

LOS MECANISMOS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE JUECES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE REFORMA

Roberto Iván Obando Prestol

Segundo Premio

Introducción

No existe mayor desacuerdo en que la reforma del Estado es un prerequisite para el desarrollo sostenible y la gobernabilidad. Si bien durante muchos años la reforma estuvo centrada en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo, no menos cierto es que siempre ha existido el consenso de que la justicia es uno de los pilares de la gobernabilidad democrática. Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, durante décadas la existencia de dicho consenso nunca estuvo acompañada de planes concretos para mejorar las condiciones de la gestión judicial.

Tal es el caso de la justicia dominicana. Numerosas eran y son -aunque en menor medida- las quejas referentes a la mala atención al usuario, lentitud para solucionar los conflictos, inoperancia de la ejecución de sus decisiones, escasa accesibilidad, elevados costos, el conservadurismo de los jueces, la pobre calidad o parcialidad de sus fallos, el corporativismo y la corrupción de la mayoría de sus miembros.

La realidad dominicana era compartida por la mayoría de los países a todo lo largo y ancho del continente. Un estudio sobre la eficiencia del sistema de justicia en distintos países del mundo mostró resultados desalentadores para América Latina (Dakolias, 1999). En Argentina, apenas el 13% de la población tenía confianza en la justicia. En Perú el porcentaje de confianza en los jueces era incluso menor llegando a ser de sólo 8%. En Brasil, el 74% de la ciudadanía consideraba el desempeño de los jueces como pobre.

Para combatir dichos problemas se han impulsado grandes esfuerzos de reforma judicial en la mayoría de los países latinoamericanos. El contenido, alcance y propósitos de los proyectos e iniciativas emprendidas son increíblemente diversos. Ahora bien, nota común a la mayoría de las reformas es que han pasado por alto la necesidad de contar con adecuados sistemas de evaluación del desempeño en la gestión judicial. Ante dicha carencia, el presente estudio centra su atención en los mecanismos existentes en la actual legislación dominicana acerca de los indicadores de gestión que deben ser utilizados en el sistema de administración de justicia, así como la definición de una estrategia de implementación de dichos mecanismos.

Objetivos y metodología:

El presente ensayo busca:

- Brindar una aproximación conceptual respecto de la necesidad de incluir mecanismos de evaluación del desempeño como elemento integral de las estrategias de reforma judicial (Parte I).
- Proveer un diagnóstico de la estructura actual de los mecanismos existentes para medir el desempeño de la gestión judicial en la República Dominicana, así como explorar las limitaciones institucionales de dichos mecanismos (Parte II).
- Delinear una estrategia para implementar un mejor y más adecuado sistema de medición del desempeño de los jueces en la República Dominicana (Parte III).

El mérito de este ensayo reside en tres componentes fundamentales: novedad, practicidad y duplicabilidad. La mayor parte de la literatura en materia de reforma judicial no ha prestado suficiente atención a los indicadores de gestión y la evaluación del desempeño en la judicatura, por lo que este ensayo resulta novedoso en su aproximación conceptual. Por otra parte, el presente plan estratégico va más allá de considerar únicamente los aspectos teóricos de la nueva gestión pública y

brinda un diagnóstico institucional y una propuesta de reforma de eminente contenido práctico. Finalmente, si bien la propuesta se enfoca al caso dominicano, las líneas generales del plan estratégico que proponemos pueden ser fácilmente extrapoladas y aplicadas a otros países del hemisferio cuyos sistemas de gestión judicial comparten a grandes rasgos las debilidades de la gestión judicial dominicana.

El diagnóstico institucional que llevamos a cabo se enmarca dentro del marco conceptual desarrollado por el Premio Nobel Douglas C. North (North, 1990). En tal virtud, exploramos detenidamente las organizaciones, esto es, los organismos y departamentos que intervienen en la gestión judicial. Prestamos también atención a las instituciones, es decir, el marco desarrollado para restringir las actividades de dichas organizaciones, o dicho en otros términos "las reglas del juego". Siguiendo el análisis de North, distinguimos entre instituciones formales -por ejemplo, el marco legal- e informales, como las tradiciones, costumbres y cultura organizacional. Asimismo, concebimos el cambio institucional como resultado de la interacción entre las organizaciones, los propósitos de cambio que tienen los distintos agentes de reforma, y el marco institucional que promueve, restringe o condiciona dicho cambio.

El presente análisis fue realizado parcialmente sobre la base del estudio de documentos, especialmente la legislación vigente. Asimismo, trabajo de campo, entrevistas, visitas a tribunales y verificación *in situ* de los procedimientos empleados, fueron elementos sustanciales en la preparación del presente estudio.

Parte I: Marco teórico

1.1 La nueva gestión pública y la reforma judicial

A mediados de los años ochenta y principios de los noventa, en América Latina surge una corriente de reforma y modernización de la justicia. Líderes políticos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones internacionales coincidieron en la necesidad de profundas reformas a la administración de justicia (Blair y Hansen, 1994; Dakolias, 1996). Dichas reformas estuvieron primordialmente orientadas a dotar de mayor independencia a la justicia, que durante décadas estuvo sometida a los vaivenes del autoritarismo prevaleciente en la región.

El control político al que estuvieron sometidos numerosos sistemas de administración de justicia en toda América Latina hizo que el tema de la integración de los Consejos Nacionales de la Magistratura o Judicatura, el incremento del gasto público en justicia, la despolitización en la selección judicial y la inamovilidad fueran los temas preponderantes en el discurso reformador. Iniciativas aisladas y carentes de sistematicidad también fueron comunes durante este período. Proyectos pilotos financiados por organismos internacionales, redacción de nuevas leyes al estilo de las democracias industrializadas e introducción de sistemas informáticos fueron considerados bienes en sí mismos, en lugar de elementos de un plan coherente e integral que realmente transformara la administración de justicia.

Fruto de esta realidad es el hecho de que la mayoría de las discusiones académicas acerca de la reforma y modernización de la justicia han enfocado tradicionalmente el sistema de gestión judicial en cuanto a "Poder del Estado". Como consecuencia, los análisis han centrado su atención primordialmente en las limitaciones políticas que la gestión judicial enfrenta. Sin embargo, pocos estudios han logrado identificar la gestión judicial como un sistema de provisión de servicios públicos en donde las nociones de economía, eficacia y eficiencia constituyen elementos centrales.

Recientemente el pensamiento reformador se ha movido desde los temas relacionados con la independencia judicial hacia cuestiones mas centradas en el funcionamiento cotidiano del sistema de justicia propiamente dicho. La búsqueda de un sistema de justicia mas eficiente, eficaz, rápido y accesible constituye la nueva ola de reformas que vive la República Dominicana y muchos de los países del continente.

La preocupación por la eficiencia de las organizaciones públicas no es un fenómeno novedoso en áreas como la educación, salud pública, construcción de obras de infraestructura, entre

otras. Sin embargo, sólo en fechas recientes es que dicha preocupación se ha extendido hasta llegar a organizaciones que tradicionalmente se habían mantenido al margen de esta problemática, como es el caso del sistema de administración de justicia. términos tales como “reforma”, “modernización”, “reinención”, “gobierno postburocrático”, “nueva gestión pública”, entre otros, constituyen conceptos que parecen convertirse en paradigmáticos dentro de la busca de un nuevo modelo de gestión pública, pasando de ser exclusivos de la rama ejecutiva para insertarse dentro del ámbito judicial.

La modernización de la gestión judicial cuenta con logros tangibles en muchos de los países de los cinco continentes (Faundez, 1997). No obstante, en algunas ocasiones los obstáculos han prevalecido y la reforma -lejos de ser exitosa- se ha visto truncada. Esto se debe en gran medida a que los organismos judiciales tradicionalmente consideran las demandas de cambio como amenazas, en lugar de oportunidades de cambio y desarrollo. La actitud de la mayoría de los miembros de la rama judicial en América Latina ha sido la de aislarse de toda fuerza exógena, lo que reduce la posibilidad de cambios institucionales significativos. Tal y como lo señala uno de los más conocidos especialistas judiciales latinoamericanos, Felipe Sáez García: “Un eficiente patrón de reforma institucional promovería el cambio cuando el modelo existente brinde muestras evidentes de su desgaste. Sin embargo, los tribunales de la región -principalmente las Cortes Supremas- han permanecido ancladas en viejos modelos de organización burocrática”¹.

1.2 La justicia como proveedora de bienes públicos

Los estudiosos del sistema jurídico sustrajeron durante mucho tiempo la gestión judicial de la esfera de provisión de bienes públicos. Tradicionalmente se creía que la función del juez era en alguna medida abstracta y consistía sólo en decir cuál era el derecho aplicable, agotándose en esta actividad su misión. Los involucrados en el sistema judicial no prestaban atención alguna a los efectos prácticos de las decisiones, incluido el tiempo requerido para llegar a una resolución, y mucho menos la calidad del servicio (MacLean, 1996).

Los resultados de este esquema burocrático son muy conocidos, particularmente la dilación procesal. Para los habitantes de la mayoría de los países latinoamericanos es un fenómeno común el que las jurisdicciones civiles y comerciales tarden años en decidir un litigio. Al mismo tiempo, la situación de tribunales penales sobrecargados que deriva en una gran cantidad de personas en prisión esperando el desarrollo de su juicio se constituye en una de las más graves y cotidianas violaciones a los derechos humanos en la región.

La ausencia de justicia dentro de un plazo razonable socava las bases sobre las que se construye el Estado de Derecho. En adición a ello, podemos identificar los siguientes efectos negativos como fruto de la ineficacia judicial:

- Disminución del acceso a la justicia: Un sistema de justicia inoperante constituye un gran desincentivo para que una persona inicie algún procedimiento judicial. Aspectos relacionados al costo del procedimiento, tiempo de solución del conflicto o baja calidad del servicio alejan de las cortes a una gran proporción de la población, especialmente quienes poseen menos recursos económicos. En Colombia, una encuesta realizada para diagnosticar las razones por las que la ciudadanía no acudía a los tribunales mostró que el 55% de las personas consideraban que el principal desincentivo para acudir a las cortes lo constituía el hecho de que la justicia era ineficiente y la desconfianza en los jueces (Santis, 2000).

- Obstáculo al desarrollo económico: Los sistemas judiciales de bajo desempeño obstaculizan el crecimiento al estimular un uso ineficiente de los recursos y de la tecnología, alejando a los países de sus resultados potenciales o de aquellos que corresponden a las mejores prácticas. Numerosos han sido los estudios que han demostrado la correlación existente entre una justicia eficiente y el crecimiento económico (Messick, 1999; Knack y Keefer, 1995; Posner, 1995).

¹ Sáez García, Felipe. The nature of judicial reform in Latin America and some strategic considerations. American University International Law Review. Vol. 1267 (1998).

Como muestra basta citar una encuesta realizada a propietarios o gerentes de compañías en Brasil que mostró que el 95% de los encuestados consideraba que la ineficiencia del sistema judicial perjudicaba la actividad económica. La misma encuesta indicó que el 75% de los encuestados aumentarían el volumen de inversión en sus negocios si la justicia tuviera un mejor desempeño (Castelar, 2000).

- Insatisfacción ciudadana y pérdida de legitimidad de los tribunales: El sistema de administración de justicia debe producir políticas, bienes y servicios públicos que respondan a las expectativas de la ciudadanía, pues de lo contrario -tarde o temprano- terminaría por arruinar su legitimidad². Una encuesta realizada en la República Dominicana antes de iniciar procesos de reforma en los tribunales mostró que la rama judicial era una de las estructuras con menores niveles de confianza pública³. Resultados similares han sido documentados en distintos países latinoamericanos (Becker, 1997), asiáticos y de Europa del Este (Faundez, 1997).

Luego de décadas de concebir la administración judicial como un ente ajeno a las expectativas de servicio de la ciudadanía, se ha llegado al consenso de que la función primordial que se le asigna al sistema de administración de justicia en un Estado de Derecho es la de proveer un tipo particular de servicio público: solucionar los conflictos que se plantean en el seno de la comunidad, ya sea entre particulares entre sí, o entre particulares y el poder público.

En general, los bienes que son provistos por el sistema de administración de justicia pueden ser identificados de la siguiente manera:

- 1) Resolver conflictos: a través de la función jurisdiccional del Poder Judicial;
- 2) Completar la labor del legislador: a través de la interpretación de la ley;
- 3) Unificar las distintas posibles interpretaciones de la ley: a través del recurso de casación;
- 4) Servir como órgano de control del poder político en beneficio de la ciudadanía: a través del control de la constitucionalidad de las normas jurídicas.

Los últimos tres tipos de bienes públicos que hemos identificado no pueden ser fácilmente analizados desde el punto de vista de la eficacia o eficiencia. Resultaría muy difícil implementar un mecanismo de evaluación del desempeño que busque medir los bienes provenientes de estos tres tipos de funciones judiciales. Las preguntas inmediatas serían: ¿Qué mediríamos? Cómo lo haríamos? Analizaríamos cuántas personas se beneficiaron de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley? Contaríamos cuántas leyes fueron interpretadas en una decisión de casación o cuántas decisiones distintas de tribunales inferiores fueron unificadas con la casación? Nos preocuparíamos por cuantificar el número o magnitud de las arbitrariedades de órganos políticos que se subsanaron gracias a la interposición de un recurso y consecuente decisión judicial?

Como se puede notar, no resulta factible el desarrollo de un mecanismo que permita evaluar al sistema de justicia en dichos roles. Además, en el hipotético caso de que haya consenso acerca de cómo medir el impacto de una decisión judicial en particular, resultaría virtualmente imposible crear un modelo que sea aplicable a todos los casos y a todas las jurisdicciones.

Por estas razones, la consultora Tirza Rivera Cira ha argumentado con claridad meridiana que la "aplicación de un análisis convencional costo/beneficio resulta insuficiente para medir la eficiencia global de un sistema de administración de justicia. A lo que puede aspirarse es a medir la eficiencia en resultados materiales tales como- el número de casos procesados, la duración aproximada de los procesos, el grado de cumplimiento de los términos establecidos por ley y el grado de satisfacción del público con el servicio"⁴.

En consecuencia, los mecanismos que estudiaremos para evaluar el desempeño de los Jueces únicamente se refieren a la provisión del primer tipo de bienes públicos, es decir, al rol del sistema

² Utilizamos la tradicional distinción entre la legitimidad de origen y la legitimidad de resultados. Consúltase Huntington, Samuel P. La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Ediciones Paidós, Argentina. Primera edición, 1994.

³ Encuesta realizada por la firma MERCADESA para la Fundación Institucionalidad y Justicia. Santo Domingo, República Dominicana. Mimeografiado. 1993.

⁴ Rivera Cira, Tirza. Diagnóstico sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia en la República Dominicana. Documento de consultoría preparado para la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). 1993.

de administración de justicia en tanto brinda solución a los conflictos que le son presentados a través de las decisiones emanadas de los tribunales. Enfocarnos en dicha área en particular nos permitirá utilizar los criterios de eficacia y eficiencia en el presente diagnóstico organizacional y en la evaluación de las recomendaciones para la mejoría del actual sistema de evaluación de desempeño para jueces. Para lograr este objetivo procederemos a la verificación o no del cumplimiento de los objetivos de la organización, es decir, la eficacia; así como examinaremos la forma en que el Poder Judicial puede cumplir con su objetivo institucional al menor costo posible, medido en términos económico-financieros, esto es, su eficiencia.

1.3 La oferta judicial

¿De qué depende la provisión de bienes públicos por parte del sistema judicial? Dicho en otros términos, ¿de qué depende la eficacia y eficiencia de los tribunales para resolver los conflictos que se le presentan?

Algunos estudios utilizando un enfoque historicista han enfatizado el rol del proceso político, partidos políticos, grupos de interés, gremios profesionales y otros grupos de interés en la “oferta de justicia” en un país y momento histórico determinados. Siguiendo este análisis, democracias consolidadas -en las que la sociedad civil tiene una mayor participación en el proceso político- poseen mayores niveles de “provisión de justicia”, así como “mejor calidad” de la misma, comparados a países en transición democrática. Parte central a este análisis es el tema de la independencia judicial, pues hay consenso en que existe correlación entre el nivel de “captura” que la rama ejecutiva o legislativa tienen sobre el judicial y el desempeño de las cortes y tribunales: “a mayor independencia, mayor y mejor provisión de justicia”.

Recientemente -dentro de un movimiento más cercano a la administración que a las ciencias políticas- prevalece la idea de que la cantidad y calidad ofrecida de servicios de tutela judicial depende principalmente de aspectos organizativos, recursos económicos y capital humano. Dentro de este esquema, los siguientes elementos serían los factores críticos a considerar:

- a) Número y capital humano de los jueces.
- b) Número y capital humano del personal auxiliar.
- c) Medios materiales de que se disponga.
- d) Productividad derivada de la organización y aprovechamiento de los factores de producción.

Un sistema de evaluación del desempeño permite diagnosticar debilidades institucionales en cada uno de dichos factores críticos, especialmente en los aspectos concernientes a los recursos humanos.

1.4 La función de personal en el sistema de administración de justicia

Para lograr su cometido de proveer justicia, los tribunales cumplen actividades de distinta naturaleza. En primer término, el Poder Judicial desarrolla una actividad jurisdiccional, que es la tarea con la que habitualmente se le asocia por representar la parte sustantiva y cotidiana de su labor. Esta tarea comprende la elaboración de sentencias definitivas y resoluciones que definen cuestiones de hecho y de derecho que se suscitan en la tramitación de los expedientes. Otras funciones son básicamente de naturaleza administrativa, tales como compras y contrataciones, contabilidad y finanzas, designaciones de personal, alquiler y mantenimiento de edificios. Por último el Poder Judicial, para desarrollar su labor jurisdiccional debe cumplir con los procedimientos establecidos en los códigos, leyes y reglamentos que rigen la materia. Podemos definir ésta como una tarea intermedia entre lo jurisdiccional y lo administrativo. Esta tarea abarca todo lo relacionado con la gestión de los despachos judiciales, tales como la fijación de audiencias, control de la agenda, archivo de los expedientes, manejo de los mismos, etc.

Todos los tipos de funciones implican en gran medida recursos humanos. Es por ello que en la mayoría de los países una gran cuota de los recursos financieros del sistema de administración de justicia corresponden a gastos de personal. Como ejemplo cabe señalar el presupuesto del Poder

Judicial dominicano correspondiente al año 1999, en el que los salarios del personal de administración de justicia (empleados y jueces) alcanzó el 64%, del presupuesto general destinado a la administración de justicia⁵.

El impacto de los recursos humanos en la gestión judicial ha hecho que uno de los enfoques tradicionales que ha imperado en recientes proyectos de reforma judicial ha sido el de aumentar el personal judicial como forma de contrarrestar los grandes niveles de retraso y excesiva carga de expedientes pendientes de solución en los tribunales. Argumentan algunos que un incremento del personal aumentará la provisión de tutela judicial. Lamentablemente, en la mayoría de los casos no ha ocurrido así, pues los reformadores han pasado por alto la estructura organizativa del sistema de justicia y no han centrado sus esfuerzos en recabar información acerca de las funciones prestadas por los dos grandes grupos de recursos humanos involucrados en la prestación del servicio.

Si dividimos el tipo de personal que participa en la administración de justicia en dos grandes grupos, juzgadores (jueces y magistrados) y no juzgadores (secretarios, oficiales, auxiliares y agentes), nos daremos cuenta de que un aumento del número de no juzgadores no se corresponderá automáticamente con un equivalente aumento en la prestación del servicio judicial porque los juzgadores constituyen una especie de cuello de botella en los procesos. El proceso judicial otorga numerosas garantías a las partes envueltas en el litigio, lo que implica la necesaria presencia e intervención del juez en ciertas fases de los procesos.

Otra solución ha sido tratar de aumentar el número de jueces y magistrados. Dicha receta tampoco ha sido exitosa. En muchos países, incluyendo la República Dominicana, el número de jueces está establecido en la Constitución, leyes adjetivas o según demarcaciones geográficas o demográficas. De ello resulta que el aumento del número de jueces no es un proceso fácil o expedito. Asimismo, ha sido bien documentado en teoría administrativa que si no se cuenta con mecanismos adecuados que garanticen que los recursos humanos desempeñan su labor de manera eficiente, un incremento en el número de empleados, lejos de mejorar el sistema lo que produce es una reducción en los niveles de eficacia y eficiencia.

Un ejemplo ilustrador lo constituye el caso colombiano. El gasto público en el sector justicia en Colombia se incrementó de 0.65% GDP en 1990 a 1.14% del GDP en 1996, lo que implica un aumento sostenido de 17% anual. Gran parte del gasto fue dedicado a aumentos salariales y contratación de nuevo personal. Los resultados en términos de mejoría en la prestación de servicio judicial fueron virtualmente nulos⁶.

Es un hecho que el desempeño de los tribunales se relaciona con factores distintos a los del desempeño del juez correspondiente. Sin embargo, evidencia empírica muestra que aun en circunstancias iguales, en jurisdicciones similares y con idéntica cantidad y calidad de recursos, distintos tribunales tienen distintos niveles de desempeño. Un estudio realizado en cortes norteamericanas encontró niveles de dilación en algunas jurisdicciones que prácticamente duplicaban el de tribunales similares en otras demarcaciones (Cole, 2001). Por otra parte, algunos estudios han indicado que el desempeño judicial no sólo se relaciona con los procedimientos e infraestructura de las cortes, sino con el tipo de relaciones y desempeño de las partes envueltas en el litigio, principalmente el juez (Cook, 1982).

Las estadísticas judiciales de la República Dominicana refuerzan dicha teoría. En efecto, distintas jurisdicciones pertenecientes a la misma zona geográfica, ubicadas en el mismo edificio y contando con los mismos recursos económicos e idéntica cantidad de personal auxiliar no sólo tienen cargas de trabajo distinta, sino que el desempeño de cada cámara del tribunal -vale decir, de cada juez- es distinto. En septiembre del 2000 el juez con mayor carga laboral (octava cámara) celebró tres veces más audiencias que el juez con menor carga de trabajo (sexta cámara). Asimismo, si comparamos el número de sentencias dictadas en ambas jurisdicciones vemos que el juez de la

⁵ Datos suministrados por el Departamento Administrativo de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana.

⁶ Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, Informe Final, Tema V, Justicia y Derechos Civiles (1997).

octava cámara superó en nueve veces a su colega de la sexta, conforme lo muestran los datos siguientes:

***Carga de Trabajo y Desempeño de los Juzgados de Primera Instancia Penales
del Distrito Nacional, República Dominicana
Septiembre, 2000***

Sala del Tribunal	Audiencias Celebradas	Sentencias Dictadas
Primera	341	48
Segunda	415	134
Tercera	319	52
Cuarta	402	40
Quinta	309	53
Sexta	200	32
Séptima	306	56
Octava	667	293
Novena	286	37
Décima	241	54

El desempeño del personal judicial, específicamente de los magistrados, tiene una gran influencia en la desconexión existente entre el texto de la ley procesal y las prácticas que realmente acontecen al interior de los tribunales. Un estudio sobre la duración de los procesos en La Paz, Bolivia⁷, mostró que el tiempo promedio para cobrar judicialmente una deuda era diez veces mayor que el previsto en el Código de Procedimiento Civil (519 días vs. 42 días). El mismo estudio mostró que un caso civil promedio duraba alrededor de 2600 días, esto es, más de siete años. Estudios realizados en Argentina y Ecuador (Buscaglia y Dakolias, 1996), así como en otros países de América Latina (Ullen, 1997) son consistentes con resultados similares.

A pesar de la gran cantidad de evidencia empírica acerca de la influencia que tiene el bajo desempeño de los magistrados en el sistema judicial como ente organizativo, el análisis jurídico tradicional ha visto en el juez un elemento ajeno a la estructura organizacional dentro de la que ejerce sus funciones. Los jueces devienen en una especie de funcionarios que están por encima del bien y del mal y responden sólo a los dictados de su conciencia y a la letra y espíritu de la ley. El resultado es que la literatura y los proyectos de reforma han dejado de lado la necesidad de crear mecanismos para evaluar el rendimiento del sistema judicial en sentido general y de los jueces en sentido particular. Muchos de los proyectos de reorganización administrativa han concentrado sus esfuerzos en crear nuevas regulaciones o fortalecer los departamentos contables, con el propósito de evitar la corrupción.

Sin embargo, la experiencia comparada es consistente respecto del hecho de que un sistema administrativo basado en los tradicionales métodos de control de procedimientos, de orientación legalista y contable no necesariamente produce los servicios al costo, en el tiempo, o con la calidad que la ciudadanía espera (López Campos, 1995; Ordóñez, 1995).

Peor aun, la mayoría de dichas estructuras lejos de crear condiciones de salvaguarda, crea incentivos para corrupción, abusos administrativos y desconocimiento de los derechos de las personas, especialmente de los sectores más vulnerables, como las mujeres, las minorías étnicas o las personas de escasos ingresos económicos. Por tales motivos, las corrientes más progresistas enfatizan que la función de personal -especialmente la de los jueces- debe ser estructurada sobre la base de la evaluación de su respectivo desempeño, como garantía de eficiencia y transparencia.

⁷ World Bank. Staff Appraisal Report: Judicial Reform Project. World Bank Rep No. 13052-Bo. 1995.

1.5 Evaluación del desempeño

Durante muchos años la administración se ha basado en recursos (*inputs*). Este modelo enfatiza la necesidad de contar con mecanismos para verificar el “racional” balance entre personal, equipo y presupuesto dentro de la organización (Bañón y Carrillo, 1997). Sin embargo, los modelos recientes de administración centrada en el desempeño, enfatizan el análisis de los resultados producidos por las distintas unidades que integran la organización e incluso la organización vista como un todo. La administración centrada en el desempeño obliga a la organización a definir explícita y detalladamente sus metas y objetivos. De este modo, “la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchas ocasiones son auto-referidas”⁸.

La evaluación del desempeño es uno de los pilares sobre los que se ha construido el movimiento de la nueva gestión pública. Este modelo gerencial se ha convertido en parte central de las estrategias de reforma administrativa que se han ejecutado tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Las iniciativas son muy diversas, incluyendo complejos sistemas a nivel federal o nacional como el instaurado en Estados Unidos con la GPRA (Government and Performance Results Act) o en Colombia con el “Banco de Proyectos” del Ministerio de Planeación, y también sistemas más simples aplicables a pequeños municipios como en Canadá o Malasia.

La adopción de mecanismos de evaluación del desempeño viene dada por un sistema de gobierno en donde la rendición de cuentas (*accountability*) se constituye en elemento indispensable en la consolidación del Estado de Derecho. Otras razones incluyen: la necesidad de utilizar más eficientemente los limitados recursos fiscales, el deseo de aumentar la legitimidad de las instituciones públicas, y de crear organizaciones “que aprendan” (*learning organizations*).

La evaluación del desempeño se refiere al proceso permanente de monitorear y reportar los resultados de un programa, especialmente comparando su progreso con las metas preestablecidas. Este proceso tradicionalmente incluye:

- Indicadores de eficiencia, basados en la capacidad del organismo en transformar insumos (*inputs*) en productos (*outputs*)
- La calidad de los productos
- El resultado de los productos entregados por la organización (*outcomes*)
- La eficacia de los procedimientos para llegar a los resultados esperados

La administración centrada en el desempeño utiliza las nociones de eficacia y eficiencia en dos vertientes. Como criterio normativo, nos permite declarar ineficaz e ineficiente a una organización o una institución cuando existe otra que se comporta mejor, ya sea por un mejor desempeño en términos de alcanzar los objetivos propuestos o alcanzar un nivel idéntico a un menor costo. Como criterio positivo, permite diagnosticar fallas institucionales y auxiliar en el diseño de cambios y reformas en las organizaciones, a los fines de convertirlas en organismos realmente eficaces y eficientes.

Los propósitos más comunes que buscan cumplir las evaluaciones de desempeño son los siguientes:

- Mejorar el desempeño futuro: El desconocimiento de los niveles de desempeño actuales impide los esfuerzos de mejora. Si la organización no sabe que empleado o unidad tiene un desempeño satisfactorio no podrá incentivarlo. De hecho, ocurre todo lo contrario: la organización está “incentivando” la ineficiencia y la ineficacia. Las organizaciones que no miden el desempeño no pueden mostrar los logros alcanzados por lo que no cuentan con mecanismos para ganar apoyo público y aumentar su legitimidad.

- Mejorar la gestión de los recursos humanos: La definición de políticas de compensación, traslados y ascensos puede ser mucho más objetiva, en razón de que la información recolectada sirve de mapa del valor agregado que cada persona o unidad representa para la organización. En

⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Una nueva gestión pública para América Latina. Documento electrónico (www.clad.org.ve/gespub.html).

organizaciones en las que no se reconoce la excelencia, los empleados y unidades tienen poca motivación y una moral baja. A largo plazo la mediocridad es la regla y la excelencia la excepción.

- Colaborar en la definición de estrategias de capacitación y desarrollo de carrera: Áreas particulares en las que la generalidad de los miembros de la organización tienen un desempeño inadecuado pueden ser el centro de cursos de mejoramiento profesional. Un bajo desempeño colectivo o de numerosos empleados en una misma área puede significar que los procedimientos o el marco regulatorio es confuso, extremadamente burocrático o de difícil implementación, por lo que la organización podrá enfatizar entrenamiento en dichas áreas.

- Servir como mecanismo de planeación y permitir un mejor uso de los recursos, pues permite a los administradores contar con la necesaria información acerca de los puntos fuertes y débiles de la organización. Los resultados de la evaluación del desempeño pueden servir para aumentar el número de jueces en zonas que lo necesiten o eliminar jurisdicciones cuya carga laboral es mínima comparada con los costos de operación.

- Permitir diagnosticar y eliminar errores en la legislación: La presentación consistente de un bajo desempeño entre la colectividad de los magistrados debido a elementos exógenos, por ejemplo el marco legal, puede servir como agente motivador para que los órganos legislativos deroguen dichas leyes.

- Promover la innovación: Los incentivos que se derivan de la medición del desempeño motivarán a los jueces a buscar mecanismos alternativos y novedosos a través de los cuales puedan cumplir más eficaz y eficientemente las metas de la organización.

- Aumentar la rendición de cuentas: La carencia de información acerca del desempeño de los tribunales inhibe a la ciudadanía de recibir la rendición de cuentas de dichos órganos. Sin mecanismos de control no existiría diferencia entre los jueces que cumplen con su labor y quienes no lo hacen. Tampoco habría mecanismo para justificar el gasto público en el sector judicial y compararlo con las expectativas de la población.

- Promueve la participación ciudadana, pues el acceso público a la información relativa al desempeño de los funcionarios sirve como elemento de cohesión y estímulo para organizaciones no gubernamentales, grupos de interés y la ciudadanía en sentido general.

- Aprendizaje organizacional, de tal suerte que la evaluación no sólo se constituya en el mecanismo de castigo o premio a los funcionarios de bajo o elevado desempeño, respectivamente; sino que permita conocer los obstáculos y las prácticas de excelencia (*best practices*) de la organización.

1.6 Componentes generales de un sistema de evaluación del desempeño

El proceso de evaluación del desempeño es típicamente un ciclo anual que comienza con un “acuerdo de desempeño” entre dos personas o unidades de generalmente distinto nivel jerárquico. En dicho acuerdo se establecen los indicadores de desempeño, los estándares de desempeño, y las metas y necesidades para el ciclo que se inicia. Este acuerdo no necesariamente es explícito -aunque es recomendable que lo sea-, ni mucho menos tiene que ser individualizado para cada uno de los miembros de la organización. Muchas organizaciones establecen sus metas de manera general en planes estratégicos que pueden ser incluso bianuales o quinquenales. Otras instruyen a distintos departamentos de la organización a que establezcan sus propios estándares.

Posteriormente se produce el monitoreo y la evaluación. Esto ocurre de manera constante o en puntos específicos del ciclo. El propósito es determinar en qué medida los objetivos y estándares de desempeño que han sido fijados con anterioridad están siendo cumplidos. La sistematicidad en la evaluación le permite a la organización tomar correctivos rápidos en casos de que el bajo desempeño tenga causas eminentemente coyunturales y de fácil eliminación.

Las partes finales del ciclo incluyen el reporte de desempeño, el análisis de dicho reporte y las acciones a ser tomadas a propósito del mismo. Dependiendo del organismo y la unidad de que se trate la forma de reportar el desempeño será diferente y puede incluir desde reportes a lo interno de la organización hasta reportes al Congreso, a la ciudadanía o a organismos internacionales. El

análisis del reporte sirve de base para trazar un curso de acción, ya sea en términos de proveer incentivos o desincentivos a la unidad o funcionario responsable, generar cambios organizacionales, o tomar los correctivos que se consideren pertinentes.

En general, puede afirmarse que un sistema de evaluación del desempeño se compone de tres partes fundamentales: indicadores de gestión, sistema de recolección e información y sistema de incentivos y desincentivos a propósito de la evaluación.

1.6.1 Indicadores de gestión y estándares de desempeño

Los indicadores constituyen medidas de los resultados de un servicio público determinado. El objetivo de los indicadores es medir diferentes aspectos de las operaciones de un organismo, desde el inicio de dichos procesos hasta incluir los resultados producidos.

Los indicadores pueden medir:

- a) Productividad: cuantificando insumos y productos como una relación de cociente.
- b) Eficiencia: empleado para examinar comparativamente la cantidad de productos y el costo incurrido en dicha producción.
- c) Efectividad o Eficacia: que determina el nivel en el que la organización cumplió las metas originalmente preestablecidas.
- d) Calidad: que examina la naturaleza del producto entregado por la organización a sus clientes y lo compara con las expectativas o requerimientos que los clientes tienen.
- e) Tiempo: que evalúa el tiempo utilizado por la organización para transformar los recursos en productos.

Ningún indicador va a resultar completo ni perfecto para medir el valor o utilidad de un bien o servicio público. Por tal motivo, la mayor parte de las administraciones modernas tienen una gama de indicadores de gestión que abarcan sus principales campos de operación. Si bien desde el punto de vista conceptual resulta evidente y de extrema sencillez los mecanismos necesarios para establecer indicadores y medir el desempeño de las instituciones públicas, en la práctica esto se complica de gran manera. Algunos de los problemas que se presentan comúnmente son los siguientes:

- Indicadores excesivamente numerosos que hace virtualmente imposible o inútil su utilización.
- Muy pocos indicadores que hacen que los funcionarios se enfoquen únicamente en las actividades que tienen directa conexión con los mismos, descuidando otras áreas vitales de la organización.
- Tendencia a elegir “productos” en lugar de “resultados”.
- Carencia de adecuado entrenamiento de quienes están a cargo de la implementación del sistema.
- Resistencia a lo interno de la organización.
- No utilización de los datos provenientes del sistema de evaluación del desempeño para la implementación de las operaciones actuales o cambios en la organización

Los indicadores de desempeño no deben ser auto-referidos, sino que se deben utilizar para realizar comparaciones que permitan establecer si el nivel de desempeño es adecuado. Generalmente las comparaciones pueden hacerse contra:

- Desempeño del año previo de dicho funcionario o unidad
- Jurisdicciones similares (ya sea en términos geográficos o por la naturaleza de los usuarios del servicio)
- Estándares de servicio previamente establecidos
- Expectativas de los usuarios
- Costos y resultados similares del sector privado

Luego de realizarse las comparaciones debe existir un proceso de retroalimentación respecto a las evaluaciones. Es conveniente la realización de reuniones en las que se comente el resultado

obtenido por cada uno de los evaluados o del departamento, unidad u organización de manera conjunta.

Requisitos de los indicadores de gestión:

Los indicadores deben ser:

- Válidos: Los indicadores se han de referir a objetivos y resultados que queden bajo el control de la organización. Indicadores que miden aspectos en los que elementos exógenos a la entidad juegan un papel fundamental, lejos de constituirse en un mecanismo de incentivo, servirán para desmoralizar el esfuerzo de la organización.

- Enfocados a los aspectos claves del desempeño: Un indicador de gestión debe ser totalmente compatible con los objetivos estratégicos del alto nivel gerencial de la organización, de manera que los jueces de los tribunales inferiores realicen actividades que contribuyen a lograr los objetivos estratégicos definidos por la Suprema Corte de Justicia. La mejoría del rendimiento de los jueces a nivel individual debe traducirse en una mejoría del rendimiento de la organización del Poder Judicial a nivel general. El sistema de evaluación del desempeño no debe limitarse a medir "insumos y productos", sino a verificar los logros tendentes a cumplir la misión del sistema de administración de justicia, brindando un mejor servicio a la ciudadanía.

- Confiables: Si el empleado considera que el sistema de evaluación del rendimiento no es justo o correcto, no se motivará y tratará de engañar a un sistema que no tiene autoridad moral alguna para evaluar su rendimiento. El temor más común que declaran los evaluados es el referido a que los indicadores permiten altos niveles de subjetividad en el evaluador. Esto hace que los miembros de la organización piensen que no se valorará su rendimiento basándose en las conductas reales demostradas y en los resultados logrados durante el período, sino que se utilizarán criterios subjetivos.

- Entendibles: Resulta necesario que tanto los miembros de la organización de todos los niveles jerárquicos (jueces, empleados administrativos, etc....) como entidades externas al sistema (Congreso, grupos de interés) y la ciudadanía en sentido general puedan entender fácilmente los indicadores de gestión. Un sistema de medición del desempeño prácticamente ininteligible no ayuda a mejorar la gestión, no eleva el nivel de rendición de cuentas del sistema de administración de justicia, y en general no cumple con los objetivos y beneficios que se derivan de un sistema de este tipo y que identificamos previamente.

- No redundantes: Distintos indicadores deben procurar medir distintos factores críticos de desempeño. Cuando un área de gestión es medida simultáneamente a través de numerosos indicadores se puede crear confusión, y al mismo tiempo transmite a los empleados la idea probablemente errónea de que dicha área es más importante que las demás. Los indicadores han de ser tan simples como sea posible y -aunque en la mayoría de las ocasiones hará falta varios- resulta recomendable que no sean numerosos. Demasiados indicadores originan confusión en vez de información y probablemente sean redundantes.

- De no excesivo costo en su recolección: los indicadores deben ser estructurados de tal manera que su identificación, recolección, introducción en sistemas informáticos y producción de reportes, no constituya actividades extras o de elevado costo para la organización. Lo más adecuado es que forme parte de los procedimientos estándares y actividades diarias del organismo.

Luego de establecidos indicadores que permitan identificar una justicia eficaz, a través de la verificación del desempeño institucional, es menester que los administradores de justicia diseñen sistemas de recopilación de datos para determinar la calidad de su gestión y las prioridades de reforma.

1.6.2 Sistemas de información y evaluación del desempeño

Luego de definidos los estándares de desempeño y los indicadores de gestión es necesario construir un adecuado sistema de información, con el propósito de conocer cuál es el grado de aprovechamiento de los recursos y el rendimiento de los Jueces. La carencia de un sistema de

información convertiría los indicadores de gestión en herramientas inútiles para la mejoría del desempeño de la organización. En efecto, al referirse a la situación de los sistemas de información judicial en América Latina, el ex-Ministro de Justicia colombiano Fernando Carrillo Florez ha expresado que: “En el fondo existe un problema mucho más estructural que afecta la casi totalidad de las judicaturas de nuestra región: la crítica falta de información de lo que pasa al interior de los poderes judiciales, en términos tanto cuantitativos como cualitativos... Resulta evidente que la ausencia de información empírica imposibilita cualquier esfuerzo de planeación estratégica y convierte la reforma en un catálogo de buenos propósitos sin respaldo analítico de alguna naturaleza”⁹.

Un adecuado sistema de información debe cumplir con las siguientes especificaciones:

- a) Proporciona información que sea relevante para los fines establecidos y los datos que provee sirven para la toma de decisiones por parte de los gestores de las organizaciones públicas;
- b) La información provista es fiable;
- c) El costo de la obtención no excede las ventajas que se derivan de su implementación.
- d) Permite que los funcionarios públicos den cuenta de su labor, es decir, permite atribuir responsabilidades y servir de base para otorgar incentivos y desincentivos basados en el desempeño.

1.6.3 Sistema de incentivos y desincentivos a partir del desempeño

A los fines de dar sostenibilidad a un sistema de administración centrada en el desempeño es necesario contar con mecanismos que sirvan de incentivos para promover la excelencia en la gestión. De la misma manera, es menester la creación de desincentivos o sanciones para fallas persistentes en alcanzar los resultados esperados (Hazim, 1997). Mediante el establecimiento de conexiones que hagan que los miembros de la organización experimenten los resultados de un buen o mal desempeño es posible lograr crear una cultura de elevado servicio al usuario y prácticas de excelencia gerencial en el sector público.

Gran parte de la discusión sobre el establecimiento de consecuencias -positivas y negativas- que se deriven del desempeño pone de manifiesto la gran dificultad que existe para su implementación en el sector público. En el sector privado, los beneficios económicos constituyen el mecanismo idóneo para “premiar” o “castigar” a una empresa, accionistas o grupo de empleados. Mejor desempeño significa mayores ganancias, e inversamente.

Sin embargo en el sector público no resulta tan fácil crear dicha conexión. Muchos de los servicios públicos son provistos libres de costos directos para el usuario, pues son financiados con recursos provenientes de los impuestos. Otros servicios son ofrecidos a través de monopolios. Por otra parte, los fondos recibidos por las agencias no aumentan ni disminuyen atendiendo a la demanda que tenga la ciudadanía del servicio o a los niveles de satisfacción de los clientes-como ocurre en el sector privado-, sino que el presupuesto es fijado anualmente por lo general a través de una ley. En los países con sistemas sólidos de carrera administrativa, la existencia de un sistema de servicio civil con escalas salariales rígidas hace difícil el establecimiento de incentivos económicos para departamentos o empleados que exceden los estándares establecidos. Por el contrario, en gobiernos de escasa institucionalidad en donde el servicio civil se integra bajo prácticas clientelistas para favorecer al partido político de turno, lo que se dificulta es implementar mecanismos de castigo para empleados públicos de bajo rendimiento.

La situación es mucho más difícil dentro del sistema de administración de justicia, pues gran parte del discurso y los esfuerzos reformadores se han centrado en el establecimiento de una estructura que hace casi virtualmente imposible el establecimiento de consecuencias ligadas al cumplimiento: la inamovilidad judicial.

Dicha institución jurídica fue originalmente establecida con el propósito de eliminar la influencia política en el nombramiento y destitución de jueces. Los beneficios de contar con un

⁹ Carrillo Florez, Fernando. “Los retos de la reforma judicial en América Latina.” Documento electrónico. Organización de Estados Americanos (www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti2.htm)

sistema que brinde eficaz garantía contra las influencias políticas en los tribunales son innumerables y escapan al contenido de este ensayo. Ahora bien, la inamovilidad judicial puede desnaturalizarse y convertirse en una institución en donde un mejor o mayor desempeño tiene poca importancia. La inamovilidad como obstáculo para la medición del desempeño ha tenido consecuencias nefastas en distintos países del hemisferio, como es el caso de Chile, en donde numerosos estudios han enfatizado los altos niveles de corporativismo existente en la judicatura (Vaughn, 1993).

La existencia de un régimen de inamovilidad judicial en ausencia de los mecanismos de evaluación deviene en un sistema irresponsable, carente de “*accountability*”, pues no habría incentivos para que los Jueces cumplan eficientemente sus funciones. La ausencia de efectivos requisitos de rendición de cuentas por parte de la judicatura la convierten en una entidad virtualmente irresponsable ante la ciudadanía. Una inamovilidad que garantiza permanencia en el cargo sin que los niveles de desempeño sean relevantes fomenta la ineficacia, mediocridad y eventual corrupción.

En Colombia una encuesta realizada a jueces, procuradores y abogados mostró que el 73% consideraba que el sistema disciplinario constituía una garantía de un mejor desempeño. Cabe destacar que las razones ofrecidas por quienes no consideraron que el sistema disciplinario fomenta un mejor desempeño se centraron en las fallas institucionales del caso colombiano, entre las que se encuentran: la falta de aplicación de las sanciones previstas en la legislación, falta de continuidad en la labor de supervisión y seguimiento, y poca participación de la ciudadanía en la formulación de quejas y denuncias¹⁰.

Parte II: Diagnóstico organizacional

Diagnóstico del sistema de evaluación del desempeño de la judicatura dominicana

2.1 Consideraciones preliminares sobre la reforma judicial en la República Dominicana

Durante prácticamente todo el siglo XX la justicia en la República Dominicana estuvo bajo los designios del poder político. Durante los 31 años de dictadura encabezados por Rafael Leonidas Trujillo (1930-1961), el sistema de administración de justicia fue -al igual que las cámaras legislativas y las instituciones de la administración pública- un instrumento personal en los planes de perpetuidad del tirano (Hartlyn, 1998).

Posteriormente, durante el período 1966-1978, la Presidencia dominicana estaba en manos de Joaquín Balaguer. La oposición política era prácticamente inexistente y la sociedad civil completamente débil. El resultado era que el sistema de administración de justicia estaba controlado por el Poder Ejecutivo, en la persona de Balaguer y sus más cercanos colaboradores.

A partir de 1978 el país inicia un proceso de democratización que tiene como énfasis reformas al Poder Ejecutivo, sistema electoral, desmilitarización y mayores niveles de respeto a los derechos humanos. Sin embargo, el sistema de administración de justicia continuó cautivo de parte del Senado, quien tenía la facultad de designar los jueces y del Poder Ejecutivo, quien tenía en su poder la asignación de fondos y partidas presupuestarias de los tribunales. Los senadores, encargados constitucionalmente de seleccionar a los jueces cada cuatro años, se repartían por provincias tales designaciones. De esta manera, en cada provincia los jueces respondían al partido político del senador elegido por la misma.

Como puede suponerse, en tales circunstancias la preocupación por la medición del desempeño de los tribunales no constituía una prioridad, sino que los esfuerzos se centraron en la creación de jurisdicciones independientes del quehacer político.

¹⁰ Santis, Lia. “Informe de Coyuntura de la Justicia: percepciones sobre la corrupción en la justicia y el régimen disciplinario”. En Revista Justicia y Desarrollo. Corporación para la Excelencia en la Justicia. Bogotá, Colombia. 12 de junio del 2000.

En 1994 se produce una modificación constitucional que marca el inicio de la reforma judicial. La nueva Constitución establece la autonomía presupuestaria y administrativa del Poder Judicial, consagra la inamovilidad judicial y la carrera judicial. Desde entonces, numerosos avances se han producido en el sistema de administración de justicia, entre los que podemos incluir:

- Elección de nueva Suprema Corte de Justicia
- Aprobación de la Ley de Carrera Judicial
- Selección de nuevos jueces en prácticamente todas las jurisdicciones
- Implementación de programas pilotos de modernización de la gestión de los despachos
- Simplificación y automatización de procedimientos
- Ejecución de programas de capacitación judicial

Los éxitos de la reforma judicial en la República Dominicana son evidentes, sobre todo en términos de independencia adquirida. En poco menos de cinco años ha pasado de ser la “cenicienta” dentro de la configuración política del Estado a una institución más sólida, con gran independencia y elevado nivel de respaldo dentro de la sociedad civil y medios de opinión pública. Sin embargo, hay consenso en la comunidad jurídica dominicana y otros sectores de la sociedad civil respecto de que el proceso de reforma no ha sido completo. El punto quizás neurálgico dentro del proceso de reforma judicial es que si bien ha logrado elevados niveles de independencia, no ha logrado aumentar significativamente los niveles de eficacia y eficiencia.

Como muestra basta señalar que si se toman los casos que ingresaron en 1995 a los Juzgados de Instrucción del Distrito Nacional (2,794), los que salieron (530) sólo representaron un minúsculo 19% de los entrados. En los Juzgados de Primera Instancia la situación es aún peor, pues los casos decididos representan sólo el 5% de los ingresados. Sólo a nivel de apelación se nota un mínimo nivel de eficacia, pues ingresaron 1,086 expedientes y salieron 421, esto es, un 38%. Cabe señalar que estas estadísticas sólo toman en consideración los casos entrados durante dicho año, excluyendo del análisis casos que ingresaron en años anteriores pero que aun están pendientes de ser decididos. Si existieran datos sobre el número de los casos pendientes o del tiempo que los mismos han estado en curso en los tribunales, las cifras estadísticas sobre dilación procesal serían todavía más alarmantes.

La medición del desempeño de los jueces en la República Dominicana se hace todavía más difícil en vista de que la ley obliga a que una causa ingrese en la jurisdicción geográfica en la cual se originó. Algunas de las áreas geográficas han experimentado una explosión demográfica desproporcionada en relación con las demás, lo que ha tenido como consecuencia que la distribución de la carga procesal es totalmente dispar. Por ejemplo en el Distrito Nacional una de las cámaras civiles y comerciales del Juzgado de Primera Instancia recibe casi el 50% de los ingresos de casos anuales, repartiéndose entre las cuatro restantes el otro 50%.

La Constitución de la República garantiza a toda persona el derecho a un juicio expedito. Sin embargo, el precepto constitucional se ve diariamente violentado debido a tribunales cuya carga laboral es excesiva, carencia de personal, trámites burocráticos innecesarios y deficiencias en la infraestructura, entre otros problemas que enfrenta la rama judicial. La muy conocida expresión “justicia tardía es justicia denegada” no puede ser más apta.

La tesis de este ensayo es que la ineficacia e ineficiencia en la gestión judicial dominicana se debe en gran medida a la inexistencia de un adecuado sistema de evaluación del desempeño para jueces. De ello resulta que aun cuando la rama judicial haga inversiones que mejoren la infraestructura de las cortes, elimine requisitos burocráticos presentes en la legislación e introduzca sistemas informáticos modernos, los niveles de mejoría del sistema serán mínimos. La razón es que no se contará con un mecanismo que provea un medio eficaz para monitorear el desempeño del actor fundamental del proceso judicial: el juez.

A continuación presentamos el diagnóstico acerca de la situación actual de dicho sistema. Nos enfocaremos en las carencias e incongruencias existentes, como factores fundamentales para que el sistema de administración de justicia actualmente no provea los bienes y servicios que está llamado a prestar dentro de los niveles de tiempo y costo apropiados.

2.2 La evaluación del desempeño y el escalafón judicial

La evaluación de rendimiento, los estándares de desempeño y los indicadores de gestión para el sistema de administración de justicia dominicano se regulan en la Ley de Carrera Judicial. El objetivo de esta ley es disponer los mecanismos e instituciones que permitirían que un Juez sea nombrado y continúe ascendiendo en la judicatura sobre la base del mérito personal y un buen desempeño.

El sistema legal dominicano dispone que el Presidente de cada Cámara de la Suprema Corte de Justicia evaluará el rendimiento de los jueces de su respectiva Cámara. Por su parte, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia evaluará a los Presidentes de las Cámaras de dicho tribunal. Mientras que este último será evaluado por sus pares. La evaluación del desempeño de los jueces de las Cortes de Apelación, el Tribunal Superior de Tierras y el Tribunal Contencioso Tributario será realizada por la Suprema Corte de Justicia. Por su parte, las Cortes de Apelación evalúan a todos los demás jueces, con excepción de los Jueces del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original y Residentes, que serán evaluados por el Tribunal Superior de Tierras. Las evaluaciones deben realizarse anualmente.

De acuerdo con la ley, la movilidad en la carrera judicial sólo opera por traslado o por ascenso¹¹. La ley dispone que para los traslados o ascensos se tendrán en cuenta, rigurosamente, además de las condiciones exigidas por la Constitución, el *mérito personal*. De la misma manera, para llenar vacantes, ya se trate de ascensos o traslados la Suprema Corte de Justicia recibirá las *recomendaciones* respecto de los Jueces que aspiren a optar por dichos cargos¹². En su artículo 21, la Ley de Carrera Judicial establece que los jueces ascenderán en el escalafón de la judicatura a la categoría inmediatamente superior de acuerdo con previa calificación de los *méritos acumulados*, años en servicio, cursos de post-grado, producción bibliográfica y *el resultado de la evaluación de su rendimiento*.

Como puede verse el mérito personal y la evaluación del desempeño constituyen elementos fundamentales para el ascenso dentro de la carrera judicial. Ahora bien, ¿sobre qué base se mide el mérito personal? ¿Cómo se hace una evaluación de rendimiento de los jueces? ¿Sobre qué base deben ser otorgadas las recomendaciones? La Ley otorga a la Suprema Corte de Justicia, a través de la Dirección General de la Carrera Judicial, la facultad de reglamentar todo lo concerniente a la organización, calificación, publicidad y otros requerimientos de los concursos, así como la definición de un sistema coherente de evaluación del mérito personal y los requisitos para emitir recomendaciones. Sin embargo, hasta el momento ninguno de estos reglamentos ha sido dictado. Por su parte, el artículo 22 dispone que la Suprema Corte de Justicia reglamentará todo lo concerniente al ascenso de los jueces. De igual forma, hasta el momento este reglamento no ha sido dictado.

La carencia de dichos reglamentos constituye una grave deficiencia del actual sistema. En la actualidad todavía los jueces son nombrados y ascendidos atendiendo a los criterios tradicionales de influencia de grupos de interés, cercanía personal, amistad e incluso parentesco con Jueces de tribunales superiores, incluyendo magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Los procedimientos de selección de jueces han reforzado una administración de recursos humanos autocrática, no

¹¹ La ley entiende por traslado la transferencia de un juez, con su mismo grado, a otra jurisdicción de igual categoría, mientras que el ascenso es la promoción de un grado a otro superior. Cabe destacar que en algunos casos un traslado puede ser en términos prácticos considerado un ascenso. Esto sucedería si un juez es trasladado de una Corte en la zona fronteriza en donde el número de expedientes es reducido y de poco impacto económico, a una Corte en la capital del país, en donde se concentra la mayoría de la población y la mayoría de la actividad económica.

¹² Para la recomendación de los jueces que cubrirán las plazas vacantes de jueces de Paz, de Instrucción, de Primera Instancia, estará a cargo de la Corte de Apelación a que corresponda el distrito judicial. Cuando se trate de vacante, de jueces de Cortes de Apelación o del Tribunal Contencioso-Tributario, corresponderán, respectivamente, a dichos tribunales. Cuando se trate de vacantes, de jueces del Tribunal Superior de Tierras y de jueces de Jurisdicción Original, la recomendación corresponderá al Tribunal Superior de Tierras.

centrada en el desempeño. El caso dominicano es consistente con los resultados del diagnóstico preparado por Buscaglia sobre los tribunales latinoamericanos, esto es, que tanto la selección como la evaluación de la judicatura es realizada primordialmente por las Cortes Supremas de manera poco transparente en términos de políticas, procedimientos o estándares; la participación de la sociedad civil es virtualmente inexistente (Buscaglia et al., 1995).

Aun cuando las primeras evaluaciones de desempeño debieron hacerse a finales del año 1999, la Suprema Corte de Justicia ha dilatado el inicio de su implementación. Autoridades del máximo tribunal dominicano prevén para finales del 2002 completar la primera fase de las evaluaciones de desempeño¹³.

2.3 Indicadores de gestión definidos en la ley de carrera judicial

Según lo dispuesto por la Ley de Carrera Judicial en el artículo 27, para evaluar el rendimiento de los jueces se tomarán en consideración, entre otros, los siguientes elementos:

- El número de sentencias pronunciadas y la cantidad de incidentes fallados en los tribunales donde ejerza sus funciones.

- El número de las sentencias confirmadas, revocadas o anuladas.
- El número de las audiencias celebradas por el tribunal en cada mes del año.
- El número de autos dictados y el despacho de asuntos administrativos.
- La duración para pronunciar las sentencias y para fallar los incidentes que se presentan al tribunal.

- El conocimiento de los casos de referimientos y la solución de los mismos.
- Las recusaciones formuladas y aceptadas contra el juez y el número de inhibiciones.
- Las sanciones impuestas al juez.
- El movimiento general de trabajo del tribunal, representado por el número de asuntos incoados mensualmente, el estado de sustanciación de los expedientes, los procesos paralizados y sus causas.

- Participaciones en seminarios, congresos nacionales e internacionales.
- Artículos, libros y monografías publicadas sobre temas jurídicos.
- Docencia académica.

La Ley de Carrera Judicial dispone que la escala de rendimiento satisfactorio de los jueces será determinada por la Suprema Corte de Justicia. Actualmente dicho tribunal se encuentra trabajando en la elaboración de un instrumento y de un instructivo como paso inicial para el establecimiento de los estándares mínimos de cumplimiento de cada uno de los indicadores de gestión. Esta escala establecería, por ejemplo, qué porcentaje de los casos que recibe un juez mensualmente deben ser fallados de manera definitiva. Sin embargo, hasta la fecha dicha escala no ha sido aprobada.

La inexistencia de dicha escala constituye el más importante obstáculo para el inicio de la implementación del sistema de evaluación del desempeño, pues no existe posibilidad de diferenciar distintos niveles de rendimiento, ni cuantificar los grados de eficacia y eficiencia de cada juez o tribunal.

2.4 Medición del desempeño y remuneración

La Ley señala que la Dirección General de la Carrera Judicial debe someter a la aprobación de la Suprema Corte de Justicia un sistema uniforme y equitativo de remuneración para todos los integrantes de la Carrera Judicial. El sistema de remuneración estaría integrado principalmente por escalas graduales de sueldos, aplicables a las distintas categorías de jueces que se determinen previamente. Cada escala o grado salarial comprendería tipos mínimos, intermedios y máximos de remuneración, o un sueldo único, según lo determine la Suprema Corte de Justicia.

¹³ Entrevista con la Licda. Martha González, Directora de Carrera Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Mayo, 2001.

La Ley de Carrera Judicial otorga la facultad a la Suprema Corte de Justicia de implementar remuneraciones adicionales para los Jueces que tengan un buen desempeño durante un año en particular. Hasta la fecha, esta previsión no ha sido llevada a la práctica. De ello resulta que todos los jueces pertenecientes a tribunales de la misma jerarquía jurisdiccional disfrutan de idénticos salarios, al margen de sus niveles respectivos de desempeño.

2.5 Evaluación, inspección judicial y régimen disciplinario¹⁴

Objetivos del Régimen Disciplinario

Según lo dispone la ley en su artículo 57, uno de los objetivos del régimen disciplinario es contribuir a que los jueces mantengan adecuados niveles de eficiencia y eficacia organizativa. De conformidad con dicho texto legal, a los fines de asegurar el cumplimiento de los objetivos indicados, la Suprema Corte de Justicia, por vía reglamentaria, deberá complementar las normas reguladores de la conducta de los jueces, en materia disciplinaria, estableciendo los niveles mínimos de cumplimiento. Sin embargo, hasta el momento el más alto tribunal dominicano no ha reglamentado este aspecto.

La consecuencia más grave de esta carencia es que no existe en la práctica un coherente y justo sistema disciplinario. Los jueces no cuentan con parámetros que permitan una autoevaluación y aplicar mecanismos correctivos antes de llegar al límite de desempeño inaceptable. Al mismo tiempo, la carencia de estos niveles mínimos puede implicar en la práctica de que -bajo la excusa de un bajo rendimiento- jueces sean excluidos de los tribunales por razones distintas a las de un bajo desempeño, tales como: presión de grupos de interés, políticos, y litigantes.

Un aspecto interesante lo constituye el hecho de que si bien la Ley contempla la posibilidad de aplicar sanciones debido a un bajo rendimiento, no parece haber consenso en la generalidad de los actores implicados acerca de esta realidad¹⁵. No hay documentación que muestre que haya sido destituido o siquiera amonestado algún Juez por razones de eficiencia. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha mostrado -a través de la destitución de varios jueces- que tiene la voluntad de aplicar el régimen disciplinario por otro tipo de faltas, entre las que se encuentra fundamentalmente la corrupción.

Naturaleza de las sanciones

Según la gravedad de las faltas y el bajo desempeño que las mismas impliquen, se podrán imponer sanciones que incluyen:

- **Amonestación:** para casos tales como incumplir el horario de trabajo sin causa justificada; descuidar el rendimiento y la calidad de trabajo; suspender las labores sin causas justificadas; descuidar la guarda, vigilancia y orden de los expedientes, materiales, bienes y equipos puestos bajo su cuidado; desatender o atender con negligencia o en forma indebida a las partes en los procesos judiciales y a los abogados.

- **Suspensión:** en situaciones en las que el juez incumpla reiteradamente sus deberes, ejercer en forma indebida los derechos o no observar las prohibiciones o incompatibilidades constitucionales o legales cuando el hecho o la omisión tengan consecuencias de gravedad para los ciudadanos o el Estado; tratar reiteradamente en forma irrespetuosa, agresiva, desconsiderada u ofensiva a los subalternos, a los superiores jerárquicos y al público; realizar en el lugar de trabajo actividades ajenas a sus deberes oficiales; descuidar reiteradamente el manejo de documentos y

¹⁴ El régimen disciplinario tiene muchas facetas, la mayoría de ellas relacionadas con la aplicación de sanciones por la comisión de hechos contrarios a la Ley Penal (soborno, cohecho, concusión, entre otras), por faltas éticas o por incumplimiento a las normas regulatorias provenientes de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, en el presente estudio no nos referiremos a tales cuestiones, sino exclusivamente a la posibilidad de utilizarse el régimen disciplinario por faltas en el orden de la eficacia y eficiencia de la organización, incumplimiento de estándares de desempeño, bajo rendimiento o deficiente gestión.

¹⁵ Entrevista del autor con Magistrados de la Suprema Corte de Justicia e integrantes de las Comisiones Revisoras de los Códigos nombradas por Decreto 104-97.

expedientes, con consecuencias de daño o perjuicio para los ciudadanos o el Estado; ocasionar o dar lugar a daño o deterioro de los bienes que se le confían, por negligencia o falta de debido cuidado; no llenar el rendimiento satisfactorio anual evaluado conforme se indica en la Ley de Carrera Judicial; retardar o negar injustificadamente el despacho de los asuntos a su cargo.

- Destitución: prevista para casos graves de violación a normas reglamentarias o comisión de infracciones penales.

Todas las sanciones deben ser escritas en el historial personal del juez sancionado, y sus documentos básicos anexados a los registros respectivos. Hasta la fecha los historiales de los jueces son archivados con carácter secreto por las autoridades judiciales, por lo que no fue posible verificar en qué medida las disposiciones disciplinarias se están implementando. Sin embargo, durante entrevistas sostenidas por el autor con jueces y funcionarios judiciales, ninguno de ellos recordó haber tenido conocimiento de amonestaciones o suspensiones causadas por mala atención al usuario, bajo rendimiento o ineficacia organizacional.

2.6 Indicadores de gestión y sistemas de información

El sistema de información del Poder Judicial se compone fundamentalmente de los datos estadísticos suministrados por la Oficina de Información y Estadísticas Judiciales, órgano dependiente de la Suprema Corte de Justicia. Los datos cubren únicamente al Distrito Nacional, exclusivamente respecto de casos en materia criminal, y comprenden sólo los Juzgados de Instrucción, el Juzgado de Primera Instancia y la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo. Dicho en otros términos, los datos sólo cubren una Provincia de las treinta (30) en que está dividido el territorio dominicano, y sólo se recoge información de veinticinco (25) jueces de los más de quinientos (500) que integran la judicatura.

El nivel de confiabilidad de los datos no es muy elevado. El proceso de recolección es manual, a cargo de personal sin preparación académica suficiente para desarrollar esta labor. Los datos se inscriben en libros registros que son archivados de manera precaria, siendo muchas veces víctimas del deterioro o la destrucción causados por el agua, el sucio o las plagas. Recientemente, la Suprema Corte de Justicia ha provisto de sistemas informáticos a casi todas las jurisdicciones, lo que ha permitido que en muchas de las jurisdicciones se esté en la posibilidad de producir y reportar estadísticas de manera automática. Sin embargo, hasta el momento no se ha diseñado la aplicación informática (software) que haga posible la recolección y suministro de informaciones automatizadas. De la misma manera, la Suprema Corte de Justicia publica dentro de su página en Internet cuadros que pretenden resumir la labor de los tribunales respecto de los cuales es posible reunir estadísticas¹⁶. Sin embargo, los datos provistos están enfocados sobre la base de las actuaciones procesales realizadas por los tribunales, en vez de resultados producidos por las jurisdicciones.

Existe un gran distanciamiento entre los datos que *deben ser* registrados por el sistema de estadísticas judiciales dominicanas y los datos que *efectivamente son* registrados, como se muestra a continuación:

¹⁶ Consúltase el website del Poder Judicial de la República Dominicana (www.suprema.gov.do).

Datos que deben ser registrados

Número de sentencias pronunciadas

Número de las audiencias celebradas

Cantidad de incidentes fallados

Número de las sentencias confirmadas, revocadas o anuladas

Número de autos dictados

Duración para pronunciar las sentencias y para fallar los incidentes que se presentan al tribunal

Casos de referimientos

Recusaciones formuladas y aceptadas contra el juez y el número de inhibiciones.

Las sanciones impuestas al juez.

Datos que son registrados en la actualidad

Número de sentencias pronunciadas

Número de las audiencias celebradas

Sexo del inculpado

Cantidad de veces que el inculpado ha sido trasladado de la prisión al tribunal

Número de habeas corpus solicitados

Cantidad de personas involucradas

Como puede notarse, muchas de las estadísticas básicas para entender la eficacia de un tribunal no son recopiladas. La situación antes planteada conlleva que la mayoría de los elementos que la Ley de Carrera Judicial considera elementos para evaluar el rendimiento de los jueces no pueden ser procesados por el sistema de información con que se cuenta en la actualidad. Sólo dos (2) de los nueve (9) indicadores relacionados directamente con gestión judicial¹⁷ son recogidos en el actual sistema estadístico.

En la jurisdicción civil y laboral la situación es peor, y puede ser resumida de manera breve: no existe un solo dato estadístico.

Otra interrogante es acerca del uso que le da la Suprema Corte de Justicia a la información estadística. Los datos son incluidos en el Boletín Estadístico que es publicado tanto en versión impresa como electrónica. A juicio de las autoridades judiciales las informaciones estadísticas sirven de base para realizar la evaluación del desempeño y trazar directrices para mejorar el servicio judicial. Durante entrevistas sostenidas con el autor, jueces y funcionarios judiciales coincidieron en que la Suprema Corte de Justicia utiliza estos informes como base para indicarle a los distintos jueces qué les hace falta, qué están haciendo bien, qué están haciendo mal. Sin embargo, el máximo tribunal dominicano no cuenta con una metodología coherente a la hora de realizar el análisis de las estadísticas y formular recomendaciones. En vista de que las estadísticas producidas tienen poco o ninguna relación con el desempeño del tribunal, las implicaciones que se pueden extraer del análisis estadístico actual son mínimas.

En general podemos decir que el sistema de información judicial dominicano:

- No está orientado ni permite una gestión eficiente.
- No está orientado a la rendición de cuentas y a la oportuna exigencia de responsabilidad que en su caso pudiera proceder.
- No recoge la información que sería relevante, y la mayoría de la que se obtiene no lo es.
- No es fiable.

¹⁷ La Ley de Carrera Judicial contempla como vimos anteriormente indicadores que no se relacionan directamente con la gestión judicial, como es el caso de la docencia académica y las publicaciones de obras o ensayos jurídicos.

- La información que se recopila no supera el más mínimo test de beneficios que provee respecto a los costos de su obtención.

2.7 Capacidad institucional para la implementación del sistema de evaluación del rendimiento

Dirección General de Carrera Judicial

La Ley de Carrera Judicial creó la Dirección General de la Carrera Judicial, que es el órgano central de dicho sistema de carrera. Entre otras, son atribuciones de la Dirección General de la Carrera Judicial, las siguientes:

- Administrar todos los procesos inherentes a la carrera judicial, desde el ingreso de los jueces, sobre la base del mérito personal, hasta la evaluación del desempeño, así como laborar y vigilar la aplicación de sistemas técnicos que aseguren la plena vigencia de la misma;
- Organizar registros y expedientes individuales para los Jueces del Poder Judicial, que contendrán su historia y datos personales; un informe anual de trabajo, cantidad de sentencias y autos dictados, así como todas las informaciones necesarias para evaluar su rendimiento y su conducta moral en la comunidad así como cualquier otro requisito establecido en el reglamento que se dicte al afecto;

La Dirección General de la Carrera Judicial está a cargo de un Director nombrado por la Suprema Corte de Justicia, quien cuenta con personal auxiliar para el desempeño de sus funciones. No obstante, como mencionamos previamente, dicho organismo hasta el momento no ha logrado una efectiva implementación de los indicadores de gestión y estándares de desempeño. Hasta el momento, este departamento no ha dictado los reglamentos que se requieren, no ha definido los estándares, no ha definido indicadores de gestión adicionales, ni tampoco iniciado la medición con los indicadores existentes. No se han dado pasos para modificar el sistema informático existente ni para capacitar el personal que en el futuro estará a cargo de realizar las evaluaciones. En resumen, la Dirección de Carrera Judicial no ha cumplido con ninguna de las responsabilidades que le confiere la ley.

Inspectoría de Tribunales

La Inspectoría Judicial fue creada a por una Resolución del pleno de la Suprema Corte de Justicia a finales del año 1997. En un principio se creó como una Unidad dependiente del Departamento de Auditoría, nombrándose un inspector encargado de dicha unidad para todo el territorio nacional. Posteriormente fueron nombrados dos inspectores más. En noviembre de 1998 se cambió su denominación a "Departamento de Inspectoría Judicial", ya no dependiente de ningún Departamento, sino directamente de la Suprema Corte de Justicia, pero manteniendo una estrecha colaboración con el de Auditoría, en vista de que ambos órganos tienen como función fiscalizar: uno de ellos en lo que respecta al manejo de los fondos y otro el ámbito judicial *stricto sensu*.

El procedimiento interno del Departamento se inicia con las quejas, solicitudes o querellas que llegan a la Suprema Corte de Justicia, ya sea a través de la Unidad de Recepción de Quejas, directamente al Despacho del Magistrado Presidente u otra vía cualquiera. Las quejas son leídas y estudiadas. No existe una política explícita que de cuenta acerca de quién las estudia y que criterios son utilizados para su análisis. Si el caso lo justifica son remitidas al Departamento de Inspectoría Judicial, mediante oficio firmado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, autorizando la investigación. Los inspectores inician los traslados y las investigaciones, levantan los correspondientes informes y reportes y los remiten al Presidente de la Suprema Corte. No existe una política o regulación clara acerca de en cuáles criterios se basa el Presidente de la Suprema para autorizar o no una investigación. Tampoco se cuenta con disposiciones que regulen posibles investigaciones para casos en los que por negligencia o corrupción el Juez Presidente de la Suprema haya desestimado una denuncia grave.

De conformidad con las autoridades judiciales, se cuenta con formularios y procedimientos unificados para las visitas de inspección, así como con una metodología común. Sin embargo, durante las entrevistas que el autor sostuvo con los responsables del sistema, estos últimos alegaron

que dichas informaciones y formularios eran de carácter interno. De la misma manera, los inspectores no han recibido ninguna capacitación especializada, salvo el Director del Departamento que ha recibido entrenamiento sobre la materia, tanto en la República Dominicana como en el exterior.

Informe mensual de las Labores de los Tribunales

El artículo 33, numeral 3o. de la Ley No. 821 de Organización Judicial, dispone que las Cortes de Apelación del país, deben enviar a la Suprema Corte de Justicia, dentro de los primeros ocho días de cada mes, un estado de las causas que hubieran conocido en el mes anterior, con la indicación de las que estuvieren presente de fallo y la expresión del motivo del retardo, si lo hubiere, en el despacho de los asuntos.

La Suprema Corte de Justicia también ha requerido a los Tribunales de Primera Instancia del país que rindan un informe de la misma categoría que el antes descrito. Según los entrevistados, el fin de estos reportes es crear y alimentar una base de datos en la Suprema Corte de Justicia, y ver el rendimiento de los tribunales. La Dirección General de Carrera Judicial dispuso la utilización de un formato estándar para que sea utilizado por todas las jurisdicciones del mismo grado y ligeras variaciones para jurisdicciones de apelación y tribunales superiores. En la actualidad, la Suprema Corte de Justicia se encuentra revisando el contenido de cada formulario para insertar algunas modificaciones, ya que la experiencia ha mostrado que existen jurisdicciones que deben reportar informaciones que actualmente no la reportan y que la información suministrada no es la más adecuada para verificar el desempeño de los tribunales. Asimismo, las autoridades han detectado que algunos jueces en lugar de completar personalmente el informe, delegan dicha actividad en personal secretarial, lo que ha quedado evidenciado al realizarse auditorías en las que los datos reportados son marcadamente diferentes a la real carga de trabajo y desempeño del tribunal.

Tampoco existe un criterio explícito sobre el uso que la Suprema Corte le da a los distintos informes ni el tipo o forma de análisis que este tribunal utiliza para evaluar la labor consignada en los informes de los tribunales inferiores¹⁸.

Unidad de Recepción de Quejas

Esta unidad fue creada mediante Acta del Pleno de la Suprema Corte de Justicia No. 47/98, de fecha de 4 de junio de 1998 y posteriormente fue reestructurada bajo el nombre de "Centro de Orientación Ciudadana". Su finalidad es constituirse en la vía de comunicación entre los abogados, el público en general y la Suprema Corte de Justicia que tengan alguna queja o denuncia contra algún juez del Poder Judicial, administración de justicia en los diferentes tribunales del país, o contra cualquier empleado o funcionario del Poder Judicial. Cabe destacar que estas quejas no deben constituir querellas en sí mismas, sino que deben ser inconformidades personales¹⁹.

La unidad de quejas actualmente sólo funciona en el Palacio de Justicia de la ciudad capital y el de Santiago, es decir que cubre exclusivamente dos de las treinta provincias que integran el país y alrededor de cuarenta jueces de los más de quinientos que forman parte de la judicatura.

En dicha unidad el "querellante" deposita por escrito su queja. Posteriormente, las personas que se encuentran en dicha unidad se encargan de tramitar estas comunicaciones al Despacho del Magistrado Juez Presidente de la Suprema Corte de Justicia, a través de alguno de sus abogados ayudantes.

Las más graves son conocidas por el pleno del máximo tribunal, mientras que las demás son tramitadas por el Magistrado Presidente de la Suprema Corte de Justicia al Departamento de Inspección Judicial o a los Encargados Administrativos de la Zona de que se trate, según la queja

¹⁸ Entrevista con la Licda. Martha González, Directora de Carrera Judicial, Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Mayo, 2001.

¹⁹ Cuando utilizamos el término "querella" estamos usando el término en el sentido estrictamente jurídico, es decir, que si un particular acusa a algún juez de la comisión de una infracción, lo que procede es un sometimiento a la acción de la justicia tal y como está regulado en otras disposiciones legales.

sea respecto a un Juez o a un empleado, respectivamente. En la actualidad no se cuenta con ningún reglamento del desempeño y/o funcionamiento de esta Unidad.

2.8 Resumen del diagnóstico:

El sistema de evaluación del desempeño establecido en la Ley de Carrera Judicial no ha sido implementado.

Actualmente se carece de los siguientes reglamentos que deben completar las disposiciones de la ley y servir de marco de implementación para la evaluación de desempeño:

- Estándares de desempeño
- Remuneraciones y sanciones
- Tramitación de quejas
- Estandarización de informes de desempeño

Se carece de un adecuado sistema de informaciones estadísticas, así como de la capacidad institucional adecuada de los organismos encargados de implementar el sistema. No hay evidencia de que exista dentro de la Suprema Corte de Justicia y sus dependencias una visión clara respecto del sistema de evaluación de desempeño para los jueces. Tampoco se cuenta con personal capacitado en técnicas de evaluación.

La situación del sistema evaluación del desempeño para jueces en la República Dominicana, se puede resumir en la frase del Lic. Víctor José Castellanos, actual Juez de la Suprema Corte de Justicia dominicana quien argumentaba “En el país no existe un mecanismo claro y preciso de supervisión, no existe un mecanismo de evaluación, no existe una mecanismo de planificación. Existe un rudimentario mecanismo de estadística, lo mismo que una supervisión informal de parte de la Corte Suprema”²⁰.

Parte III: Recomendaciones

Plan estratégico para la implementación del sistema de evaluación del desempeño para jueces en la República Dominicana

3.1 Objetivo

El plan estratégico que propondremos tiene dos premisas fundamentales: Primero, debe ser implementado porque la evaluación del rendimiento de los Jueces es una actividad obligatoria e irrenunciable que debe ser ejercida por el Poder Judicial. Segundo, el mismo hará más eficiente a los tribunales en la provisión de servicios públicos.

El plan propone los elementos fundamentales que deben ser puestos en práctica a los fines de contar con un adecuado sistema de evaluación del desempeño para los jueces dominicanos. Las recomendaciones no son exhaustivas, sino que se enfocan en los factores críticos que determinan el éxito o fracaso de la evaluación del desempeño dentro del sistema de administración de justicia dominicano. Inicialmente, haremos un análisis tanto del ambiente externo como interno del sistema de administración de justicia²¹. Más adelante, propondremos las estrategias generales de reforma. Finalmente, desarrollaremos los objetivos, metas y proyectos que deben ser asociados a cada una de las estrategias.

²⁰ Discurso pronunciado en las Conclusiones del Taller “La inspección judicial: herramienta para el mejoramiento de la gestión administrativa y el control de la corrupción judicial”, celebrado en Santo Domingo el 24 de mayo de 1997 por la Fundación Institucionalidad y Justicia.

²¹ Dicho análisis será realizado con la tradicional metodología FODA. En este sentido, el análisis del ambiente externo busca identificar las Amenazas y Oportunidades que otros actores externos a la organización brindan; mientras que el análisis del ambiente interno se concentra en las Fortalezas y Debilidades pertenecientes a la organización.

3.2 Análisis del ambiente externo

Los factores exógenos al sistema de administración de justicia actualmente crean un ambiente favorable para la implementación del Plan Estratégico que proponemos. La principal amenaza resulta del hecho de que la independencia judicial se ha convertido en un peligro para los sectores corruptos de las fuerzas políticas, lo que puede ocasionar una “contrarreforma”. Dentro de las oportunidades existentes cabe destacar en primer orden el marco jurídico. La Ley de Carrera Judicial resulta una herramienta idónea para la implementación del plan. Asimismo, la evolución económica del país y de organizaciones del sector privado y la sociedad civil constituyen elementos que presionan favorablemente para aumentar el desempeño de la gestión judicial. Existe la percepción de que los organismos internacionales tienen disposición de apoyar a través de préstamos y donaciones la implementación de la mayoría de los elementos del plan. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia disfruta de una gran credibilidad y legitimidad social, lo que facilitaría el proceso de reforma.

3.3 Análisis del ambiente interno

En sentido general, consideramos que el ambiente interno es propicio para la implementación de nuestra propuesta. La principal fortaleza del sistema judicial la constituye sus recursos humanos, primordialmente los jueces. La mayoría de los Jueces muestran altos niveles de pertenencia y adhesión al servicio público. Desde el año 1997 el Poder Judicial ha recibido aumentos significativos en su presupuesto, por lo que cuenta con recursos económicos suficientes para iniciar el plan. La principal debilidad resulta de que no se cuenta con un equipo de profesionales con suficiente capacitación para implementar el plan. Por otra parte, gran parte de los problemas del sistema de administración de justicia se deben a problemas tecnológicos, legales o de infraestructura, lo que podría conllevar que las autoridades judiciales decidan emprender la solución de dichos problemas y postergar la implementación del presente plan.

3.4 Los componentes del plan estratégico

Etapas 1. Consenso estratégico

La generación de un consenso sobre la necesidad de utilizar la presente planificación estratégica es fundamental para iniciar un proceso que consumiría gran volumen de recursos organizativos. La existencia de consenso no sólo entre los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, sino también entre la mayoría de los Magistrados del orden judicial, resulta indispensable para la implementación exitosa de nuestras recomendaciones.

El consenso estratégico debe abarcar:

- a) El establecimiento de la Misión y la Visión inherentes al plan que proponemos.
- b) Las estrategias para la consolidación de los organismos institucionales encargados de aplicar el Plan.
- c) El contenido y alcance de los indicadores y procedimientos que serán implementados.

Resulta importante que durante la etapa de generación y establecimiento de consenso se involucre a la mayor cantidad de sectores. En este sentido, en adición a la Suprema Corte de Justicia y sus dependencias, podrían incorporarse organismos internacionales, y grupos de la sociedad civil, entre otros.

Etapas 2. Formulación e implantación de las acciones estratégicas y los objetivos

Luego de generado el consenso, resulta necesario la formulación de las acciones, su diseño y su implantación. Las siguientes estrategias y sus correspondientes objetivos están relacionados con los problemas primarios que hemos diagnosticado y aluden de manera general a las formas en que consideramos serán resueltos estos problemas:

Estrategia <i>Consolidación Institucional</i>	Objetivos <i>Fortalecer las instituciones encargadas de realizar la evaluación del rendimiento de los Jueces.</i>
<i>Separación de funciones sustantivas y adjetivas</i>	<i>Lograr que los Jueces reduzcan su participación en labores de índole administrativa, a los fines de que se concentren en las jurisdiccionales</i>
<i>Establecimiento de indicadores adicionales y estándares de desempeño</i>	<i>Identificar las dimensiones críticas de la gestión judicial y los niveles aceptables de rendimiento</i>
<i>Definición de la metodología de evaluación</i>	<i>Implementar una metodología de evaluación objetiva, fácil de administrar y confiable</i>
<i>Transformación del sistema de estadísticas judiciales</i>	<i>Proveer de información confiable y relevante sobre el desempeño judicial</i>
<i>Incorporación de nuevas estructuras y sus correspondientes procesos</i>	<i>Contar con estructuras que promuevan la innovación y la participación ciudadana</i>
<i>Fortalecimiento del régimen de incentivos y desincentivos basados en la evaluación del rendimiento</i>	<i>Premiar a jurisdicciones con elevado rendimiento y reducir o eliminar jurisdicciones con un consistente desempeño inadecuado</i>
<i>Descongestión Judicial</i>	<i>Reducir la carga laboral de las jurisdicciones</i>

3.5 Metas y proyectos asociados a cada objetivo estratégico

3.5.1 Consolidación institucional de los organismos encargados de evaluar el rendimiento

Suprema Corte de Justicia

Este tribunal no debe realizar directamente las evaluaciones cotidianas de las distintas Cortes de Apelación, sino que para ello debe auxiliarse de las dependencias creadas a tales fines. Proponemos que, conforme lo dispone la Ley de Carrera Judicial, se concentre en dictar los distintos Reglamentos que son necesarios para optimizar el sistema de evaluación del desempeño de la judicatura nacional. Sin embargo, en los inicios del Plan podría designarse a uno de los Jueces que integran ese tribunal como Juez Comisario o Inspector con el propósito de que en un plazo relativamente breve se dedique a evaluar el desempeño de una o varias jurisdicciones escogidas al azar. Esta primera experiencia serviría como una prueba inequívoca de la voluntad del Poder Judicial de implementar el Plan. De la misma manera, se podría utilizar esta experiencia como modelo o experiencia piloto celebrando un taller o seminario para que las Cortes analicen la forma correcta de evaluar el desempeño de los tribunales inferiores, basados en las lecciones derivadas de dicha experiencia.

Dirección General de Carrera Judicial

Esta Dirección General cuenta con un excelente marco legal que contempla de manera clara y detallada las funciones que deberá cumplir. Por lo tanto, lo único que se requiere en este sentido es dar vigencia a este órgano, a través de la ejecución de planes y proyectos concretos que hagan que el texto legal no sea "letra muerta", sino que efectivamente se desarrollen iniciativas dentro de dicho marco.

Inspectoría Judicial

La labor de este órgano debe ser ampliada y en adición a las investigaciones por causa de corrupción debería examinar la fiel correspondencia entre la conducta de los funcionarios judiciales y las normas vigentes con el fin de que se imparta justicia de manera imparcial, eficaz, eficiente y oportuna. Además, deben instituirse procedimientos que garanticen una buena coordinación y cooperación entre la Inspectoría Judicial, la Dirección General de Carrera Judicial, y la Oficina de Estadísticas Judiciales. El Departamento de Inspectoría Judicial deberá tener una sede principal, con jurisdicción nacional y Director único. Sin embargo, su funcionamiento debiera ser descentralizado, para lo que deben crearse Sub-Inspectorías por cada uno de los nueve Departamentos Judiciales.

Para el cumplimiento de su misión es necesario que se cuente con un Reglamento sobre Inspectorías Judiciales dictado por la Suprema Corte de Justicia, en el que se establezcan, entre otros elementos, los siguientes:

- Competencia jurisdiccional
- Atribuciones
- Derechos, obligaciones y prohibiciones de los Inspectores Judiciales
- Descripción de los elementos que deberán ser consignados en el informe de inspección
- Plazos y formas en que se realizan las visitas de inspección
- Tratamiento a las denuncias y contenido de los informes de investigación de las mismas
- Manejo y utilización de bienes y documentos propiedad del Poder Judicial o que están siendo utilizados en algún juicio

Unidad de Recepción de Quejas

Este órgano debe ser fortalecido en varios aspectos. Por una parte, deben crearse unidades de este tipo en todos los Palacios de Justicia de las distintas Provincias. De la misma manera, debe contarse con algún folleto, boletín o impreso que tenga un carácter informativo e instructivo, con el propósito de que los usuarios del sistema tengan pleno conocimiento de los derechos que poseen y de la posibilidad de quejarse respecto a la conducta de algún funcionario judicial. Finalmente, debe regularse los criterios de manejo interno de las quejas que sean recibidas, así como los criterios para decidir a cuáles quejas darles curso y a cuáles no.

3.5.2 Separación de las funciones sustantivas de las adjetivas

La separación de las funciones sustantivas de las adjetivas implican la puesta en marcha de al menos cuatro procesos paralelos:

- Reingeniería de procesos administrativos;
- Creación de un nuevo modelo de despacho judicial;
- Establecimiento de una oficina de apoyo técnico; y
- Automatización de procedimientos.

Reingeniería de Procesos Administrativos

A los fines de poder definir e implementar los distintos estándares de desempeño e indicadores de gestión es necesario que se desarrolle con antelación una reingeniería o rediseño de los procesos administrativos, con el propósito de separar las tareas administrativas de las jurisdiccionales. En este proceso de reingeniería deberán participar todos aquellos que de alguna manera forman parte del proceso, es decir, es conveniente la participación de jueces, personal administrativo y abogados, conformando un mismo equipo de rediseño o reingeniería.

Elementos e iniciativas que deberán desarrollarse para lograr esta reingeniería son los siguientes:

- La definición de los distintos servicios judiciales: ingreso de causas, ingreso de documentos, sorteos y asignación de causas, información al público, consulta de archivo histórico,

notificaciones y citaciones, práctica de pruebas, recursos, incidentes, cobro de tasas judiciales, pagos, adquisiciones, etc.

- El “mapeo” de los procesos asociados. Este “mapeo” de procesos debe incluir el concepto de “cliente o usuario del servicio”, “proveedor” y condiciones de satisfacción actuales.
- La identificación de problemas en cada proceso. Esta identificación debe partir del análisis de problemas reales y no en la descripción de “falta de soluciones”.
- El rediseño de los procesos. Este rediseño deberá incluir, para cada servicio o macroproceso existente, los clientes, proveedores y condiciones de satisfacción.
- Una propuesta de reformas legales o resoluciones administrativas de la Suprema Corte para implantar los cambios propuestos, cuando sean necesarios.

Diseño de un Nuevo Modelo de Gestión de Despacho Judicial

La legislación debe ser reformada para permitir un nuevo modelo para el ingreso de las causas a los tribunales. Un modelo de gestión de despacho judicial apropiado consistiría en un sistema de sorteo aleatorio que equilibre las cargas de trabajo y disminuya la discreción en la asignación de causas a los jueces. De la misma manera, debe establecerse una oficina central de servicios jurídicos-administrativos en lo que respecta a informaciones, recepción de documentos, ingreso de causas, notificaciones, sistema de archivo, programación y registro de audiencias, etc.

Pasos previos a la puesta en funcionamiento del nuevo modelo de despacho judicial deben ser:

- La descripción de las nuevas funciones del personal administrativo
- El perfil de los empleados requeridos en cada cargo
- El diagrama de flujo de los procesos y tiempos estándar. El diagrama debe incluir una descripción del objetivo, unidades que participan en cada etapa, los formularios que se utilizan, el plazo estándar para finalizar el procedimiento y el o los indicadores de desempeño. El diagrama de flujo debe contemplar el sistema de ingreso, sistema de sorteos y distribución, sistema de notificaciones y citaciones, sistema de archivo, sistema de consultas y entrega de información y otros.
- La creación de una Oficina de Apoyo²². Esto se refiere básicamente al posible diseño e implantación de una oficina de Apoyo Judicial-Administrativo, la cual tendría como objetivo hacer más eficiente los procesos administrativos y formales de apoyo a la actividad del juez y de los abogados ayudantes, además de liberar a estos últimos de actividades no relacionadas a los aspectos legales. En esta etapa deberán quedar muy claros los niveles de descentralización o centralización de las actividades administrativas y en qué medida ellas serán ejecutadas por esta oficina única. Entre los elementos de diseño que deben ser considerados están las restricciones legales, los posibles cambios al procedimiento administrativo a través de resoluciones administrativas de la Suprema Corte, las restricciones de infraestructura, las restricciones de recursos humanos, las restricciones jurisdiccionales y las cargas de trabajo.
- La estructura organizacional y el proceso de toma de decisiones. Considerando la implantación de la nueva oficina de apoyo, será necesario establecer algunas políticas, reglamentos y procedimientos, especialmente para esta oficina y su relación con los jueces y abogados ayudantes. Será importante también la definición de la responsabilidad de gerencia de esta oficina, así como la participación de los jueces en la dirección de esta unidad. También será esencial la definición de las áreas de operación, apoyo informático y apoyo logístico.
- El diseño de formularios de operación estándar. Por ejemplo citaciones, notificaciones, memoriales, algunos autos, algunos tipos de sentencias, y todos aquellos documentos cuyo contenido general es estándar y los campos variables son las fechas, demandante, demandado, juzgados y otros.

²² Vid. Infra.

- El diseño del modelo lógico de información administrativa del despacho: sistema de archivo, estructura de la información al público, registro y control de expedientes, comunicación y control de citaciones y notificaciones.
- La definición de los módulos de capacitación para los funcionarios administrativos, jueces, abogados auxiliares y otros.

Creación de la Oficina de Apoyo Judicial

El nuevo modelo de despacho que proponemos implica la institución de una Oficina de Apoyo Judicial, que será el organismo encargado de cumplir una serie de tareas, a través de los distintos órganos que la integrarían, entre los que podemos identificar:

- Una unidad de operaciones, que incluye la planificación, ejecución y evaluación de los servicios y procesos.
- Una unidad de apoyo informático, que incluye el apoyo computacional, mantenimiento de equipos, y recolección de estadísticas judiciales.
- Una unidad de apoyo logístico, que incluye el área de compras, manejo de inventario y servicios internos.

Automatización de los Procedimientos

Esta es una de las fases más importantes del proceso de establecimiento e implementación de estándares de desempeño e indicadores de gestión. La implantación exitosa de un proceso de automatización, puede determinar si se alcanzan o no los niveles deseados de excelencia del servicio, expresado en el mejoramiento de los niveles de eficiencia de los tribunales, la satisfacción de los usuarios, y el acceso a la justicia. Se pueden visualizar algunos productos esperados en este sistema que aumentarán los niveles de eficiencia de actividades administrativas:

- El Sistema de control de flujo de casos
- El Sistema de archivo
- El Control y programación de agenda para audiencias
- El Manejo de formularios estándar
- Las Estadísticas judiciales

3.5.3 Establecimiento de indicadores adicionales y estándares

En adición a los indicadores de gestión definidos en la Ley de Carrera Judicial, las autoridades judiciales pueden tomar en consideración la necesidad o conveniencia de incluir algunos de los siguientes tipos de indicadores. Tanto para estos indicadores adicionales como para los ya existentes será necesario establecer los estándares de desempeño aceptable. El uso de algunos de los indicadores adicionales que proponemos produciría una mayor dosis de información relevante para la gestión, para mejorar la eficiencia y para servir como mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito de la justicia a un costo no elevado.

Ejemplos de indicadores:

Costos/producto

- Costos totales anuales/casos resueltos anualmente.
- Costos totales anuales/casos resueltos anualmente por medio de sentencia contradictoria.
- Costos de personal (total)/casos resueltos anualmente (ponderados).
- Costos de personal juzgador/casos resueltos anualmente.
- Costos de personal no juzgador/casos resueltos anualmente.
- Costos distintos a personal/casos resueltos anualmente.

Producto/insumos

- Casos resueltos anualmente/personal (número total).
- Casos resueltos anualmente/número de juzgadores.

Casos resueltos anualmente/número de no juzgadores.

Características del producto

Asuntos resueltos por sentencia/total asuntos ingresados.

Asuntos resueltos por sentencia/total asuntos ponderados.

Asuntos resueltos por sentencia con efectiva contradicción/total asuntos resueltos.

Duración de los procesos

Los objetivos han de fijarse por la Suprema Corte de Justicia en forma de porcentajes. Por ejemplo, referido a la jurisdicción laboral, que el 80 por 100 de los juicios por despido sea resuelto en menos de 3 meses; referido a la jurisdicción penal, que el 75% de los casos criminales no duren más de 2 meses en instrucción; en la jurisdicción civil y comercial, que el 85% de los casos sean fallados en un máximo de un mes luego de que las partes concluyen²³.

También puede establecerse un sistema de categorías, por ejemplo:

Asuntos resueltos en menos de 3 meses.

Asuntos resueltos en menos de 6 meses.

Asuntos resueltos entre 6 y 9 meses.

Asuntos resueltos entre 9 meses y un año.

Asuntos resueltos entre un año y año y medio.

Asuntos resueltos entre año y medio y 2 años.

Asuntos resueltos entre 2 años y 2 años y medio.

Asuntos resueltos entre 2 años y medio y 3 años.

Asuntos resueltos en más de 3 años.

En lo que se refiere a los índices necesarios para empezar a mejorar la gestión judicial, una herramienta clave será construir el "Índice de Congestión", relativo a la carga de trabajo anual acumulada. Este índice, relaciona los causas que están pendientes (activas) al inicio del período, con las nuevas causas que ingresan y con las que se terminaron durante el período. El objetivo es expresar el porcentaje de la carga total de trabajo del período "n" que se mantiene activo al final del período, y por tanto, pasa a engrosar la carga de trabajo del período siguiente. Las tres variables claves a conocer para el conjunto de la institución y para cada despacho en particular son: los ingresos y los egresos anuales y las causas pendientes.

Indicadores de Calidad del Servicio

Un elemento importante es introducir la dimensión de la calidad del servicio dentro de los indicadores que se elijan. ¿Qué sentido tiene medir exclusivamente cuántas sentencias el tribunal pronunció, si la mayoría de ellas son revocadas en apelación por hacerse cometido graves errores? Una búsqueda mecánica por aumentar los números de decisiones puede empeorar la "calidad" de las mismas.

Por tales motivos, es importante establecer un estándar de calidad. La información requerida para este indicador de calidad se puede obtener directamente de la gestión del servicio, calculado como el porcentaje de sentencias que son revocadas por la Corte de Apelación o casadas por la Suprema Corte de Justicia. Indicadores de calidad también pueden ser desarrollados a través de encuestas a los usuarios del servicio.

La combinación de los indicadores de calidad con indicadores de eficiencia nos permitirá verificar de una mejor manera si los recursos se usan de manera adecuada dentro del Poder Judicial. Un aumento en la producción por tribunal, manteniéndose la calidad, significará una mejoría en el

²³ Estos porcentajes han sido puestos como ejemplos, es decir, que no responden a una ponderación detallada del autor respecto a cada procedimiento en particular. Será responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia la precisión de los tiempos de duración promedio para cada tipo de litigio.

nivel del servicio. Asimismo, una mejoría en los niveles de calidad, manteniendo los niveles de productividad, significará una mejoría de los tribunales.

3.5.4 Definición de la metodología de evaluación

Existen variados métodos que pueden utilizarse para la evaluación del rendimiento de los jueces. Cada uno de los métodos tiene sus ventajas y desventajas. Los mismos no son excluyentes, sino que se pueden aplicar varios de manera simultánea. A continuación proponemos algunos que pueden ser considerados por las autoridades judiciales.

Escalas de puntuación:

Es el método más antiguo y de uso más difundido. Consiste en que se le asignen puntos a quienes son evaluados según su rendimiento. Entre sus méritos se encuentra la facilidad de explicarlo y administrarlo. Sin embargo, tiende mucho a favorecer la tendencia a la medición central, lo subjetivo en el evaluador y el excesivo rigor o tolerancia de algunos evaluadores.

Método de categorización:

Siguiendo esta metodología se colocarían los Jueces de mejor a peor en cada una de las categorías a ser verificadas. En general, este método nos sería útil para saber que unos superan a otros, pero no nos diría por cuánto. Sin embargo, debido a su facilidad de administrarlo y explicarlo sería conveniente para implementar un plan de incentivos salariales. Cabe señalar que este método podría estar distorsionado por las inclinaciones personales y los acontecimientos recientes, pero esto podría ser controlado si se usan varios evaluadores.

Método de distribución forzada:

En este caso se ubicará a los magistrados en distintas áreas de una clasificación respecto de cada una de las categorías a ser evaluadas. Por ejemplo: se colocan cinco áreas de posible clasificación, como figuran en el siguiente cuadro:

Categoría: Cantidad de fallos mensuales

10% (excelente)	20% (bueno)	40% (aceptable)	20% (malo)	10% (pésimo)

Los distintos Jueces que están siendo evaluados se colocarían en la proporción indicada según corresponda su rendimiento. Este método tiene el mérito de reducir la tendencia a la medición central, así como las de excesivo rigor o tolerancia. De la misma manera, ayuda a la planificación de necesidades de la organización, pues permite identificar las principales carencias o puntos débiles.

Lista de verificación:

En este caso la Dirección General de Carrera Judicial debe seleccionar oraciones que describan el desempeño del juez y sus características, otorgando a cada una de estas oraciones una puntuación. En la evaluación se procederá a señalar cuáles de estas conductas son cumplidas por el evaluado. Este método tiene muchas ventajas, sobre todo pues permite elegir cuáles son los puntos centrales sobre los cuales recae la evaluación. Sin embargo, presenta gran dificultad a la hora de seleccionar las frases que serán consignadas en los formularios y su correspondiente puntuación.

3.5.5 Transformación del sistema de estadísticas judiciales

El sistema de estadísticas judiciales debe ser modificado sustancialmente. El mismo no puede mantenerse siendo un simple medio para dar cuenta de determinadas actuaciones procesales de cada

tribunal, sino que debe proveer la información clave para la toma de decisiones. Para lograr este objetivo, debe contarse con los siguientes productos:

- La definición de los indicadores que se desean medir y su seguimiento.
- La clasificación de los estados más importantes de las causas²⁴ (aquellos que entreguen información clave para la toma de decisiones) y que deben deducirse de los indicadores que se desean medir y monitorear.
- Un software para el almacenamiento de datos, procesamiento de datos y entrega de reportes estadísticos de gestión.
- Un sistema para la recolección eficiente y efectiva de los datos en forma periódica.

3.5.6 Incorporación de nuevas estructuras y sus correspondientes procesos

Círculos de Calidad

Consideramos que deben constituirse los denominados Círculos de Calidad. Estos grupos estarían formados por jueces de distintas demarcaciones que discutirían acerca de la solución de los problemas que impiden la mejora continua de su trabajo. En términos generales dichos grupos identificarían las expectativas de los ciudadanos y traducirían dichas expectativas en especificaciones del servicio. Estos grupos podrán ser de naturaleza permanente para discutir los problemas existentes y los que se van presentando. Otra opción es que sean designados para resolver un problema en particular y luego disolverse.

Auditorías de Calidad

Para controlar el desarrollo de la calidad, tanto de los procesos y actividades internas como de la calidad externa del sistema de justicia, proponemos efectuar sistemáticamente Auditorías de Calidad. Las auditorías auscultarían la gestión de la calidad en la organización judicial y brindarían un análisis de las actividades de las diferentes unidades tribunales con el fin de verificar cómo se desarrollan todos los procesos necesarios para prestar los servicios con calidad. Las auditorías serían competencia del Departamento de Inspectoría Judicial que establecería un calendario de periodicidad de las auditorías. Los resultados de las auditorías serían entregados tanto a las unidades auditadas como a la Dirección General de Carrera Judicial para tomar las acciones correctivas oportunas.

Los tipos de auditorías de calidad a realizar serían:

- a) Auditorías de Procedimientos: con el propósito de verificar si en la gestión judicial se han seguido los procedimientos correctos.
- b) Auditorías de servicios y satisfacción: para verificar si los servicios prestados satisfacen a los ciudadanos.

Participación Ciudadana en la evaluación

Resulta imprescindible “democratizar” la evaluación del desempeño de los jueces, incorporando a la ciudadanía a la toma de decisiones, ya sea de manera individual o a través de organizaciones no gubernamentales.

La participación ciudadana en la evaluación del desempeño de los jueces puede estar estructurada sobre la observación de los procedimientos de la corte, sus operaciones y facilidades. La información a ser coleccionada incluiría datos acerca de lo que la gente ve y escucha, estructurados de una manera tal que la información pueda ser examinada cuantitativamente y cualitativamente por el personal de la corte. Aunque las observaciones pueden ser llevadas a cabo por cualquier persona, se recomienda el uso de ciudadanos voluntarios que relativamente no tengan conocimientos acerca del sistema judicial, de tal suerte que la información y experiencias sean las opiniones válidas de quienes no mantienen relaciones frecuentes con los tribunales.

²⁴ Esto requiere un análisis detallado de los distintos Códigos, sobre todo de los procesales, así como de algunas leyes especiales.

También es recomendable la realización de encuestas de satisfacción. El interés de estas encuestas es detectar cuáles son las zonas de insatisfacción de los ciudadanos, hacia las cuales deberá orientarse el proceso de mejora o aquellos aspectos donde el ciudadano percibe que falla la calidad de los servicios prestados. En razón de que la calidad se desprende de las necesidades cambiantes de los ciudadanos, el Departamento de Inspectoría Judicial debe identificar periódicamente la evolución de estas necesidades. En caso contrario, la oferta de servicios permanecería anclada a pasadas expectativas de calidad, no ajustándose a las nuevas demandas de los ciudadanos y ello sería causa de insatisfacción.

Finalmente, puede implementarse lo que en la actualidad es práctica común en otros países, esto es, que los gremios de abogados reporten periódicamente las evaluaciones de carácter independiente que realizan sobre la judicatura.

3.5.7 Fortalecimiento de la relación entre incentivos, desincentivos y la evaluación del desempeño

Luego de que el Plan se vaya implementando es necesario que desde la cúspide del Poder Judicial se construya una cultura de respeto a la evaluación de rendimiento. Esto se logrará a través de muchos elementos, entre los cuales tiene un lugar de preeminencia el sistema de incentivos y desincentivos. Si los Jueces no perciben que la Suprema Corte de Justicia tiene la disposición de reconocer o premiar a quienes cumplen a cabalidad o exceden las metas de la organización, así como sancionar a quienes no cumplen ni llenan a cabalidad lo que se espera de sus respectivos cargos, el Plan irá poco a poco perdiendo credibilidad.

En consecuencia, resulta necesario la implementación de las remuneraciones basadas en el buen desempeño, así como el establecimiento de reconocimientos o premios de índole no financiera. Por otra parte, el régimen disciplinario debe ser aplicado tal y como lo establece la ley, de tal suerte que las sanciones constituyan mecanismos de aprendizaje organizacional, disuasión y corrección de bajo desempeño.

3.5.8 Descongestión judicial

Proponemos la implementación de una estrategia coherente de desjudicialización, por las razones siguientes:

a) Aumento poblacional: El incremento demográfico que se traduce en un aumento de las posibilidades de litigios de ningún modo irá a la par con el aumento en número y eficacia de los jueces. Por tales motivos, es de prever que se produzca dilación.

b) Mejora de la productividad: Al mejorarse la productividad del sistema es previsible un aumento de los usuarios, pues en la actualidad muchos de ellos desistían de ir a juicio por lo corrupto y lento del sistema. Por consiguiente, una demanda mayor de justicia puede traer un déficit al sistema, sobre todo considerando las limitaciones legales y presupuestas de crear nuevas jurisdicciones o nombrar jueces adicionales.

c) Pérdida de la calidad de las resoluciones: Luego de implementado los indicadores de gestión en algunos países se ha presentado una pérdida de la calidad de las resoluciones, debido a que muchos jueces creen que al dictar muchas sentencias tendrán un mejor rendimiento. Esto a veces se traduce en una mayor frecuencia de recursos contra las decisiones de primera instancia (aumento de la tasa de apelación), lo que sobrecarga las Cortes de Apelación y la Suprema Corte de Justicia.

Por tales motivos, será necesario que los Códigos legales sustantivos de la República Dominicana (Civil, Penal, de Procedimiento Civil, de Procedimiento Criminal, y de Comercio) sean reformados sustancialmente para que muchos asuntos puedan ser solucionados con mecanismos alternativos, así como para limitar el uso abusivo de recursos para incidentar los procedimientos.

3.6 Independencia judicial y evaluación del rendimiento

La base legal y filosófica del sistema de administración de justicia señala la importancia de la independencia judicial. En consecuencia, ningún sistema de evaluación debe limitar la posibilidad del juez de tomar decisiones de manera imparcial e independiente. La evaluación del desempeño no debe incluir una revisión ideológica del contenido de las decisiones.

En adición a las tradicionales críticas a los mecanismos de evaluación del desempeño (dificultad de medir, subjetividad, elevado costo, y demás), la implementación de dichos mecanismos en la gestión judicial enfrenta una crítica más orientada a los principios filosóficos y a la concepción democrática del Estado. Se dice que la independencia judicial se vería lesionada seriamente. Estas críticas señalan que los sistemas de evaluación del desempeño no tienen otro fin que alinear a los funcionarios dentro de una cultura organizacional: premiar a quienes se identifican con ella y sancionar a quienes se apartan (Vargas, 2000). Quienes argumentan que el establecimiento de estándares de desempeño e indicadores de gestión puede traer consecuencias negativas y no previstas para el Poder Judicial arguyen el riesgo de que el sistema que se diseñe haga énfasis únicamente en la cantidad de “outputs”, desconociendo el rol del juez en preservar los derechos de las partes involucradas en el litigio.

Dicho riesgo es real, pero no debe servir de base para excluir a los jueces de su responsabilidad de rendir cuentas de la labor que realizan y en qué medida están produciendo los resultados que se esperan de ellos. Por lo tanto, las autoridades judiciales dominicanas deben buscar la creación de un sistema de evaluación del desempeño que sea integral. Al decir “integral” implicamos que los tribunales deben garantizar la tutela judicial de los derechos de los usuarios del sistema paralelamente a la búsqueda de maximizar la eficiencia organizacional. Un verdadero sistema de “*accountability*” en el sistema de administración de justicia, debe incluir la garantía para el público de que los procedimientos y decisiones sean justas, rendidas de una manera eficiente y en el tiempo correcto, pero no a costa de privar a las partes envueltas en un litigio de sus derechos legales y jurisprudenciales.

El control y la independencia no son mutuamente exclusivos, sino que podemos tenerlos a ambos. El más serio atentado a la independencia judicial tiene lugar cuando las sanciones son impuestas basadas sobre el contenido de la sentencia de un juez. Por lo tanto, la Suprema Corte de Justicia debe ser categórica respecto del hecho de que el sistema de evaluación no verifica el contenido de las decisiones.

Sin embargo, un patrón de errores legales repetidos e incorrectos es obviamente una mala señal en el sistema de administración de justicia. Cabe destacar que los jueces que fallan en aprender y aplicar la ley caen en una categoría distinta a la de aquellos que simplemente sostienen opiniones minoritarias - o innovadoras. En este sentido, la comisión de errores múltiples, o de juicios inaceptables que continúa por un período sostenido puede indicar que el juez no ha mantenido la competencia profesional necesaria. Un criterio que nos puede ayudar a realizar esta evaluación es la gravedad de la distorsión legal. En este sentido, parece haber acuerdo en que el error legal se convierte en lo suficientemente serio cuando los jueces niegan a los individuos sus derechos procedimentales básicos o fundamentales, lo mismo puede ocurrir cuando los jueces actúan más allá de su jurisdicción.

La disciplina es apropiada cuando un juez razonablemente prudente y competente consideraría la decisión, obvia y seriamente equivocada en todas las circunstancias. Una negativa a seguir la ley es cosa distinta a una diferencia de opinión o interpretación. Si bien no debe evaluarse los contenidos de las sentencias de manera particular, debe tenerse en cuenta que el Poder Judicial tiene un compromiso con los usuarios del sistema de que sus Jueces son personas capaces, lo que puede ser contradicho si la tasa de anulación de sus sentencias es extremadamente alta.

La independencia judicial no debe constituirse en la excusa para liberar a un juez de la necesidad de cumplir un horario de trabajo, llevar a cabo los propósitos de la organización y dar un servicio de calidad a los usuarios del sistema de justicia. La gestión judicial, entendida como un servicio público, debe y puede ser medida. Si sus objetivos no están definidos claramente será

necesario definirlos. Si los instrumentos de medición no son los adecuados, será necesario modificarlos y mejorarlos. Pero en ningún caso negar la necesaria implementación de mecanismos de evaluación del desempeño dentro de la judicatura. Como lo señala Vargas Viancos “resulta realmente insostenible pretender la existencia de una estructura del Estado democrático que ejerza poder en forma indefinida y que no esté sometida a evaluaciones ni políticas ni técnicas”²⁵.

Conclusiones

Los sistemas de evaluación del rendimiento son indispensables en las organizaciones públicas, con el propósito de mejorar la gestión, servir como mecanismos de planificación y asignación de recursos, apoyar el sistema de carrera y los sistemas de remuneración, y en general, mejorar la eficacia y la eficiencia de la institución en que se apliquen. El presente ensayo ha demostrado que dichos planteamientos son completamente aplicables a la gestión judicial, aun cuando tradicionalmente se pretende excluir el funcionamiento de los tribunales de los requisitos de eficacia y eficiencia que deben ser partes integrales de los servicios públicos y las organizaciones que están a cargo de los mismos.

En el diagnóstico presentado acerca del sistema de evaluación del rendimiento para jueces dominicanos hemos hecho la distinción entre las previsiones de la Ley de Carrera Judicial -en donde se contempla el marco regulatorio- y la ejecución real de dichas disposiciones. Esta distinción -basada en el esquema de análisis organizacional desarrollado por North- nos permite verificar la situación real existente en el sistema judicial dominicano. Las conclusiones muestran que aun cuando inicialmente la lectura del texto de la ley pareciera indicar que en la República Dominicana existe actualmente un adecuado y coherente sistema de evaluación del desempeño para los jueces, lo cierto es que la aplicación práctica de dicho sistema es virtualmente inexistente.

Las recomendaciones que integran el Plan Estratégico que hemos propuesto servirán para mejorar la judicatura dominicana, consolidando el Estado de Derecho. Entendemos que las estrategias de reforma definidas en el presente ensayo, el establecimiento de indicadores de gestión y estándares de desempeño adicionales, la creación de un sistema de incentivos y desincentivos basados en el rendimiento, y la desjudicialización de ciertos asuntos no resolverán de manera automática e inmediata problemas ancestrales del sector justicia como son: la falta de recursos económicos, ausencia de personal calificado, déficit de infraestructura, entre otros. Sin embargo, las recomendaciones presentadas lograrán llenar un vacío en la gestión judicial y deberán constituirse en la piedra de toque de los programas de reforma. Sólo a través de un sistema de evaluación del desempeño se garantiza la sostenibilidad a las demás iniciativas y proyectos que persiguen que cada día se pueda contar con mejores jueces para satisfacer las expectativas de la ciudadanía.

Bibliografía

- ALBI, Emilio. 1997. Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos. Barcelona Ariel.
- AMARO GUZMÁN, Raymundo. 1982. Administración del Poder Judicial. Santo Domingo. ONAP.
- AMARO GUZMÁN, Raymundo. 1988. La carrera judicial y administrativa: una búsqueda de la institucionalización. Santo Domingo. ONAP.
- BAÑÓN, Rafael y Ernesto CARRILLO. 1997. La nueva Administración Pública. Madrid. Alianza Editorial.
- BECKER, David G. “The rule of law in Latin America: a framework for analysis.” Paper prepared for the 1997 annual meeting of the American Political Science Association, August 28-31, Washington, D.C.
- BUSCAGLIA, Eduardo, Maria DAKOLIAS et William RATLIFF. 1995. Judicial reform in Latin America: a framework for national development. Stanford, California. Stanford University.

²⁵ Vargas Viancos, Juan Enrique. Políticas de modernización de personal en el poder judicial chileno. En Organización de Estados Americanos. *Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa*. Documento electrónico (www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti10.htm).

- BUSCAGLIA, Edgardo y Maria DAKOLIAS. 1996. Judicial reform in Latin American courts : the experience in Argentina and Ecuador. Washington, D.C. World Bank.
- BLAIR, Harry et. Gary HANSEN. 1994. Weighting in on the Scales of Justice: Strategic approaches for donor-supported rule of law programs. Programs and operations assesement report 7. U.S.Agency for International Development, Washington, D.C.
- BURACK, Elmer. 1983. Administración de personal: un enfoque de sistemas aplicado a los recursos humanos. México. Compañía Editorial Continental.
- CARRILLO FLOREZ, Fernando. 2000. Los retos de la reforma de la justicia en América Latina. En Organización de Estados Americanos: Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa. Documento electrónico <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti2.htm>
- CASTELAR PINHEIRO, Armando. 2000. Costos ocultos de la ineficiencia judicial: conceptos generales y estimativos para el Brasil. En Organización de Estados Americanos. Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa. Documento electrónico (<http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti3.htm>).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Una nueva gestión pública para América Latina. Documento electrónico (www.clad.org.ve/gespub.html).
- COLE, George F. 2000. Performance Measures for the trial courts, prosecution and public defense. Documento electrónico. (www.bja.evaluationwebsite.org/html/documents/performance_measures_for_the_tri.htm).
- COOK, Thomas J., Ronald W. JONSON et al. 1982. Basic Issues in Courts Performance. Washington, DC: National Institute of Justice.
- CHIAVONALTO, Idalberto. 1994. Administración de recursos humanos. México. 2da. ed. McGraw-Hill Latinoamericana.
- DAKOLIAS, Maria. 1999. Court performance around the world: a comparative perspective. Washington, D.C. World Bank.
- DAKOLIAS, Maria. 1996. The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform. Technical Paper 319. Washington, D.C.: World Bank.
- DANIELS, Aubrey C. 1993. Gerencia del desempeño. 3ra. ed. México. McGraw-Hill Latinoamericana.
- FAUNDEZ, Julio. 1997. Good Governance and Law: Legal and Institutional Reform in Developing Countries. New York: St. Martin's Press.
- HARTLYN, Johnatan. 1998. The struggle for democratic politics in the Dominican Republic. UNC Press. North Carolina, USA.
- HAZIM RUIZ, Elizabeth. 1997. La Suprema Corte de Justicia como tribunal de disciplina. Tesis de grado. Universidad Iberoamericana (UNIBE). Santo Domingo.
- KNACK, Stephen y Phillip KEEFER. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross country tests using alternative institutional measures." Economics and Politics. Vol. 7: 207-227.
- LÓPEZ CAMPS, Jordi. 1995. Servir al ciudadano: gestión de la calidad en la administración pública. Barcelona. Gestión 2000.
- MACLEAN, Roberto. 1996. "The culture of service in the administration of justice." Transnational Law & Contemporary problems. Vol. 6: 139-164.
- MESSIC, Richard E. 1999. Judicial reform and economic development: a survey of the issues The World Bank Research Observer, vol 14, no. 1, pp-117-136.
- NORTH, Douglas C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, New York. Cambridge University Press.
- ORDOÑEZ, Miguel. 1995. La nueva gestión de los recursos humanos. Barcelona. Gestión 2000.
- POSNER, Richard. 1998. "Creating a legal framework for economic development." The World Bank Research Observer.

- RIVERA CIRA, Tirza. 1993. Diagnóstico sobre el sistema de administración de justicia de la República Dominicana. Preparado para FINJUS con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.
- SÁNCHEZ, Mattis. 1989. Técnicas de planificación estratégica. Caracas. Documentos del CLAD.
- SANTIS, Lia. "Informe de Coyuntura de la Justicia: percepciones sobre la corrupción en la justicia y el régimen disciplinario". En Revista Justicia y Desarrollo. Corporación para la Excelencia en la Justicia. Bogotá, Colombia. 12 de junio del 2000.
- ULLEN, Thomas. 1997. A quantitative assessment of the efficiency of the Judicial sector in Latin America. International Review of Law and Economics, 275, 284-285.
- VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. Políticas de modernización de personal en el poder judicial chileno. En Organización de Estados Americanos. Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa. Documento electrónico (www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti10.htm).
- VAUGHN, Robert. G. 1993. Proposals for Judicial Reform in Chile. Fordham International Law Journal, Vol. 578: 582.
- WERTHER, William B. 1987. Administración de personal y recursos humanos. 2da. ed. México. McGraw-Hill Latinoamericana.
- World Bank. 1995. Staff Appraisal Report: Judicial Reform Project. World Bank Rep No. 13052-Bo. 1995.
- United States Department of Justice: Bureau of Justice Assistance. 1997. Trial Court Performance standards with commentary. Monograph. Washington, D.C.

