

MODERNIZACION DEL SECTOR JUDICIAL

Leonardo Hernández Walker

La perspectiva de análisis del tema propuesto, proviene de un operador de procesos de modernización en el sector justicia en varios países de Latinoamérica, esto es, la perspectiva de un “reformador tecnocrático”.

“Ha de considerarse que no hay cosa mas difícil de emprender, ni de resultado mas dudoso, ni de mas arriesgado manejo, que ser el primero en introducir nuevas disposiciones. Porque el introductor tiene por enemigos a todos los que se benefician de las instituciones viejas, y por tibios defensores, a todos aquellos que se beneficiarán de las nuevas; tibieza que procede en parte de la incredulidad de los hombres, que no creen en ninguna cosa nueva hasta que la ratifica una experiencia firme” (Nicolas Machiavelo, El Príncipe, 1503)

Relajo, despelote o desmadre: *“No es una aberración ni una manifestación de irracionalidad o de bajo coeficiente intelectual de las personas, las cuales suelen actuar, desde su propio punto de vista, con una lógica impecable. El despelote es una consecuencia natural del orden existente, basado en la falsa suposición de que nada puede cambiar, y es un fenómeno capaz de multiplicarse con mucha facilidad. Antes que un infarto, mas se asemeja a una diabetes crónica”.* (Mario Waissbluth)

Para atacar el tema desde sus bases, empezaremos por algunas definiciones:

Modernización: “Son cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor” (Pollitt y Boukaert)

Política Pública: Es una decisión de la autoridad, que define QUE HACER. Se instrumenta en Leyes, reglamentos, instructivos, etc.

Gestión Pública: Es la especificación del conjunto de actividades que describen COMO HACERLO, e involucra diferentes tópicos como los cambios organizacionales, el liderazgo, la gerencia, los RRHH, los procedimientos, la tecnología, las relaciones con los ciudadanos, etc.

Las tres definiciones precedentes nos permiten vislumbrar por donde anda el problema: Para modernizar no basta con declararlo mediante políticas públicas; es necesaria e imprescindible la gestión pública para que las intenciones no queden solamente en papel mojado. El Ecuador dispone de mas de 50 mil normas vigentes que recogen de uno u otro modo la formulación de políticas públicas.

Para poner énfasis en la carencia del concepto de gestión en las mas altas autoridades del sector justicia, puedo contar a modo de anécdota dramática, una entrevista sostenida con un Presidente de una Corte Suprema de un país de la región, a quién se le planteó el problema de represamiento de los procesos en los siguientes términos: “Están ingresando 90 mil causas por año, y se despachan 60 mil en el mismo período. Están represadas 250 mil causas, de modo que si cerráramos la Función Judicial nos demoraríamos 4 años en despachar lo represado”.

La respuesta del magistrado fue elocuente: “¿Porqué me vienen a mi con problemas administrativos?”.

Y para poner énfasis en la relación gestión/eficacia, podemos citar la institución policial de West Yorkshire (Inglaterra), que cubre un territorio similar a la provincia de Pichincha, una población de 2 millones de habitantes, y con recursos similares. Ellos registran un total de 300 mil hechos delictivos por año, de los cuales resuelven el 82%. Esto significa que su eficacia es del 82%. En comparación, la policía de Pichincha registra 28 mil hechos delictivos por año, que se estima representa el 16% del total, y de ellos se resuelve el 11%. Esto Significa que su eficacia es del 3%.

El nivel misérrimo de la eficacia de la Seguridad Pública en Ecuador, componente crucial del Sistema de Justicia, es uno de los múltiples elementos que pone en evidencia una falla profunda en la Administración del Estado, esto es, el divorcio manifiesto entre la política pública y la gestión pública. Dicho de otro modo, el ejercicio de la práctica perversa de tratar de resolver los problemas mediante la expedición de leyes.

Los encargados de ejecutar las políticas públicas a través de la gestión pública, son los ejecutivos de las entidades u organismos públicos (Ministros, Magistrados, Directores, etc). Como regla general, y como consecuencia de los fenómenos definidos como “clientelismo” y “politización”, estos cargos ejecutivos son ocupados por individuos carentes de los mínimos conocimientos y habilidades para administrar dichas instituciones.

Diagnóstico

En la deficiente gestión de las instituciones públicas en general, y de la Función Judicial en particular, se encuentran presentes los siguientes elementos comunes e interactuantes:

Elementos de entorno:

- Presiones políticas del entorno: Nombramientos pactados, magistrados y jueces protectores de políticos encausados.
- Restricciones normativas: Códigos obsoletos, normas contradictorias y/o discrecionales.
- Restricción presupuestaria: Presupuestos insuficientes o incapacidad para ejecutar el presupuesto
- Financiadores descontentos
- Desprestigio (Credibilidad 16%)

Personas:

- Nombramiento o Contratación de ejecutivos inadecuados (o ausencia de ejecutivos)
- Conflicto entre los antiguos y los nuevos
- Inamovilidad y falta de evaluación de los trabajadores
- Clima laboral inadecuado
- Capacitación deficiente
- Bajos salarios
- Corrupción

Procesos y estrategias:

- Confusión en su misión, servicios, y usuarios
- Ausencia de estrategia
- Tecnología inadecuada

- Procesos confusos y sistemas desarticulados
- Carencia de indicadores de gestión

Resultado:

Baja calidad, eficiencia y eficacia del servicio público.

Soluciones

Con estos elementos de diagnóstico, profundamente analizados y documentados a través de varios años e incluso décadas, los organismos de cooperación internacional han actuado como impulsores de procesos de modernización del sector justicia, y han financiado importantes programas de asistencia técnica en la totalidad de los países de la región.

Estos programas se han focalizado en tres ámbitos:

- 1.- La separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, mediante la creación de órganos administrativos especializados denominados Consejos de la Judicatura o Magistratura.
- 2.- La introducción de nuevos modelos de gestión de los despachos judiciales, que aprovecharan las economías de escala y la automatización de procesos. (Juzgados Corporativos).
- 3.- La introducción del Procedimiento Oral en la justicia penal.

Antes de observar los resultados de estos programas en algunos países, es necesario resaltar un aspecto muy importante de la cultura organizacional de las instituciones de justicia (*burocracia profesional*), que las diferencia de otras instituciones públicas (*máquinas burocráticas*).

Las *máquinas burocráticas*, se caracterizan por producir elevados volúmenes de actividades tribiales o de baja especialización, en donde el valor agregado es suministrado por funcionarios de bajo perfil profesional.

Las *burocracias profesionales* se caracterizan por producir servicios especializados en donde el valor agregado es suministrado por profesionales de alto perfil (Hospitales, Juzgados y Cortes, Educación).

En estas últimas instituciones, son los profesionales los que ejercen el poder real, y suele ser difícil que acepten la presencia de otro tipo de profesionales con formación en gestión, o la imposición de ciertas prácticas mínimas como la aplicación de indicadores de desempeño o sistemas de control de gestión. El corazón de la institucionalidad es la operación diaria de profesionales relativamente autónomos, que van a resistir cualquier intento de coordinación, motivación, medición o intervención de gestión que consideren atentatoria contra la forma en que han venido haciendo las cosas. El simple intento de coordinarlos en torno a un proceso de atención al usuario, o de formular una estrategia institucional, ya puede ser considerado como un atentado a la autonomía de esos profesionales, que conciben a la organización como una suerte de democracia ateniense, con sus correspondientes esclavos... los administradores.

Sin embargo el problema fundamental de estas instituciones no está en los niveles operativos, sino en la cúpula directiva, en donde la gerencia institucional es ejercida por profesionales respetables, pero carentes por completo de formación gerencial.

1.- Consejos de la Judicatura

La primera de las iniciativas de modernización fue la creación de programas para la creación de los Consejos de la Judicatura. Estos programas se fundamentaron en la necesidad de disponer de organismos especializados para la administración de la Función Judicial, y cuyo modelo organizacional proviene básicamente de España. Sus objetivos fueron incrementar la disponibilidad de tiempo jurisdiccional de los magistrados, y el aumento de la capacidad de “management” o gerenciamiento, mediante la transferencia de las funciones administrativas a personal especializado.

Caso Chile

En Chile fue rechazada de plano la propuesta de crear un nuevo organismo, y se optó por perfeccionar la estructura organizacional, en donde las funciones gerenciales fueron dotadas del suficiente poder y autoridad para operar en forma prácticamente autónoma. La Corte Suprema actúa como Directorio: formula y evalúa anualmente las políticas institucionales, las que son ejecutadas por los gerentes. Los niveles de credibilidad y confianza en la institución se ubican entre satisfactorios y buenos.

Caso Bolivia

Bolivia instituyó el Consejo de la Magistratura, presidido por el Presidente de la Corte Suprema, dotado de un cuerpo directivo conformado por vocales (abogados, magistrados), y un cuerpo ejecutivo con un Gerente General, varios gerentes de área y un número extenso de subgerentes.

En la práctica, el Poder Judicial de Bolivia se convirtió en un organismo bicéfalo con pugnas de poder entre los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los vocales del Consejo de la Magistratura, quienes asumieron funciones operativas “de facto” a tiempo completo. Adicionalmente, la organización comenzó a padecer de una hipertrofia organizacional, llegando a superar los MIL DOSCIENTOS funcionarios a nivel nacional. Consultorías recientemente realizadas, han recomendado la eliminación de al menos 800 cargos inútiles. Los niveles de credibilidad y confianza en la institución se ubican entre malos y muy malos.

Caso República Dominicana

En República Dominicana se está tratando de seguir en parte el modelo chileno, descartando la idea de un “Consejo” y su respectiva estructura. Sin embargo, allí se ha creado una “Escuela de la Judicatura”, que además de las funciones de capacitación al personal se dedica a “pensar” la institución y formular recomendaciones tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional, actuando en la práctica como un cuerpo asesor del Presidente de la Corte Suprema. Los niveles de credibilidad y confianza en la institución se ubican entre malos y regulares.

Caso Ecuador

En Ecuador se instituye el Consejo de la Judicatura, presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y dotado de un cuerpo directivo conformado por 7 vocales (que deben ser abogados) que trabajarán en comisiones, un Director Ejecutivo (que debe ser abogado), y 6 Directores de área.

Al igual que en Bolivia, se presentan constantes fenómenos de pugna de poderes con la Corte Suprema, la intromisión de los vocales en la gestión en lugar de formular y evaluar políticas; y en general se percibe un deficiente desarrollo organizacional y ausencia de objetivos estratégicos institucionales. Los niveles de credibilidad y confianza en la institución se ubican entre malos y muy malos.

Resultados

Los cuatro ejemplos presentados no hacen sino confirmar los fenómenos que resultan de una deficiente gestión pública, en específico la persistencia de la “burocracia profesional” como el principal elemento obstaculizador de la modernización de las instituciones operadoras del sistema de justicia.

A nivel regional existe un elevado nivel de consenso en expresar que los “Consejos de la Judicatura” son inútiles. La pregunta que debería formularse antes de desechar la institución es: ¿Es una falla del modelo o es una falla de las personas?.

En algunos foros de discusión se ha planteado que la Función Judicial debería funcionar como un Hotel, en el que los jueces serían los huéspedes y la administración hotelera sería el Consejo de la Judicatura. Obviamente nadie pondría de gerente de hotel a un abogado.

2.- Juzgados Corporativos

La segunda línea de modernización de la administración de justicia tiene relación con la introducción de elementos de “management” o administración de cortes, cuyos orígenes se encuentran en modelos estadounidenses.

Estos modelos hacen énfasis en las economías de escala, la optimización y automatización de procesos, el uso intensivo de la tecnología informática, la atención al público, y la medición de resultados.

Caso Costa Rica

En Costa Rica se diseñó un modelo de gestión de los despachos judiciales en donde se introdujeron cambios radicales en el trabajo diario, tanto en la interacción de los funcionarios entre sí, como en la relación de los funcionarios con el público.

Se comenzó por construir un edificio diseñado especialmente para el funcionamiento de los juzgados, en el que se privilegió el servicio al usuario, dotándole de todas las fuentes de información y consulta en la planta baja. En los siguientes pisos, con acceso restringido, operan las oficinas de los ayudantes judiciales y mas arriba los secretarios. En las últimas plantas se ubican los jueces.

Todo funcionario judicial dispone de un computador conectado a la red institucional. Los procesos judiciales son controlados por un software de seguimiento de causas, y cada expediente físico contiene un identificador de lectura óptica (código de barras).

La tradicional estructura de juzgados individuales (Juez, secretario, ayudantes, archivo) fue reemplazada por jueces que comparten los servicios centralizados de secretaría, ayudantes y archivo. La interacción con usuario-justicia se provee mediante ventanillas de información al público soportadas por un eficiente sistema de información centralizado. Las actuaciones procesales pueden ser consultadas en terminales de computador instaladas en el salón de entrada o a través de Internet.

Caso Perú

En Perú se siguió un modelo similar al costarricense, pero implementado en menor profundidad, ya que no existió la posibilidad de construir un edificio nuevo.

Caso Ecuador

En Ecuador, considerando la limitante de los recursos disponibles y la arquitectura, se optó por una solución intermedia, en la que grupos de 4 a 6 juzgados (Juzgados Corporativos) comparten servicios comunes de atención al público, archivo y sala de lectura de expedientes.

En forma progresiva se remodelaron los edificios y se dotó a los funcionarios judiciales de nuevo mobiliario y equipamiento informático

En la actualidad aproximadamente un 50% de los juzgados del Ecuador se encuentran funcionando en modo corporativo, dotados de tecnología informática de punta (seguimiento de causas, jurisprudencia y legislación). Se pueden consultar las actuaciones judiciales por Internet: www.funcionjudicial.guayas.gov.ec, (user: guest; pswd: guest).

3.- Código Procesal Penal Oral

La tercera línea de acción tiene relación con la transformación de la justicia penal en lo referente a la implementación del Procedimiento Oral.

En este ámbito, los primeros esfuerzos se focalizaron en el soporte para el cambio de la normativa, esto es, la formulación de nuevos Códigos de Procedimiento, y su aprobación por la legislatura. Estos esfuerzos tuvieron como resultado la expedición casi simultánea en todos los países de América Latina de sendos Códigos Procesales Orales (políticas públicas).

En los países donde la brecha entre las políticas públicas y la gestión pública es menor, los resultados han sido mejores (Chile, Costa Rica). Sin embargo ha habido experiencias desastrosas, cuyo exponente máximo es Ecuador.

La introducción del procedimiento penal oral trae consigo profundos cambios paradigmáticos: se pasa de juzgar papeles a juzgar personas de carne y hueso; la modalidad acusatoria reemplaza la modalidad inquisitoria; la oratoria reemplaza a la redacción.

Existen cambios fundamentales en los roles de los actores: El juez, de investigador pasa a ser un moderador de debates y evaluador de las pruebas. El fiscal pasa a ser el investigador y acusador. El defensor pasa a ser el antagonista del Fiscal

En la gestión a su vez se traspasan funciones: La Fiscalía recepta las denuncias y debe iniciar i dirigir el proceso de investigación, con el soporte de la Policía Judicial y el laboratorio forense. Si en el proceso investigativo el fiscal encuentra suficientes pruebas, deberá presentar la acusación al juez, quien a su vez debe citar a la defensa. En audiencia pública bajo la dirección del Juez, el fiscal presenta las pruebas acusatorias y el defensor presenta las pruebas de descargo.

Estos cambios de roles, funciones y paradigmas necesitan de un esfuerzo institucional sistemático, de difusión del nuevo modelo e inserción de los actores a él; y para proveer a los operadores de los recursos logísticos, equipamiento, y capacitación.

En general, con la exclusión de Chile y Costa Rica, ha existido en la región una pobre respuesta institucional para adoptar el modelo oral, y los esfuerzos se han traducido en la implementación parcial de las salas de audiencia convenientemente equipadas, la creación de juzgados “liquidadores” del modelo anterior, y la capacitación a fiscales y jueces. Algunos países han incursionado en la reforma policial, destinada a proveer al sistema de una Policía Técnica Judicial y laboratorios forenses.

El caso ecuatoriano puede representar la peor de todas las implementaciones de la región, ya que en los juzgados penales coexiste el despacho de procesos con el modelo antiguo y el modelo nuevo; la capacitación ha sido mínima; la fiscalía asumió las funciones de denuncia sin tener personal, locales, ni equipamiento; la policía judicial es prácticamente inoperante, y por sobre todo, no existe la defensa pública.

Desafíos

A pesar de ser la Justicia uno de los pilares del Sistema Democrático, en Ecuador no se ha asumido el tema de modernización de la justicia como prioridad nacional (como lo han hecho otros países), y no se lo menciona dentro de la agenda pública como tarea de gestión pública, a pesar de que se habla de él como tema de política pública (Ley Orgánica).

Como hemos afirmado que el problema no se encuentra en las políticas públicas sino en la gestión pública, trataremos de esbozar los elementos básicos sobre los que debe centrarse la actividad del sector.

1.- Enfoque microsistémico, esto es, hacia los *procesos básicos* al interior de institución:

a) Producción de valor agregado:

Cuando se pregunta por la misión de la Función Judicial, muy pocos funcionarios judiciales son capaces de definir con precisión para que están allí. Resulta una sorpresa para muchos, descubrir de su misión es producir sentencias, y que todas las actividades de soporte deben producir valor agregado para conseguir ese fin. *Recomendaciones: Eliminar las actividades que no generan valor.*

b) Procesos y toma de decisiones:

Aunque las actividades judiciales están definidas en sendos Códigos de Procedimiento, (dada una mal entendida “autonomía del juzgado”) no han existido procedimientos, registros, documentación, y archivos uniformes. Como consecuencia, la institución ha carecido de la suficiente información institucional necesaria para tomar decisiones y planificar a largo plazo. *Recomendaciones: Uniformidad de procesos, automatización de procesos, información operativa y gerencial.*

c) Selección, aprendizaje, evaluación y control:

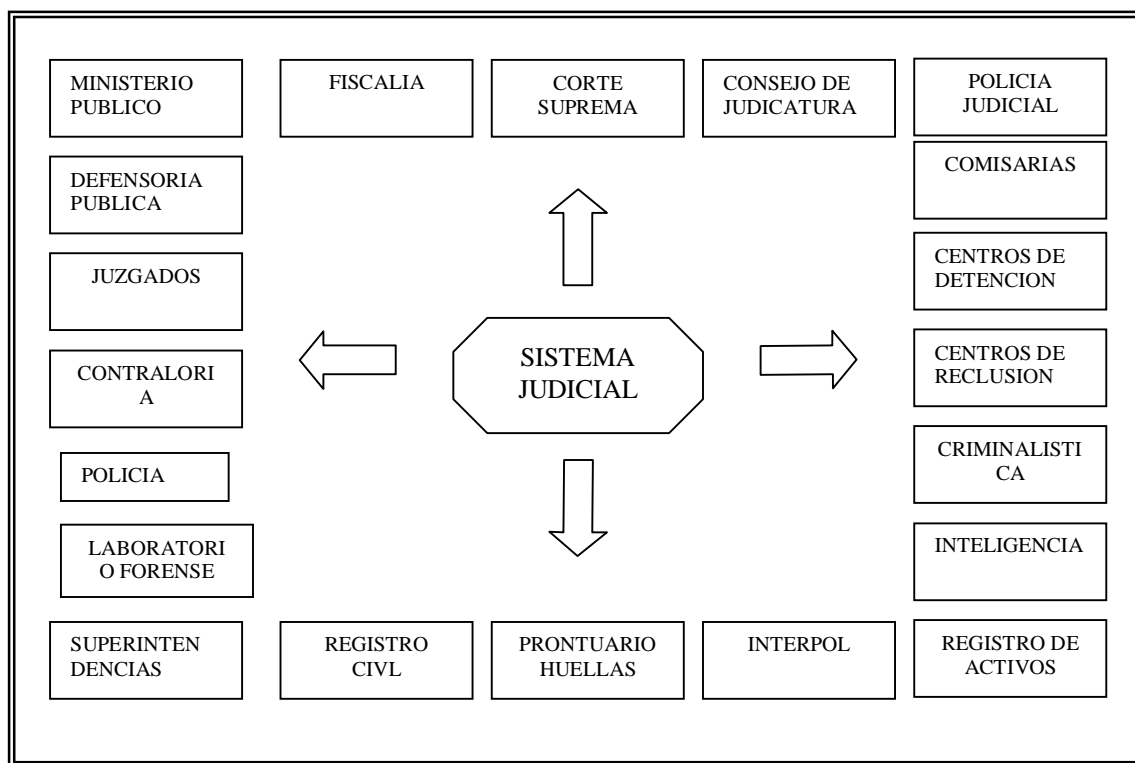
Definida la Función Judicial como Burocracia Profesional, el recurso humano es el centro generador de valor agregado, y debe ser idóneamente seleccionado, capacitado, y evaluado. Su estructura jerárquica es proclive para institucionalizar la “meritocracia”, en base a una carrera judicial sustentada en la evaluación de desempeño. *Recomendaciones: Selección de ingreso mediante exámen, capacitación previa evaluada, ascensos por desempeño, exámen y capacitación.*

2.- Enfoque macrosistémico, hacia al menos 15 instituciones que interaccionan para conformar el “Sistema Justicia”, desarrollando en ellas los respectivos *procesos básicos* y articulando su funcionamiento en forma de coordinación interinstitucional.

La Función Judicial forma parte de un “Sistema de Justicia” en donde interactúan entre otras las siguientes instituciones:

Consejo de la Judicatura	Corte Suprema	Fiscalia
Policia Judicial	Comisarias	Criminalistica
Registro Civil	Centros de Detención	Defensoría Publica
Ministerio Publico	Juzgados	Policia
Interpol	Superintendencias	Registradores

Gráfica de los operadores del Sistema de Justicia



Para obtener un efecto sinérgico que sea capaz de potenciar los resultados del sistema, se requiere de la presencia de varios elementos:

- a) Un órgano de coordinación interinstitucional que a nivel nacional podría adoptar la figura de un Ministerio de Justicia, pero que a nivel local podría estar a cargo del Municipio. (Lo que en Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja está ocurriendo “de facto”).
- b) La implementación de sistemas de identificación de personas de tipo biométrico.
- c) La implementación de sistemas de información criminalístico georeferenciados.
- d) La formulación de estándares mínimos de almacenamiento de información digital para acceso y transferencia interinstitucionales.

Leonardo Hernández Walker

BSc. en Electrónica y Telecomunicaciones, Universidad Técnica del Estado (Chile)
Master en Administración Pública MPA, ESPOL (Guayaquil - Ecuador)
Master en Administración de Empresas MBA, Universidad de Quebec (Canadá)
Diplomado en Gerencia de Proyectos, PUCE (Quito – Ecuador)
Diplomado en Estrategias Competitivas (California – USA)
Analista de Inteligencia Criminal (Anacapa Sciences, Mexico)

Presidente Ejecutivo de la Fundación LEXIS

Director del Proyecto de Depuración y Reformulación de la normativa ecuatoriana
“Legal Trash”.

Consultor Internacional en Tecnologías de Información para el sector Justicia, en
Ecuador, Bolivia, Argentina, República Dominicana, Nicaragua, Mexico y Panamá.

Director del Componente Tecnológico del Proyecto Piloto de Modernización del
Despacho Judicial (Ecuador)

Director del Componente Tecnológico del Proyecto de fortalecimiento de la CCCC

Consultor en Métodos Analíticos de Investigación Criminal para la Comisión
Anticorrupción de Ecuador y la CSJ de Bolivia.

Especialista en diseño de Sistemas Informáticos de Información Jurídica Documental y
de Gestión.