países evidencian el padecimiento de los empleados judiciales que ven interrumpido su trabajo por las constantes irrupciones de abogados que solicitan información. Este problema no existe, por ejemplo, en aquellos sistemas judiciales que se dotaron de un tamaño y organización adecuados para incorporar “manifestadores” encargados de proveer información en momentos y lugares adecuados a las personas que la requieren. Otros problemas tienen que ver con la estructura de gobierno interna,

---

<sup>52</sup> En estos procesos de cambio resulta crucial la “gestión del cambio”, que por lo general ha estado ausente en los procesos de reforma en Europa y Latinoamérica. Una guía de recursos documentales sobre la aplicación de la gestión del cambio en las cortes estadounidenses pueden encontrarse en NCSC, Knowledge and Information Systems, Resource Guide, “Change Management” <http://www.ncsconline.org/WC/Education/ChangeGuide.htm>

tema al que nos referiremos más adelante, y *la atomización y falta de coordinación* entre ellos.

**Concentración espacial y sus limitaciones.** La dispersión de los órganos plantea numerosos problemas de coordinación y comunicación, además de costes de transporte. Se trata en unos casos de dispersión de órganos de la misma instancia y jurisdicción, mientras que en otros afecta a la relación entre órganos de primera y segunda instancia. Ante este problema, la solución que se ha adoptado en algunos países ha consistido en concentrar en uno o unos cuantos centros lo que antes era una dispersión de ellos. Estas concentraciones han comportado generalmente la construcción de edificios judiciales de relativo gran tamaño. Ejemplos de ello son el agrupamiento en el edificio *Goicoechea* en Costa Rica, las casas de justicia creadas en algunos países andinos, o las *ciudades o palacios de la justicia* en varios países latinoamericanos y europeos.<sup>53</sup> Los procesos de concentración responden a la lógica de aprovechar economías de localización, de escala y de alcance, permiten reducir costes –entre otros de coordinación y comunicación–, y ganar en especialización, y hacen más eficaz la implantación de nuevos modelos organizativos y tecnologías informáticas.

Aunque con carácter general la concentración genera efectos positivos, tiene sus límites. En primer lugar, puede comportar dificultades para el acceso a la justicia de personas que viven en poblaciones alejadas si los medios de transporte no existen o son irregulares o excesivamente caros, mientras que no sería un problema allí donde el transporte funciona razonablemente. En segundo lugar, también hay “deseconomías” o inconvenientes que aparecen con el aumento del tamaño: los empleados pueden sentirse desmotivados si no es posible diferenciar el valor de su trabajo cuando lo hacen bien; es más difícil que se perciba el trabajo y los resultados de la organización como algo propio; puede darse una mayor indefinición de las responsabilidades que corresponde a cada uno y esto fomenta los comportamientos oportunistas y poco colaboradores.<sup>54</sup> En suma, en esta cuestión, como en las demás, se trata de examinar en cada caso concreto (ciudad, sistema judicial etc.) cuán importantes son los inconvenientes que contrarrestan las ventajas.

Casi todos los países tienen experiencias de procesos de concentración. Entre otros, en Costa Rica, España (en Valencia o el proyecto de campus de la justicia de Madrid), Argentina, etc. De las experiencias examinadas destacamos la importancia de planificar bien por anticipado el proceso y asegurar que la logística (computadoras, redes, fax, fotocopiadoras, teléfonos, etc.) funcionan debidamente antes de que se produzca la entrada en los nuevos edificios, y que se informa debidamente a los usuarios.

**Especialización.** La falta de especialización de los órganos judiciales y de los jueces y funcionarios es una de las fuentes de ineficiencia. Los procesos de especialización constituyen uno de los rasgos más destacados de los cambios organizativos de los

---

<sup>53</sup> También respondía a este propósito el proyecto de creación la Ciudad Judicial en Argentina, que concentraría los órganos civiles, comerciales y de trabajo y permitiría, además, superar el problema de la decadencia de muchos edificios judiciales. *Cfr.* Banco Mundial (2002, pág. 34-36). La reforma judicial en Venezuela ha adoptado una política similar con la creación de palacios de justicia y las llamadas “sedes alternas”, de menor coste pero gran funcionalidad.

<sup>54</sup> Enunciadas las ventajas y las limitaciones de la concentración, es preciso resaltar que la introducción de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones ha atenuado dimensiones importantes del problema de la dispersión de los órganos judiciales: comunicaciones electrónicas, celebración de audiencias y vistas a través de videoconferencia; consulta remota del estado del proceso... Todo parece indicar que las nuevas tecnologías conseguirán matizar la importancia de la concentración física.

últimos años y ha afectado a las dimensiones jurisdiccionales (en temas de familia y menores, pequeñas causas, concursales, hipotecarios, de temas tributarios, urbanismo, etc.) y no jurisdiccionales (personal colaborador especializado en áreas, servicios o departamentos de notificación, ejecución, subasta de bienes, etc.). La especialización afecta a todas las personas que trabajan en la justicia, hace más asequible a los jueces el complejo ordenamiento jurídico y suele traducirse en una mejor calidad de las sentencias y aumentos de la productividad<sup>55</sup>. Las ventajas de la especialización jurisdiccional son mayores que los inconvenientes en la primera instancia, pero las desventajas crecen a medida que subimos a la apelación y ulteriormente la casación porque en éstas las cuestiones fácticas son menos relevantes y las de interpretación jurídica tienen un carácter más general.<sup>56</sup> La especialización es un fenómeno generalizado en todos los sistemas de justicia, y se ha materializado en juzgados especializado de familia, de violencia doméstica, de menores, de asuntos comerciales o mercantiles, de lo contencioso –administrativo, etc. La especialización ha dado buenos resultados en casi todos los países.

*Especialización y adaptación de los despachos u oficinas.* También es importante especializar y adaptar los despachos (oficinas) judiciales a las necesidades del usuario. En un juzgado de pensiones alimenticias (en otros lugares denominado “alimentarias”), al que generalmente concurren madres con sus hijos pequeños y deben esperar a ser atendidas, resulta conveniente adaptar espacios para que los niños no perturben y se entretengan. De la misma manera los requerimientos de un juzgado contencioso administrativo o civil no son iguales a los correspondientes a uno penal, donde no sólo las medidas de seguridad deben ser atendidas de forma diferente. En los tribunales de violencia doméstica es importante contar con grupos multidisciplinarios que puedan dar la atención inmediata que la víctima requiere al presentarse al tribunal, y lo propio resulta en tribunales que atienden víctimas menores y ancianos.

**Planificación y auditoría.** Una de las actividades cuya importancia es crucial en los procesos de mejora de la gestión --importancia que a veces no se les otorga, al punto de no existir--, es la relativa a planificación. Planificar es una actividad fundamental en los negocios privados y obviamente también en los públicos. Pero si importante es en general, su actuación deviene crucial en los procesos de reforma y más si son de la envergadura de los acometidos en muchos países. Algunos de los graves problemas padecidos en reformas como el agrupamiento de órganos judiciales antes dispersos tuvieron su origen en un notable déficit de planificación. Cuando llegaron a su nuevo emplazamiento los jueces y otro personal se encontraron con que los teléfonos no funcionaban, las redes informáticas no estaban activas o se caían constantemente; algunos incluso no tenían despacho donde trabajar, los expedientes estaban en los emplazamientos originarios, otros amontonados en los nuevos lugares y así sucesivamente. La resistencia tuvo lugar, como era de esperar, y duró no poco tiempo.

**Reseña de algunas experiencias.** A continuación reseñamos dos experiencias ilustrativas. La primera no da lugar a una ficha extensa dado lo breve de su historia. La

---

<sup>55</sup> Así, los Juzgados de Primera Instancia (civiles) y los de Instrucción (penales) producen, por separado, entre un siete y un veinte por ciento más que si fueran órganos mixtos (con competencia civil y penal). Lo mismo sucede con los juzgados de familia. La creación de los juzgados mercantiles o comerciales constituye un paso en esa misma dirección. (Véase Pastor 2003).

<sup>56</sup> La especialización también puede acarrear problemas de costes y rigidez. Por ejemplo, algunos órganos especializados en materia de familia (juzgados de familia) pueden no tener un suficiente número de asuntos; de ahí que muchos países creen esos órganos sólo en algunas localidades, mientras que en las restantes se dejan a la competencia de órganos más generales (por ejemplo, los encargados de la primera instancia civil).

segunda, de Argentina, es objeto de una presentación más extensa en el capítulo 2. La experiencia chilena en esta materia, asociada al cambio del sistema procesal penal, se comenta más adelante al hablar de reformas procesales y se documenta en el citado capítulo.

*Francia. Sistema de alerta precoz para casos de desaparición de niños.* Se trata de un programa reciente, que comenzó a primeros del año 2006. En el tiempo que llevaba funcionando hasta junio de 2006, de tres casos que se dieron, en uno de ellos lograron recuperar al niño en perfectas condiciones. El procedimiento comienza cuando los padres acuden a la policía, quien informa a la fiscalía, momento en el que el sistema de alerta precoz entra en funcionamiento. Incluye un protocolo y un plan de medios de comunicación. Más información puede obtenerse del Ministerio de Justicia Francés, Dirección General de Cooperación.

*Desarrollo del Juzgado Modelo (PROJUM) en Argentina.* El Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo (PROJUM), llevado a cabo por la República Argentina con la financiación del Banco Mundial, pretende poner en práctica un nuevo modelo de gestión y organización de los juzgados que pueda mejorar los niveles de efectividad de acuerdo con indicadores de control previamente definidos, así como estimular un proceso de modernización judicial que sirva como modelo para promover nuevas experiencias en el ámbito del Poder Judicial en su conjunto. Para ello ha puesto en funcionamiento experiencias piloto en distintos fueros y jurisdicciones, cuyos resultados servirán para evaluar la conveniencia de aplicar el modelo al resto de la organización judicial. En particular, el proyecto se centra en el fortalecimiento de la capacidad de coordinación y gestión de la Unidad Coordinadora. Para el establecimiento del Nuevo Modelo de Gestión se implementa un sistema de aseguramiento de la calidad basado en un sistema informático de gestión judicial integral (IURIX), cumpliendo lo estipulado en las normas ISO 9000, en donde a partir de la misión, objetivos y políticas de la calidad de los juzgados para la administración de justicia, se define su estructura interna, los roles, los procesos generales y específicos y todos los elementos que permitan: a) La mayor satisfacción de las expectativas de los justiciables en el servicio de administración de justicia que reciben del juzgado; b) El desarrollo integral del personal de los juzgados en las tareas a su cargo; c) La identificación permanente de las áreas de mejora para la reducción de demoras en las tareas del juzgado con la participación del personal; y d) La mejora continua basada en hechos, como lo son los indicadores de gestión que miden la eficacia y eficiencia del servicio de administración de justicia

*España. La experiencia de los “juzgados bis”.*<sup>57</sup> La experiencia de los “juzgados bis” se aplicó a principio de los años 90 a los cuatro juzgados con mayor atraso ubicados en la sede de Plaza de Castilla en Madrid. Se diseñó un reparto del trabajo entre tres juzgados, uno que podríamos llamar el original, otro el bis y otro el de apoyo. El juzgado de apoyo de cada uno de los cuatro juzgados tenía una competencia algo diferente, porque se individualizó el programa en cada uno de los juzgados, pero básicamente consistía en competencias para resolver los asuntos que habían sido registrados antes de un año determinado y estaban en ejecución de sentencia (en uno de esos juzgados, por ejemplo, los registrados antes de 1986 que se encontraban en dicho estado). Los juzgados bis asumieron la competencia de tramitar en su integridad los asuntos registrados desde el día de su creación. Los juzgados originales, por tanto, mantenían la competencia para la tramitación de todos los procedimientos restantes, es decir, aquellos que se encontraban en fase anterior a sentencia o en fase posterior a la misma pero registrados con posterioridad a la fecha antes mencionada.

<sup>57</sup> Información recabada de magistrados que participaron en la experiencia. La documentación obra en poder del Consejo General del Poder judicial, que es la institución de referencia de esta experiencia.

En el aspecto organizativo el juzgado original permanecía con la estructura general, consistente en un magistrado, un secretario y 10 funcionarios. Operaba en horario de mañana como cualquier otro juzgado. El juzgado bis se fijó por los siguientes criterios: un magistrado, un secretario y tres funcionarios. La retribución era del 30% del salario de cada uno de ellos, salario calculado atendiendo a la cantidad de trabajo. Se estimaba que la tramitación de los asuntos nuevos en un juzgado de esa sede en esa fecha suponía ese porcentaje de trabajo. El magistrado se designaba por el Consejo del Poder Judicial, y al secretario y los funcionarios se les nombró en comisión de servicio durante tres meses, prorrogables si se cumplían los objetivos. En este caso los objetivos consistían en el cumplimiento estricto de los plazos procesales. Funcionaban en horario de tarde y existía un programa de coordinación (que no en todos los juzgados bis funcionó debidamente) con el juzgado original para facilitar las comunicaciones con particulares, con otros órganos judiciales y otros actores en correspondencia con la diferencia horaria. El juzgado de apoyo contaba con un magistrado, un secretario y dos o tres funcionarios. El régimen era similar al de los juzgados bis, pero los objetivos se fijaron individualmente en cada juzgado atendiendo a las características de los procedimientos que, estando en ejecución, se le habían asignado.

Una de las claves del relativo éxito fue que la retribución era adecuada, la renovación de las comisiones de servicio sólo se producían si se cumplían los objetivos y existía una coordinación absoluta entre los tres juzgados. Aunque el proyecto arrojó ventajas netas notables, pues el atraso se redujo de forma sustancial y el coste que supuso fue relativamente pequeño, sólo funcionó con absoluto éxito en uno de dichos juzgados de Primera Instancia, debido al liderazgo de la juez que asumió ese proyecto.

Este plan tuvo la vigencia de dos años y al finalizar todos los expedientes tramitados por el juzgado bis o por el juzgado de apoyo eran retornados al juzgado original, asumiendo éste, por tanto, la competencia para su continuación. Con la finalización del plazo de dos años los juzgados estaban completamente al día, lo que permitió continuar con el cumplimiento de todos los plazos procesales en todos los procedimientos. Desde entonces casi el único plazo que no se cumplía era el de dictar sentencia; es decir, desde que los autos se declaraban conclusos hasta que se dictaba sentencia transcurría un plazo superior al legal. Esto se debía a que funcionando la oficina a pleno rendimiento, con 10 funcionarios y un secretario entonces ya muy bien cualificados, resultaba imposible para el magistrado el trámite, que queda exclusivamente en su ámbito profesional, el dictado de la sentencia. Esto ilustra la importancia de reforzar técnicamente al juez en esa fase.

#### **Experiencias y buenas prácticas.**

- **Argentina. *Desarrollo del Juzgado Modelo. (PROJUM).***
- **Argentina. *Efectividad de las Entrevistas Personales con los Empleados.***
- **Guatemala. *Gestión de Tribunales penales.***
- **Panamá. *Mejoramiento en la gestión gerencial del despacho judicial***

#### **Fuentes Documentales o Bibliográficas**

Banco Mundial, Reformas Legales y Judiciales de Latino América y el Caribe "PROJUM", <http://www4.worldbank.org/legal/leqlr/lac.html>. (BP)

Benavides, Víctor y Rodríguez, Edgar. *Mejoramiento en la Gestión Gerencial del Despacho Judicial*. Panamá. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo 2006. [www.organojudicial.gob.pa](http://www.organojudicial.gob.pa) (BP)

Brianti de Mayer, S. "La Efectividad de las Entrevistas Personales con los Empleados" En *Gestión Judicial aplicación de nuevas tecnologías*. 2006.  
<http://www.gestionjudicial.net/home1.htm> (BP)

Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia. Argentina. "Evaluación de la Implantación del Nuevo Modelo de Gestión", <http://www.foresjusticia.org.ar/> (BP)

García Ramírez, L. *Gestión de Tribunales Penales en Guatemala*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: 2006.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina, "Proyecto de Desarrollo del Juzgado Modelo", <http://www.ius.gov.ar/> (BP)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Proyecto ARG/99/006, Apoyo y Fortalecimiento a la Unidad Coordinadora del Proyecto de Desarrollo de un Juzgado Modelo. (BIRF 4314-AR),  
[http://www.undp.org.ar/proyectos/UIDetallesDeUnProyecto?proyecto=ARG/99/006\(BP\)](http://www.undp.org.ar/proyectos/UIDetallesDeUnProyecto?proyecto=ARG/99/006(BP))

### 6.3. Servicios comunes y administradores de la corte

**Servicios comunes.** Los "servicios comunes" proveen asistencia a todos los órganos que están en su delimitación geográfica, sea ésta un distrito, partido judicial o un conjunto de ellos. Suponen la erradicación del modelo de despacho judicial en el que cada órgano tiene su despacho independiente, que multiplica y reitera los trámites a realizar por cada categoría de personal tantas veces como órganos existan, un despacho atomizado sin coordinación. Los servicios comunes, por el contrario, además de proporcionar a cada órgano la atención singularizada que requiera, permiten economizar esfuerzos, especializar al personal y aumentar la escala de actividad de los órganos judiciales. Implican un aprovechamiento de las economías de escala y alcance y facilitan la especialización. Si lo que faltasen fueran jueces, ¿por qué crear y replicar todo un órganos judicial, con sus correspondientes costes? Su implantación constituye una de las mejoras sustanciales de la organización del sistema judicial acaecida en los últimos diez años y sería recomendable su extensión al mayor número de lugares donde haya pluralidad de órganos.

Los modelos de servicios comunes son relativamente variados, donde la diferencia fundamental estriba en cuántos de éstos se ponen en común. Entre otros servicios, los agrupamientos más frecuentes abarcan los servicios de información, los de registro y reparto, notificaciones, archivo, el servicio común de ordenación del procedimiento, el de ejecución, depósito de efectos, caja y la clínica forense<sup>58</sup>. Es cierto que en algunos casos su implantación se ha asociado a los procesos de concentración

<sup>58</sup> Entre las experiencias exitosas podemos mencionar la Oficina Central de Notificaciones de San José de Costa Rica, que maneja un volumen mensual de 55.000 notificaciones con una plantilla de 33 personas. Luis Paulino MORA. *Nuevos enfoques ... Op. cit.* En sentido análogo, a finales del año 2003 (Ley Orgánica 19/2003, de 23 diciembre de 2003, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial) se aprobó en España una reforma de gran calado que, entre otros cometidos, redefinió el modelo de despacho judicial tradicional mediante la generalización de servicios comunes, con lo que se extiende la experiencia que algunas comunidades autónomas llevaban desarrollando desde los primeros años noventa. Dicha reforma conlleva también la definición del papel de los secretarios judiciales como piezas centrales en la gestión y dirección de la nueva oficina o despacho judicial. Véase Ministerio de Justicia, "Nueva Oficina Judicial", [http://www.gva.es/c\\_justicia/decanato/ministerio/nueva%20oficina%20judicial.pdf](http://www.gva.es/c_justicia/decanato/ministerio/nueva%20oficina%20judicial.pdf) Un análisis de otras experiencias puede verse en María Dakolias y Javier Said. *Judicial Reform. A Process o Change Trough Pilot Courts*. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

territorial de órganos y al establecimiento de cambios en la organización. Sin embargo, hay que subrayar que estos servicios pueden implantarse tanto en edificios que albergan concentraciones de órganos judiciales –donde su eficacia será mucho mayor- como en conjuntos de órganos relativamente dispersos. En el caso español, por ejemplo, existen tanto en concentraciones judiciales de las grandes ciudades como en agrupaciones de varios partidos (semejantes a distritos) judiciales.<sup>59</sup> En Costa Rica comenzaron a implantarse a la vez que tenía lugar la concentración de órganos, y aunque pudiera parecer asociado a ese modelo, lo cierto es que esos servicios serían generalizables, al menos en parte, a órganos donde la concentración fuera menor. En la justicia estatal de EEUU esos servicios agrupan a menudo a los órganos pertenecientes a cada condado (cuya concentración territorial varía), pero ahora se están planteando servicios comunes para grupos de condados, por ejemplo, en áreas relativamente remotas y poco pobladas del noreste de California. La implantación de servicios comunes goza de cierta tradición en países europeos como Finlandia o Inglaterra y Gales, entre otros muchos. A finales de la década de los noventa se implantaron de forma generalizada y con mucho alcance en Costa Rica, Puerto Rico y Chile. En España, la administración de justicia del País Vasco ha sido pionera en el desarrollo de los servicios comunes. Además de los servicios comunes existentes (registro y reparto, notificaciones y embargos, etc.), como consecuencia de la Ley Orgánica 19/2003 está prevista su expansión para dar soporte a la Ordenación del Procedimiento.

*Juzgados vespertinos.* La existencia de servicios comunes y su especialización, junto a la de los órganos judiciales, facilita la implantación de juzgados vespertinos. La experiencia reciente de Costa Rica en esta materia muestra que, aunque de limitado alcance, resulta exitosa. Permite economías de escala al utilizarse en varias jornadas la planta, los edificios y el equipo. Además facilita el acceso a la justicia al extender el tiempo de atención al usuario.

#### **Incorporación de gestión. Los administradores y la administración de las cortes.**

Uno de los denominadores comunes a todo este proceso de reforma de la organización y gestión ha sido separar la labor de enjuiciar, propia de los jueces, de las tareas de gestión, propia de otros profesionales. Aunque son muchos los países que han progresado en este sentido, todavía quedan muchos rezagados. Como concreción de este tema, desde hace años se viene advirtiendo la imperiosa necesidad de incorporar gestión en el sistema judicial, un sistema que no se caracteriza precisamente por lo moderno de su gestión. Una forma concreta de actuar en este sentido ha sido la introducción de la figura del responsable de la gestión de los órganos judiciales, para cada órgano o grupo de órganos judiciales donde el tamaño lo justifique y para el conjunto del sistema.

La experiencia internacional en esta materia está suficientemente probada e implantada (entre otros países, en Costa Rica, Chile, Puerto Rico, Estados Unidos o Inglaterra, pero apenas en Alemania, Italia, Francia o España, en este último caso hasta que se desarrolle la reforma de diciembre del año 2003) y es difícil justificar que no se hayan dado más pasos en este sentido. La administración de la corte no sólo se plantea a escala de cada órgano sino del conjunto de la organización judicial<sup>60</sup>. Todo esto requiere contar con adecuados profesionales, bien formados en estas materias, y órganos de gestión con competencia y responsabilidades definidas, aprovechando todas las posibilidades que la administración permite. Acorde con su responsabilidad,

<sup>59</sup> Todavía no están implantados en España los servicios comunes de ordenación del procedimiento, que permitirían aprovechar al máximo las ventajas de la especialización y de las economías de escala y alcance.

<sup>60</sup> En un estudio comparativo reciente se analizan los avances producidos en esta materia en los países andinos. *Vid.* Comisión Andina de Juristas, 2000.

la retribución de estos profesionales ha de ser competitiva y no tiene por qué ser inferior a la de los jueces o magistrados. Con frecuencia se quejan los responsables de la gestión del escaso margen de maniobra con que cuentan y de la constante interferencia de los jueces, cuya superioridad se mantiene en materias en las que no debieran tenerla. Creemos que debe existir una sustancial autonomía entre la labor de administrar y juzgar, y en consecuencia los administradores no deben depender, de manera primordial, de cada juez sino del director o presidente de la organización en cuestión, sea ésta el director de los servicios comunes, el presidente o decano de un conjunto de cortes u otra figura análoga.

En correspondencia con la importancia de su función resulta imprescindible que haya estudios superiores de carácter técnico o profesional para formar a los administradores de tribunales, especialización con la que, a diferencia de EE.UU., no contamos en Europa y Latinoamérica. En la Escuela Libre de Derecho de Costa Rica se inició hace un tiempo una experiencia al respecto que parece estar dando buenos resultados, y parece que en Colombia y Argentina (Buenos Aires) se desarrolla alguna experiencia similar. En Europa la formación, escasa por demás, suele canalizarse por los programas de formación continuada, que en todo caso habría que fomentar, y mucho.

**Separación de las labores de los distintos jueces.** Además de la separación entre funciones y cometidos propios de la gestión y de la labor de juzgar, en algunos países se ha llegado a separar la función de los jueces en la tramitación, decisión y ejecución. La experiencia costarricense es singular a este respecto, existiendo jueces “tramitadores”, “decisores” y “ejecutores” que realizan estas funciones en forma diferenciada.<sup>61</sup> Es éste un cambio de diseño organizativo de mucho calado. Las ventajas radican en que permiten concentrar al juez en la labor de sentenciar, y al tramitador solventar una mayor cantidad y mejor calidad de trámites que se producen en el proceso.

En el caso de Costa Rica los llamados jueces de sentencia (decidores) se dedican a recibir la prueba y dictar la sentencia, mientras que los jueces tramitadores supervisan y controlan la tramitación del proceso. Los jueces (o buena parte de ellos) rotan cada cierto tiempo en su papel de tramitación y decisión. Aunque el tema no sea todavía totalmente pacífico, en el caso de Costa Rica la especialización entre jueces tramitadores y decidores parece haber permitido una mayor celeridad en el proceso. Todavía persisten algunos interrogantes sobre el grado de separación del juez (decisor o de sentencia) del caso y algunos problemas de comunicación que acarrea.<sup>62</sup> No obstante, un buen sistema informático puede paliar e incluso resolver buena parte de los problemas de comunicación e intermediación del juez decisor respecto al expediente.

Una aplicación similar podría extenderse a la especialización de otros cometidos, como es la ejecución de sentencias, contemplada en la reciente reforma procesal española, y paliar así una de las graves fallas de la justicia iberoamericana. Esa especialización existe en varios países en materia laboral y, con menor frecuencia, en la penal. En realidad un juez que debe tramitar, recibir prueba, dictar sentencia y procurar por la ejecución de los fallos, tiene muy poco tiempo para dictar sentencias. Toda la acción restante está o debe estarlo, dirigida a la solución del conflicto.

<sup>61</sup> La configuración de los servicios comunes que se hace en España con la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre de 2003, permite la creación de un servicio común de ordenación del procedimiento que responde, en parte, a la misma lógica. Se trata todavía de un servicio pendiente de desarrollo, que habrá de tener lugar a lo largo de los años 2006 y 2007.

<sup>62</sup> Precisamente en la excesiva “cercanía” entre el juez y sobre todo los secretarios judiciales, verdaderos jefes del despacho judicial, y los expedientes y sus abogados, radicaban las denuncias de corruptelas en la tramitación que se trataba de paliar con esta separación entre la tramitación y la decisión

#### 6.4. Coordinación entre policía, fiscalía y juzgados

**Coordinación.** Esta es una cuestión capital tanto para la organización, como para la gestión. Aunque no haya norma que lo establezca, sería conveniente fomentar mecanismos de coordinación tanto interna, en el poder judicial, como, acaso más importante por su debilidad actual, entre los distintos componentes del llamado “sector justicia”. La experiencia de El Salvador, que creó un órgano de coordinación entre representantes de los distintos actores (judicatura, fiscalía, abogacía, Ministerio de Justicia, defensa pública, etc.) constituye una referencia valiosa. Como valiosa es la iniciativa de crear la figura del juez “coordinador” en Costa Rica, o el juez decano” en España, cuando hay pluralidad de jueces en un órgano o de órganos judiciales afines en una circunscripción.

La coordinación entre policía, fiscalía, juzgados, forenses, testigos, víctimas etc. constituye uno de los ámbitos más problemáticos de los sistemas judiciales, algo que los nuevos sistemas de organización y gestión, la informatización de los procesos y la conexión telemática de los órganos puede evitar perfectamente. Por desgracia son muchos los países en los que se producen “escándalos” con cierta frecuencia fruto de una deficiente coordinación.<sup>63</sup>

**Francia. “Tratamiento en tiempo real – TTR”.** Se trata de una experiencia concerniente a la relación entre fiscalía, policía y juzgados en temas penales. El programa se inició a principios de los años 90 y obtuvo una reducción sustancial de plazos y costes. En él el fiscal está al servicio durante 24 horas, con el fin de resolver casos en pocas horas y en línea (directo). Esta práctica conduce a gestionar directamente y por teléfono un 90 % de los expedientes denunciados al fiscal, de forma que tanto el autor como la víctima tengan la respuesta penal en pocas horas.

En el proceso penal en Francia la víctima sólo ejerce la acción civil, mientras que el fiscal es el encargado de la instrucción del proceso y de decidir si acusa o no del imputado (ejercicio de acción penal). El fiscal tiene la opción de enviar el caso a la jurisdicción de instrucción para que ésta investigue, y el resultado es remitido nuevamente al fiscal, quien decide si finalmente acusa o no al imputado. El único

---

<sup>63</sup> En España, por citar sólo uno de los países que padecen problemas de coordinación, se produjo cierto escándalo a mediados de junio de 2006 porque unos ladrones, detenidos *in fraganti* al atracar un banco (con video grabado incluido), salieron del juzgado de inmediato. Los medios de comunicación airearon que el fiscal no se personó en el juzgado al considerar que el atestado de la policía era insuficiente para solicitar el ingreso en prisión (el fiscal puede no personarse en el juzgado en algunos supuestos). La ley y la práctica judicial hacen que los jueces acuerden la prisión provisional sólo si el delito puede castigarse con pena de más de dos años; en este caso el delito implicaba una condena de un año de acuerdo con la valoración que la Fiscalía hizo del atestado proporcionado por la policía. A los dos días de publicarse la noticia en los medios, se supo que uno de los atracadores estaba en régimen de condena condicional en otro lugar del país; dicho extremo se desconocía en el juzgado de Madrid que los había puesto en libertad. Ese mismo día el ministro y otros responsables manifestaban que los medios informáticos debieron permitir conocer esa información. En el mismo sentido, no son infrecuentes los fallos de coordinación y comunicación entre el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional (órganos distantes menos de 300 metros entre sí) e Instituciones Penitenciarias, que han dado lugar a ocasionales puestas en libertad de presos que no debieron salir por estar imputados por delitos graves. A veces esos problemas de coordinación se dan incluso dentro de un mismo juzgado. En uno de esos casos, un Juzgado Central de Instrucción la falta de coordinación, unida a problemas de salud de su titular, dieron lugar a principios de 2006 a que se pusiera en libertad un preso imputado por un grave delito asociado al asesinato del 11 de Marzo de 2004 en Madrid.

evento en el que el fiscal no interviene inicialmente se presenta cuando la víctima acude al decano de los jueces de instrucción, quien inicia la investigación. No obstante, el resultado de esta última ha de ser enviado también al fiscal, quien debe pronunciarse si considera que existe o no infracción y si se debe o no iniciar la acción penal. El juez puede no estar de acuerdo con lo decidido por el fiscal, para la cual deberá expedir un auto motivado, que es susceptible de ser recurrido por parte del fiscal. El peso de la policía judicial en Francia es mayor que en España. Anualmente la policía judicial es evaluada y calificada por un juez; como resultado de esta nota recibida, el permiso para ser policía judicial se mantiene o puede ser retirado.

## 6.5. Política y gestión de recursos humanos

La tarea de optimizar estos recursos es singularmente importante en el sector público debido a que es más intensivo en trabajo que el sector privado. La gestión de los recursos humanos constituye un ámbito más problemático en el sector público que en el privado porque la esfera de competencias y el margen de actuación de los responsables de la gestión pública son mucho más limitados. Es preocupante que siendo el programa de justicia tan intensivo en el uso de recursos humanos (absorbe casi el 80% del presupuesto) se carezca de una política clara en esta materia<sup>64</sup>. Salvo en algunos lugares —raramente en el conjunto de todo un país—, la gestión de recursos humanos se realiza con mera intuición y falta de la pericia propia de los departamentos de recursos humanos. La planificación de necesidades de personal es otra carencia fundamental a resolver.

*Carrera profesional. Flexibilidad.* Debe existir una carrera profesional para los jueces y funcionarios judiciales, que además debe contar con varios tramos o escalones, en correspondencia con la distinta productividad. En algunos países la reforma comportó un “achatamiento” de las categorías profesionales (todos son “auxiliares de la justicia”); esto pudo estar justificado por distintas razones (al parecer, riesgos de nepotismo y corrupción, entre otras), pero su persistencia daña el funcionamiento de los servicios porque esta falta de carrera profesional no ofrece futuro a los empleados públicos. A la vez, se precisa definir las funciones de forma más flexible, facilitando la movilidad funcional de modo que permita una mejor gestión de los recursos humanos sin atentar a los derechos básicos de estos empleados públicos.

*Recompensas vinculadas al desempeño.* Es necesario vincular el desempeño de cada empleado público —y de cada organización— a un sistema de recompensas; éstas pueden ser monetarias, de promoción, reconocimiento público o tener otro carácter motivador. En Chile una parte apreciable de la retribución del personal que trabaja en justicia depende de su desempeño. En España, los cambios aprobados durante 2002 y 2003, referidos a retribución y producción de jueces y fiscales, constituyen una relativa innovación en este sentido y una línea a perfeccionar y extender. Obviamente, para establecer tal sistema de recompensa se precisa definir claramente las variables de que depende, y para hacer eso es imprescindible (*sic*) disponer de un buen sistema de medición. Algunas experiencias han sido desafortunadas y generado graves efectos indeseados precisamente por errores en el diseño y no disponer de un adecuado sistema de información; por ejemplo, algunos jueces tradujeron en cien pleitos lo que antes se tramitaba como un único caso que acumulaba cien reclamaciones similares.

*Rotación del personal, interinidad y vacantes en el puesto de trabajo.* La rotación es un mal casi endémico en algunos sistemas judiciales. A título ilustrativo, en un gran

<sup>64</sup> En realidad no llama la atención, porque en el desafortunado diseño organizativo y de responsabilidades existente es perfectamente previsible esta ausencia.

número de juzgados de primera instancia civil situados en Madrid (España) cambió más del 40% de la plantilla no judicial durante el año 2002 (atraídos, los que se marcharon, por puestos mejor remunerados o de menor presión). En sentido análogo, casi el 30% de los jueces de primera instancia civil y penal cambian de órgano cada año. Cuando estos cambios suceden, suele acarrear o bien que el puesto quede vacante durante cierto tiempo o se provea de personal interino o sustituto cuya competencia profesional es menor. Esta rotación y falta de personal daña sustancialmente el ritmo de actividad y calidad del trabajo de los órganos judiciales. Técnicamente la corrección de estos problemas no es de enorme enjundia, pero requiere firmeza en la decisión y una adecuada planificación y formación.

*Disciplina e independencia de los jueces.* En la mayoría de los países de Latinoamérica y buena parte de Europa, los sistemas disciplinarios dependen de las Cortes Supremas y ello puede afectar sustancialmente la independencia de los jueces. En algunos países, no obstante, las cuestiones de disciplina o las de inspección se encomiendan a comisiones autónomas para esos cometidos, de forma que se evita ese posible riesgo de afectación a la independencia. Es el caso, entre otros, de Inglaterra y Gales o de Holanda.

*Formación y adiestramiento.* Además de invertir en los planes de formación en el momento de acceso, es necesario reforzar la formación continua de jueces y demás personal. En cuanto a los jueces, es recomendable mejorar los conocimientos prácticos en materias con las que los juristas están poco familiarizados, tales como la valoración de daños, el funcionamiento de los mercados, la administración de la empresa y otros temas, sin que ello suponga el “sinsentido” de hacer de los jueces “expertos en todo”<sup>65</sup>.

*Cumplimiento de la jornada laboral.* En no pocos países el incumplimiento de la jornada laboral parece ser un problema grave y poco menos que de imposible solución, a juzgar por los años e intentos realizados para corregirlo. A título indicativo, en España, según estimaciones del Consejo del Poder Judicial, cumplir la jornada equivaldría a dotar de plantilla a 350 órganos, algo más del diez por ciento de los que había en 1998 (Véase CGPJ, *Memoria*, 1999, vol. I, págs. 211-212).

*Mejor uso de la capacidad de algunos grupos profesionales (secretarios, prosecretarios, administradores de despacho, oficiales y otros).* A menudo la capacidad del personal no judicial está siendo infrautilizada. Muchos realizan labores que podrían ser perfectamente acometidas por personas con menor capacitación, pudiendo dedicarse los de mayor capacitación a otras funciones. En el caso de algunos profesionales, como los secretarios judiciales (así se denominan, por ejemplo, en España), su formación jurídica permitiría que realizaran algunas funciones ahora atribuidas a los jueces; o deviniesen letrados del juzgado o tribunal, al estilo de otros letrados públicos existentes en numerosos países. Alternativamente, algunos de ellos pudieran desempeñar el papel de administradores de la corte una vez adquirida la formación adecuada (en un programa especializado intensivo y de corta duración). Otros podrían asumir la responsabilidad plena de la ejecución de las sentencias. Estas u otras opciones conllevarían una dignificación de la función, mayor capacitación y productividad y la correspondiente retribución, que no tiene por qué ser inferior a la de los jueces.

---

<sup>65</sup> De otra parte, resulta paradójico que en las pruebas de acceso de los empleados judiciales no se exijan conocimientos prácticos de ofimática, informática o uso de correo electrónico allí donde estas herramientas son de uso habitual.

## Buenas prácticas y experiencias

- *Argentina. Efectividad de las Entrevistas Personales con los Empleados.* El año 2003, la Juez del Juzgado de Paz de Patagones, después de consultar con la Subsecretaría de Información de la Suprema Corte de Justicia, decidió establecer un proceso de entrevistas personales con los empleados de dicho Juzgado. Esto surge a raíz de que durante los años 2002 y 2003 se duplicó el trabajo en dicho juzgado, y esas mayores exigencias laborales provocaron conflictos entre el grupo de trabajo del juzgado, que los hicieron sentir, por momentos, desbordados, y las reuniones que se hacían hasta entonces no estaban dando resultados adecuados para atender esos problemas. Estas entrevistas personales tenían como objetivo mejorar el funcionamiento general del juzgado y lograr que cada empleado identificara las labores que generaban conflicto en el grupo de trabajo y las herramientas que necesitaban para optimizar el aprovechamiento de los recursos que tenían al alcance, así como para hacerlos identificarse y sentirse parte del trabajo que realizaban en el sector judicial. Los resultados generales fueron positivos, debido a que se pudo evaluar la tarea de cada uno en cantidad, y a partir de esos datos, equilibrar los esfuerzos. La descripción que individualmente realizaron resultó útil para detectar la existencia de actividades que no estaban delegadas en una persona en particular y a la hora de realizarlas creaba conflictos sobre aquel a quien correspondía hacerse cargo de ellas. (En el capítulo 2 se ofrecen más detalles de esta experiencia).

## Fuentes Documentales o Bibliográficas

Brianti de Mayer, S. "La Efectividad de las Entrevistas Personales con los Empleados" En *Gestión Judicial aplicación de nuevas tecnologías*. 2006.  
<http://www.gestionjudicial.net/home1.htm> (BP)

## 6.6. Uso de las tecnologías de información y comunicaciones

Salvo contadas excepciones, más allá de las declaraciones públicas, a principios del año 2003 la informatización de los órganos judiciales tenía todavía bastante más de proyecto que de realidad en el conjunto de países de Latinoamérica. Esto era predicable también, aunque con distintos grados, de varios países de Europa Occidental y algunos estados de EEUU. La informatización de los procesos constituye una de las fuentes de mejora que ha caracterizado a algunos sistemas judiciales. Como es obvio, no es una panacea y, para que surta sus frutos, es mejor que esté incardinada en un adecuado diseño de la organización, y en particular de la oficina judicial y de los servicios comunes, donde esté claro el sistema de gobierno y responsabilidades.

La informatización debe acometerse con más seriedad, con apoyo permanente y directo a las oficinas o despachos judiciales, cuestión ésta de la que depende mucho el avance de su implantación. La informatización tiene más facetas o áreas que la referida a la gestión de los procesos, y con razón se habla de sistemas integrales de informatización. En un plano de apariencia trivial y de menor entidad, la generalización del uso del correo electrónico debiera establecerse casi como obligación en todas las comunicaciones tanto entre quienes trabajan en la justicia como para comunicarse con los profesionales del derecho. Parece mentira que una medida tan obvia y elemental esté todavía tan poco extendida en este ámbito, más allá, claro, de aquellas situaciones donde las necesidades básicas, como la propia existencia de suministro eléctrico en los despachos, estén por cubrir.

El uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) incluye a) el uso de documentos electrónicos (como prueba u otra forma, incluida la interposición de la demanda, contestación u otros escritos y actuaciones; b) firma electrónica (existe en la mayoría de los países europeos y un número de países latinoamericanos) y comunicaciones vía Internet; c) desarrollo de intranets (en España y muchos otros países), y d) adecuados sitios web<sup>66</sup>

**La Interconexión de los registros de antecedentes penales.** Con el fin de reforzar la cooperación y la eficacia de la justicia europea, así como la lucha contra el crimen internacional, se ha creado una red de antecedentes judiciales entre Alemania, Bélgica, España y Francia. Este dispositivo permitirá facilitar el acceso de las autoridades judiciales de cada país participante a los registros centrales de penados y rebeldes y al conjunto de condenas penales declaradas contra alguno de sus naturales en uno de estos países, así como mejorar el intercambio de información judicial, sin necesidad de modificar la normativa existente. Para asegurar los intercambios entre los registros centrales de penados y rebeldes, el proyecto de interconexión utiliza la red de comunicación ya existente entre el conjunto de los países miembros de la Unión Europea. La red TESTA es una autopista de la información muy segura, que impedirá accesos indeseados a la red, dado que se están manejando datos sensibles que han de contar con las garantías exigidas por la Ley de Protección de Datos. Se establece también una nomenclatura común de los delitos para facilitar la traducción jurídica y lingüística. Se han elaborado tablas de referencia con términos jurídicos en varios idiomas, usando las categorías de la Orden de Protección Europea y los cien delitos más frecuentes de cada país. Se unifica asimismo el formato de los documentos, al igual que el protocolo a seguir. Entre otros efectos, esta red permitirá a los jueces aplicar el agravante de reincidencia internacional en el momento de dictar sentencia. Otra ventaja que aporta la medida está relacionada con la rapidez y agilidad a la hora de obtener información, pues se eliminarán un buen número de trámites burocráticos.

**Señalamientos.** El señalamiento de audiencias y citación a través del sistema electrónico es una experiencia desarrollada al amparo de la reforma procesal penal en Chile. Se señala a la vez a imputado, fiscal, defensores y testigos. Algo similar sucede en España en los señalamientos de juicios rápidos penales.

La incorporación de aplicaciones informáticas para la gestión procesal es una práctica cada vez más extendida, aunque sus resultados son dispares, en la mayoría de los casos porque los usuarios no cumplimentan la información y en otros porque las aplicaciones informáticas definidas tienen algunas deficiencias.

#### **Experiencias y buenas prácticas.**

- **Varios países europeos (Francia, España, Bélgica y Alemania). *La Interconexión de los Registros de antecedentes penales.***
- **España. *Fomento de la comunicación informática interna y externa mediante el Módulo de Intercambio Genérico (MIG).***
- **Varios países europeos (Alemania, Austria, Finlandia, Inglaterra y Gales). *Intercambio Electrónico de Datos Judiciales.***
- **Portugal. *Sistema de vigilancia electrónica a los detenidos como alternativa a la prisión preventiva.***

---

<sup>66</sup> Los hay en muchos países aunque la calidad es muy diferente, y muchas no están orientadas a facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante la justicia sino para “mostrar” lo que hacen los poderes judiciales o subconjuntos de cortes, lo cual encajaría como forma de fomentar la transparencia.

## Fuentes Documentales o Bibliográficas

Bauer, M. y Graf, C. "Judicial Electronic Data Interchange in Austria" En *Justice and technology in Europe: How ICT is changing the judicial business*, editado por Contini, F. y Fabri, M., 103-123. The Hague: Kluwer Academic Publishers, 2001.

[http://www.irsig.cnr.it/map\\_national\\_docs/Austria/Austria\\_JEDI\\_Report.pdf](http://www.irsig.cnr.it/map_national_docs/Austria/Austria_JEDI_Report.pdf) (BP)

Consejo de la Abogacía Europea. *Conferencia Comunicación Electrónica y la Abogacía en Europa*. Madrid. 2005.

[http://www.ccbe.org/doc/it\\_conference/documents/es/e\\_communication\\_questionnaire\\_es.pdf](http://www.ccbe.org/doc/it_conference/documents/es/e_communication_questionnaire_es.pdf) (BP)

Contini, F. y Fabri, M. *Justice and technology in Europe: How ICT is changing the judicial business*. The Hague: Kluwer Academic Publishers, 2001. (BP)

European Committee on Legal Co-Operation. Committee of Experts on Information Technology and Law (CJ-IT), 25<sup>th</sup> meeting. *Report on the Use of Electronic Documents in the Justice Sector*. Strasbourg: 23-25 October 2001.

[http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_co-operation/Operation\\_of\\_justice/Information\\_technology/Documents/Reports.asp\\_TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Information_technology/Documents/Reports.asp_TopOfPage) (BP)

Hernández, Cristian. *Funcionamiento de la Fiscalía Regional Metropolitana Sur, del Ministerio Público de Chile*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. [www.cejamerica.org](http://www.cejamerica.org) (BP)

Jiménez Asensio, Rafael. "Administración de Justicia y Nuevas Tecnologías: Líneas de evolución de un proceso abierto" en *Nuevas Políticas Públicas*. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, 1, 63-80. Edición: Instituto Andaluz de Administración Pública. 2005. (BA)

Kujanen, K y Marttila, R. "Judicial Electronic Data Interchange in Finland" En *Justice and technology in Europe: How ICT is changing the judicial business*, editado por Contini, F. y Fabri, M. 203-209. The Hague: Kluwer Academic Publishers, 2001.

[http://hermes.irsig.cnr.it/map\\_national\\_docs/Finland/Finland\\_JEDI\\_Report.pdf](http://hermes.irsig.cnr.it/map_national_docs/Finland/Finland_JEDI_Report.pdf) (BP).

Mateos Guilarte, Isabel. "Proyecto W@nda: Hacia un entorno homogéneo de tramitación de expedientes en la Junta de Andalucía" en *Nuevas Políticas Públicas*. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, 1, 371-385. Edición: Instituto Andaluz de Administración Pública. 2005. (BA)

Microsoft Corporation. *Casos de Éxito*, "Una justicia moderna y ágil", Microsoft Corporation. 2004.

[http://www.microsoft.com/spain/enterprise/casestudies/cs\\_mjusticia01.aspx](http://www.microsoft.com/spain/enterprise/casestudies/cs_mjusticia01.aspx), y [http://download.microsoft.com/download/1/f/3/1f383be8-69a8-4d19-94d2-ca9bfc2c619e/CS\\_MinisterioJusticia\\_ES\\_0504.pdf](http://download.microsoft.com/download/1/f/3/1f383be8-69a8-4d19-94d2-ca9bfc2c619e/CS_MinisterioJusticia_ES_0504.pdf) (BA)

Módulo de Intercambio Genérico (MIG).

- Ministerio de Justicia de España. Subdirección General de Nuevas Tecnologías de la Justicia. *Módulo de Intercambio Genérico (MIG). Especificación de Construcción del Sistema V. 2.0*. Noviembre de 2005. (BP)
- Ministerio de Justicia de España. Subdirección General de Nuevas Tecnologías de la Justicia. *Módulo de Intercambio Genérico (MIG). Especificación de Requisitos Software V. 2.0*. Noviembre de 2005. (BP)

- Ministerio de Justicia de España. Subdirección General de Nuevas Tecnologías de la Justicia. Sistemas Avanzados de Tecnología Satec. *MIG: Módulo de Intercambio Genérico*. 7 de noviembre de 2005 (BP)

Ministerio de Justicia Francés y homólogos en España, Alemania y Bélgica.

*L'Interconnexion des Casiers Judiciaires*. 2004. <http://www.justice.gouv.fr/> (BP)

Onkelinx, L. y Verougstraete, I. Carta de la Ministra de Justicia y del Presidente de la Corte de Casación de Bélgica. 2005. [http://www.juridat.be/phenix\\_new/phenixFr/](http://www.juridat.be/phenix_new/phenixFr/) (BA)

Proyecto Lexnet España:

- Caballero de la Torre, Manuel. "Lexnet: Sistema de información para la notificación telemática y la cooperación". España. 2004. [http://www.csi.map.es/csi/tecniomap/tecniomap\\_2004/comunicaciones/tema\\_04/4\\_021.pdf](http://www.csi.map.es/csi/tecniomap/tecniomap_2004/comunicaciones/tema_04/4_021.pdf) (BA)
- Ilustre Colegio Nacional de Secretarios Judiciales. "Informe al Borrador de Real Decreto sobre Implantación en la Administración de Justicia del Sistema Informático de Telecomunicaciones Lexnet". España. 2006. <http://www.coseju.com/noticias/informeLexnetCNSJ.pdf> (BA)
- Ministerio de Justicia. "Lexnet. Servicio de presentación telemática de escritos y notificaciones". España. <http://www.reicaz.es/reicaz-e/lexnet/lexnet.pdf> (BA)
- Red Abogacía. "Manual de usuario Lexnet". España. 2005. <https://documentacion.redabogacia.org/docushare/dsweb/Get/Document-25350/Manual+usuario+LexNet++v2.1.pdf> (BA)
- Unión Progresista de Secretarios Judiciales "Informe de la Unión Progresista de Secretarios Judiciales al Borrador de Real Decreto sobre Implantación en la Administración de Justicia del Sistema Informático de Telecomunicaciones 'Lexnet'". España. 2006. <http://www.upsj.org/uploads/d90c1038-2d1b-6232.pdf> (BA)
- Vences, José "Lexnet: Una solución pragmática". España. 2005. [http://www.csi.map.es/csi/tecniomap/tecniomap\\_2004/comunicaciones/tema\\_04/4\\_023.pdf](http://www.csi.map.es/csi/tecniomap/tecniomap_2004/comunicaciones/tema_04/4_023.pdf) (BA)

Proyecto Punto Neutro Judicial España:

- González, Pedro Alberto "e-Justicia. Gobierno electrónico de la Administración de Justicia" en seminario organizado por la revista Sociedad de la Información, Madrid, 3 de noviembre de 2004. <http://www.socinfo.info/seminarios/justicia/CGPJ.pdf> (BA)
- Perdiguero Bautista, Eduardo. "El Funcionamiento del Punto Neutro Judicial y su plasmación en la mejora de la práctica de las actuaciones judiciales" en *Práctica de Tribunales*. Revista de Derecho Procesal Civil y Mercantil. No. 25 (2006): 25-35. (BA)

Timms, P., Plotnikoff, J. y Woolfson, R. "Judicial Electronic Data Interchange in England & Wales" En *Justice and technology in Europe: How ICT is changing the judicial business*, editado por Contini, F. y Fabri, M, 171-184. The Hague: Kluwer Academic Publishers, 2001. [http://hermes.irsig.cnr.it/map\\_national\\_docs/UnitedKingdom/UK\\_JEDI\\_Report.pdf](http://hermes.irsig.cnr.it/map_national_docs/UnitedKingdom/UK_JEDI_Report.pdf) (BP)

Viefhues, W. y Volesky, K.H. "Judicial Electronic Data Interchange in Germany" En *Justice and technology in Europe: How ICT is changing the judicial business*, editado por Contini, F. y Fabri, M. 223-234. The Hague: Kluwer Academic Publishers, 2001. [http://hermes.irsig.cnr.it/map\\_national\\_docs/Germany/Germany\\_JEDI\\_Report.pdf](http://hermes.irsig.cnr.it/map_national_docs/Germany/Germany_JEDI_Report.pdf) (BP)

## 6.7. Controles internos de calidad

Pocos sistemas judiciales cuentan con adecuados sistemas específicamente dedicados al control de calidad. De forma general, la mayoría de los servicios de inspección tienen encomendada parte de esa función, pero a menudo está ligada con la función disciplinaria y ubicada en un tercer plano, lo que hace que en parte se desvirtúe aquélla o carezca de relevancia. Los servicios de auditoría, en particular los de auditoría de gestión, tienen encomendada buena parte de las funciones de supervisión de los servicios. Algunos países, pocos, han establecido recientemente órganos con esa función específica, en forma de contralorías o servicios análogos.

**Servicios de inspección.** Los servicios de inspección constituyen un potente mecanismo de control interno. En algunos países, como Inglaterra Gales, la Inspección es un cuerpo independiente (sea de la fiscalía o los tribunales) para darles mayor autonomía e independencia, dependiendo directamente de la cabeza de cada organización (el Fiscal General o el equivalente al ministro de justicia). En otros países, como España, la Inspección forma parte de las organizaciones responsables de los órganos inspeccionados, y sus resultados son meras propuestas que han de ser aprobadas por comisiones disciplinarias (del Consejo del Poder Judicial en el caso de los jueces). En unos casos, como el de la inspección británica, la inspección es de carácter general, no individual (cuando existe una queja de tal tipo se remite al responsable de la fiscalía); en otros tiene carácter individual, como sucede, por ejemplo, con el servicio de inspección de tribunales en España.

**Departamentos o Servicios de Auditoría.** Se trata de auditorías encargadas del control interno, tanto del presupuesto como la gestión. No son escasos los conflictos que suelen producirse en la relación de estos servicios con los demás. Sin dejar de desempeñar su función de control, sería recomendable que ayudasen a identificar procesos y servicios mejorables. Es un tipo de servicio o departamento, cuya importancia es creciente.

**Contralorías de servicios.** Se trata de organizaciones, por lo general ubicadas dentro del propio poder judicial, destinadas a controlar la calidad del servicio proporcionando pautas que eviten conflictos y corrijan los fallos cuando tienen lugar. En algunos casos se da entrada a la sociedad civil, facilitando la aportación de sugerencias y quejas. Un tipo saliente de estas organizaciones es el de Costa Rica. En 1993 se creó el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio de las Instituciones Públicas, y años más tarde (en 2000) la Corte Plena aprobó el Reglamento de Creación, Organización y Funcionamiento de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, que comenzó a funcionar el año 2002. La Contraloría constituyó el eje central de un cambio filosófico de la concepción de justicia-poder a justicia-servicio, donde se incorpora a la sociedad civil y se proponen importantes reformas, particularmente en el área de servicio, a través de herramientas de diagnóstico y control, que junto con las disciplinarias, coadyuvarán a mejorar la calidad en la atención y respuesta. La Contraloría fue creada con el fin de facilitar y promover la comunicación entre usuarios y servidores, detectar problemas y buscar soluciones que ayuden a mejorar de forma permanente la eficiencia en el servicio, no sólo por medio de la corrección sino de la prevención. (Por su generalidad, no se documentan en el capítulo 2 los servicios de inspección).

### Experiencias y buenas prácticas

- **Costa Rica. La Contraloría de Servicios en el Poder Judicial.**

## Fuentes Documentales o Bibliográficas

Her Majesty's Court Service. "The Court Service Annual Report & Accounts 2004/2005". [http://www.hmcourts-ervice.gov.uk/publications/annual\\_reports/court\\_service/index.htm](http://www.hmcourts-ervice.gov.uk/publications/annual_reports/court_service/index.htm) (BA)

White Curling, Lena. *Creación de una Contraloría de Servicios en el Poder Judicial en Costa Rica*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr) [contraloriapj@poder-judicial.go.cr](mailto:contraloriapj@poder-judicial.go.cr) (BP)

## 7. BUENAS PRÁCTICAS DE ALCANCE

Aunque las siguientes prácticas desbordan, al menos en parte, el ámbito de este estudio nos ha parecido interesante incluirlas por su gran importancia. Se trata de prácticas transversales que conciernen a muchas partes del sistema jurídico o a unidades completas del mismo. Algunas pueden ser entendidas como medios -o elementos indispensables- para mejorar la calidad.

### 7.1. Ejecución de sentencias.<sup>67</sup>

Muchos demandantes se quejan de que después de transcurrido tiempo y tiempo todo lo que tienen en las manos es, en el mejor de los casos, "una hermosa sentencia" diciendo lo evidente: que efectivamente el demandado le debía la cantidad que reclamaba tal como era obvio. El problema estriba en hacer efectiva la sentencia, en ejecutarla. Los problemas de la ejecución constituyen una importante fuente de insatisfacción de los usuarios en buena parte del mundo, y en particular en Latinoamérica y Europa.<sup>68</sup> La ejecución constituye todo un nuevo proceso; otra vez lento, con más costes, también de resultado incierto sobre lo que durará, costará o recuperará el acreedor. La ejecución de las sentencias es habitualmente una de las partes más débiles, si no la más débil, de los sistemas judiciales; lo es, desde luego del sistema judicial español y de buena parte de los sistemas judiciales europeos y latinoamericanos.<sup>69</sup>

**La guía de buenas prácticas del Consejo de Europa.** El Consejo de Europa formuló en 2003 una guía de principios que los Estados miembros deberían tratar de implementar. Entre otros, los siguientes.<sup>70</sup> Las ejecuciones deben estar definidas y sostenidas por un marco legal claro, precisando las facultades, derechos y

<sup>67</sup> Uzelac (2003) analiza la relación entre el tipo de casos y la organización, estatuto y formación de los agentes responsables de la ejecución. Sobre la ejecución en otros países puede consultarse los trabajos de John Baldwin, *Public Law*, in 2004 (la ejecución en Inglaterra y Gales), y Wendy Kennett, *The Enforcement of Judgments in Europe* (Oxford University Press, 2000), que provee una panorámica de los sistemas de ejecución en distintos países europeos aunque sea ya poco reciente.

<sup>68</sup> Sobre los problemas que plantea la ejecución de sentencias contra el Estado, referido a la Federación Rusa, véase Heers, Mireille, Schmieszek, Hans-Peter, Simons, Theo, Vrontakis, Michael (2005).

<sup>69</sup> Véase Pastor (2003-a), págs. 290-291.

<sup>70</sup> Las recomendaciones se refieren tanto a la ejecución de sentencias en el derecho administrativo como a las civiles, comerciales, de protección al consumidor, laborales y de casos de familia. Véase Council of Europe. Committee of Ministers. 2003. "Recommendation Rec(2003)17 of the Committee of Ministers to members states on enforcement", <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/COE200317.pdf> y Council of Europe. Committee of Ministers. 2003. "Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers to members states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law", <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/COE200316.pdf>

responsabilidades de las partes o terceras partes. Cualquier legislación debe ser lo suficientemente detallada para proveer seguridad jurídica y transparencia al proceso. Las partes tienen la obligación de cooperar apropiadamente en el proceso de ejecución; en adición, y particularmente, en los casos de familia, las autoridades deben facilitar esta cooperación. Los demandantes deben proveer información actualizada de sus ingresos, bienes, deudas y otros asuntos relevantes. Los Estados deben establecer mecanismos para prevenir el mal uso del proceso de ejecución por alguna parte que no sea considerada el adjudicado del caso. No deberían ser postpuestas las ejecuciones de las decisiones a menos que existan razones prescritas por la ley. Las oposiciones deberán ser revisadas por las cortes. Algunos bienes del deudor deberán ser protegidos, tales como, los bienes básicos de la casa, dinero para necesidades medicas esenciales y herramientas de trabajo.

Asimismo el Consejo de Europa recomienda que el procedimiento de ejecución esté claramente definido y sea de fácil administración para los agentes; estar preestablecido y disponga de una definición y listado exhaustivo de los títulos ejecutorios y cómo se hacen efectivos; claramente definidos los derechos y deberes de los demandados, demandantes y terceras partes; provisto de los medios más efectivos y apropiados para la obtención de documentos, y de medidas para evitar o prevenir el abuso del procedimiento; y establecido, cuando sea apropiado, el derecho a revisar la decisión judicial o no judicial efectuada durante el proceso de ejecución. El Consejo de Europa estableció otras recomendaciones, como: (i) que las costas de los procedimientos deben ser razonables, establecidas por la ley y debe ser conocidas por las partes antes de iniciar el proceso; (ii) Que la atención a los procesos de ejecución debe ser proporcional a la demanda, así como el interés del demandado; (iii) Los costos necesarios para la ejecución deben generalmente ser cubiertos por el demandado, y ser pagados por las otras partes solamente cuando abusen del proceso; (iv) La búsqueda y medida de los bienes del demandado deberá ser lo más efectiva posible, tomando en cuenta los derechos humanos y los derechos de protección de datos, y debe haber una rápida y eficiente recolección de la información necesario de los bienes del demandado a través del acceso a la información relevante contenida en los registros y otras fuentes, así como la opción de que el demandado haga la declaración de sus bienes; y (v) Los bienes deben ser vendidos rápidamente cuando aún se pueda obtener el precio más alto del mercado, evitando cualquier costo o depreciación innecesaria.

**Experiencias en ejecución de sentencias en algunos países de América Latina (México, Argentina y Perú).** En estos tres países el procedimiento tiene varios rasgos comunes. (i) El acreedor interpone la demanda de ejecución, en la que incluye la identificación de los bienes y el título ejecutivo o la decisión judicial. (ii) El juez ordena al deudor pagar al acreedor y simultáneamente ordena la ejecución de las propiedades del deudor. (iii) Se notifica al deudor el proceso de ejecución. En Argentina y México, solo la notificación inicial se realiza personalmente, mientras que en Perú la notificación personal es requerida en todo el proceso. (iv) Los bienes son tasados. (v) El juez ordena la venta en pública subasta de los bienes. (vi) El acreedor deposita una solicitud final de liquidación de la deuda, el juez ordena pagar la misma y se adjudica al nuevo propietario de los bienes. Aunque el procedimiento sea similar en los tres países, el resultado, en cuanto a la percepción de efectividad del sistema de ejecución, es distinto. En México se da la mayor la confianza de los usuarios, y parece ser el sistema más eficiente de los tres países. Sólo un 20% de los entrevistados consideraron que su sistema era ineficiente, frente a un 48% en Perú y un 30% en Argentina.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Véase Henderson, K.; Shah, A.; Elena, S. y Autheman, V. 2004. *Regional Best Practices: Enforcement of Court Judgments*. IFES Rule of Law White Papers series, Banco Mundial,

Muchos problemas también son comunes a estos tres países. Entre otros, (i) excesivo formalismo legal; (ii) descuido técnico judicial innecesario; (iii) retraso indebido o demoras innecesarias; (iv) reservas o bloqueo de casos; (v) corrupción; y (vi) problemas relacionado con la identificación y ubicación de los bienes. Los entrevistados en México estimaban que una proporción significativa del monto fijado en las sentencias, alrededor de 2/3, podían recuperarse a través del proceso de ejecución. En Argentina, sólo se espera recuperar 1/3, y en Perú esperan recuperar 1/4 de sus bienes. En los tres países el sistema esta plagado de una demora excesiva. El proceso de notificación de la ejecución tomaba 132 días en promedio en Argentina, mientras que en México se efectúa en 53 días. A diferencia de Argentina donde los Bancos informan sobre los bienes del deudor, en México los bancos lo hacen una vez recibido el descargo de responsabilidad por parte del deudor. Tanto en México como en Argentina, el registro de los bienes muebles e inmuebles se encuentra bien desarrollado y confían en las cortes, al contrario que en Perú, que tiene un registro de la propiedad inmobiliaria incompleta y para demostrar la propiedad implica el uso de peculiares documentos privados. En México el registro de la propiedad funciona bien, pero un número significativo de propiedades se encuentra sin registrar. En cuanto a los obstáculos a que ha de hacer frente la ejecución, parecen similares en los tres países. (i) Problemas legales, culturales y de corrupción que afectan la eficiencia e integridad de los agentes judiciales y del sistema judicial. (ii) El excesivo tiempo y demoras procesales. (iii) El elevado costo oficial y no oficial para ejecutar las decisiones judiciales y cobrar pequeñas sumas de dinero. (iv) Acceso inadecuado a la información. (v) Carencia de voluntad política y rendición de cuentas de los participantes en el proceso de ejecución y en el sistema judicial.

### **Una panorámica de los sistemas de ejecución en distintos países de la Unión Europea.**<sup>72</sup>

**Ejecución provisional.** La ejecución provisional es lo más frecuente en la mayoría de los países europeos, aunque un buen número todavía son reacios a ello. La tendencia de la política pública en esta materia es fomentar la ejecución provisional. En los países donde la apelación suspende la ejecución de la sentencia y se debe esperar a que la misma tenga carácter de cosa juzgada para ser ejecutable, se genera dilación entre la primera sentencia favorable y su ulterior ejecución. Para evitar esa demora, es posible en algunos países la obtención de una ejecución provisional, o, en caso de que no se acuerde, haciendo que el deudor pague una compensación por el lucro cesante durante el tiempo que duró la apelación. En Austria no está permitida la ejecución provisional; sólo pueden solicitarse mediadas cautelares (salvo que la sentencia las provea). En Alemania la ejecución provisional es prácticamente una norma y se fija en la sentencia; en otro caso, el acreedor puede solicitarla. La apelación no tiene efecto suspensivo. En Bélgica existe una distinción entre la ejecución de decisiones concernientes a deudas monetarias y la ejecución de la sentencia misma. La sentencia no es ejecutable hasta un mes después de la decisión, a menos que se permita la ejecución provisional en la sentencia. Luego es inmediatamente ejecutada a menos que se inicie un proceso de apelación. Cuando la ejecución provisional ha sido declarada en primera instancia, la corte de apelación no puede solicitar la suspensión de la misma. En España quien haya obtenido un pronunciamiento a su favor en sentencia de condena dictada en primera instancia podrá, sin simultánea prestación de

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/WhitePaper5EnforcementofCourtJudgments.pdf>

<sup>72</sup> Quedan fuera de este análisis los procedimientos por insolvencia. Una visión panorámica de la ejecución (aunque no muy reciente, dada la velocidad de los cambios legislativos en esta materia) puede verse en Kennett, W. 2000. *The Enforcement of Judgments in Europe*. Oxford (England); New York: Oxford University Press.

caución, pedir y obtener su ejecución provisional. El ejecutado solo podrá oponerse a la ejecución provisional una vez esta haya sido despachada. El Auto por el que se despacha la ejecución establece la determinación de la persona, las medidas de localización y averiguación de los bienes del ejecutado en caso de que proceda y las actuaciones judiciales que proceda acordar, desde ese momento, incluido, si fuere posible, el embargo de bienes concretos. La ejecución es solicitada por el abogado del acreedor al Procurador y se ponen los medios para la ejecución. El juez solo interviene cuando hay asuntos en el curso de la ejecución que deben ser resueltos. En Francia la ejecución provisional de un título ejecutivo se hace sin necesidad de que sea establecida por la corte. En Inglaterra y Gales las decisiones de primera instancia son ejecutables inmediatamente, y si se presenta una apelación la ejecución no se suspende automáticamente sino que debe ser solicitada. En Portugal las sentencias de menos de 6.000 euros son ejecutables aunque exista apelación. Cuando la suma es mayor la sentencia no es ejecutada si hay una apelación pendiente, y sólo en limitadas circunstancias se puede ejecutar a instancia del acreedor.

***¿Quién debe encargarse de la ejecución? Cortes vs. agentes de ejecución o alguaciles.*** En la mayoría de los países todavía una parte importante de la labor de los jueces y juzgados tiene que dedicarse a la ejecución de las sentencias. Algunos estiman --a juicio de otros de forma exagerada--, que la ejecución en España absorbe una cuarta parte del esfuerzo de los jueces y magistrados de primera instancia. Aun cuando esté pendiente medir la entidad de esa labor en el conjunto de la labor de los jueces y juzgados, ha de tenerse en cuenta este componente a la hora de evaluar la carga de trabajo y producción y, más importante, examinarse si es una tarea de la que deben encargarse los jueces tanto como ahora hacen o si debiera encargarse este cometido en todo o parte a otras personas; por ejemplo, a los secretarios judiciales y procuradores, redefiniendo su papel y su sistema de recompensas (y disciplina) al estilo de lo que sucede en otros países (v.gr. Holanda), donde profesionales especializados y consiguen que la ejecución de las sentencias sea eficaz, comporte menos costes y se efectúe con más rapidez, sin pérdida de garantía alguna de los deudores.

En la mayoría de Europa hay básicamente dos sistemas de gestión de la ejecución; en uno de ellos la corte se encarga de la ejecución; en el otro hay un órgano especialmente encargado de la ejecución de carácter autónomo aunque controlado por la corte en las incidencias que surjan en el proceso de ejecución. En Alemania opera un sistema de agentes especializados (GTZ) con cierta independencia y responsabilidad en algunos aspectos, mientras que otros son responsabilidad del oficial de la corte. El GTZ se encarga de la ejecución de los instrumentos negociables y de los bienes muebles, y para la obtención de la devolución del derecho de posesión de los bienes muebles e inmuebles. En teoría la intervención de un agente de GTZ puede ser solicitada directamente por un acreedor, pero en la práctica se solicita la ejecución ante la corte. El oficial de la corte se encarga de las ejecuciones de bienes inmuebles, de los embargos por deuda y aspectos del registro de tierras de carácter local; asimismo tiene un rol importante en los casos de sucesiones y en los procesos de insolvencia. En España el proceso de ejecución se lleva a cabo por el Secretario Judicial. En Francia la ejecución judicial es llevada por el alguacil y pueden utilizar el método que consideren adecuado para la situación. Las deudas impositivas son ejecutadas por agentes del Estado, aunque es común que se solicite a los alguaciles hacerlo. Parte del trabajo del alguacil es conseguir la información sobre los bienes del deudor. Con estos fines se puede solicitar la información al Procurador quien esta autorizado para efectuar todas las diligencias necesarias para obtener la dirección del deudor, la dirección de su empleador y las direcciones de las entidades financieras con las que tiene cuentas bancarias. Se cuestiona la utilidad de este proceso debido a que no hay medios para asegurar que se reciba rápidamente.

Francia es uno de los países donde relativamente funciona mejor la ejecución, y a ello contribuye en buena medida el papel de los Huissiers (alguaciles), que forman parte de las profesiones aranceladas. Son profesionales que cobran en función de los asuntos que lleven, pero de acuerdo con las tarifas fijadas por el Estado. Se trata de profesionales con una buena formación específica y un fuerte componente en derecho procesal. Se encargan de la notificación y ejecución de sentencias civiles. El Estado controla el número de huissiers (*numerus clausus*) y sus tarifas. Los Hussiers “compran” el derecho de prestar este servicio y anunciarse como tales, y si hay más profesionales huissiers que plazas aprobadas por el Estado, lo normal es que trabajen para la oficina de un huissier que sea titular de una oficina. Es cierto que este diseño está lejos de ser deseable en todas sus facetas, entre otras razones porque presenta importantes problemas de “cierre del mercado” a favor de estos profesionales. En cuanto a la ejecución de las penas, de ella se encarga la Oficina de Ejecución Inmediata de las Penas (*Bureau d'exécution immédiate des peines*), que es una unidad de ejecución de las sentencias pronunciadas en la sede del juzgado que procede a la ejecución de la sentencia que se acaba de pronunciar con el condenado presente. Recientemente se han adoptado algunos programas con el objetivo de mejorar la ejecución de sentencias penales (reducir el lapso entre el momento en que la sentencia es firme y el momento en que se hace efectiva). El responsable de coordinar este proceso es un fiscal. En Inglaterra y Gales existen alguaciles privados para el cobro de multas, pagos continuados, rentas, tasas e intereses. En Suecia existe una *agencia de ejecución judicial*, perteneciente a la administración del Estado con jurisdicción para ejecutar decisiones de materias civiles y administrativas (de naturaleza pública). El 70% de su trabajo consiste en el cobro de deudas dinerarias. Es inusual que se encargue de gestionar el cobro de sumas dinerarias en un procedimiento sumario. Al parecer esta agencia funciona eficientemente. Sus deficiencias aluden a problemas inherentes a la burocracia; a que a veces hacen más énfasis en la forma que en la sustancia, en asegurarse que el objetivo se ha cumplido más que conseguir que el problema realmente haya sido resuelto.

La guía del Consejo de Europa establece en cuanto a los agentes que estén a cargo de la ejecución de las decisiones judiciales, que su estatus, rol, responsabilidades y poderes deberán estar establecidos por la ley y brindar la mayor seguridad jurídica y transparencia posible al proceso de ejecución. En la contratación de los agentes de ejecución, deberá considerarse los estándares morales de los candidatos y su conocimiento legal y práctico en la aplicación de la ley y los procedimientos; para este fin deberá requerírseles tomar un examen para establecer su conocimiento práctico y teórico en la materia. Los agentes deberán ser honorables y competentes en el desempeño de sus deberes, y deberán actuar, todo el tiempo, de acuerdo a los altos estándares de profesionalidad y ética. Los poderes y responsabilidades de los agentes deberán ser claramente definidas en relación con aquellas del juez, y aquellos de quienes se alegue hayan abusado de su posición deberán estar sujetos a acciones disciplinarias, civiles y/o criminales, estableciendo las sanciones apropiadas cuando el abuso a tenido lugar. Deberán contar con las condiciones de trabajo apropiadas, físicas y de soporte administrativo y deben estar adecuadamente remunerados.

**Obtención de información sobre el deudor.** Como es lógico, las cortes tienen acceso a muchas fuentes de información en las que obtener datos de los deudores ejecutados. Las diferencias provienen de las distintas opciones de política pública, en parte del desarrollo de la tecnología de la justicia, y en menor medida de quién sea el encargado de la ejecución (un agente autónomo o un oficial de la corte). En Austria, el alguacil tiene acceso directo en línea al registro civil, que incluye información sobre su residencia, dirección, profesión u oficio, lugar de nacimiento y estado civil. La información sobre su seguridad social y empleo actual deben obtenerse de manera indirecta y ha de establecerse y acreditarse su propósito. En Alemania la identificación

de los bienes del deudor corre a cargo del propio deudor. En Bélgica, el alguacil tiene acceso directo a la información sobre el deudor, en línea al registro civil, que incluye información sobre su residencia, dirección anterior, profesión u oficio, lugar de nacimiento y estado civil. La información sobre su seguridad social y empleo actual se obtienen indirectamente y ha de establecerse que el propósito de la misma es la ejecución de una sentencia. En España el deudor tiene obligación de notificar al Juez la relación de los bienes de que dispone. Si los bienes designados por el ejecutante no son suficientes para saldar la deuda, el tribunal acordará, por providencia, dirigirse a las entidades financieras, organismos y registros públicos y personas físicas y jurídicas para que le faciliten la relación de bienes o derechos del ejecutado de los que tengan constancias. El Secretario Judicial, tras providencia de la corte, tiene acceso directo en línea al registro civil, que incluye información sobre su residencia, dirección anterior, profesión u oficio, lugar de nacimiento y estado civil. La información sobre su seguridad social, empleo actual se obtiene indirectamente y debe establecerse que el propósito de la misma es para una ejecución y acreditarlo. Asimismo es obligación a las autoridades tributarias cooperar con la justicia en materia de ejecución y de proporcionar la información requerida a estos fines. Los procesos de ejecución en España son extremadamente lentos. En Francia se permite investigar los bienes pertenecientes al deudor sin que éste tenga conocimiento de que se trata de ejecutar una sentencia sobre dichos bienes. El Alguacil tiene acceso a la información de los registros de muchas de las autoridades de gobierno. Los cuerpos administrativos y los organismos de la seguridad social deben proveer al alguacil información relacionada con la dirección, trabajo e identidad de las terceras personas que tienen los fondos del deudor. Asimismo la reforma de la ley de procedimientos de ejecución No. 91-650 permite que el Alguacil tenga mayor acceso a la información, estableciendo un plazo de 3 meses al Procurador para entregar al alguacil la información solicitada para la ejecución de la decisión judicial. No obstante esto no se aplica en la realidad, y suele ocurrir que el plazo dado al procurador venza sin que se obtenga ninguna información del deudor. En Holanda la obtención de información del deudor ha funcionado bastante bien debido a que existe acceso directo y computarizado a los registros de las autoridades locales donde se puede obtener la dirección del deudor y su relación familiar. Este acceso sólo se permite al alguacil en el ejercicio de su monopolio sobre las funciones de servicios de documentos y ejecución. También tiene acceso a los registros de la seguridad social; para ello el Alguacil necesita el número nacional del aseguramiento del deudor y sólo podrá obtener este número por un título ejecutorio. En Inglaterra y Gales la identificación de los bienes del deudor se obtiene a través de los registros crediticios, registros públicos, por interrogatorio al deudor y a terceras personas que puedan dar referencia. A su vez, se puede obtener información a través del *Inland Revenue*, que tiene mejores oportunidades de obtener información respecto al deudor que los acreedores ordinarios. Una situación similar ocurre en Dinamarca, en donde la ejecución en materia civil y comercial es a través de la corte, mientras que una institución separada del servicio civil es utilizada para la ejecución de sentencias de cobro de sumas de dinero. En Portugal la corte está autorizada para obtener información respecto del deudor en las bases de datos del registro civil, la seguridad social, impuestos internos y transporte. En Suecia la *agencia de ejecución judicial* tiene poder suficiente para conseguir la información que necesite sobre los bienes del deudor. Los funcionarios e inspectores de la agencia tienen acceso a una cantidad extensa de expedientes públicos relativos al deudor (record impositivo, insolvencias previas, etc.). Al estar conectado con la Dirección de Impuestos, tiene a su disposición una red computarizada de información que le provee los detalles de las propiedades del deudor y de su relación laboral. Existe un sistema que permite investigar los bienes pertenecientes al deudor sin que éste tenga conocimiento de que se pretende ejecutar una sentencia sobre dichos bienes. Muchos de los registros públicos permiten su acceso a cualquier persona que lo solicite, y en ellos se puede encontrar no sólo la dirección del deudor, sino también sus bienes, el estado de sus deudas y otros

extremos. No obstante, mucha de la información que es requerida para asuntos de ejecución de sentencia se encuentra en una base de datos que no es de acceso público, y contiene registros fiscales y de seguridad social. Los agentes de ejecución, en caso de no tener acceso directo a estos organismos, pueden requerir la información necesaria y el intercambio de esa información es electrónico, rápido y directo.

**Análisis empírico de la ejecución en España.** El análisis empírico de la ejecución realizado hasta ahora es muy escaso, en parte, como decimos, por la falta de información. En un estudio que realizamos para el Consejo del Poder Judicial<sup>73</sup> utilizamos como fuentes de información datos de los sistemas informáticos, de la estadística judicial, muestras de asuntos y, sobre todo, fuentes de información procedente del sector privado, facilitadas por operadores que utilizan intensamente el sistema judicial. De forma abreviada, estos fueron los principales hallazgos.

- ¿Qué proporción de sentencias civiles termina en ejecución? En 1999-2000, aproximadamente el quince por ciento de las sentencias recogidas en la muestra de datos del sector privado pasan a fase de ejecución. En el caso de los procedimientos de menor cuantía, la ejecución se insta en uno de cada seis casos. Hubo subasta en uno de cada siete procedimientos en que se instó la ejecución. Y hubo adjudicación o entrega en uno de cada cuatro casos en que hubo subasta.
- ¿Cuánto tardan en resolverse? La evidencia más próxima sobre la duración de la ejecución específicamente es de año y medio. En Madrid, Plaza de Castilla, la fecha de la subasta tenía lugar en 1999 a los dos años y medio de iniciado el procedimiento. En el caso del País Vasco, de acuerdo con los datos del sistema informático, la subasta se producía en 1999 a los veintidós meses y la entrega de bienes a los veinticinco. Los datos del sector privado indican --referido a los casos que llevan a los tribunales y llegan a la fase de ejecución-- que cuando se trataba de un juicio ejecutivo se resolvía en un intervalo comprendido entre tres y seis meses; si era un procedimiento ordinario, entre ocho y catorce meses. En el caso de la ejecución hipotecaria, los datos de la muestra de los Juzgados de Madrid especializados en este cometido, indicaban muestran que el plazo medio hasta el remate era en 1999 de catorce meses y medio, y de diecisiete meses hasta la adjudicación.
- ¿Cuánto cuesta? Los datos del sector privado referidos a la fase específica de la ejecución apunta que el coste se situaba en 2000 entre el cuarenta y el cincuenta por ciento, dependiendo de la cuantía y de la etapa a la que había que llegar dentro de la fase de ejecución. En cuanto al coste del pleito principal, en los casos de reclamaciones de cantidad el coste es del 19% cuando se trata de procedimientos sumarios, y del 24% cuando son procedimientos ordinarios. La reclamación extrajudicial previa supone un coste próximo al diez por ciento de lo recuperado.
- ¿Qué proporción de lo otorgado en sentencia se consigue finalmente? Los datos del sector privado indicaban que en 2000 el porcentaje de recuperación rondaba el 34% de la deuda ejecutada. En el caso de la ejecución hipotecaria se recuperaban dos de cada tres pesetas de deuda, comprendiendo ésta el principal, los intereses y las costas. La información proveniente de abogados y procuradores, aunque de carácter más anecdótico que sistemático, apunta que en la mitad de los casos de ejecución se cobra toda la deuda, en el quince por ciento de los casos se cobra parte de la deuda y en el resto no se cobra nada.
- ¿Cuál es la forma de recuperación, esto es, si fue por transacción o por ejecución forzosa? Los datos del sector privado indican que una cuarta parte

---

<sup>73</sup> Ver S. Pastor, *Informe sobre la ejecución de las sentencias civiles*, Documento de Trabajo. Cinde. Diciembre 2000

de lo que se recupera se produce mediante transacción y tres cuartas partes requieren llevar la ejecución prácticamente hasta el final.

- Cuando los cobradores no son firmas especializadas los resultados en tiempo y recuperación son mucho más modestos y mucho más caros.
- En materia laboral, el demandante que ganó la sentencia consiguió ejecutar, en media, menos del 10% de lo que fijó la sentencia.
- En cuanto al monto de las costas judiciales, prácticamente nunca igualan el coste que sufrió quien se vio forzado a ir al pleito.

### Experiencias y buenas prácticas.

- **Consejo de Europa. *Guía de recomendaciones en materia de ejecución de sentencias.***
- **Varios Países de Europa. *Los sistemas de ejecución en distintos países de la Unión Europea (Austria, Alemania, Bélgica, España, Francia, Holanda, Inglaterra y Gales, Portugal, Suecia).***
- **Varios Países de América Latina. *Experiencias en ejecución de sentencias en algunos países de América Latina (México, Argentina y Perú)***

### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Baldwin, J. y Cunnington, R. "The Crisis on Enforcement of Civil Judgments in England and Wales", Public Law, 305-328. 2004. (BP)

Council of Europe. Committee of Ministers. 2003. "Recommendation Rec(2003)17 of the Committee of Ministers to members states on enforcement", <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/COE200317.pdf> (BP)

Council of Europe. Committee of Ministers. 2003. "Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers to members states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law", <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/COE200316.pdf> (BP)

Henderson, K.; Shah, A.; Elena, S. y Autheman, V. 2004. *Regional Best Practices: Enforcement of Court Judgments*. IFES Rule of Law White Papers series, Banco Mundial, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/WhitePaper5EnforcementofCourtJudgments.pdf> (BP)

Kennett, W. 2000. *The Enforcement of Judgments in Europe*. Oxford (England); New York: Oxford University Press. 2000 (BP)

## 7.2. Reclamaciones y juzgados de pequeñas cuantías.

Los juzgados de pequeñas pretensiones proporcionan un mecanismo para la resolución de conflictos sobre sumas pequeñas, como casos de arrendamiento y otras materias donde resulta prohibitivo, por el coste, un pleito ordinario. Este tipo de juzgados están implantados en algunos países hace bastantes años. Ofrecen la posibilidad de alcanzar varios objetivos simultáneamente –reduce costes al gobierno y a las partes mientras que al mismo tiempo realza el acceso a la justicia. En muchos países los litigantes no necesitan, y en algunos países no pueden, ser representados por un abogado.<sup>74</sup> Ahora cualquier litigante puede comenzar y concluir un pleito sin la

<sup>74</sup> La experiencia británica y española (con motivo de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000) demuestran que aunque parecía imposible contrarrestar el peso de los abogados, que instaban el requerimiento de asistencia con representación legal, finalmente fue posible.

necesidad de un abogado, y se está consiguiendo el objetivo de que el litigante entienda el proceso y pueda usarlo.

**Reclamaciones de pequeñas cuantías en Inglaterra y Gales.** El procedimiento de reclamaciones de pequeñas cuantías ("Small Claims") fue introducido en 1973 por el Ministerio de Justicia (Departamento del Lord Chancellor's) para reducir los costos, la demora y complejidad de introducir demandas con escaso valor monetario en las cortes del condado ("county courts"). El procedimiento de "Small Claims" es una importante vía para que los consumidores, empresarios y otros litigantes puedan iniciar demandas con un valor monetario limitado, en un ambiente informal, a un bajo costo y en un tiempo razonable, sin incurrir en costas legales desproporcionadas. Los "Small Claims" sólo pueden ser interpuestos para la recuperación de una suma inferior a \$5,000 y en caso de daños personales inferior a \$1,000. Cualquier deuda puede ser reclamada, siempre y cuando tenga las pruebas de que dicha deuda existe. Las reclamaciones más usuales son por: daños a la propiedad; accidentes de auto; bienes no suplidos; facturas no pagadas; rentas o recuperación de depósitos de renta; recuperación de pago de lo indebido en facturaciones de electricidad y otras utilidades.<sup>75</sup>

**Juzgados especiales de pequeñas causas de Brasil.**<sup>76</sup> Para reducir las barreras físicas y financieras del acceso a la justicia y mitigar el formalismo se crearon en los años noventa los juzgados especiales civiles (*juizado especial cíveis*) y, como los especiales penales (*juizado especial criminais*), se ubicaron en las zonas donde vivían las personas menos favorecidas. Las reclamaciones ante estos juzgados estaban exentas de tasas o aranceles judiciales para facilitar el acceso de las personas de menos ingresos. Los procedimientos ante estos Juzgados son más sencillos y han facilitado el acceso a la justicia y reducido los costes y la duración. Sin embargo, estos juzgados también estaban siendo usados por empresas para reclamar deudas, aprovechándose de la ausencia de tasas judiciales.

También son de interés las prácticas sobre reclamaciones de pequeñas cuantías en Francia y los procedimientos monitorios civiles en España; son medios de tramitación de asuntos de escasa entidad con un procedimiento sencillo y reducido coste.

### Experiencias y buenas prácticas.

- **Reclamaciones de pequeñas cuantías en Inglaterra y Gales ("Small Claims Courts" juzgados de pequeñas cuantías).**

### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Her Majesty's Courts Service. "Small Claims Track", [http://www.hmcourts-service.gov.uk/courtfinder/forms/ex307\\_0206.pdf](http://www.hmcourts-service.gov.uk/courtfinder/forms/ex307_0206.pdf); (BP)

House of Commons Constitutional Affairs Committee. *The Courts: small claims. First Report of Session 2005-06*. 2005.

<sup>75</sup> Baldwin (1997) evaluó el impacto del cambio legislativo adoptado en Inglaterra en enero de 1996, que aumentó la cuantía de las reclamaciones en los juzgados de pequeñas cuantías de 1.000 a 3.000 libras. Mediante entrevistas a los usuarios de los juzgados de pequeñas cuantías y lo que no pudieron acceder a esa vía, los primeros manifestaban un mayor grado de satisfacción, si bien echaban de menos el asesoramiento jurídico previo y la dificultad para ejecutar las resoluciones judiciales.

<sup>76</sup> Véase Vera Institute of Justice, "Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector", noviembre 2003, pág. 46; y Rodycz, Wilson Carlos, "El juzgado especial y de pequeñas causas en la solución del problema del acceso a la justicia en Brasil. (Sin fecha, ¿2001?), <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/ponencias/Wilson%20Rodycz.doc>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmconst/519/519.pdf>  
(BP)

Baldwin, J. y Cunnington, R. "The Crisis on Enforcement of Civil Judgments in England and Wales", *Public Law*, 305-328. 2004.(BP)

Madge, N. *Small Claims and Litigants in Person*. Franco-British Colloque. 2002.  
<http://www.courdecassation.fr/colloque2002/Madgepaper.htm> (BP)

National Audit Office. *Handling Small Claims in the County Courts*. Press Notice 23/96. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 271 1995/96. 1996.  
<http://www.nao.org.uk/pn/9596271.htm> (BP)

Secretary of State for Constitutional Affairs and Lord Chancellor. *The Courts: Small Claims. Government Response to the Constitutional Affairs Select Committee's Report*. 2006. <http://www.dca.gov.uk/> (BP)

### 7.3. Reclamaciones por Internet.

Las reclamaciones por Internet son cada vez más frecuentes. Entre los países que tienen programas con alguna experiencia se encuentran Inglaterra y Gales y, en alguna medida, Alemania.<sup>77</sup> El problema de estas prácticas es que requieren una sólida implantación del sistema informático de gestión procesal, una alta cualificación de los usuarios y del personal de la corte "virtual" y, sobre todo, bastantes medios para ponerse en funcionamiento, aunque a la postre quizá resulte un mecanismo eficaz en términos de coste.

#### Experiencias y buenas prácticas.

- **Inglaterra y Gales. Reclamaciones por Internet**

#### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Her Majesty's Courts Service. "Money Claim Online" <http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/1046.htm> (BA)

### 7.4. Menores infractores

Francia tiene cierta tradición en el tratamiento de los menores, y en particular de menores infractores. Una experiencia reciente e interesante es el "Dispositivo de alerta precoz (*alerte enlèvement*)" en materia de menores no necesariamente infractores. Se trata de un dispositivo de alerta precoz y comunicación pilotado por la justicia francesa para abordar la desaparición de menores.

**La experiencia inglesa en materia de menores.** También en Inglaterra y Gales hay buenas experiencias en materia de menores infractores (persistentes), debido a que han focalizado en ellos la atención de las instituciones del sistema judicial penal. En 1996 el gobierno se planteó como promesa el objetivo de reducir a la mitad el lapso entre el arresto y la sentencia en los casos de jóvenes infractores persistentes (Persistent Young Offenders -PYO- Pledge). Éstos son personas de 10-17 años sentenciados por una corte penal en 3 o más ocasiones separadas por una o más ofensas, que en el plazo de 3 años desde la última sentencia es arrestado de nuevo. El programa utiliza datos del Police National Computer (PNC) para el lapso entre la formulación de cargos y la sentencia. El periodo entre el arresto y la formulación de cargos se mide mediante una encuesta del Department for Constitutional Affairs

<sup>77</sup> Véase Phillips (2005, septiembre).

(DCA). La mayoría de las cortes de magistrados (magistrates' courts) utilizan el seguidor de Jóvenes Infractores (PYO 'Case Tracker' system) para hacer un seguimiento de estos jóvenes. Se trata de una herramienta de gestión interna de uso local. La filosofía es que el joven vea una relación directa entre su acción, sus consecuencias y la acción de la justicia y para ello la justicia ha de ser rápida y eficaz. El programa también trata de que se consiga mayor celeridad para las víctimas<sup>78</sup>.

El objetivo planteado en 2006 era conseguir que todas las áreas consiguiesen que el tiempo no superase los 71 días. Los resultados se consiguieron por lo general, con notables diferencias entre las distintas áreas<sup>79</sup>.

### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada "Proyecto de gestión de riesgo con jóvenes infractores en España". 2006.

<http://www.gencat.net/justicia/temes/cejfe/index.html> (BA)

### 7.5. Acceso a la justicia

Aunque se trata de un tema que se ubica en gran parte fuera del ámbito y justifica por sí mismo un proyecto sobre él, aquí nos referiremos sólo a algunas prácticas que han mejorado el acceso a través de la gestión de calidad.<sup>80</sup> Varias de las medidas hasta aquí consideradas y otras que veremos han generado efectos positivos no sólo en la racionalización de la producción y el coste del servicio sino que además han facilitado el acceso a la justicia. Así, la apertura de los juzgados en horario vespertino ha permitido que muchas personas que antes no tenían acceso a la justicia o lo veían dificultado porque perdían horas de trabajo (y eventualmente el empleo), ahora puedan ir a los tribunales en horarios compatibles con su jornada laboral. En otros casos, la incorporación de nuevas tecnologías ha permitido que los usuarios expertos (abogados) e incluso no expertos puedan acceder por internet a la justicia y conocer el estado de su caso o las fechas en que han de asistir a los tribunales sin tener que incurrir en pérdidas de tiempo en transporte o coste alguno.

**Mecanismos alternativos a la resolución judicial.** El tema de los mecanismos alternativos para la solución de las controversias (MASC, o ADR en la tradición anglosajona) desborda totalmente el ámbito del presente estudio, pero no por ello dejamos de advertir su gran importancia y trascendencia tanto porque suministra una forma de acceso a un remedio (aunque no sea acceso a la justicia convencional) frente a la violación de sus derechos para las personas que carecen de medios (quizá el único remedio, dados los costes y barreras para acceder a la justicia formal), como por la eficiencia que supone desde el lado de la demanda y oferta de justicia. Una de esas alternativas, la conciliación, puede tener lugar en la fase previa o al inicio del proceso y quizá aconseje un tipo de jueces especializados. Parece que los resultados de Costa Rica en esta materia son buenos. También cabe citar el "Proyecto de

<sup>78</sup> Véase Crown Prosecution Service. "Youth offenders"

[http://www.cps.gov.uk/legal/section4/chapter\\_b.html](http://www.cps.gov.uk/legal/section4/chapter_b.html)

<sup>79</sup> Véase National Criminal Justice Board, <http://ncjb.cjsonline.gov.uk/ncjb/perfStats/pyo.html> (El National Criminal Justice Board está encargado de apoyar a los consejos locales en materia de justicia). Véase también *Youth Justice System* <http://www.yjb.gov.uk/en-gb/>. Se trata de una Oficina pública para Inglaterra y Gales de carácter ejecutivo pero no ministerial cuyos 12 miembros son nombrados por el Ministro del Interior (Home Secretary) y está encargado de supervisar el sistema de justicia de menores (menos de 18 años).

<sup>80</sup> Una monografía que recoge numerosas prácticas para mejorar el acceso a la justicia es PNUD, *Prácticas en Acceso a la Justicia*: Estudio de Casos, noviembre, 2004.

Conciliación en los Hechos de Familia” en Brasil porque constituye, a la vez, una forma de facilitar el acceso a un remedio frente a los agravios sufridos.

**Juzgados Móviles o Itinerantes.** Los juzgados móviles o itinerantes son una forma de facilitar el acceso a la justicia a personas que carecen de recursos y se encuentran en zonas con escasa densidad de población. La experiencia de Brasil y Guatemala son destacables

*La experiencia de Guatemala.* Su funcionamiento comenzó en 2004. (Véase Pacay y otros, 2005). La competencia es de carácter mixto (materias penales y no penales, familia, civil y laboral). El juzgado de paz debe abstenerse cuando se trate de asuntos que afecten el patrimonio nacional, reclamaciones al Estado y sus entidades públicas, y delitos contra la mujer y menores. El juez privilegia la conciliación, con la presencia de las partes, como mecanismo fundamental de este juzgado, y el personal fue capacitado al respecto. Entre los logros más destacados, además de cierta celeridad procesal, están: (a) Facilitar la tutela judicial de los asuntos de violencia intra-familiar; la acción del juez protege de inmediato a las víctimas y tramita ágilmente el caso. (b) Se ha generado presencia judicial en áreas que no tienen fácil acceso a un juzgado tradicional, lo cual aumenta el acceso y la legitimidad. (c) Facilita en especial el acceso a personas de escasos recursos e indígenas. (d) El uso de la conciliación y mediación y la agilidad del funcionamiento han evitado que aumente el número de casos en el sistema de justicia tradicional, sobrecargado y lento. En los últimos tiempos se está trabajando en la creación de 10 juzgados en buses más pequeños para llegar a lugares de difícil acceso.

*La experiencia de Brasil.* Brasil es el país pionero en experiencias de este tipo, que en conjunto han producido resultados muy positivos.<sup>81</sup> Por lo general, en este país se ha impulsado con bastante éxito la conciliación y la solución de conflictos en sus juzgados. Su poder judicial apoyó al de Guatemala en esta materia.

**La casas de la justicia y el derecho.** En la experiencia francesa (*maisons de justice et du droit*) se trata de un programa ejecutado desde hace aproximadamente 10 años que ha registrado un funcionamiento satisfactorio. Concentra conciliadores, mediadores, delegados del fiscal (pero no incluye jueces ni fiscales). Sus actividades están centradas en la mediación, conciliación y protección a la juventud. Están instaladas en zonas en las que se encuentran ciudadanos desfavorecidos, con el fin de facilitar el acceso a la justicia y promover la resolución de conflictos de forma cooperativa y evitar, en lo posible, que lleguen a la instancia judicial, así como evitar desinformación en usuarios. Los Delegados del Fiscal (*delegues du procureur*) intervienen en las casas de justicia, con mandato del Fiscal, para labores de mediación/conciliación para evitar la persecución y la judicialización de los asuntos, proporcionando, sin embargo, una respuesta penal.

Con una denominación similar, existen casas de justicia también en varios países de Latinoamérica (por ejemplo, en Chile, Colombia o Bolivia), donde proporcionan, además, acceso a la asistencia jurídica.

**La justicia de proximidad.** Se trata de una parte apenas formalizada de la justicia y, en el diseño más frecuente, ubicado fuera del sistema de justicia formal. Son jueces que no tienen por qué ser profesionales del derecho (a veces son jueces jubilados) que resuelven pequeños litigios penales o civiles. La experiencia francesa tiene interés, aunque sus resultados parecen discutibles todavía. En el momento de elaborarse este Informe hay en España un proyecto para establecer jueces de proximidad que guarda alguna similitud con el francés, instado inicialmente por el

<sup>81</sup> Véase PNUD, “Juizado Especial Federal Itinerante Fluvial, Brasil. Prácticas en Acceso a la Justicia”, Estudio de Caso, noviembre, 2004.

ayuntamiento de Barcelona y pensado para resolver conflictos de menor entidad; el proyecto ha sido cuestionado por varias razones, entre otras, por el difícil engarce con los jueces de carrera, con la que se establece un vínculo para los jueces de proximidad al cabo de cierto tiempo, y la justicia formalizada; aunque todavía sólo es un proyecto legislativo, sus efectos, si llegan a materializarse, se notarán principalmente porque supone añadir más medios al sistema de justicia.

**Jueces no profesionales.** Cosa distinta es la experiencia de jueces a tiempo parcial, integrados en la justicia formal. En el caso de Inglaterra y Gales, se trata de jueces provenientes de otras profesiones encargados de resolver un importante volumen de casos penales a escala municipal (“magistrates courts”). En otros casos, como el de Alemania en materia tributaria, al que nos hemos referido más arriba, se trata de incorporar a personas legas para constituir órganos colegiados, con plenitud de voz y voto. Este tipo de jueces, aparte de otros efectos, puede constituir un medio para mejorar el acceso a la justicia en sentido amplio.

#### **Experiencias y buenas prácticas.**

- **Brasil. Juzgados Móviles o Itinerantes**
- **Brasil. Conciliación de los hechos de familia**

#### **Fuentes Documentales o Bibliográficas**

Abrego, A. y Flores, D. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. *Promoción de la contraloría social entre la población víctima de la violación de acceso a la justicia en El Salvador*. Bolivia. 2006. <http://www.csj.gob.sv/> (BP)

Lourdes Rodrigues, Ángela de y C. B. Lucas Moema de. *Conciliación en los Hechos de Familia*. Tribunal de Justicia de Minas Gerais. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. <http://www.tjmg.qv.br/> (BP)

### **7.6. Fiscalía**

Tal como se especificó al inicio, el alcance del presente estudio está centrado en los tribunales y en escasa medida a temas circunscritos a otros componentes, aunque en el ámbito de tribunales analizado hasta aquí hay muchos elementos comunes a todos los componentes del sector justicia (v. gr., sobre indicadores de desempeño). Lo que aparece a continuación pretende aportar algunos elementos en aquello que es más próximo al objeto del presente estudio.

*¿Inspección de la Fiscalía autónoma?* Una de las cuestiones importantes se refiere a si la inspección de la fiscalía (y por extensión, de los tribunales) debe ser una entidad independiente del órgano inspeccionado. El modelo de Inglaterra y Gales sigue esa pauta de Inspección independiente de la Fiscalía y los resultados hasta el presente son buenos. De hecho, en conversaciones con personas de la fiscalía de Francia no se descarta una eventual modificación en un sentido análogo. Los modelos predominantes en Europa y Latinoamérica son de pertenencia a una misma entidad tanto de la fiscalía como de su inspección. Ese mismo diseño se sigue en la inspección de tribunales y la entidad responsable de su gobierno (Consejos, Cortes Supremas, etc.), algo que en muchos casos se ha censurado por presentar rasgos de “corporativismo”.

#### **Proyecto de la Fiscalía Regional Metropolitana Sur, del Ministerio Público. Chile.**

La Fiscalía Regional Metropolitana Sur, diseñó un proceso de atención de usuarios, que tenía como una de sus metas el cumplimiento puntual del horario de citación. El proceso diseñado e implementado consistió en un protocolo de recepción, atención y derivación de público con un nivel de servicio medible, que distinguía entre el público

que llegaba producto de una citación previa, de aquellos que no tenían citación, y que es conceptualizado como “demanda espontánea”. Para apoyar tal protocolo, se diseñó e implementó una plataforma informática para el manejo y registro de la información, la cual es operada por la persona que recibe al público y por la persona que atiende o entrevista a los usuarios, plataforma que además permite registrar en línea datos como la hora de llegada del usuario, la hora de inicio y fin de la entrevista, la persona que atiende o entrevista al usuario y el lugar en que ello sucede. El sistema permite conocer en línea el número de usuarios que están siendo entrevistados o atendidos, dónde y quién los está atendiendo, el número de personas que esperan, así como tener imágenes en línea de la sala de recepción y espera del público. Adicionalmente, se diseñó y aplicó una encuesta estadísticamente representativa de la satisfacción y percepción del público que es atendido, lo que es un valioso instrumento para mejorar permanentemente la calidad de la atención prestada. Los resultados registrados desde el 16 de junio al 20 de diciembre de 2005 consignaban que en un 91% de los casos fue posible cumplir la promesa de “atender puntualmente, con espera máxima de 10 minutos”. En ese período se atendieron personalmente a 17.977 personas, de las cuales 10.750 habían concurrido producto de una citación (60% del total), y las restantes 7.277 correspondían a la “demanda espontánea”. En promedio, cada una de las entrevistas o resolución de consultas efectuadas duró 53 minutos.

#### **Experiencias y buenas prácticas.**

- **Chile. *Funcionamiento de la Fiscalía Regional Metropolitana Sur, del Ministerio Público.***

#### **Fuentes Documentales o Bibliográficas**

Crown Prosecution Service Inspectorate (HMCPSI). [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk).  
<http://www.hmcpsi.gov.uk/> <http://www.hmcpsi.gov.uk/reports/reports.htm> (BP)

Hernández, Cristian. “Funcionamiento de la Fiscalía Regional Metropolitana Sur, del Ministerio Público de Chile”. Ponencia presentada en Santa Cruz, Bolivia. Mayo de 2006. [www.cejamerica.org](http://www.cejamerica.org) (BP)

#### **7.7. Defensa pública y sistema de justicia gratuita**

Por las mismas razones que acabamos de indicar a propósito de la Fiscalía traemos aquí algunos elementos en aquello que es más próximo al objeto del presente estudio. La defensa pública es una herramienta capital para facilitar el acceso a la justicia de los desfavorecidos y tienen un efecto directo en la cohesión social. Aquí nos referimos brevemente a la defensa pública llevada a cabo por funcionarios públicos, o a su equivalente sistema europeo basado en contratar a abogados del sector privado. Un ejemplo de sólido sistema, por el lado europeo, es el de Inglaterra y Gales, si bien resulta caro y corre el riesgo de sobredimensionar la asistencia jurídica (en correspondencia con la elevada influencia de los colegios de abogados como grupo de presión). La defensa pública de algunos estados de Brasil (Río de Janeiro) parece funcionar relativamente bien, aunque no hemos podido documentar su práctica. En general, hay un movimiento de refuerzo de las defensas públicas en Latinoamérica, que resulta vital para contrarrestar el fortalecimiento del Ministerio Público que acarrió la reforma procesal penal.

**La Defensoría Penal Pública chilena.** El Modelo de la Defensa Penal Pública ofrece a los usuarios: a) Acceso universal; b) Servicios profesionales gratuitos y cobro de arancel a quienes puedan pagarlo; c) Se garantiza el derecho a defensa desde las primeras actuaciones del procedimiento, siendo requisito de validez la presencia del defensor; d) Sistema de prestación mixto: funcionarios y licitados; e) Se crean

aspectos relevantes e innovadores, como el Sistema de selección para asumir como defensor penal público; Estándar de desempeño del defensor; Sistema de Inspecciones; Auditorías externas; y Profesionales de la Administración en la jerarquía institucional; f) Se define un Modelo de Gestión homogéneo: “Cobertura y Calidad”; g) Se define un modelo de “Apoyo a la Gestión de la Defensa”, compuesto por una Delegación de facultades a las regiones; un sistema de Peritajes de la defensa; un sistema de Atención de Testigos e Imputados; capacitadores que ofrezcan consultas y apoyo técnico a defensores; Asesoría profesional de periodistas en cada región; y Creación de un Sistema de Gestión Informático (SIGDP); y h) Se coloca como elemento central el uso intensivo de las TIC. La Prestación de defensa penal se cumple a través de un sistema mixto integrado por: (a) Funcionarios Públicos pertenecientes al Servicio, denominados Defensores Locales; y (b) Abogados Privados que suscriben contrato por 3 años, generado en virtud de un proceso de licitación. Aunque por regla general la defensa penal pública es gratuita, existe un sistema de aranceles, de actualización anual, que se aplican a quienes recurren a la institución, pero tienen recursos para cancelar parcial o totalmente el servicio. Su objetivo es focalizar el gasto público. El modelo de defensa penal pública establece que todos los defensores deben cumplir un conjunto de estándares básicos para garantizar prestación de calidad en todas las etapas del nuevo procedimiento penal: a) Defensa; b) Dignidad del imputado; c) Información; d) Prueba; e) Recursos; f) Plazo razonable; g) Principios del sistema acusatorio; y h) Libertad. Y se evalúa el cumplimiento de estos estándares a través de inspecciones internas, auditorías externas y reclamos.

#### **Experiencias y buenas prácticas.**

- **Defensoría Penal Pública**

#### **Fuentes Documentales o Bibliográficas**

Defensoría Penal Pública. *Estándares Básicos para el Ejercicio de la Defensa Penal Pública*. 2003. <http://www.defensoriapenal.cl/archivos/1080312794.pdf> (BP)

Ortiz Díaz, J. “La Defensoría Penal Pública en Chile” En *Encuentro Internacional de Redes - Eurosocietal – Justicia*. Cartagena de Indias, Colombia: 2006 (BP)

### **7.8. Reformas procesales**

Como los sistemas de gobierno, las reglas procesales constituyen una pieza fundamental a la hora de explicar el estado de un sistema de justicia y los límites y posibilidades de los proyectos de reforma. Siendo ese el caso, rara vez se analizan de forma prospectiva los efectos de la reforma en términos de los incentivos que crea y los resultados que produce, y por supuesto es excepcional que se lleve a cabo una evaluación de sus efectos (de los no deseados y los deseados, al menos por contraposición con los pretendidos). De ahí que sea tan frecuente tropezar con la misma piedra y se sucedan con tanta inmediatez “cambios de los cambios” legislativos. Varios han sido los cambios de la legislación procesal acaecidos en los últimos tiempos, y aquí sólo reseñaremos algunos, sin otra pretensión que la de ilustrar este fenómeno.

Las reformas procesales no siempre producen los resultados pretendidos, especialmente cuando se mantiene una organización disfuncional de los órganos judiciales. De hecho, no es infrecuente que la organización intente neutralizar la reforma, como ocurrió en América Latina con la reforma procesal penal al inicio. En algunos países de ella se optaba por la oralidad, pero se mantuvo una estructura organizativa y administrativa que fortalecía la escritura. El expediente tradicional se mantenía y los funcionarios, en un intento por mantener su puesto de escribientes

fortalecían la escritura y con ello la reforma terminaba por neutralizarse. Cuando se realiza una reforma procesal debe adaptarse la organización a las exigencias propias del sistema por el que se opte.

**La reforma procesal penal en Latinoamérica.** En general, parece que su balance es positivo, sobre todo en países, como Chile, donde la situación previa era tal que el mismo juez instructor era a la vez quien dictaba sentencia. Pero no está tan clara la mejora en lugares donde esa separación entre juez instructor y de sentencia ya existía. Un plus central de la reforma es la incorporación del principio de oportunidad, que puede arrojar buenos resultados, pero requiere una fiscalía sólida y bien organizada y ausencia de corrupción. A nuestro entender, todavía están pendientes de evaluar debidamente los efectos de la reforma procesal penal, aunque existen avances notables realizados o promovidos de manera destacada por el CEJA y otras instituciones. Sabedores de que la reforma procesal penal en la región está muy ampliamente documentada en otros proyectos no haremos más referencia a ella aquí, sino que nos remitimos a dichas fuentes.<sup>82</sup>

**Juicios rápidos penales.** El año 2003 entraron en funcionamiento en España este tipo de juicios para determinados delitos (in fraganti), como tráfico de drogas, conducción bajo influencia de bebidas alcohólicas y delitos similares, en los que la condena potencial no superaba los 5 años. En algunos casos, el infractor sale del juzgado en menos de 48 horas pero, a diferencia de la situación precedente, con una sentencia en conformidad de hasta dos años (que es el mínimo para entrar en prisión, salvo reincidencia). En caso de no haber conformidad, en menos de 15 días puede haber una sentencia de un Juzgado de lo Penal. Su alcance se limita a un subconjunto de delitos relativamente reducido (menos del 10%) pero de gran alarma social ante la impunidad de ver que el delincuente “entra por una puerta y sale por la otra” sin sentencia alguna en el momento y muy improbable mucho tiempo después. El balance ha sido positivo –aunque no tanto como se esperaba y podría conseguirse-- y de los aciertos y errores de esta experiencia se puede aprender.

**Inmediación y oralidad.** La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil española, que entró en vigor en enero de 2001 es una experiencia con un claro resultado positivo, aunque con efectos secundarios importantes, debidos en su casi totalidad a problemas de imprevisión y escasez de la dotación presupuestaria.

#### Experiencias y buenas prácticas.

- España. *La reforma procesal civil*
- Chile. *La reforma procesal penal*

#### Fuentes Documentales o Bibliográficas

Ministerio de Justicia Francés. *Dossier de Presse: Projet de Loi relatif à la réforme du divorce*. 2004. <http://www.justice.gouv.fr/presse/conf090703.htm> (BP)

Parmentier, S., Fijnaut, C. y Van Daele, D. "From Sisyphus to Octopus: Towards a Modern Public Prosecutor's Office in Belgium" en *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice.*, 8(3), 154-186, Netherlands: Kluwer Law International. 2000.

[http://www.springerlink.com/\(hl0zrq45uyrkon45csi0ao55\)/app/home/contribution.asp?referrer=parent&backto=issue,2,8;journal,20,28;linkingpublicationresults,1:105301,1\(BA\)](http://www.springerlink.com/(hl0zrq45uyrkon45csi0ao55)/app/home/contribution.asp?referrer=parent&backto=issue,2,8;journal,20,28;linkingpublicationresults,1:105301,1(BA))

<sup>82</sup> Un punto de información indispensable, a este respecto, es el sitio web del CEJA, [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

## 7.9. Otras buenas prácticas

Señalamos a continuación una mera referencia a otras buenas prácticas cuya ubicación no resulta fácil en las secciones anteriores y no aparecen documentadas en el capítulo 2 (Relación de Buenas Prácticas).

- Centros especializados en el análisis de la justicia. Es el caso de los bien conocidos Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA) y Nacional Center for State Courts (NCSC) en Estados Unidos, cuyas referencias son profusas en este estudio (donde además se indica la forma de contactar con ellos), y, aunque de menor tamaño, con un alto contenido investigador, el L'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari (IRSIG-CNR).<sup>83</sup> Decididamente este tipo de iniciativas (que también son buenas prácticas y experiencias) están muy necesitadas de reforzamiento (financiero e institucional) y propagación en otros países o regiones, porque sólo con el conocimiento se mejorará la justicia, de la misma forma que sucede con la sanidad o la educación.
- Magistrados de enlace. Existen en varios países europeos (por ejemplo, en España, Francia, Inglaterra, Alemania o Italia). Esta figura ha mejorado de manera muy sensible la cooperación jurídica internacional. La evolución reciente ha hecho de esta figura verdadera "célula de recopilación de la inteligencia sobre el crimen organizado en los Balkanes", entre otros ejemplos de aportaciones.
- Premios a proyectos de buenas prácticas. Es este un tipo de práctica que existe en varios países. Por citar algunos casos, en Brasil, el premio Claudia ([http://claudia.abril.com.br/premioclaudia/leiamais\\_98\\_suelipini.shtml](http://claudia.abril.com.br/premioclaudia/leiamais_98_suelipini.shtml)) o el Crystal Scales of Justice, o "Balance de Cristal", del CEPEJ (Consejo de Europa [http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/events/EDCJ/Cristal/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/events/EDCJ/Cristal/default_en.asp)). Es un método que fomenta la emulación y ayuda a que los involucrados que estén motivados den de sí lo que pueden, más de lo que habitualmente se espera de ellos, fomentando la llamada "proactividad".
- Jurisdicciones interregionales especializadas (J.I.R.S.) en Francia. Se trata de jurisdicciones especializadas para combatir, a escala regional, el crimen organizado y las formas de delincuencia más graves.
- Las consultas médico-judiciales en Francia. Se producen en centros médicos vinculados por acuerdos locales a la justicia, para desempeñar las labores de medicina forense sin pertenecer al Ministerio de Justicia.
- Modelo francés de Policía Judicial. Está basado en programas de capacitación y selección de parte de la policía, para hacer de ellos los únicos habilitados por la justicia para desempeñar labores judiciales. Hay un extenso sistema de evaluación, anotación y, en su caso, retiro de la habilitación judicial.

<sup>83</sup> L'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari (IRSIG-CNR) fue creado en 1992 para promover la investigación teórica y empírica en un campo poco desarrollado en Europa como es el de la justicia desde la perspectiva de las ciencias sociales (con énfasis especial en ciencia política). Su director, Prof. Dr. Giuseppe Di Federico es seguramente el intelectual que más ha contribuido al desarrollo de este campo en Europa. Aunque reducido en número, su grupo de investigadores es de elevada calidad (Contacto con el Instituto tel. (+39) 051 27 56 211 fax (+39) 051 26 02 50, Via Zamboni, 26 - 40126 Bologna, <http://www.irsig.cnr.it>). IRSIG fue el promotor de la European Research Network on Justice Systems, que agrupa a varios centros de investigación europeos que trabajan en esa materia.

## 8. OBSERVACIONES FINALES

*Prácticas de mayor impacto.* Cada país tiene sus prioridades, por lo que no es factible identificar muchas prácticas que gocen del mismo máximo interés común. Con todas las cautelas, las siguientes pudieran considerarse prácticas de mayor impacto o mayor grado de generalización en Latinoamérica, en lo concerniente al objeto de este trabajo, y serían aplicables a todos los componentes del sistema de justicia, y en especial a los tribunales, fiscalía y defensoría pública (tanto si se produce por funcionarios públicos o por abogados privados en régimen de financiación pública).

- El establecimiento de un sistema de información, y en particular de estadística judicial, como condición indispensable para poder diagnosticar, adoptar políticas y evaluar sus efectos pretendidos e indeseados. Un subproducto del sistema de información son los indicadores que sirven, entre otros cometidos, para evaluar y medir el desempeño, los efectos de una reforma legislativa o una medida de política pública y cualquier otro extremo.
- La evaluación del desempeño, tanto individual como institucional.
- El reforzamiento de la defensa pública y la extensión de sus cometidos a asuntos no penales. Se trata de una forma de aumentar el acceso a la justicia y fomentar la cohesión social.
- Si no la certificación propiamente dicha, cuyo coste es elevado y el alcance reducido, la adopción de la metodología y el enfoque como tal que subyacen tanto a la certificación como a la denominada gestión de calidad total son de un elevado potencial
- El fomento de la participación organizada y sistemática de la sociedad civil, que además de otros beneficiosos efectos, puede disciplinar prácticas corruptas o autocomplacientes
- Los programas de asistencia a las víctimas, y en particular la violencia doméstica y violencia sobre la mujer.
- Los programas relativos a menores, en especial, de aquellos que persisten en las infracciones. Su importancia radica en la amplitud de la (numerosa) población sobre la que actúa y los efectos futuros que acarrearán no actuar sobre los menores ahora.
- La adopción de mecanismos que recojan sistemáticamente las percepciones de los usuarios acerca de lo bien o mal que los tribunales cubren sus necesidades. Hay distintas formas de llevar a cabo esta recogida de información sin demasiados medios; por ejemplo, mediante encuestas a usuarios que cumplimenten boletines en las oficinas, o vía Internet (incluyendo el registro y análisis de las quejas). Además de detectar problemas, proporcionan sugerencias para mejorar la calidad percibida por operadores y usuarios y, en no pocas ocasiones, limitar posibles conductas indebidas de los distintos operadores.
- Reclamaciones y juzgados de pequeñas cuantías, como forma de facilitar mecanismos eficaces de reducido coste.
- Fomento de mecanismos de composición y alternativas a solución judicial de los conflictos. Es un tema de enorme importancia que apenas ha sido citado en el presente documento porque desborda su alcance.

*Propuestas para la profundización del análisis.* Aquellas prácticas analizadas en el presente estudio que gocen de mayor interés (explicitado) por los distintos países debieran ser objeto de un análisis más detenido, algo que es predicable de todas o gran parte de las que acabamos de definir como prácticas de mayor impacto. De otra parte, aunque esperamos que las prácticas aquí examinadas sean suficientes para mostrar un amplio abanico de posibilidades y reflejar otras, merece la pena hacer una

revisión de la situación de otros países cuyos sistemas de justicia no se han podido examinar debidamente debido al corto plazo de ejecución del estudio o a falta de respuesta de algunos organismos que forman parte del consorcio Eurosocietal.

*Propuesta de Encuentro Euro-Latinoamericano.* Para que el proyecto Eurosocietal consiga mayores éxitos, en lo concerniente al objeto del presente documento, sería conveniente promover la celebración de una conferencia Euro-Latinoamericana sobre una reducida serie de temas (digamos, una docena), y encargar a dos expertos de cada país la preparación de un documento para su discusión que haga un inventario de buenas prácticas en sus respectivos países, al estilo de las definidas en este documento. Uno de esos expertos debiera ser miembro de la corte suprema o quien asuma el gobierno de la justicia en el país. No sería aconsejable incluir un gran número de países de cada región, para hacer operativo el encuentro; quizá con 8 países por región sería más que suficiente, sin perjuicio de que se convocase a los demás países a asistir o actuar como comentaristas, completando el cuadro con la experiencia de sus países. Lo ideal sería que esa docena de campos fuera prefijada por los países demandantes de asistencia técnica provista por la cooperación, a partir de lo que los responsables de los distintos componentes del sistema de justicia (incluyendo la sociedad civil) consideren como prioridades o áreas de urgencia. Estos encuentros, además de trasvasar conocimiento acerca de cómo resuelve cada país problemas presentes en otros, proporciona vínculos directos entre los responsables, algo que facilitará el ulterior intercambio. Además, ayudará a definir mejor el grado de consenso de un Manual de buenas prácticas en la justicia en las materias objeto del presente estudio.

*Uso de la información recopilada como herramienta de cohesión social.* Prácticamente todas las prácticas que se recogen en el presente documento debieran incluirse en un programa de formación, fortalecimiento institucional y promoción de la cohesión social en América Latina. El formato recomendable sería de talleres de trabajo, de forma que se asegure su carácter operativo y participativo y el máximo aprovechamiento. En todo caso, debe asegurarse la participación de personas de Latinoamérica y Europa, con una representación plural de los distintos operadores —en especial de sus responsables— y de la sociedad civil.

## BIBLIOGRAFÍA

Aarnio, Aulis; Liljeroos, Heikki; Laukkannen, Safari y Raitio, Juha. "Quality and Justice in Finland" En *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, 169-21. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003.

Abrego, A. y Flores, D. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. *Promoción de la contraloría social entre la población víctima de la violación de acceso a la justicia*. Bolivia. 2006. <http://www.csj.gob.sv/>

Acuerdo de 3 de diciembre de 2003, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 2/2003, para el cumplimiento de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, en lo relativo a las retribuciones variables por objetivos de los miembros de la Carrera Judicial" En *Boletín Oficial del Estado* 301: 17 de diciembre de 2003.

Aikman, Alexander. *Total Quality Management in the Courts*. National Center for State Courts, 1994.

Albers, P. "Supervision of the Judiciary and the Role of the Judge in the Development of Quality Criteria." *Trema* 24, no. 4 (2001): 16-19.

Albers, Pim. Combating delays in judicial proceedings in the Netherlands". En European Commission For The Efficiency Of Justice (Cepej). *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*. Strasbourg, 8 April 2004.  
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2005\)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2005)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6)

Alianza Ciudadana Pro Justicia. *Audito ciudadano de la Justicia Penal en Panamá*. Panamá. <http://www.alianzaprojusticia.org.pa/>

Audit Commission. *Victims and Witnesses: Providing Better Support. Criminal Justice National Report*. Reino Unido: Audit Commission Publications, 2003. [www.audit-comission.gov.uk](http://www.audit-comission.gov.uk)

Auditoria Social al Sistema de Justicia. *Proyecto de Auditoria Social al Sistema de Justicia*. <http://www.auditoriajudicial.org.pe/master.html>

Baldwin, J. "Assessing Court Procedures: The Consumers' Perspective" En *Seminar on the "Quality of Justice"*. Brussels: European Commission, 22 March 2002.

Baldwin, J. y Cunnington, R. "The Crisis on Enforcement of Civil Judgments in England and Wales" *Public Law* (2004): 305-328.

Baldwin, John. *Monitoring the Rise of the Small Claims Limit: Litigants' Experiences of Different Forms of Adjudication*. London: Lord Chancellor's Department, Research Secretariat, 1997.

Banco Mundial. *Argentina. Evaluación del Sector Jurídico y Judicial*. Reporte preparado por María Dakolias y Luis Sprovieri, en colaboración con Giuseppe Di Federico et.al. Washington, DC: Banco Mundial, 2002, p. 34-36.

Banco Mundial. *Judicial Reform and Economic Development: A survey of the Issues*. [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

Banco Mundial; Anderson, James H. y Gray, Cheryl W. "Transforming Judicial Systems in Europe and Central Asia" En *Paper for ABCD Conference*. San Petersburgo: Enero de 2006.

<http://siteresources.worldbank.org/INTDECABC2006/Resources/cherylgray.PDF>

Barendrecht, M. "Quality Management for Courts: Trends and questions for a Reflection Break" *Trema* 24, no. 4 (2001): 56-61.

[http://rechten.uvt.nl/barendrecht/Tekstbestanden\\_wetenschappelijk/quality\\_management\\_for\\_courts.PDF](http://rechten.uvt.nl/barendrecht/Tekstbestanden_wetenschappelijk/quality_management_for_courts.PDF).

Bauer, M. y Graf, C. "Judicial Electronic Data Interchange in Austria" En *Justice and technology in Europe: How ICT is changing the judicial business*, editado por Contini, F. y Fabri, M., 103-123. The Hague: Kluwer Academic Publishers, 2001.

[http://www.irsig.cnr.it/map\\_national\\_docs/Austria/Austria\\_JEDI\\_Report.pdf](http://www.irsig.cnr.it/map_national_docs/Austria/Austria_JEDI_Report.pdf)

Benavides, Víctor y Rodríguez, Edgar. *Mejoramiento en la Gestión Gerencial del Despacho Judicial*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo 2006.

[www.organojudicial.gob.pa](http://www.organojudicial.gob.pa)

Bericht der Sachverständigenkommission, "Justiz Bremen Im Benchmark", Übergabe des Endberichtes an den Präsidenten des Senates, Herrn Bürgermeister Dr. Henning Scherf. am 17. 12. 2002 im Rathaus Bremen - Zusammenfassung der Ergebnisse - Bremen, diciembre 2002, [www.justiz.bremen.de](http://www.justiz.bremen.de)

Blankenburg, E. "Measuring the Legitimacy of Judicial Procedure" *Trema* 24, no. 4 (2001): 6-7.

Borrero Restrepo, Gloria María. *Alianza entre el Sector Privado y la Sociedad Civil en la Corporación Excelencia en la Justicia -CEJ-*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo 2006. [www.cej.org.co](http://www.cej.org.co)

Borzov, Ivana. Backlogs and delays. Report of the Czech Republic". En European Commission For The Efficiency Of Justice (Cepej). *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*. Strasbourg, 8 April 2004.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2005\)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2005)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6)

Brianti de Mayer, S. "La Efectividad de las Entrevistas Personales con los Empleados" En *Gestión Judicial aplicación de nuevas tecnologías*.

2006. <http://www.gestionjudicial.net/home1.htm>

Caballero de la Torre, Manuel. *Lexnet: Un sistema de información para la notificación telemática y la cooperación*. 2004.

[http://www.csi.map.es/csi/tecniomap/tecniomap\\_2004/comunicaciones/tema\\_04/4\\_021.pdf](http://www.csi.map.es/csi/tecniomap/tecniomap_2004/comunicaciones/tema_04/4_021.pdf)

Caballero Juárez, J.; Díaz, V. y Villanueva, E. *Derecho de acceso a la información judicial*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006. <http://www.limac.org.mx>

Cardoza Ayala, Miguel Ángel. *Establecimiento de Centros de Atención al Usuario (CAU)*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. [www.csj.gob.sv](http://www.csj.gob.sv)

Cardoza Ayala, Miguel Ángel. *Establecimiento de Tribunales Pluripersonales*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo 2006. [www.csj.gob.sv](http://www.csj.gob.sv)

Crown Prosecution Service Inspectorate(HMCPSI). [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)  
<http://www.hmcpsi.gov.uk/> <http://www.hmcpsi.gov.uk/reports/reports.htm>

Ceja. "Iniciativas comparadas para mejorar la gestión judicial" En *Seminario internacional sobre Experiencia de Reforma de Gestión Judicial*. Santiago de Chile: 20 al 22 de agosto de 2002.

Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada *Proyecto de gestión de riesgo con jóvenes infractores en España*. 2006.  
<http://www.gencat.net/justicia/temes/cejfe/index.html>

Chayer, Héctor. *La creación de la Oficina de NN en Rosario: un proceso exitoso*. 2002.  
[http://www.cejamerica.org/doc/documentos/ar\\_ofi\\_rosario.pdf](http://www.cejamerica.org/doc/documentos/ar_ofi_rosario.pdf)

Chayer, Héctor; Garavano, Germán C.; Otamendi, Santiago y Scotto, Mariano. *Unidad fiscal de investigación de delitos con autores ignorados: una propuesta de organización*. 2002.  
[http://www.foresjusticia.org.ar/investigaciones/articulos/articulos\\_2002/AutoresNN.PDF](http://www.foresjusticia.org.ar/investigaciones/articulos/articulos_2002/AutoresNN.PDF)

Church, T. W. *A Consumer's Perspective on the Courts*. Melbourne, Australia: Institute of Judicial Administration Incorporated, 1990.

Clément, Pascal. *La Fondation pour le Droit Continental*. 2006.  
<http://www.justice.gouv.fr/presse/>

Comisión Andina de Juristas. *Proyecto de Auditoría Social al Sistema de Justicia*. 2005. <http://www.auditoriajudicial.org.pe/>

Comisión Andina de Juristas. *Reforma Judicial en la Región Andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?* Lima: CAJ, 2000

Consejo de Europa. Council of Europe. Committee of Ministers. *Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers to members states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law*. 2003.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/COE200316.pdf>

Consejo de Europa. Council of Europe. Committee of Ministers. *Recommendation Rec(2003)17 of the Committee of Ministers to members states on enforcement*. Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2003 at the 851st meeting of the Ministers' Deputies  
<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/COE200317.pdf>

Consejo de Europa. Council of Europe. Consultative Council of European Judges. *Opinion No. 3 of the Consultative Council of European Judges to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe On the principles and rules governing judge's professional conduct, in particular ethics, incompatible behavior and impartiality*. 2002.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/CCJEJudicialEthics.pdf>

Consejo de la Abogacía Europea. *Conferencia Comunicación Electrónica y la Abogacía en Europa*. Madrid. 2005.  
[http://www.ccbe.org/doc/it\\_conference/documents/es/e\\_communication\\_questionnaire\\_es.pdf](http://www.ccbe.org/doc/it_conference/documents/es/e_communication_questionnaire_es.pdf)

Consejo de la Magistratura (Argentina). *Proyecto de desarrollo de Juzgado Modelo (Projum). Resumen ejecutivo*. 2005. <http://www.pjn.gov.ar/>  
<http://www.foresjusticia.org.ar/investigacion-detalle.asp?IdSeccion=18&Accion=Concluidas&IdDocumento=67>

Consejo de Ministros de España. *Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Transparencia Judicial*. 21 de octubre de 2005.  
[http://www.belt.es/legislacion/reciente/pdf/Plan\\_tras\\_judicial.pdf](http://www.belt.es/legislacion/reciente/pdf/Plan_tras_judicial.pdf)

Consejo General del Poder Judicial. *Convenio de Colaboración de Creación del Observatorio de Violencia Doméstica y de Género*. 2002.  
<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>

Consejo General del Poder Judicial. *Estadísticas y actividad judicial*. (informes anuales)  
<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>

Consejo General del Poder Judicial. *Memoria del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género desde su Creación el 26-9-02 al 15-3-04*. 2004  
<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>

Consejo General del Poder Judicial. *Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género*.  
<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>

Consejo General del Poder Judicial. *Presentación del Acuerdo que Aprueba los Módulos de Trabajo de Jueces y Magistrados*. 2003.  
<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>

Consejo General del Poder Judicial. *Programa Educando en Justicia*. 2004.  
<http://www.poderjudicial.es/>

Consejo General del Poder Judicial. *Unidad de Atención al Ciudadano*.  
<http://www.poderjudicial.es/>

Consejo General del Poder Judicial. *Valoración del Desempeño de Jueces y Magistrados, "un Proyecto para el Cambio y la Modernización de la Justicia"*. España: 2003.  
<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>

Contini, F. y Fabri, M. *Justice and technology in Europe: How ICT is changing the judicial business*. The Hague: Kluwer Academic Publishers, 2001.

Costa Rica. Poder judicial. Departamento de Planificación. Sección de Estadística. *Compendio De Indicadores Judiciales 2000 – 2004*. Marzo, 2006. (Informes Anuales).  
[http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/compendio\\_indicadores\\_2000-2004.pdf](http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/compendio_indicadores_2000-2004.pdf)

Council of Europe. European Commission for the Efficiency of Justice. *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case*

backlogs. CEPEJ (2004) (5) (D1). 2004.

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/PracticalWaysofCombatingDelays.pdf>

Council of Europe. European Commission for the Efficiency of Justice. *Time Management Checklist*. CEPEJ (2005) 12 REV. 2005.

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/CEPEJTimeManagementChecklist.pdf>

Criminal Justice System. *Criminal Case Management Framework*. Reino Unido: Criminal Justice System; Home Office; Crown Prosecution Service y Department for Constitutional Affairs, 2004. [www.cjsonline.org/framework](http://www.cjsonline.org/framework)

Criminal Justice System. *Criminal Justice Reform: Working Together: Implementing the CJS Capacity Review*. Reino Unido: Office for Criminal Justice Reform. [ocjrenquiry@cjs.gsi.gov.uk](mailto:ocjrenquiry@cjs.gsi.gov.uk)

Criminal Justice System. *Cutting Crime, Delivering Justice: A Strategic Plan for Criminal Justice 2004-08*. Reino Unido: The Stationery Office, 2004. [www.tso.co.uk/bookshop](http://www.tso.co.uk/bookshop) [ocjrenquiry@cjs.gsi.gov.uk](mailto:ocjrenquiry@cjs.gsi.gov.uk)

Criminal Justice System. *Inspection Reform: Establishing an Inspectorate for Justice, Community Safety and Custody: Policy Statement*. Reino Unido: Criminal Justice System; Home Office; Crown Prosecution Service y Department for Constitutional Affairs, 2005.

Criminal Justice System. *The Code of Practice for Victims of Crime: A Guide for Victims*. Reino Unido: Office for Criminal Justice Reform, 2006. [www.cjsonline.gov.uk](http://www.cjsonline.gov.uk)

Criminal Justice System. *The Criminal Justice System. Business Plan 2006 - 07*. Reino Unido: Office for Criminal Justice Reform, 2006. [www.cjsonline.gov.uk](http://www.cjsonline.gov.uk)

Crown Prosecution Service y Association of Chief Police Officers. *Householders and the Use of Force Against Intruders: Joint Public Statement from the Crown Prosecution Service and the Association of Chief Police Officers*. Reino Unido: Crown Prosecution Service y ACPO. [publicitybranch@cps.gsi.gov.uk](mailto:publicitybranch@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service y Association of Chief Police Officers. *Disclosure: Experts' Evidence and Unused Material. Guidance Booklet for Experts*. Reino Unido: CPS Corporate Communication Team, 2006. [hgpolicy@cps.gsi.gov.uk](mailto:hgpolicy@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Are you a victim of crime?* Reino Unido: CPS Corporate Communication Team. [publicitybranch@cps.gsi.gov.uk](mailto:publicitybranch@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *CPS Domestic Violence: Good Practice Guidance*. Reino Unido: CPS Domestic Violence Publications CPS National Domestic Violence Implementation Team, 2005. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)  
<http://www.cps.gov.uk/publications/reports/index.html>

Crown Prosecution Service. *Crown Prosecution Service. Business Plan 2006 - 07*. Reino Unido: Crown Prosecution Service. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)  
[publicitybranch@cps.gsi.gov.uk](mailto:publicitybranch@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Crown Prosecution Service. Business Strategy 2005 - 08*. Reino Unido: Crown Prosecution Service. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Deaths in Custody*. Reino Unido: Crown Prosecution Service, 2005. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk) [publicitybranch@cps.gsi.gov.uk](mailto:publicitybranch@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Dignity at Work. Standards of Behaviour in the Crown Prosecution Service*. Reino Unido: CPS Communications Branch, 2001.

Crown Prosecution Service. *Domestic Violence: Policy for Prosecuting Cases of Domestic Violence*. Reino Unido: CPS Corporate Communication Team, 2005. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk) [publicitybranch@cps.gsi.gov.uk](mailto:publicitybranch@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Guidance on Prosecuting Cases of Racist and Religious Crime*. Reino Unido: Equality & Diversity Unit y Policy Directorate, 2003. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk) [publicitybranch@cps.gsi.gov.uk](mailto:publicitybranch@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Homophobia. Policy for Prosecuting Cases With Homophobic Element*. Reino Unido: Equality & Diversity Unit and Policy Directorate, 2002. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk) [publicitybranch@cps.gsi.gov.uk](mailto:publicitybranch@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Just Deserts* DVD. Reino Unido: Crown Prosecution Service, 2004. [publicitybranch@cps.gsi.gov.uk](mailto:publicitybranch@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Prosecutions: The decision to prosecute*. Reino Unido: Crown Prosecution Service, 2004. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Racist & Religious Crime – CPS Prosecution Policy*. Reino Unido: Equality & Diversity Unit y Policy Directorate, 2003. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk) [publicitybranch@cps.gsi.gov.uk](mailto:publicitybranch@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Rape. Policy for Prosecuting Cases of Rape*. Reino Unido: Crown Prosecution Service. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk) [publicitybranch@cps.gsi.gov.uk](mailto:publicitybranch@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *The Code for Crown Prosecutors*. Reino Unido: Crown Prosecution Service, 2004. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk) [publicitybranch@cps.gsi.gov.uk](mailto:publicitybranch@cps.gsi.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Witnesses and Best Evidence: About your meeting with the CPS Prosecutor: Who will be at the meeting; The purposes of the meeting; Matters that you should be aware of*. Reino Unido: Crown Prosecution Service, 2002. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)

Crown Prosecution Service. *Your Meeting with the Crown Prosecution Service*. Reino Unido: Crown Prosecution Service. [www.cps.gov.uk](http://www.cps.gov.uk)

De Riemaeker, Xavier. "Dysfunctions within a court: how to highlight them, how to respond to them. The experience of Belgium" En sesión de estudio *Dysfunctions within a court: how to highlight them? How to respond to them?* The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Estrasburgo: 30 de noviembre de 2004.

Defensoría Penal Pública. *Estándares Básicos para el Ejercicio de la Defensa Penal Pública*. 2003. <http://www.defensoriapenal.cl/archivos/1080312794.pdf>

Department for Constitutional Affairs. "Average Time From Arrest To Sentence for Persistent Young Offenders: February 2006" en *Statistics on Persistent Young Offenders Statistical Bulletin* 05 (2006). Inglaterra y Gales: Economics and Statistics Division of the Department for Constitutional Affairs.

[www.dca.gov.uk/statistics/statpub.htm](http://www.dca.gov.uk/statistics/statpub.htm) [www.youth-justice-board.gov.uk/PractitionersPortal/PracticeandPerformance/](http://www.youth-justice-board.gov.uk/PractitionersPortal/PracticeandPerformance/)

Depré, Roger; Plessers, Joris; Hondeghe, Annie; y Van Den Broeck, Edith. "Quality and Justice in Belgium" En *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, 25-48. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003.

Di Federico, Giuseppe. (Coord. and Ed.). (2005). *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe. Austria, France, Italy, Germany, The Netherlands and Spain*. Research Centre for Judicial Studies (CeSROG), University of Bologna, Italy.

European Committee on Legal Co-Operation. Committee of Experts on Information Technology and Law (CJ-IT), 25<sup>th</sup> meeting. *Report on the Use of Electronic Documents in the Justice Sector*. Strasbourg: 23-25 October 2001.  
[http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_co-operation/Operation\\_of\\_justice/Information\\_technology/Documents/Reports.asp - TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Information_technology/Documents/Reports.asp - TopOfPage)

Eurosocial. "Aportes a la reflexión desde la Unidad de Derechos Humanos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe" En *Diálogo sobre Justicia y Servicio Público*. Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 9, 10 y 11 de mayo de 2006.

Fabri, Marco; Jean, Jean P. ; Langbroek, Philip M. y Pauliat Hélène (Directores). *L'Administration de la Justice en Europe et L'Évaluation de sa Qualité*. Paris: Éditions Motchrestien, 2005.

Fabri, Marco; Langbroek, Philip M. y Pauliat Hélène (Research Directors). *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*. Research project coordinated by the Mission de Recherche Droit et Justice, Ministère de la Justice / CNRS – France, with the contribution of the European Commission. Institute of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University - The Netherlands. Istituto di Ricerca Sui Sistemi Giudiziari. Consiglio Nazionale Delle Ricerche. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003.

García de la Cruz Herrero, José. *Informe sobre la encuesta a todos los jueces magistrados en servicio activo*. Consejo General del Poder Judicial. 2006.  
<https://www.rexurqa.es/descarga/00-Encuesta%20Jueces.pdf>

García Ramírez, L. *Gestión de Tribunales Penales en Guatemala*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: 2006.

Gerlero, Mario Silvio. *Introducción a la Sociología Jurídica: actores, sistemas y gestión judicial*. Buenos Aires: David Grinberg Libros Jurídicos, 2006.

Gómez Álvarez, Rosa. *Calidad en la gestión de la oficina judicial*. Editorial Bosch. 2002.

Gonçalves de Melo Marinho, Carlos Manuel. "The Portuguese Experience" En sesión de estudio *Dysfunctions within a court: how to highlight them? How to respond to them?* The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Estrasburgo: 30 de noviembre de 2004.

González, Pedro Alberto. *e-Justicia. Gobierno electrónico de la Administración de Justicia*. Ponencia en seminario organizado por la revista Sociedad de la Información. Madrid: 3 de noviembre de 2004. <http://www.socinfo.info/seminarios/justicia/CGPJ.pdf>

Göth-Flemmich, Barbara. "Unreasonable delays". En European Commission For The Efficiency Of Justice (Cepej). *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*. Strasbourg, 8 April 2004. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2005\)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2005)7&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6)

Heers, Mireille, Schmieszek, Hans-Peter, Simons, Theo, Vrontakis, Michael. "Examination of problems related to the execution of decisions by national civil courts against the state and its entities in the Russian Federation". Report prepared for the European Commission for the Efficiency of Justice. (CEPEJ). Strasbourg, 9 December 2005. CEPEJ (2005) 8 <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&Command=com.instranet.CmdBlobGet&DocId=1007170&SecMode=1&Admin=0&Usage=4&IntranetImage=113739>

Henderson, K.; Shah, A.; Elena, S. y Autheman, V. *Regional Best Practices: Enforcement of Court Judgments*. IFES Rule of Law White Papers series, Banco Mundial. 2004. <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/WhitePaper5EnforcementofCourtJudgments.pdf>

Her Majesty's Courts Service. *Money Claim Online*. <http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/1046.htm>

Her Majesty's Court Service. *Her Majesty's Court Service: Business Plan 2006-07*. Reino Unido.

Her Majesty's Court Service. *Her Majesty's Court Service: Framework Document*. Reino Unido, 2005.

Her Majesty's Court Service. *HMCS Business Strategy*. Reino Unido, 2006.

Her Majesty's Court Service. *The Court Service Annual Report & Accounts 2004/2005*. [http://www.hmcourts-service.gov.uk/publications/annual\\_reports/court\\_service/index.htm](http://www.hmcourts-service.gov.uk/publications/annual_reports/court_service/index.htm)

Hernández, Cristian. *Funcionamiento de la Fiscalía Regional Metropolitana Sur, del Ministerio Público de Chile*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)

House of Commons Constitutional Affairs Committee. *The Courts: small claims. First Report of Session 2005-06*. 2005. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmconst/519/519.pdf>

[http://www.ncsconline.org/WC/Publications/KIS\\_AdmOCtTQMinCts.pdf](http://www.ncsconline.org/WC/Publications/KIS_AdmOCtTQMinCts.pdf)

Ilustre Colegio Nacional de Secretarios Judiciales. *Informe al Borrador de Real Decreto sobre Implantación en la Administración de Justicia del Sistema Informático de Telecomunicaciones Lexnet*. 2006. <http://www.coseju.com/noticias/informeLexnetCNSJ.pdf>

Jiménez Asensio, Rafael. "Administración de Justicia y Nuevas Tecnologías: Líneas de evolución de un proceso abierto" En *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas* 1, editado por Instituto Andaluz de Administración Pública, 63-80. 2005.

Joss, Blank. *Benchmarking in an International Perspective – An International Comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System*. Rotterdam: ECORYS-NEI, Labour & Social Policy, 2004.  
<http://www.ecorys.nl/publicaties/EE10407rap.pdf>

Kakalik, J. S. y otros. *An evaluation of judicial case management under the Civil Justice Reform Act*. Rand, The Institute for Civil Justice, 1996.

Kennett, W. *The Enforcement of Judgments in Europe*. Oxford (England); New York: Oxford University Press, 2000.

Kodek, Georg E. y Stelzer, Manfred. "Quality and Justice in Austria" En *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, 1-24. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003.

Kujanen, K y Marttila, R. "Judicial Electronic Data Interchange in Finland" En *Justice and technology in Europe: How ICT is changing the judicial business*, editado por Contini, F. y Fabri, M. 203-209. The Hague: Kluwer Academic Publishers, 2001.  
[http://hermes.irsig.cnr.it/map\\_national\\_docs/Finland/Finland JEDI Report.pdf](http://hermes.irsig.cnr.it/map_national_docs/Finland/Finland JEDI Report.pdf)

Lauwaars, F.C.; van der Doelen, F.C.J. y Weimar A. "Professional Quality: the Balance between Judicial Independence and Social Effectiveness" *Trema*, 24, no. 4 (2001): 43-48.

Leggatt, Andrew. *Tribunals for Users: One System, One Service*. Report of the Review of Tribunals. London: H.M.S.O, 2001.

Leibniz Center for Law. *Council for the Judiciary*. <http://www.leibnizcenter.org/projects/>

Lourdes Rodrigues, Ángela de y C. B. Lucas Moema de. *Conciliación en los Hechos de Familia. Tribunal de Justicia de Minas Gerais*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. <http://www.tjmg.gv.br/>

Madge, N. *Small Claims and Litigants in Person*. Franco-British Colloque. 2002.  
<http://www.courdecassation.fr/colloque2002/Madgepaper.htm>

Marín-Barnuevo, Diego, y Torsten Ehmcke. La revisión e impugnación de los actos tributarios en derecho alemán. *Crónica Tributaria* 108, 2003, páginas 9-22.

Mateos Guilarte, Isabel. "Proyecto W@nda: Hacia un entorno homogéneo de tramitación de expedientes en la Junta de Andalucía" En *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas* 1, editado por Instituto Andaluz de Administración Pública, 371-385. 2005.

Meinken, Rolf. *Sobre las Relaciones entre la Prensa y la Justicia en Alemania*. Encuentro Internacional de Redes - Eurosocietal – Justicia. Cartagena de Indias, Colombia: 2006.

Microsoft Corporation. *Casos de Éxito*, "Una Justicia Moderna y Ágil", Microsoft Corporation, 2004.

[http://www.microsoft.com/spain/enterprise/casestudies/cs\\_mjusticia01.aspx](http://www.microsoft.com/spain/enterprise/casestudies/cs_mjusticia01.aspx)  
[http://download.microsoft.com/download/1/f/3/1f383be8-69a8-4d19-94d2-ca9bfc2c619e/CS\\_MinisterioJusticia\\_ES\\_0504.pdf](http://download.microsoft.com/download/1/f/3/1f383be8-69a8-4d19-94d2-ca9bfc2c619e/CS_MinisterioJusticia_ES_0504.pdf)

Ministerio de Justicia de España. Subdirección General de Nuevas Tecnologías de la Justicia. *Módulo de Intercambio Genérico (MIG). Especificación de Construcción del Sistema V. 2.0.* Noviembre de 2005.

Ministerio de Justicia de España. Subdirección General de Nuevas Tecnologías de la Justicia. *Módulo de Intercambio Genérico (MIG). Especificación de Requisitos Software V. 2.0.* Noviembre de 2005.

Ministerio de Justicia Francés y homólogos en España, Alemania y Bélgica. *L'Interconnexion des Casiers Judiciaires.* 2004. <http://www.justice.gouv.fr/>

Ministerio de Justicia Francés. *Dossier de Presse: Projet de Loi relatif à la réforme du divorce.* 2004. <http://www.justice.gouv.fr/presse/conf090703.htm>

Ministerio de Justicia. *Lexnet. Servicio de presentación telemática de escritos y notificaciones.* <http://www.reicaz.es/reicaz-e/lexnet/lexnet.pdf>

Mora Mora, Luis Paulino y Solís Zelaya, Román. *Informe sobre Acceso a Información en el Poder Judicial Costa Rica.* Ponencia para seminario. México: 2002. [www.dplf.org/JIT/span/mx\\_access02/mx\\_access02\\_5.pdf](http://www.dplf.org/JIT/span/mx_access02/mx_access02_5.pdf)

Morillo, María Fernanda. *Veeduría Ciudadana de la Red de Justicia.* Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. [www.cld.org.ec](http://www.cld.org.ec)

National Audit Office. *Handling Small Claims in the County Courts.* Press Notice 23/96. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 271 1995/96. 1996. <http://www.nao.org.uk/pn/9596271.htm>

National Center for State Courts (NCSC). *Total Quality management in courts.* Williamsburg. 1994.

Navarro Solano, Sonia. "El Programa de Transparencia del Poder Judicial costarricense y el sitio: [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr)" en Seminario *Internet y Sistema Judicial en América Latina y el Caribe.* Julio 2003. [www.iijusticia.edu.ar/Seminario\\_Taller/Navarros.rtf](http://www.iijusticia.edu.ar/Seminario_Taller/Navarros.rtf)

Navarro Solano, Sonia. *El Programa de Transparencia del Poder Judicial Costarricense.* Ponencia en seminario. Sinaloa y Tabasco, México: 2004. [http://www.dplf.org/JIT/span/mx\\_access02/mx\\_access02\\_7.pdf](http://www.dplf.org/JIT/span/mx_access02/mx_access02_7.pdf)

Onkelinx, L. y Verougstraete, I. *Carta de la Ministra de Justicia y del Presidente de la Corte de Casación de Bélgica.* 2005. [http://www.juridat.be/phenix\\_new/phenixFr/](http://www.juridat.be/phenix_new/phenixFr/)

Ortiz Díaz, J. "La Defensoría Penal Pública" En *Encuentro Internacional de Redes - Eurososial – Justicia.* Cartagena de Indias, Colombia: 2006.

Ostrom, Brian J. *Efficiency, Timeliness, and Quality: A New Perspective from Nine State Criminal Trial Courts.* Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts, 1999.

Oxner, Sandra. 2001. "The Quality of Judges." Paper prepared for a World Bank conference, Empowerment, Security and Opportunity through Law and Justice, Saint Petersburg, Russia, July 8–12.

Pacay Yalibat, Edgar Raúl; Victor Manuel Rivera Wöltke; Oscar Humberto Vasquez Oliva; Carlos Enrique de León Cordova. *Justicia de pequeñas causas: Juzgados de paz móviles*. Ponencia en seminario. Guatemala: 1 de Septiembre de 2005.

<http://www.cejamericas.org/doc/eventos/gua-rivera-juzgados-moviles.pdf>

Parmentier, S.; Fijnaut, C. y Van Daele, D. "From Sisyphus to Octopus: Towards a Modern Public Prosecutor's Office in Belgium" En *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 8, no. 3 (2000): 154-186. Netherlands: Kluwer Law International.

[http://www.springerlink.com/\(hl0zrq45uyrkon45csi0ao55\)/app/home/contribution.asp?referrer=parent&backto=issue.2.8;journal.20.28;linkingpublicationresults.1:105301.1](http://www.springerlink.com/(hl0zrq45uyrkon45csi0ao55)/app/home/contribution.asp?referrer=parent&backto=issue.2.8;journal.20.28;linkingpublicationresults.1:105301.1)

Parody, Eduardo y Federico, Cecilia. *Gestión Social de Calidad en la Justicia*. Buenos Aires: La Ley S.A. E e I, 2005.

Parody, Eduardo y Gerlero, Mario. *Herramientas Prácticas Para Una Administración Eficiente*. Buenos Aires: David Grinberg Libros Jurídicos, 2006.

Parody, Eduardo; Gerlero, Mario; Gómez, Flavio; Arias, María Elisa y Miró Ricardo. GESOC. Centro de Estudios para la Calidad de la Justicia. *Gestión Social de Calidad en La Justicia*. <http://www.cejamericas.org/doc/eventos/gesoc-gestion-social-paper.pdf>  
<http://www.abgra.org.ar/documentos/38RBN/Juridicas/6ta.Jornada%20Bibliotecas%20Juridicas/GESOC%20FERIA%20DEL%20LIBRO.pdf>

Pásara, Luis. "Cómo sentencian los jueces del D.F. en materia penal." Junio de 2003. <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/esp-pasara-jueces-df.pdf>

Pastor Santos. "Los sistemas de acceso a la judicatura: elementos para una evaluación". Mimeo. Diciembre 2005

Pastor, Santos y Maspóns, Liliana. "El Uso de los Indicadores con Fines de Gestión: La Medición de la Actividad de los Jueces" En *Indicadores Judiciales para las Américas*, Centro de Estudios de Justicia para las Américas, 66–68. 2004. <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/cifrar-descifrar2-esp.pdf>

Pastor, Santos y Maspóns, Liliana. *Cifrar y descifrar. Estadísticas e indicadores judiciales para las Américas*. Dos volúmenes. Centro de Estudios de la Justicia de las Américas. Santiago de Chile. 2005. (Existe versión en inglés, *Coding and decoding. Judicial statistics and indicators for the Americas*).

Pastor, Santos. "Eficiencia y Eficacia de la Justicia". *Papeles de Economía Española* 95, págs. 272-305. 2003.

Pastor, Santos. "Dilación, eficiencia y costes". Fundación BBVA. Documento de Trabajo nº 5. 2003.

Pastor, Santos. "Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿Mito o realidad?" Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano para el Desarrollo. Quito, Ecuador. 24-26 de julio, 2003.

- Perben, Dominique. *La creation d'Etablissements destinés aux courtes peines d'emprisonnement*. 2005. <http://www.justice.gouv.fr/presse/>
- Perdiguero Bautista, Eduardo. "El Funcionamiento del Punto Neutro Judicial y su plasmación en la mejora de la práctica de las actuaciones judiciales" en *Práctica de Tribunales. Revista de Derecho Procesal Civil y Mercantil* 25 (2006): 25-35.
- Poderes judiciales, organizaciones de la sociedad civil y académicos de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay. "Reglas de Heredia: Reglas Mínimas para la Difusión de Información Judicial en Internet" En *Seminario Internet y Sistema Judicial*. Heredia, Costa Rica: 8 y 9 de julio de 2003.
- Poel, D.H. "Measuring Judicial Performance: Lessons from Nova Scotia (Canada) Judicial Development Project." *Trema*, 24, no. 4 (2001): 29-34.
- Posner, Richard A. "Is the ninth circuit too large? A statistical study of judicial quality". *Journal of Legal Studies*, Vol. XXIX (June 2000), 711-719.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Prácticas en Acceso a la Justicia*, Estudio de Casos. Noviembre, 2004.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Juizado Especial Federal Itinerante Fluvial, Brasil". En PNUD, *Prácticas en Acceso a la Justicia*, Estudio de Casos. Noviembre, 2004.
- Programa de Transparencia del Poder Judicial. Costa Rica. [http://www.dplf.org/JIT/span/mx\\_access02/mx\\_access02\\_7.pdf](http://www.dplf.org/JIT/span/mx_access02/mx_access02_7.pdf)
- Quiroga Lavié, Humberto y Federico, Yolanda Cecilia. *Gestión de Calidad y Justicia. Las Reglas ISO aplicadas al Sistema Judicial*. Argentina: 2003.
- Quiroga Lavié, Humberto. *La Formación del Derecho Procesal Organizacional*. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- Raysseguier, Christian. "Dysfunctions within a court: how to highlight them, how to respond to them" en sesión de estudio *Dysfunctions within a court: how to highlight them? How to respond to them?* The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Estrasburgo: 30 de noviembre de 2004.
- Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, por el que se regula las retribuciones previstas en la disposición transitoria tercera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal" En *Boletín Oficial del Estado* 71: 23 de marzo de 2004.
- Real Decreto 432/2004, de 12 de marzo, por el que se regula el complemento variable por objetivos de los miembros de la carrera fiscal" En *Boletín Oficial del Estado* 71: 23 de marzo de 2004.
- Red Abogacía. *Manual de usuario Lexnet*. 2005. <https://documentacion.redabogacia.org/docushare/dsweb/Get/Document-25350/Manual+usuario+LexNet++v2.1.pdf>
- Reino Unido. Department for Constitutional Affairs. *Justice Statistics*. Incluye: Civil Justice Statistics; Criminal Justice Statistics; Judicial Statistics; Family Justice

Statistics; y Coroners Statistics. (Informes Anuales).  
<http://www.dca.gov.uk/statistics/statpub.htm>

Rodycz, Wilson Carlos. *El juzgado especial y de pequeñas causas en la solución del problema del acceso a la justicia en Brasil*.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/ponencias/Wilson%20Rodycz.doc>

Ruiz Balló, Antonio. *Auditoria social al Sistema de justicia*. Ponencia en Seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo 2006.

Sachverständigenkommission. *Justiz Bremen in Benchmark. Übergabe des Endberichtes an den Präsidenten des Senates Herrn Bürgermeister Dr. Henning Scherf am 17. 12. 2002 im Rathaus Bremen*. Bremen: 2002.

Sallmann, Peter A. "The Impact of Caseload Management on the Judicial System" *University of New South Wales Law Journal* 18, (1995):193-210.

Savvides, Loukis. [Steps introduced by the Supreme Court of Cyprus for eliminating delays](#)", (CEPEJ (2003) 24)

Secretary of State for Constitutional Affairs and Lord Chancellor. *The Courts: Small Claims. Government Response to the Constitutional Affairs Select Committee's Report*. 2006. <http://www.dca.gov.uk/>

Sistemas Avanzados de Tecnología Satec. *MIG: Módulo de Intercambio Genérico*. 7 de noviembre de 2005.

Spendolini, Michael J. *The benchmarking book*, 2ª ed., 1999 (Editado en castellano por Grupo Editorial Norma, Colombia, 1994).

Spigelman, J. J., "Judicial Independence and Performance Indicators" *Civil Justice Quarterly* 21, (2002): 18-28.

Stienstra, D. "Trial Court Performance Standards in the United States Federal Courts" *Trema* 24, no. 4 (2001): 20-28.

Timms, P., Plotnikoff, J. y Woolfson, R. "Judicial Electronic Data Interchange in England & Wales" En *Justice and technology in Europe: How ICT is changing the judicial business*, editado por Contini, F. y Fabri, M, 171-184. The Hague: Kluwer Academic Publishers, 2001. [http://hermes.irsig.cnr.it/map\\_national\\_docs/United\\_Kingdom/UK\\_JEDI\\_Report.pdf](http://hermes.irsig.cnr.it/map_national_docs/United_Kingdom/UK_JEDI_Report.pdf)

Unión Progresista de Secretarios Judiciales. *Informe de la Unión Progresista de Secretarios Judiciales al Borrador de Real Decreto sobre Implantación en la Administración de Justicia del Sistema Informático de Telecomunicaciones 'Lexnet'*. 2006. <http://www.upsj.org/uploads/d90c1038-2d1b-6232.pdf>

Uzelac, Alan. *Improving Efficiency of Enforcement Proceedings. Recommendation on Enforcement of the Council of Europe and its Relevance for Transition Countries*. 2003. [unpublished dictated material for EU Tempus project: European Space of Justice] available at [http://alanuzelac.from.hr/justitia/C-3.7\\_Improving%20efficiency.pdf](http://alanuzelac.from.hr/justitia/C-3.7_Improving%20efficiency.pdf)

Vega Robert, Rolando. *Proyecto de Transparencia-Proyectos de Ley*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr)

Vences, José. *Lexnet: Una solución pragmática*. 2005.  
[http://www.csi.map.es/csi/tecniemap/tecniemap\\_2004/comunicaciones/tema\\_04/4\\_023.pdf](http://www.csi.map.es/csi/tecniemap/tecniemap_2004/comunicaciones/tema_04/4_023.pdf)

Vera Institute of Justice. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*, 46. Noviembre 2003.

Viefhues, W. y Volesky, K.H. "Judicial Electronic Data Interchange in Germany" En *Justice and technology in Europe: How ICT is changing the judicial business*, editado por Contini, F. y Fabri, M. 223-234. The Hague: Kluwer Academic Publishers, 2001.  
[http://hermes.irsig.cnr.it/map\\_national\\_docs/Germany/Germany\\_JEDI\\_Report.pdf](http://hermes.irsig.cnr.it/map_national_docs/Germany/Germany_JEDI_Report.pdf)

Vuelta Simón, Samuel. Magistrado de Enlace. Ministerio de Justicia Francés. Embajada de Francia en Madrid. *Evaluación de desempeño de jueces y fiscales*. Notas de entrevista. Madrid: 9 de junio de 2006.

White Curlin, Lena. *Creación de una Contraloría de Servicios en el Poder Judicial en Costa Rica*. Ponencia en seminario. Santa Cruz, Bolivia: Mayo de 2006. [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr) [contraloriapi@poder-judicial.go.cr](mailto:contraloriapi@poder-judicial.go.cr)

Wittrup, Jesper y Sorensen, Poul. "Quality and Justice in Denmark" En *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, 119-145. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003.

World Bank. *Annotated Bibliography*.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/legalannotated.cfm>

Yein Ng, Gar. "Quality and Justice in the Netherlands" En *The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards*, 305-347. Italia: Editrice Lo Scarabeo, 2003.