



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Guía de Recursos para Reforzar la Integridad y Capacidad Judiciales



La Declaración de Doha:
**PROMOVER
UNA CULTURA
DE LEGALIDAD**

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

Guía de Recursos para Reforzar la Integridad y Capacidad Judiciales



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2017

© Naciones Unidas, marzo de 2017. Reservados todos los derechos a nivel mundial.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La presente publicación no ha sido revisada a fondo por los servicios de edición.

Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

Agradecimientos

Para la preparación de la presente Guía, numerosas fuentes sirvieron de referencia e inspiración, entre ellas instrumentos internacionales, códigos nacionales de conducta judicial y comentarios al respecto, fallos y decisiones de tribunales internacionales, regionales y nacionales, opiniones de comités consultivos de ética judicial, y obras de doctrina. Cuando se han utilizado citas, la fuente se ha reconocido en las notas de pie de página. Cuando las opiniones y observaciones han sido tomadas de los contextos nacionales o regionales y se han generalizado lo suficiente para ser utilizadas por todos los sistemas judiciales, la fuente original no se menciona en el texto.

La UNODC desea agradecer a los participantes en la reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos celebrada en Viena los días 1 y 2 de marzo de 2007, entre otras cosas, para proporcionar orientación sobre el contenido deseado de la Guía. Asistieron a la reunión representantes de Alemania, la Arabia Saudita, Argelia, Azerbaiyán, España, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Hungría, Indonesia, el Irán (República Islámica del), la Jamahiriya Árabe Libia, Letonia, Marruecos, Namibia, Nigeria, los Países Bajos, el Pakistán, Panamá, la República Árabe Siria, la República de Corea, la República Dominicana, la República de Moldova, Rumania, Serbia, Sri Lanka y Turquía. También asistieron a la reunión miembros del Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, así como representantes de la *American Bar Association*, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, el Instituto Judicial Nacional de Nigeria, el Instituto de Investigación sobre los Sistemas Judiciales del Consejo Nacional de Investigaciones de Italia, el Instituto Internacional de Estudios Superiores en Ciencias Penales y el Programa sobre Gobernanza en la Región Árabe del Programa de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo.

La UNODC agradece especialmente la labor llevada a cabo por la Iniciativa sobre el Estado de Derecho de la *American Bar Association*, en particular por la Sra. Olga Ruda, coordinadora de investigaciones de la Iniciativa, en la preparación de los capítulos 2, 4 y 5, así como por el Sr. Brenner Allen y la Sra. Paulina Rudnicka, analistas jurídicos de la Iniciativa. La UNODC desea expresar su agradecimiento también al Instituto de Investigación sobre los Sistemas Judiciales (IRSIG-CNR), en particular al Sr. Giuseppe Di Federico y al Sr. Francesco Contini, por la redacción de los capítulos 1, 3, 6 y 7 y por haber acogido la reunión del Grupo de Expertos para la finalización de la Guía, celebrada del 8 al 10 de noviembre de 2009 en Bolonia (Italia) y por su contribución al proceso de redacción.

La UNODC agradece la labor del Grupo de Expertos que participó en la reunión para examinar el proyecto de guía sobre el fortalecimiento de la integridad y la capacidad judiciales, celebrada del 8 al 10 de noviembre de 2009 en el Instituto de Investigación sobre los Sistemas Judiciales (IRSIG-CNR) en Bolonia (Italia). Asistieron a la reunión la Sra. Helen Burrows, Directora de Programas Internacionales, Tribunal Federal de Australia; el Sr. Jens Johannes Deppe, Experto del Departamento de Planificación de Proyectos y Estrategia de la Subdivisión “Estado y Democracia” de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ); el Sr. Giuseppe Di Federico, Profesor Emérito de Derecho de la Universidad de Bolonia (Italia); el Sr. Marco Fabri, Investigador Superior del

Instituto de Investigación sobre los Sistemas Judiciales, Consejo Nacional de Investigación (IRSIG-CNR), Bolonia (Italia); el Sr. Francesco Contini, Investigador, Instituto de Investigación sobre los Sistemas Judiciales, Consejo Nacional de Investigación (IRSIG-CNR), Bolonia (Italia); el Sr. Riaga Samuel Omolo, Magistrado del Tribunal de Apelación (Kenya); la Sra. Dory Reiling, Vicepresidenta del Tribunal de Distrito de Amsterdam (Países Bajos); el Sr. Antoine Hol, Profesor de jurisprudencia, Director del Centro Montaigne de Administración de Justicia y Solución de Conflictos, Magistrado Adjunto del Tribunal de Apelación de Amsterdam y Juez Adjunto del Tribunal de Haarlem de los Países Bajos; el Sr. Joseph Chu'ma Otteh, Director, Acceso a la Justicia (Nigeria); el Sr. Conceição Gomes Conceição, Investigador y Coordinador Ejecutivo del Observatorio Permanente de la Justicia Portuguesa e Investigador Superior del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra de Portugal; el Sr. Jorge Carrera Domenech, Asesor de Relaciones Internacionales del Consejo General del Poder Judicial de España y Secretario del Grupo Iberoamericano de la Asociación Internacional de Jueces; el Sr. Colin Nichols, Presidente Honorario Vitalicio y ex Presidente de la Asociación de Abogados del Commonwealth (Reino Unido); El Sr. Nihal Jayawickrama, Consultor Jurídico Independiente y Coordinador, Grupo de Integridad Judicial (Reino Unido); el Sr. Brian Ostrom, Consultor Principal de Investigaciones del Centro Nacional de Tribunales Estatales, Williamsburg, Virginia (Estados Unidos de América); el Sr. Markus Zimmer, Asesor de Sistemas Judiciales Internacionales (Estados Unidos de América); la Sra. Olga Ruda, Coordinadora de Investigaciones, Oficina de Investigaciones y Evaluaciones, Iniciativa sobre el Estado de Derecho, *American Bar Association*, Washington (Estados Unidos de América); la Sra. Nina Berg, Asesora de Justicia, Grupo de Gobernanza Democrática, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD, Nueva York (Estados Unidos de América); el Sr. Jason Reichelt, Oficial de Asuntos Judiciales, Oficina del Subsecretario General para el Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (Estados Unidos de América); el Sr. Oliver Stolpe y la Sra. Jouhaida Hanano, Dependencia de Justicia e Integridad, UNODC, Viena (Austria).

Merecen un agradecimiento especial los siguientes funcionarios de la UNODC que contribuyeron a la redacción y el examen de la Guía: el Sr. Oliver Stolpe, representante interino en el país de la Oficina de Nigeria y el Sr. Jason Reichelt, la Sra. Dorothee Gottwald y la Sra. Jouhaida Hanano, de la Subdivisión de Lucha contra la Corrupción y los Delitos Económicos de la División de Tratados.

La UNODC desea también agradecer a todos los expertos, en particular a los miembros de la Red Internacional de Promoción del Estado de Derecho (INPROL), que comunicaron sus opiniones y observaciones sobre la Guía y ayudaron a seguir mejorándola.

La UNODC agradece al Organismo Alemán de Cooperación Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) y a los Gobiernos de Noruega y Suecia, sin cuyo apoyo la preparación de la presente Guía no habría sido posible.

Índice

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1
I. NOMBRAMIENTO, EVALUACIÓN PROFESIONAL Y FORMACIÓN DE LOS JUECES.....	5
1. Introducción.....	5
2. Educación jurídica básica.....	6
3. Modelos de selección de los jueces.....	7
4. Formación inicial.....	11
5. Evaluación profesional.....	13
6. Educación permanente.....	16
7. Nombramiento, destitución y remuneración.....	18
8. Conclusiones y recomendaciones.....	20
II. PERSONAL DE LOS TRIBUNALES: FUNCIÓN Y GESTIÓN.....	23
1. Introducción.....	23
2. Proceso de selección y nombramiento.....	24
3. Formación profesional.....	26
4. Remuneración, prestaciones y programas de incentivos.....	29
5. Códigos de conducta y formación en materia de ética.....	33
6. Indicadores y evaluación del desempeño.....	37
7. Medidas disciplinarias.....	39
8. Asociaciones profesionales.....	41
9. Conclusiones y recomendaciones.....	42
III. GESTIÓN DE LAS CAUSAS Y DE LOS TRIBUNALES.....	43
1. Introducción.....	43
2. Procedimientos de distribución de causas.....	45
3. Sistemas de gestión de causas.....	48
4. Gestión diferenciada de las causas.....	51
5. Gestión de las actuaciones previas y del juicio.....	52
6. La cadena de justicia: coordinación de las instituciones.....	55
7. La aparición de sistemas electrónicos de información.....	57
8. Conclusiones y recomendaciones.....	62
IV. ACCESO A LA JUSTICIA Y A LOS SERVICIOS JURÍDICOS.....	67
1. Introducción.....	67

	<i>Página</i>
2. Sistemas de justicia tradicionales e informales.	68
3. Acceso lingüístico e interpretación judicial	73
4. Orientación al cliente.	76
5. Asistencia letrada en las causas penales: el defensor público	80
6. Servicios de asistencia letrada en causas civiles.	83
7. Programas de servicios jurídicos <i>pro bono</i>	86
8. Consultorios jurídicos universitarios	89
9. Programas comunitarios de asistencia parajurídica	92
10. Conclusiones y recomendaciones.	95
V. TRANSPARENCIA EN MATERIA JUDICIAL	97
1. Introducción.	97
2. Acceso del público y los medios de comunicación a las actuaciones judiciales	98
3. Acceso a las sentencias y a otra información relacionada con los tribunales	101
4. Recopilación, accesibilidad y difusión de la información jurídica	104
5. Sensibilización de la población y divulgación	108
6. Obtención y mantenimiento de la confianza pública.	111
7. Conclusiones y recomendaciones.	113
VI. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS TRIBUNALES Y DE SU DESEMPEÑO	115
1. Introducción.	115
2. Definición de los objetivos.	116
3. Selección de los indicadores	119
4. Fuentes y métodos de análisis de los datos.	122
5. Las consecuencias de la evaluación	127
6. Mecanismos de supervisión de la labor de los tribunales	130
7. Evaluación de los tribunales y reforma judicial.	136
8. Directrices internacionales para el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño	137
9. Conclusiones y recomendaciones.	140
VII. CÓDIGOS DE CONDUCTA Y MECANISMOS DISCIPLINARIOS.	145
1. Introducción.	145
2. Códigos de conducta judicial.	146
3. Mecanismos disciplinarios y sanciones.	150
4. Conclusiones y recomendaciones.	153
REFERENCIAS	155
RECURSOS DE INTERNET	163

Introducción

El establecimiento de un sistema judicial independiente y eficaz que proteja los derechos humanos, facilite el acceso de todos a la justicia y proporcione recursos transparentes y objetivos es un valor considerado fundamental en todo el mundo. La importancia de un mecanismo de justicia sólido reside en que contribuye de manera esencial al fomento de la estabilidad y el crecimiento económicos, y permite la resolución de todo tipo de controversias dentro de un marco estructurado y ordenado. En consecuencia, la reforma judicial y jurídica constituye sistemáticamente una prioridad de los programas de los países, cualquiera que sea su estado de desarrollo. Sin embargo, la naturaleza compleja y polifacética de lograr los fines de la justicia ha puesto a prueba los esfuerzos realizados para definir un conjunto coherente de cuestiones que justifiquen el tiempo y la atención de los reformadores, y ha frenado la ulterior prescripción de fórmulas y directrices específicas sobre lo que puede hacerse para mejorar la calidad de la administración de justicia en todo el sistema.

La presente Guía tiene por finalidad prestar apoyo e informar a los encargados de la reforma y el fortalecimiento de los sistemas judiciales de sus países, así como a los asociados para el desarrollo, las organizaciones internacionales y otros proveedores de asistencia técnica que prestan apoyo a ese proceso.

La labor sobre la presente Guía se inició a raíz de la resolución 23/2006 del Consejo Económico y Social, en la que el Consejo hizo suyos los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial y pidió a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que convocara un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta, en cooperación con el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial y con otros foros judiciales internacionales y regionales, para que elaborara una guía sobre modalidades de asistencia técnica orientadas a reforzar la integridad y capacidad judiciales.

Posteriormente, la UNODC convocó una reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos los días 1 y 2 de marzo de 2007 en Viena (Austria), para que proporcionara, entre otras cosas, orientación sobre el contenido de la Guía. Asistieron a la reunión representantes de Alemania, la Arabia Saudita, Argelia, Azerbaiyán, España, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Hungría, Indonesia, Irán (República Islámica del), la Jamahiriya Árabe Libia, Letonia, Marruecos, Namibia, Nigeria, los Países Bajos, el Pakistán, Panamá, la República Árabe Siria, la República de Corea, la República Dominicana, la República de Moldova, Rumania, Serbia, Sri Lanka y Turquía. También asistieron a la reunión miembros del Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, así como representantes de la *American Bar Association*, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, el Instituto Judicial Nacional de Nigeria, el Instituto de Investigación sobre los Sistemas Judiciales del Consejo Nacional de Investigaciones de Italia, el Instituto Internacional de Estudios Superiores en Ciencias Penales y el Programa sobre Gobernanza en la Región Árabe del Programa de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo.

En resumen, los participantes recomendaron que en la Guía se abordaran los siguientes temas básicos: *a)* el nombramiento, la selección y la evaluación de los jueces; *b)* la ética

y la disciplina judiciales; *c)* el examen y la evaluación del desempeño de los tribunales; *d)* la gestión de las causas; *e)* la uniformidad, la coherencia y la equidad de las decisiones judiciales; *f)* el acceso a la justicia; *g)* la función y la gestión del personal de los tribunales; *h)* los recursos y la remuneración de los jueces; e *i)* la promoción de la confianza pública en el poder judicial. Propusieron que, para la elaboración de la Guía, la UNODC reuniera información sobre las mejores prácticas vigentes y las tomara como base para el fortalecimiento de la integridad y la capacidad judiciales. Los participantes también eran de la opinión de que la Guía no debía limitarse a atender las necesidades de los proveedores de asistencia técnica, sino que debía presentar información que beneficiara a todas las partes interesadas del sistema judicial, en particular a los jueces y otros funcionarios del sector judicial que ocuparan puestos directivos.

Con posterioridad a esas recomendaciones, nuevamente se especificó el mandato para la elaboración de la Guía en la resolución 22/2007 del Consejo Económico y Social, en la que se pidió a la UNODC que prosiguiera su labor encaminada a elaborar una guía sobre el fortalecimiento de la integridad y capacidad judiciales, lo que condujo a este producto final.

La UNODC, en colaboración con la Iniciativa sobre el Estado de Derecho de la *American Bar Association* y con el Instituto de Investigación sobre los Sistemas Judiciales (IRSIG-CNR), preparó una versión preliminar de la Guía. La versión preliminar fue enriquecida y mejorada aún más por un grupo de expertos en la reforma del sector judicial que se reunió entre el 8 y el 10 de noviembre de 2009 en Bolonia (Italia), en las oficinas del Instituto.

En la presente Guía se reúnen las ideas, recomendaciones y estrategias desarrolladas por expertos contemporáneos sobre la reforma judicial y jurídica, y se incluye una referencia a las medidas adoptadas con éxito en una serie de países para hacer frente a las dificultades particulares que presenta el fortalecimiento del sistema judicial. Especialistas en investigación aplicada y profesionales experimentados han contribuido a una bibliografía nutrida y en expansión sobre las iniciativas de reforma judicial. De manera análoga, hay muchas experiencias valiosas y buenas prácticas de países que operan en contextos jurídicos diversos y que son dignas de consideración en otros países. En consecuencia, en la presente Guía se reúne un amplio conjunto de temas para debate y reflexión estratégica en un solo volumen.

Al mismo tiempo, la presente Guía no pretende abarcar todos los aspectos relacionados con la reforma y el fortalecimiento del sistema judicial de un país, ni se propone sustituir a la amplia gama de publicaciones, estudios e informes complementarios que ya existen, incluidos los que tratan temas especializados como la justicia de menores, la prisión preventiva y los derechos humanos. Abarcar todas las cuestiones que se plantean en la transformación de un sistema judicial sería una tarea imposible. Más bien, lo que esta Guía se propone es contribuir a la bibliografía existente proporcionando un manual que aborde las esferas básicas que el Grupo de Expertos calificó de prioritarias para la reforma del sector judicial, y ofrecer recomendaciones, ideas básicas y estudios de casos para su consideración en la elaboración y aplicación de planes de acción, estrategias y programas de reforma nacionales del sector judicial.

Si bien la Guía procura ofrecer un enfoque integral de la reforma judicial, permite a los lectores seleccionar aquellas partes de un programa de reforma que son más importantes para ellos y, al mismo tiempo, ver en qué forma se han alcanzado objetivos similares en otros países. En esa forma, la presente Guía aspira a evitar un enfoque doctrinario o monolítico de la reforma del sector judicial basado en un único modelo “mejor”. En lugar

de eso, pretende contribuir a lo que se ha escrito sobre la reforma del sector judicial con un enfoque económico y selectivo de la administración de justicia desde un punto de vista sistémico, más que centrar la atención en la calidad de las decisiones judiciales en sí. Una administración de justicia dirigida principalmente por los tribunales afecta a todos los participantes en el proceso judicial, incluidos los miembros del público y los encargados de la formulación de políticas, mediante la aplicación de diversas prácticas y procedimientos. Esa aplicación se refiere a un amplio conjunto de cuestiones, como las prácticas de contratación y selección del personal judicial, a la puntualidad de las decisiones, la apertura y transparencia del proceso, y la accesibilidad de esos sistemas para los que buscan justicia y la protección de sus derechos. En definitiva, la Guía tiene por objeto proporcionar información práctica sobre la forma de crear y mantener un sistema judicial independiente, imparcial, transparente, eficaz, eficiente y orientado a los servicios, que goce de la confianza del público y esté a la altura de las expectativas formuladas en los instrumentos, normas y estándares jurídicos internacionales pertinentes.

La Guía se ha estructurado en torno a los temas señalados por el Grupo Intergubernamental de Expertos, a saber: el nombramiento, la evaluación profesional y la formación de los jueces (capítulo 1); la función y gestión del personal de los tribunales (capítulo 2); la gestión de las causas y de los tribunales (capítulo 3); el acceso a la justicia y a los servicios jurídicos (capítulo 4); la transparencia en materia judicial (capítulo 5); el análisis y la evaluación del desempeño de los tribunales (capítulo 6); y los códigos de conducta judicial y mecanismos disciplinarios (capítulo 7). A fin de permitir flexibilidad y reflejar las experiencias de diferentes sistemas jurídicos y regiones, se hizo hincapié en las buenas prácticas y las experiencias adquiridas de una gran variedad de países y tradiciones jurídicas. En cada capítulo figuran además conclusiones y recomendaciones para el desarrollo y la aplicación de las medidas de reforma propuestas.

I. NOMBRAMIENTO, EVALUACIÓN PROFESIONAL Y FORMACIÓN DE LOS JUECES

1. Introducción

En la mayoría de los países, los jueces juegan un papel cada vez más importante en la definición de los derechos de los ciudadanos en esferas que son fundamentales para su bienestar (como la salud, el trabajo, las relaciones industriales, la seguridad social, los derechos humanos, los derechos del consumidor, las relaciones familiares, los derechos ambientales, los derechos civiles y así sucesivamente)¹. Como consecuencia de ello, los ciudadanos suelen recurrir a la judicatura para la protección de sus derechos. Además, la peligrosa evolución de las actividades delictivas (como la corrupción, la delincuencia organizada y el terrorismo, tanto nacional como internacional), ha hecho que el sistema de justicia penal sea más importante que nunca para los ciudadanos y la comunidad en general. Por esas y otras razones, el volumen de trabajo de los tribunales ha aumentado considerablemente y la labor del juez se ha hecho mucho más compleja. Además, es ahora bastante evidente que las cualificaciones profesionales necesarias actualmente para el debido ejercicio de la función judicial van mucho más allá de los conocimientos jurídicos básicos y las capacidades de interpretación jurídica que en su momento fueron suficientes.

La evolución de la función judicial ha derivado en el aumento de su importancia en los ámbitos político, social y económico. Ha impulsado reformas en muchos países que están concebidas para hacer frente a los nuevos retos mediante innovaciones en aspectos del sistema judicial que son cruciales para la calidad y la eficiencia de su desempeño, a saber, el nombramiento, la educación inicial y permanente, las evaluaciones profesionales y la disciplina de los jueces, así como en otras esferas que están funcionalmente relacionadas con el desempeño adecuado y expedito de la función judicial, como la gestión y supervisión de la labor de los tribunales mediante innovaciones tecnológicas y de organización.

Naturalmente, las reformas o iniciativas de reforma en esas esferas han de realizarse con miras a lograr un equilibrio adecuado entre los valores de la independencia judicial y la responsabilidad de los jueces, pues ambas son igualmente indispensables para el buen funcionamiento del sistema judicial en una sociedad democrática y para prestar un servicio adecuado a los ciudadanos que buscan justicia.

En el presente capítulo se tratará la educación jurídica básica, el nombramiento, la evaluación profesional, la carrera y la educación permanente, así como las condiciones del servicio judicial.

¹Sobre la importancia cada vez mayor de la función judicial y sus causas, véase, por ejemplo, Friedman L.M. (1994), *Total Justice*, Russel Sage, Nueva York; Irschl R. (2004), *Juristocracy—Political not Juridical*, en *The Good Society*, vol. 13, núm. 3, págs. 6 a 11; Tate C.N. y T. Vallinder (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, Nueva York.

Recuadro 1. Criterios para la selección de experiencias de los países (nacionales)

Los conocimientos de base empírica sobre la gobernanza del cuerpo judicial existen solo en un número limitado de Estados Miembros y las investigaciones sobre el tema demuestran claramente que la referencia exclusiva a las disposiciones oficiales de la ley puede tergiversar lo que sucede en la realidad. Por consiguiente, en el capítulo siguiente se dará preferencia a las experiencias de los países respecto de los cuales se dispone de un mínimo de conocimientos empíricos fiables. Es más, se hará referencia únicamente a los “tribunales ordinarios”, es decir, los tribunales competentes para conocer de causas civiles y penales desde la primera instancia hasta la sentencia definitiva. No se hará referencia a los “tribunales especiales”, como los tribunales constitucionales, los tribunales administrativos y otros, cuya competencia generalmente se limita exclusivamente a determinados tipos de controversias.

2. Educación jurídica básica

Los exámenes periódicos sobre la utilización y aplicación de las reglas y normas internacionales en materia de prevención del delito y justicia penal, que entraña la cuestión de la independencia de la judicatura, muestran que en la mayoría de los Estados Miembros el título de abogado es condición indispensable para el acceso a la carrera judicial. Sin embargo, en algunos Estados Miembros no se requiere que los jueces tengan título de abogado, en particular aquellos que actúan en tribunales de jurisdicción limitada (delitos de menos cuantía, causas civiles de cuantía limitada). En los países en que esa jurisdicción limitada abarca un gran número de asuntos (como ocurre en Inglaterra y Gales respecto de las causas penales), los jueces legos son asistidos por auxiliares administrativos con formación jurídica. Además, en varios países menos adelantados y países que salen de un conflicto, los jueces, en particular los de tribunales inferiores, generalmente no tienen título de abogado.

La educación jurídica académica varía enormemente en cuanto a duración y métodos de enseñanza, así como con respecto a su misión educativa. En algunos países, la educación jurídica tiene como principal objetivo institucional impartir una formación profesional específica a las personas que deseen ingresar a la profesión jurídica y que, después de años de práctica, puedan ser elegidos o nombrados jueces. Ello es así en los países en que se aplica el *common law* y en algunos otros países de tradición jurídica anglosajona.

En otros países, en su mayoría de tradición jurídica romanista, la educación jurídica superior tiene un objetivo institucional mucho más amplio. De hecho, solo un número limitado de los licenciados en Derecho se dedica a una profesión jurídica. Para la mayoría de ellos, una licenciatura en derecho es un medio útil o un requisito previo necesario para acceder a un gran número de empleos en los sectores público o privado.

Recuadro 2. Duración de la educación jurídica universitaria

En la mayoría de los Estados Miembros se exige que la formación jurídica dure de tres a cinco años. Cabe agregar, sin embargo, que en algunos países, especialmente en los Estados Unidos de América, una de las condiciones indispensables para ingresar a la facultad de derecho es tener un título universitario. A menudo, esos estudios de

pregrado abarcan esferas de conocimientos que, sobre todo en los últimos años, se consideran de valor tanto para el ejercicio de la función judicial como para la gestión adecuada de los tribunales (como estudios de economía, psicología, sociología, historia, administración y otras ramas de las ciencias humanas). En otros países, debido al aumento de la complejidad de los planes de estudios jurídicos que se ha producido a lo largo de los últimos decenios, se ha añadido un año más a la obtención de una licenciatura en derecho (por ejemplo, en Alemania, Finlandia, Italia y el Japón).

Recuadro 3. Los métodos de enseñanza en la educación jurídica

En algunos Estados Miembros, la enseñanza universitaria del derecho se basa en libros de texto y en clases que ofrecen a los estudiantes un análisis formalista y sistemático de las distintas ramas del derecho vigente, tanto sustantivo como procesal. El análisis de las decisiones judiciales juega un papel secundario. Ello es así en la mayoría de los países de tradición jurídica romanista, aunque no en todos (unos cuantos países del norte de Europa son la excepción). Sin embargo, en las facultades de derecho de los países de tradición jurídica romanista de Europa continental la enseñanza del derecho se está reorientando en parte hacia la jurisprudencia, pues se enseña el derecho de Europa continental que es, en gran medida, derecho creado por los jueces.

En algunos otros países, en su mayoría países en que se aplica el *common law* y donde las decisiones judiciales pueden basarse en precedentes, el estudio del derecho se concentra, en gran medida, en el análisis de las decisiones judiciales. En los últimos decenios, algunas escuelas de derecho han introducido en sus programas de estudios oportunidades para que los estudiantes de derecho adquieran experiencia jurídica práctica mediante su participación en la labor de “consultorios jurídicos” cuya finalidad es proporcionar representación a los miembros de la comunidad de ingresos medios bajos. Los estudiantes redactan alegaciones y documentos de prueba para exhibición (*discovery documents*), negocian soluciones y de hecho someten los casos a juicio bajo la supervisión de profesores universitarios^a.

^aVéase, por ejemplo, www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html; www.uottawa.ca/associations/clinic/eng/main.htm.

3. Modelos de selección de los jueces

En algunos Estados Miembros, se elige a los jueces de entre abogados en ejercicio o juristas experimentados, es decir, personas que ya tienen una experiencia consolidada en materia de interpretación y aplicación de la ley (método de “selección profesional”). En otros Estados Miembros, los jueces son elegidos, predominantemente o en forma exclusiva, de entre jóvenes licenciados en Derecho sin experiencia profesional previa (el llamado método de “selección burocrática” o de “administración pública”). En esos países, se hace necesario tender un “puente” educacional eficaz entre los conocimientos teóricos impartidos por las facultades de derecho y los conocimientos “aplicados” necesarios para desempeñar funciones judiciales. Las soluciones ofrecidas para atender a esa necesidad funcional varían de un país a otro y están indisolublemente vinculadas a los diferentes procedimientos de selección.

Además, la evaluación profesional y la carrera judicial tienen características muy diferentes dependiendo de si el sistema de selección es de tipo profesional o burocrático (de administración pública). Por consiguiente, es conveniente considerar esos dos sistemas por separado con respecto a la selección, la evaluación profesional y la carrera y, al mismo tiempo, examinar sus diferencias. Es preciso agregar, sin embargo, que existen unos cuantos sistemas judiciales en los que las características y las necesidades funcionales de la judicatura tanto profesional como burocrática (administración pública) se encuentran mezcladas en diversas formas. Para esos países, la información suministrada al presentar las características, las necesidades funcionales y las soluciones adoptadas en los países que tienen los dos tipos de judicatura es particularmente útil. Por ejemplo, en los Estados Miembros con un sistema de selección profesional en el que el número de años de experiencia como abogado que se requiere para entrar en la judicatura es muy limitado (como en algunos países de América Latina y África), la necesidad de un período prolongado de formación inicial y de una evaluación profesional periódica en el servicio suele ser bastante similar a la de los países que tienen un sistema burocrático de selección (administración pública).

Modelo profesional

Por lo general, los jueces se nombran o eligen de entre el cuerpo de abogados. Por consiguiente, pertenecen al mismo cuerpo de profesionales que los abogados y comparten los mismos procesos de socialización profesional, además de los mismos valores profesionales y una visión común de la naturaleza y el contenido de sus respectivas funciones en el proceso judicial. Como regla general, cada juez se elige para cubrir una vacante y prestar servicios en un tribunal determinado, sea este un tribunal de primera instancia, un tribunal de apelación o un tribunal supremo. No se ofrecen sistemas de carrera estructurados; en otras palabras, los jueces no pueden solicitar oficialmente ser ascendidos a un tribunal superior y tener una expectativa legítima de ser evaluados en competencia con otros candidatos a jueces. Los jueces de un tribunal de primera instancia pueden llegar a ser miembros de un tribunal superior solo mediante un procedimiento de selección totalmente nuevo.

Recuadro 4. Selección de los jueces mediante elección: la experiencia de los Estados Unidos de América

El nombramiento de los jueces mediante elección popular por un número determinado de años se practica en algunas regiones de los Estados Unidos. Ese sistema de nombramiento se basa en la creencia de que los ciudadanos deberían tener derecho a elegir a sus propios jueces y además a elegir a otra persona en la elección siguiente si no están satisfechos con su desempeño durante su mandato. Los detractores de ese sistema de selección sostienen que no garantiza una selección basada en los méritos, y que no protege suficientemente la independencia judicial y la imagen de imparcialidad de la función judicial. Para responder a las críticas, algunos estados han creado comisiones compuestas de abogados, juristas y miembros ordinarios de la comunidad, que presentan al gobernador del estado una lista de abogados cualificados. A continuación, el gobernador nombra juez a uno de ellos, y transcurrido un período de varios años en el cargo, el juez se presenta a una "elección de retención" no disputada. Sin embargo, incluso esa solución deja sin respuesta a otra crítica formulada contra la elección de los jueces, a saber, que los votantes no disponen de información fiable para realizar una elección con conocimiento de causa.

En algunos estados (como Alaska, Arizona, Colorado y Utah), se han creado organismos especiales para evaluar el desempeño profesional de los jueces que se presentan a reelección, mediante la realización de sondeos de opinión entre abogados, juristas y ciudadanos cualificados que conozcan de primera mano su conducta judicial (integridad, capacidad jurídica, aptitudes de comunicación, capacidad de trabajar eficazmente con el personal de los tribunales y con otros jueces, puntualidad y competencias administrativas). A continuación, los resultados de los sondeos se ponen a disposición de los votantes por distintos medios antes de la elección, y las investigaciones han demostrado que los ciudadanos efectivamente tienen en cuenta esa información al emitir su voto^a.

^a Esterling K. M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench*, en *Judicature*, vol. 82, núm. 5, págs. 206 a 215.

Es una tradición común de los países en que se aplica el *common law* y que eligen a los jueces entre los abogados o juristas con experiencia asignar al poder ejecutivo facultades considerables de decisión respecto de los nombramientos judiciales. Lo mismo ocurre también en otros países, por ejemplo, algunos países de América Latina. En los últimos decenios, ha surgido la tendencia a hacer más transparente o participativo el proceso de nombramiento judicial, o incluso a limitar seriamente la facultad del ejecutivo de efectuar nombramientos judiciales.

Recuadro 5. Evolución y tendencias de los nombramientos judiciales: Inglaterra y Gales, los Estados Unidos de América y Australia

Durante 900 años aproximadamente y hasta 2005, en Inglaterra y Gales el Lord Canciller cumplía funciones legislativas, judiciales y ejecutivas, incluida la de dirigir un departamento gubernamental responsable de los tribunales y de los nombramientos judiciales. La Ley de Reforma Constitucional de 2005 sustituyó ese sistema y estableció una Comisión de Nombramientos Judiciales (integrada en su mayoría por jueces de categoría superior), que limita la función del Lord Canciller a la de aceptar sus recomendaciones o, en casos excepcionales, rechazarlas con fundamento^a.

En los Estados Unidos, los jueces federales son nombrados por el Presidente y confirmados por votación del Senado. El Senado ha aumentado su papel de examinador de las candidaturas propuestas por el Presidente, especialmente si se trata de nombramientos iniciales y de nombramientos de jueces de tribunales federales de apelación (es decir, jueces de distrito y de circuito)^b.

En Australia, las atribuciones del poder ejecutivo en el nombramiento de los jueces siguen siendo oficialmente ilimitadas, pero las solicitudes de que se aumente la transparencia del proceso de nombramiento han sido objeto de constante debate^c.

^a Judicial Appointments in England and Wales: Policies and Procedures, www.dca.gov.uk/judicial/jappinfr.htm#contact.

^b Véase Roger E. Hartley, Lisa M. Holmes (2002), "The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees", en *Political Science Quarterly*, vol. 117, núm. 2, págs. 259 a 278.

^c Véase, por ejemplo, Simon Evans y John Williams, *Appointing Australian Judges: A New Model*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=938650#.

Modelo burocrático

Se selecciona a los jueces (así como a los fiscales) mediante la celebración periódica de concursos públicos basados en exámenes, escritos u orales, en los que se verifican los conocimientos teóricos de los candidatos sobre las diversas ramas del derecho. Como regla general, los participantes en esos concursos son jóvenes licenciados en Derecho, con una integridad moral sin tacha² y sin experiencia profesional, que ingresan a la judicatura bastante jóvenes (normalmente entre los 25 y los 30 años de edad). Generalmente permanecen en servicio durante toda su vida laboral y siguen una carrera en la que se combinan en distinta forma la antigüedad y las evaluaciones de los méritos profesionales. La edad de jubilación obligatoria varía de un país a otro; por ejemplo, en Alemania, Austria y Francia es de 65 años; en España, de 70 años, y en Italia, de 75 años.

Recuadro 6. Pruebas psicológicas

En algunos Estados Miembros, entre ellos Austria, Hungría y los Países Bajos, el proceso de selección de nuevos jueces comprende la realización de pruebas psicológicas. En la actualidad, Francia está considerando la posibilidad de adoptar esa práctica. Las pruebas psicológicas consisten en pruebas de la inteligencia, la capacidad para trabajar en equipo, la capacidad de decidir en situaciones de tensión y otros temas.

Recuadro 7. Pruebas psicológicas en Austria

Después del primer año de formación (común a todas las profesiones jurídicas), los licenciados en Derecho que deseen continuar su formación durante los tres años adicionales que se requieren para optar a cargos judiciales, deben someterse no solo a exámenes escritos y orales, sino además a una serie de pruebas psicológicas. Una empresa privada especializada administra las pruebas, que duran un día entero, a grupos de 6 o 7 candidatos a la vez. Además de someterse a las pruebas de aptitudes personales como inteligencia, personalidad y capacidad de concentración, los candidatos son entrevistados por separado. Asimismo, se realizan debates de grupo, bajo observación, sobre una lista de temas preestablecidos, como las cualidades necesarias para ser un "buen" juez o un "buen" administrador. Las entrevistas individuales y los debates de grupo se graban en vídeo.

Los resultados de las pruebas, las entrevistas individuales y la observación de los candidatos durante un debate de grupo dirigido y evaluado por psicólogos, no dan lugar *per se* a la calificación de aprobado o reprobado. Toda la documentación (incluidas las cintas de vídeo) se pone a disposición del Tribunal de Apelación que la tendrá en cuenta en el contexto de una evaluación global, que incluye los resultados de los exámenes orales y escritos, y de la evaluación profesional de los candidatos durante el primer año de formación³.

³La información relativa a las pruebas psicológicas en Austria fue recopilada durante una prolongada entrevista llevada a cabo en el Ministerio de Justicia de Austria.

²En la mayoría de los países, el requisito de "integridad moral sin tacha" consiste en que el candidato no tenga antecedentes penales.

El modelo burocrático de selección (administración pública) se basa en el supuesto de que los procesos de socialización profesional, y de maduración y desarrollo de las aptitudes profesionales de los jueces, tendrán lugar en el interior del sistema judicial, desde donde serán gobernados. Eso implica, por lo tanto, una división de los procesos de socialización profesional y de desarrollo de las aptitudes profesionales entre las diversas profesiones jurídicas (abogados, jueces y fiscales) inmediatamente o poco después de que se termine la enseñanza superior, división que no se produce en los Estados Miembros donde los jueces se seleccionan de entre abogados con experiencia.

La necesidad de realizar evaluaciones profesionales periódicas y sustanciales de los jueces y fiscales está estrechamente vinculada al modelo burocrático (de administración pública) de selección. Como los jueces son seleccionados, exclusiva o predominantemente, sin que tengan experiencia profesional previa, y como permanecen en el servicio entre 30 y 40 años o más, se realizan evaluaciones periódicas a fin de satisfacer una pluralidad de necesidades funcionales: en primer lugar, verificar que los jóvenes jueces (y fiscales) hayan adquirido efectivamente la competencia profesional necesaria; posteriormente, elegir entre ellos a los más cualificados para llenar las vacantes en los más altos niveles de jurisdicción; y además velar por que los jueces y los fiscales mantengan sus calificaciones profesionales durante los decenios de servicio hasta la jubilación obligatoria. Otra función importante de un sistema de evaluación eficaz, y que a menudo se pasa por alto, es el suministro de información que permita nombrar a los jueces para las funciones que estén mejor capacitados para desempeñar.

Si bien esas son las principales características del nombramiento burocrático, existen, sin embargo, algunas diferencias que vale la pena mencionar en los procesos de selección adoptados por los distintos países para el nombramiento, la formación inicial y la evaluación profesional en el servicio que se examinan a continuación.

4. Formación inicial

En algunos Estados Miembros, todos los jóvenes licenciados en Derecho que tengan la intención de dedicarse a una de las profesiones jurídicas deben someterse a un período de formación común (que incluye períodos de trabajo práctico en los tribunales de justicia) y completarlo satisfactoriamente antes de solicitar el ingreso al poder judicial. En otros países, como España, Francia, e Italia³, se permite a los jóvenes licenciados en Derecho solicitar ser nombrados jueces poco después de la graduación, y la división entre las profesiones jurídicas tiene lugar inmediatamente después de que se terminen los estudios de derecho. En las comisiones de reforma y en los debates de esos países se ha propuesto que, después de que se terminen los estudios de derecho, todos los futuros miembros de las profesiones jurídicas se sometan a un período de formación práctica común. Según ese punto de vista, esa innovación fomentaría la adquisición de valores profesionales comunes y un mejor conocimiento de las características de las diferentes funciones profesionales de jueces y abogados. Del mismo modo, también eliminaría o al menos aliviaría las tensiones y conflictos recurrentes que caracterizan a las relaciones entre jueces y abogados en esos países.

³Véase Di Federico Giuseppe (ed., 2005), *Recruitment, Professional Evaluations and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain*, Lo Scarabeo, Bolonia. El contenido de este libro es producto de las aportaciones de varios autores y se puede consultar en www.irsig.cnr.it.

Los procesos de educación inicial y evaluación del rendimiento de los estudiantes están más centralizados en algunos países que en otros. En ciertos países se han creado escuelas especiales para impartir formación profesional inicial a los licenciados en Derecho que ya han aprobado una serie de exámenes de ingreso al cuerpo judicial. Ello es así, por ejemplo, en España y Francia.

Recuadro 8. La formación inicial en España y Francia

En España y Francia, la formación inicial de los jueces recién nombrados tiene una duración de 24 y 31 meses, respectivamente. En ambos países, la organización de la formación está a cargo de escuelas que operan a nivel nacional. Parte de la formación se realiza a nivel central (incluidos los temas jurídicos y los aspectos prácticos de las actividades judiciales, los simulacros de juicios y los temas no jurídicos como el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones en el entorno judicial). Una parte sustancial de la educación inicial consiste en la “formación en el empleo” en los tribunales de justicia (en Francia también en las oficinas de los fiscales) bajo la supervisión de jueces experimentados. Los pasantes también pueden invertir un tiempo limitado en diversos organismos públicos y en oficinas de abogados. Aquellos que al finalizar el período de formación reciben una evaluación favorable son asignados a tribunales de primera instancia y adquieren plena condición de jueces. Los que no reciben una evaluación favorable pueden someterse a un nuevo período de formación, pero si fracasan nuevamente quedan rechazados (lo que en realidad es extremadamente poco común)^a.

^aEsterling K. M. (1999), “Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench”, en *Judicature*, vol. 82, núm. 5, págs. 206 a 215.

Recuadro 9. La formación inicial en Austria y Alemania

En Austria, la planificación detallada de la formación (que dura cuatro años, el primero de los cuales es de formación común para todas las profesiones jurídicas) y las evaluaciones de los candidatos tienen lugar en uno de los cuatro distritos de los tribunales de apelación. Es allí donde se evalúa a los candidatos no solo por medio de exámenes escritos y orales. Se los evalúa además con respecto a los conocimientos jurídicos demostrados en los prolongados períodos de formación en el empleo en los tribunales donde trabajaron bajo la supervisión de jueces experimentados, así como con respecto a su carácter y su comportamiento. Al término de los cuatro años de formación, para cada uno de los puestos vacantes en los tribunales de primera instancia, el Ministro de Justicia nombra juez a uno de los dos o tres candidatos elegidos y que le fueron propuestos por los presidentes de los tribunales de apelación para llenar las vacantes en sus distritos respectivos. Hasta cierto punto parece ser un sistema de nombramiento por cooptación, en el que los jueces de categoría superior efectivamente desempeñan una función importante en el proceso de nombramiento de los candidatos a la judicatura.

En Alemania, después de dos años de formación de posgrado común para todas las profesiones jurídicas, los candidatos pueden solicitar su nombramiento en calidad de “jueces a prueba” para llenar uno de los puestos vacantes en los tribunales de primera instancia. Solo aquellos que han obtenido las calificaciones más altas en los cursos de formación de posgrado tienen una oportunidad real de ser nombrados. En los diversos estados (*Länder*) de la República Federal de Alemania, los procedimientos de evaluación y nombramiento varían hasta cierto punto. Por lo general los candidatos deben presentarse a una larga entrevista estructurada ante una comisión ministerial que también tiene en cuenta las evaluaciones obtenidas hasta ese momento por el candidato. En

algunos estados, la decisión final sobre el nombramiento de jueces por un período de prueba corresponde al ministro, en otros al presidente del tribunal regional, y en otros al ministro, conjuntamente con una comisión designada por el parlamento estatal^a.

El período de prueba tiene una duración de tres a cinco años. Al finalizar el período, si su actuación recibe una evaluación favorable, los jueces a prueba son nombrados "jueces vitalicios" (es decir, hasta su jubilación obligatoria a los 65 años de edad) por las mismas autoridades que habían decidido nombrarlos jueces a prueba^b.

Los jueces a prueba desempeñan las mismas funciones judiciales que los demás jueces de los tribunales de primera instancia y asisten a programas de formación sobre temas tales como la organización de los tribunales, la forma de tratar con los litigantes, los aspectos psicológicos de la comunicación con los litigantes y abogados, la determinación de los hechos, la consideración de las pruebas, el examen de los testigos, la gestión de los flujos de trabajo, las técnicas de expresión, y otros. La responsabilidad de la evaluación profesional corresponde al presidente del tribunal regional y es totalmente normal que el presidente del tribunal (o el vicepresidente) asista como espectador a un juicio llevado por un juez a prueba que es objeto de evaluación. Los principales criterios para la evaluación son: la competencia profesional (por ejemplo, los conocimientos de derecho sustantivo y procesal, la capacidad de llevar a cabo un juicio); la competencia personal (por ejemplo, la capacidad para hacer frente a la carga de trabajo, la capacidad de decidir, el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones); la competencia social (por ejemplo, la capacidad de dirigir un debate constructivo, la capacidad de mediar, el respeto de las preocupaciones de las partes); y la competencia para dirigir (por ejemplo, la experiencia administrativa, la capacidad para instruir a terceros). Luego se utilizan los mismos criterios para las evaluaciones profesionales de los jueces mientras están en servicio.

^a Esterling K. M. (1999), "Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench", en *Judicature*, vol. 82, núm. 5, págs. 206 a 215.

^b *Ibid.*

5. Evaluación profesional

La evaluación profesional de los jueces varía de un país a otro en lo que se refiere a los métodos y los plazos, el rigor con que se realizan los exámenes y los agentes que llevan a cabo las evaluaciones. En algunos Estados Miembros, las evaluaciones se llevan a cabo únicamente en el momento en que se somete a los jueces a un examen a fondo con miras a un ascenso. En otros Estados Miembros, todos los jueces son objeto de evaluación periódica a intervalos regulares (por ejemplo, en Austria, en Francia y en los 16 estados que integran la República Federal de Alemania, donde las evaluaciones periódicas se llevan a cabo a intervalos de entre dos y cinco años). Posteriormente, esas evaluaciones se tienen en cuenta cuando se presenta la necesidad de elegir a los más cualificados de entre ellos para ascender a una categoría superior y llenar las vacantes en esos niveles de jurisdicción.

En algunos Estados Miembros, a las evaluaciones periódicas se agregan otras formas más específicas de evaluación de la actuación profesional cuando es necesario decidir sobre los ascensos. En Alemania, por ejemplo, se pide a los jueces de primera instancia que solicitan su ascenso al tribunal regional superior, que ejerzan funciones de juez en ese tribunal durante un período de prueba de entre 8 y 12 meses, y la evaluación de su desempeño se encomienda al presidente del tribunal superior, es decir, el mismo tribunal en el que ejercerían sus funciones en caso de ascenso.

En la mayoría de los Estados, para las evaluaciones se tienen en cuenta la competencia jurídica y los conocimientos profesionales; sin embargo, los criterios utilizados en el proceso de evaluación pueden ser más o menos analíticos o pueden ser criterios de distinta naturaleza.

Recuadro 10. Criterios de evaluación profesional en países europeos de tradición jurídica romanista: Alemania, Austria, España, Francia e Italia

En Francia, el formulario de evaluación está dividido en cuatro categorías (capacidades profesionales en general, como la capacidad de decidir, de escuchar y de intercambiar opiniones con terceros, y la capacidad de adaptarse a nuevas situaciones; capacidades jurídicas y técnicas, como la capacidad de utilizar los propios conocimientos, y la capacidad de presidir; aptitudes de organización, como la capacidad de dirigir un equipo, de gestionar un tribunal; y la capacidad de trabajo, incluidas las relaciones profesionales con otras instituciones).

En los 16 estados de la República Federal de Alemania, los criterios son los mismos que los indicados anteriormente para las evaluaciones de los jueces a prueba; no solo están expresados de forma analítica, sino que además incluyen criterios que van mucho más allá de los relativos a los conocimientos de derecho, la competencia jurídica y la diligencia.

En general, en los últimos decenios se ha observado que los criterios para la evaluación de los jueces han pasado a ser (en algunos países más que en otros), por una parte, más analíticos en la valoración de los conocimientos de derecho, la competencia jurídica y la diligencia, y por otra, a tener en cuenta "cualidades" distintas de aquellas relacionadas estrictamente con el concepto de *jus dicere* (aptitudes de organización, aptitudes sociales, conocimiento de las técnicas y tecnologías que hacen más funcional la labor del juez y del tribunal en su conjunto, etc.).

En cuanto al rigor con que se realizan las evaluaciones profesionales, hay variaciones dignas de señalar. En algunos países, las evaluaciones analíticas se resumen en una escala de calificaciones. Por ejemplo, en uno de los estados de Alemania, se ha estimado que solo entre el 5% y el 10% de los jueces recibe la calificación máxima de "excelente"; lo mismo ocurre en Austria, donde los jueces que reciben las calificaciones más bajas pueden sufrir pérdidas financieras, o se les puede pedir que se acojan a la jubilación. En otros países, la evaluación profesional dista mucho de ser selectiva. En Italia, por ejemplo, las leyes y reglamentos sobre las evaluaciones profesionales han sido interpretadas de manera extremadamente indulgente por el Consejo Superior de la Magistratura. Tanto es así que, en los últimos 40 años, todos los jueces han sido ascendidos al nivel más alto de la carrera y perciben el sueldo máximo, a menos que hayan sido objeto de sanciones disciplinarias muy graves o de sanciones penales. En España, el ascenso desde el primero al segundo nivel de la carrera, es decir, de "juez" a "magistrado", puede obtenerse simplemente por antigüedad en el servicio^a.

^aEsterling K. M. (1999), "Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench", en *Judicature*, vol. 82, núm. 5, págs. 206 a 215. El término "magistrado" tiene un significado diferente en distintos países. En Italia, así como en Francia, se utiliza para denominar a los jueces y a los fiscales. En cambio, en España, el término "magistrado" se utiliza para indicar un nivel específico de la carrera de los jueces. En el Reino Unido y en los Estados Unidos se utiliza para indicar a los jueces que cumplen funciones específicas.

En los Estados Miembros con un sistema burocrático de selección, la evaluación periódica de los jueces tiene que ver con la relación entre la independencia y la rendición de cuentas. Por una parte, la evaluación es necesaria para garantizar la responsabilidad judicial (y la calidad del servicio prestado). Al mismo tiempo, se deben adoptar medidas para evitar el riesgo de que se utilicen las evaluaciones profesionales para influir indirectamente en las decisiones judiciales.

Por consiguiente, en los países de tradición jurídica romanista, los jueces tienen derecho a apelar en distintas formas de las decisiones desfavorables sobre su situación, es decir, las relativas a las evaluaciones profesionales, la carrera, los traslados y la asignación de funciones (la disciplina se examinará más adelante). En la mayoría de los países de Europa continental, los jueces (al igual que cualquier otro empleado público) pueden apelar de las decisiones sobre cuestiones de hecho y de derecho ante el juez administrativo. Por regla general, los jueces también pueden solicitar que sus reclamaciones sean oídas y atendidas por las mismas autoridades que adoptaron la decisión desfavorable. En los estados de la República Federal de Alemania, el juez o la jueza que estime que la evaluación profesional viola su independencia (por ejemplo, porque en la evaluación se tiene en cuenta el fondo de sus decisiones judiciales) puede apelar de ella ante un tribunal especial denominado “tribunal de servicio judicial” integrado exclusivamente por jueces.

Las tendencias de reforma más visibles de la gobernanza del personal judicial, que en los últimos decenios han tratado de combinar a nivel operacional los valores de la independencia y la obligación de rendir cuentas, han sido las siguientes:

- Aumentar las garantías de la cualificación profesional de los jueces y promover la rendición de cuentas por su desempeño (mediante la introducción de reformas en la esfera de la selección, la formación inicial y permanente, la evaluación profesional, la asignación de funciones y la disciplina), o
- Promover, en diversas formas, la participación de los jueces en el control de otros jueces de menor jerarquía como una manera de proteger la independencia judicial.

En algunos estados, como Alemania, Austria, Bélgica y Francia, la responsabilidad de tomar decisiones sobre la situación de los jueces desde el nombramiento hasta la jubilación es, en diversas formas y en distinta medida, una responsabilidad común de los presidentes de los tribunales, de los consejos judiciales o de los organismos especiales en los que hay representantes de los jueces (por lo general, los jueces de categoría superior están sobre-representados), de los ministros de justicia y, en algunos estados de la federación alemana, también de las comisiones parlamentarias⁴.

En otros estados, como España e Italia, la función primordial de gestión del personal judicial desde la selección hasta la jubilación corresponde a consejos judiciales centralizados, normalmente integrados por representantes de los jueces y de personas “legas”, generalmente abogados en ejercicio o profesores universitarios⁵.

⁴Esterling K. M. (1999), “Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench”, en *Judicature*, vol. 82, núm. 5, págs. 206 a 215.

⁵*Ibid.*

Recuadro 11. La independencia judicial y los consejos judiciales

En los últimos decenios, el número de consejos judiciales centralizados ha aumentado considerablemente en Europa^a, América Latina^b, África^c y el Oriente Medio^d. La mayoría de ellos, aunque no todos, han sido creados con el objetivo primordial de promover y proteger la independencia del poder judicial; tal es el caso de los países en los que indudablemente los consejos han cumplido una importante función de promoción de la independencia judicial. Los consejos, sin embargo, son bastante diferentes entre sí en lo que respecta al alcance de sus poderes de decisión sobre la situación de los jueces, a su composición, y a la forma en que se elige o se nombra a sus miembros. Esas diferencias ponen de manifiesto puntos de vista bastante diferentes sobre los medios institucionales necesarios para proteger la independencia judicial o para promover un mayor equilibrio entre la independencia y la obligación de rendir cuentas. Sin embargo, no hay pruebas de que esos consejos centralizados sean un requisito previo necesario para proteger la independencia judicial. Sin duda sería difícil sostener que los jueces de los países que carecen de esos consejos (como Alemania y Austria) son menos independientes que los de la Argentina, Bélgica, Bulgaria, España, Francia, Georgia, Italia, los Países Bajos, Rumania y otros. Por otra parte, en algunos países (como España, Francia e Italia) se ha expresado la preocupación de que, en los consejos nacionales, cuyos miembros son en su mayoría jueces elegidos por sus colegas, los intereses institucionales de la judicatura puedan prevalecer sobre la protección de otros valores importantes para el buen funcionamiento del sistema judicial, como la rendición de cuentas por parte de los jueces^e.

^aVéase una descripción de la composición y las funciones de los consejos judiciales adoptadas por la mayoría de las 47 naciones que integran el Consejo de Europa, en www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Travaux10_en.asp.

^bVéase V. Autheman y S. Elena, "Global Best Practices: Judicial Councils. Lessons Learned from Europe and Latin America". *IFES Rule of Law White Paper Series* (2004); www.ifs.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper_2_FINAL.pdf.

^cVéase, por ejemplo, el Consejo Judicial Nacional de Nigeria en www.njc.gov.ng/index.php.

^dVéase "Judicial Council Reforms for an Independent Judiciary. Examples from Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and Palestine", Federación Internacional de los Derechos Humanos, mayo de 2009, www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf.

^ePrecisamente por esa razón, el Parlamento de Francia ha aprobado recientemente una reforma constitucional según la cual los representantes del juez ya no serán mayoría en las dos secciones del Consejo Superior de la Magistratura Francesa (Ley constitucional núm. 2008-724 de 23 de julio de 2008, art. 31). Puede verse un ejemplo de las inclinaciones institucionales de un consejo judicial en G. Di Federico, "Recruitment, Professional Evaluation, Career and Discipline of Judges and Prosecutors in Italy" (citado *supra* en la nota 9); véase también G. Di Federico, "Independence and Accountability of the Italian Judiciary: the Experience of a Former Transitional Country in a Comparative Perspective" en A. Sajo (ed.), *Judicial Integrity*, Martinus Nijhoff, editores, Leiden/Boston, 2004, págs. 181 a 206.

6. Educación permanente

Durante la primera mitad del siglo XX, tan solo la idea de que los jueces que ya estaban en servicio activo pudieran necesitar más formación se consideraba casi ofensiva. Las primeras instituciones dedicadas específicamente a esa función tienen menos de 50 años: la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia y el Centro Judicial Federal de los Estados Unidos de América se establecieron, respectivamente, en 1958 y 1967. Desde entonces, las iniciativas sobre programas de educación permanente para los jueces, así como las instituciones especializadas encargadas de planificar y administrar esos programas se han difundido en diversas formas en todo el mundo, en los Estados Miembros de

América del Norte y América del Sur, África, Australia⁶, el Cercano Oriente y el Lejano Oriente. La mayoría de las escuelas que ofrecen programas de educación permanente ofrecen también programas de educación inicial.

El principal objetivo de la educación permanente ha sido proporcionar programas para examinar las novedades legislativas y ofrecer a los jueces un foro para debatir los problemas relacionados con la interpretación de esas enmiendas o de determinados aspectos específicos y complejos de la legislación vigente. En varios Estados Miembros, la educación permanente de los jueces se ha ampliado para incluir en ella la ética judicial; las aptitudes de liderazgo y administración; la gestión del calendario de causas; el uso de la tecnología para facilitar y acelerar las actividades judiciales; y las novedades de la legislación internacional o supranacional que puedan afectar la labor de los jueces. Los programas de enseñanza incluyen presentaciones en persona en el lugar en que está situada la escuela central, o a nivel del tribunal, donde generalmente la enseñanza está a cargo de personal capacitado por la escuela central.

En algunos Estados Miembros las escuelas a cargo de la educación permanente de los jueces también imparten educación permanente al personal no judicial de los tribunales (por ejemplo, el Centro Judicial Federal de los Estados Unidos de América y las escuelas judiciales que funcionan en algunos estados de la República Federal de Alemania, Jordania, Ghana⁷, la India⁸ y Australia⁹). Lo anterior se basa en la noción de que algunos de los programas de educación permanente para el personal judicial y no judicial son más eficaces si se planifican y administran en estrecha relación entre sí (por ejemplo, los que se ocupan de las innovaciones de organización y tecnológicas en la labor judicial). En otros países (como España, Francia e Italia), la educación permanente de los jueces y el personal no judicial se lleva a cabo en forma separada y la imparten instituciones diferentes.

Recuadro 12. Instituto Judicial de Jordania

Establecido en 1988, el Instituto Judicial de Jordania ofrece cursos y seminarios no solo sobre determinadas esferas del derecho, sino también sobre otros temas que son pertinentes para las profesiones jurídicas, como la medicina forense y la informática.

Asisten a los cursos y seminarios los jueces y otros miembros de las profesiones jurídicas, así como el personal administrativo de los tribunales.

Entre los objetivos del Instituto se cuenta el de “tender puentes de cooperación judicial” con los países vecinos, y de hecho a la mayoría de los seminarios asisten jueces de otros estados árabes⁹.

⁹Para más información sobre el Instituto Judicial de Jordania, véase http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/.

⁶Véase National Judicial College of Australia, <http://njca.anu.edu.au/>.

⁷Véase www.jtighana.org/.

⁸Véase Instituto de Formación e Investigación Judiciales del Gobierno de Uttar Pradesh, en http://ijtr.nic.in/about_us.htm.

⁹Véase Instituto de Administración Judicial de Australasia, www.aija.org.au/conferences-and-seminars/past-Aija-programmeshtml.

Recuadro 13. Instituto de Formación Judicial de Ghana

El Instituto de Formación Judicial de Ghana se encarga de la formación de los jueces y magistrados, así como de los funcionarios judiciales y administrativos del Servicio Judicial. Los programas de formación del Instituto se elaboran y administran con el objetivo de lograr un alto nivel de rendimiento de la judicatura, e incluyen sesiones de orientación inicial para los nuevos jueces y magistrados, así como programas permanentes de desarrollo profesional que tratan de cuestiones nuevas y de la formación profesional del personal administrativo.

Antes de que se estableciera el Instituto, los jueces de Ghana no recibían formación oficial tras su nombramiento a la magistratura. En la Ley de Servicio Judicial de 1960 se incluyeron disposiciones sobre el establecimiento de una escuela de formación para los secretarios y otros funcionarios judiciales. Además, la Ley allanó el camino para la iniciación de la educación judicial en 1965 con la creación de la Escuela de Formación del Servicio Judicial, que tenía por mandato impartir formación y educación al personal del Servicio Judicial de Ghana. En ese momento, la formación consistía principalmente en seminarios especiales y en mentorías llevadas a cabo por los jueces de categoría superior. A mediados de los años setenta, la formación se hizo extensiva a los magistrados, y para fines del decenio de 1980 incluía la educación permanente de los jueces y los magistrados.

En 1995, la Escuela de Formación pasó a llamarse Instituto de Formación Judicial Permanente de Ghana, título que denotaba la ampliación de su mandato, y en 2004, pasó a ser Instituto de Formación Judicial con el nombramiento de un Director a tiempo completo. Según su sitio web, www.jitghana.org, el Instituto “reconoce el hecho de que las personas con experiencia previa y competencia profesional como abogados requieren formación adicional para realizar la transición a la magistratura. Además, el Instituto reconoce que las normas sociales y técnicas están en constante evolución en Ghana, lo que impone a los jueces nuevas exigencias que cambian continuamente. Se necesitan programas de educación y formación adicionales para permitir a la judicatura satisfacer esas exigencias y funcionar con eficiencia y eficacia en la sociedad ghanesa”.

En el sitio web del Instituto, también se pueden encontrar numerosos recursos jurídicos y material didáctico, incluido el código de conducta y la legislación pertinente.

Se puede obtener una idea precisa de la amplitud y la variedad de las actividades de formación judicial y de las técnicas de enseñanza judiciales consultando, por ejemplo, el sitio web del Centro Judicial Federal de los Estados Unidos de América¹⁰.

7. Nombramiento, destitución y remuneración

En los países de tradición jurídica basada en el *common law*, donde los poderes ejecutivo y legislativo siguen desempeñando un papel predominante en el nombramiento de los jueces, se observa una clara tendencia a hacer más transparente el proceso de nombramiento mediante la introducción oficial u oficiosa de diversas formas de participación de

¹⁰Véase www.fjc.gov. El Centro también cuenta con una red de radiodifusión por satélite, la “Red Federal de Televisión Judicial”, que tiene sitios de recepción en más de 300 tribunales federales. Algunos de los programas se transmiten en directo desde los estudios que utiliza el Centro, lo que permite a los jueces y el personal de los tribunales de todo el país interactuar directamente con el equipo docente.

personas profesionalmente calificadas para evaluar a los candidatos o a las personas nombradas. Del mismo modo, la facultad discrecional de los organismos que efectúan el nombramiento ofrece más garantías de que la selección será objetiva y de que obedecerá a criterios profesionales. La misma tendencia puede observarse en los países donde los jueces son elegidos.

En los países de tradición jurídica inspirada en el derecho civil, el nombramiento de los jueces se lleva a cabo mediante concursos en los que, de una u otra forma, los jueces en ejercicio desempeñan un papel decisivo o por lo menos apreciable. En la mayoría de esos países, las decisiones fundamentales adoptadas durante el proceso de nombramiento pueden ser impugnadas por los candidatos ante un juez administrativo. De manera más general, en esos países los jueces tienen derecho a apelar de todas las decisiones relativas a su situación (evaluaciones profesionales, carrera, transferencias, medidas disciplinarias, etc.) en el marco de procedimientos judiciales o cuasijudiciales encomendados a organismos (tribunales, consejos o comités) integrados exclusiva o principalmente por jueces.

Tanto en los países de tradición jurídica romanista como en los países en que se aplica el *common law*, los jueces pueden ser despedidos antes de la terminación de su mandato de plazo fijo únicamente mediante los procedimientos cuasijudiciales encomendados a paneles que, por lo general, están integrados exclusiva o mayoritariamente por jueces (en todo caso, los jueces están en gran medida sobrerrepresentados en ellos). El derecho a apelar de esas decisiones se concede siempre (con la única excepción de los casos muy poco frecuentes en que el despido se debe a destitución).

Recuadro 14. Independencia judicial, remuneración y pensiones: el Canadá, los Estados Unidos de América e Italia

En algunos Estados Miembros, la seguridad financiera forma parte de las condiciones de servicio de los jueces. En la Constitución de los Estados Unidos, por ejemplo, se dispone que la remuneración de los jueces federales no se puede reducir mientras estén en servicio. En los últimos años, algunos Estados Miembros han adoptado soluciones más flexibles a fin de evitar las negociaciones entre los jueces y el Gobierno, así como para velar por que no pueda haber ninguna manipulación —o apariencia de manipulación— de la judicatura por el Gobierno, mediante el establecimiento de las condiciones de remuneración y otras prestaciones laborales de los jueces. Ello es así, por ejemplo, en Italia y el Canadá. En Italia, una ley promulgada en 1984 establece un mecanismo automático de aumento de los sueldos y las pensiones de los jueces cada tres años, de manera que su remuneración se mantiene muy por encima de la de otros funcionarios estatales. En el Canadá, desde 1997 existen comisiones o tribunales establecidos por decreto constitucional que se ocupan de la cuestión de la remuneración de los jueces federales y provinciales. Su tarea consiste en reconsiderar periódicamente las condiciones de servicio financieras de los jueces (sueldos, pensiones, dietas, etc.) sobre la base de diversos parámetros legales, entre ellos el costo de la vida. Esas comisiones “arbitrales” están integradas por representantes de la asociación de jueces y del Gobierno, y, por lo general, las preside una persona profesionalmente cualificada, acordada por las dos partes y nombrada por el Ministro de Justicia. En la mayoría de las provincias, las recomendaciones formuladas por las comisiones se presentan al ejecutivo y tienen carácter consultivo. En algunas de ellas, las recomendaciones son vinculantes para el poder ejecutivo (por ejemplo, en Nueva Escocia). En los casos en que las recomendaciones tienen carácter consultivo, se permite una revisión judicial limitada, en el sentido de que el tribunal que realiza la revisión no puede decidir sobre los aspectos financieros de la controversia, sino que solo puede reenviar el caso al Gobierno o a la comisión, indicando lo que considera insostenible.

8. Conclusiones y recomendaciones

- Cuando la selección se realiza por medio de exámenes escritos, estos deberían ser organizados por el Estado con el fin de establecer criterios comunes y procedimientos transparentes que garanticen la evaluación imparcial del desempeño de cada candidato. Los candidatos deberían participar en los exámenes en forma anónima. Si entre los miembros de la junta de examen hay representantes de otras profesiones jurídicas, estos no deberían ser más numerosos que los representantes de los jueces.
- Al evaluar la labor de los jueces, habría que evitar toda injerencia en las decisiones que estos adopten en casos particulares. El número de apelaciones interpuestas con éxito contra las decisiones o sentencias de un juez no debería ser un criterio de evaluación de la calidad de su labor.
- Cuando la selección se realiza mediante el nombramiento de un candidato, el procedimiento por el cual se deciden las candidaturas y los nombramientos debería ser absolutamente transparente, a fin de garantizar las cualificaciones profesionales y el carácter apolítico de la persona elegida.
- En caso de que los jueces sean elegidos, la elección debería prepararse reuniendo suficiente información sobre el comportamiento profesional de todos los candidatos a fin de que las elecciones no tengan un carácter puramente político.
- Deberían adoptarse medidas en el marco del proceso de selección a fin de que el cuerpo judicial sea representativo de la estructura social del país, y para evitar toda discriminación por motivos de raza o género.
- La formación jurídica de los jueces y los abogados debería incluir estudios de casos, una formación práctica y metodológica, y la adquisición de los conocimientos necesarios para organizar eficazmente su trabajo (como los principios sobre gestión de los calendarios y de las causas), así como habilidades sociales.
- Después de la enseñanza universitaria, debería haber programas de enseñanza práctica destinados a preparar a los jueces para la labor profesional (temas especiales de derecho sustantivo, derecho procesal y conocimientos prácticos y metódicos).
- La formación inicial debería estar seguida regularmente de una formación permanente. La formación continua de los jueces en ejercicio debería considerarse obligatoria o, al menos, alentarse efectivamente.
- La formación profesional permanente de los jueces debería estar al alcance de todos los jueces, independientemente de su posición o su lugar de trabajo.
- Las actividades de formación inicial y permanente pueden realizarse efectivamente mediante la creación de institutos de formación judicial. Esos institutos deberían atender a las necesidades de educación de los jueces y el personal judicial.
- Los institutos de formación judicial deberían contar con medios de investigación que permitan ofrecer programas educativos que respondan a las necesidades funcionales de los tribunales y evaluar la eficacia operacional de estos.

- Los institutos de formación judicial deberían adoptar una variedad de programas y técnicas de educación a fin de maximizar su eficacia y de llegar a todas las partes interesadas, entre ellos programas de formación presencial, programas de formación autodidacta, y programas interactivos apoyados por el equipo tecnológico adecuado. Debería prestarse atención especial a la habilitación de programas de formación para los jueces y el personal judicial destinados a promover la modernización institucional y tecnológica de los tribunales.
- La remuneración de los jueces debería ser suficiente para evitarles dificultades económicas. Los aumentos de sueldo deberían basarse en criterios objetivos y decidirse en forma absolutamente transparente.

II. PERSONAL DE LOS TRIBUNALES: FUNCIÓN Y GESTIÓN

1. Introducción

La integridad y la capacidad judiciales no se producen en un vacío. Son cualidades que se perfeccionan con el correr del tiempo en el marco institucional de los tribunales de justicia y de los organismos con los que los tribunales se relacionan. Mediante su interacción con los demás participantes en los procesos de administración de justicia —litigantes, abogados, testigos, fiscales y personal judicial— los jueces desarrollan y refuerzan esas cualidades. Aquellos con los que interactúan más estrechamente en el día a día son los empleados de los tribunales que les ayudan en su labor. Aunque los jueces supervisan y dirigen las actividades del personal judicial auxiliar, también reciben la influencia de ese personal en el curso de sus interacciones diarias y desarrollan relaciones de trabajo continuas con él. Desde un punto de vista institucional, es importante que los jueces dediquen atención y recursos a esos empleados de los tribunales a fin de que el apoyo que estos les prestan sea óptimo, tanto en términos de calidad como de cantidad. Es igualmente importante cuidar que las relaciones de trabajo sobre cuya base se presta ese apoyo sean sólidas, constructivas y se basen en la confianza mutua. Eso supone sustituir el modelo tradicional e ineficiente de relaciones entre jueces y personal en el que el juez es el jefe y el que toma las decisiones y el empleado es el subordinado que desempeña mecánicamente las tareas que se le asignan, por un modelo más progresista en el que los jueces y los empleados del tribunal forman un equipo para examinar juntos la mejor forma en que el aparato de la justicia pueda servir al público.

Aunque el debate sobre la competencia y la ética judiciales se centra en su mayor parte en la función de los jueces, se reconoce cada vez más la importancia de la función del personal de los tribunales. El personal no judicial de apoyo, que con frecuencia constituye la mayoría de los empleados del sistema judicial, forma parte esencial de todo programa de reforma que tenga por objeto fortalecer la integridad y la capacidad del sistema de justicia. Los tribunales no pueden llevar a cabo sus funciones sin ese personal. Este se encarga de las tareas administrativas y técnicas que contribuyen a los resultados de las causas y a la eficiencia de la judicatura¹¹. Tal vez lo más importante sea que esos funcionarios son normalmente el punto de contacto inicial y una fuente de información para casi todos aquellos que acuden a los tribunales. Ese primer contacto determina la impresión que se forman los ciudadanos acerca del sistema y la confianza que depositan en los tribunales. Debido a esa función, los empleados judiciales se encuentran en la posición ideal para promover la innovación y ayudar a mejorar los servicios al público, aumentando así el prestigio de los tribunales ante la opinión pública.

¹¹Entre otras funciones, el personal de los tribunales se ocupa de los locales de los tribunales, presta asistencia en la gestión de las causas, protege las pruebas, facilita la comparecencia de los detenidos y los testigos, y lleva a cabo otras funciones varias que ayudan a evitar aplazamientos y garantizan que el proceso judicial se lleve a cabo con puntualidad y profesionalidad; ayuda a los jueces a realizar investigaciones jurídicas rigurosas y a redactar decisiones, y se asegura de que las decisiones se anuncien y publiquen debidamente, facilitando en esa forma el proceso decisorio; tramita y mantiene los expedientes a fin de preservarlos para la apelación; y promueve la independencia judicial mediante un control presupuestario y financiero competente, y mediante el fomento de relaciones públicas sólidas y la transparencia de los procedimientos judiciales.

Otro aspecto que pone de relieve la importancia del personal de los tribunales es el posible efecto determinante que la división de tareas entre el personal de apoyo y los jueces puede tener en la mejora de la eficiencia y la equidad de la administración de justicia. El personal no judicial apoya la función principal de los tribunales (la solución de controversias) y la función secundaria de los tribunales (gestión de las tareas que contribuyen a la solución de los conflictos). Aunque un juez asignado a un pequeño tribunal debe ser capaz de asumir todas las tareas necesarias para que el tribunal pueda llevar a cabo su cometido, el desempeño de esa función en un tribunal más grande y más complejo sería imposible debido a las limitaciones de tiempo y al volumen de trabajo, así como a la falta de las habilidades necesarias para realizar ciertas tareas de gestión indispensables en un tribunal complejo. Por consiguiente, los jueces sobrecargados de tareas administrativas que deberían ser realizadas por personal de apoyo pueden perder interés en su trabajo y ser susceptibles de adoptar un comportamiento poco profesional. Por el contrario, los jueces que saben que pueden reducir su carga administrativa traspasándola a funcionarios cualificados y competentes que demuestren la capacidad y la integridad requeridas, pueden centrar la atención en su tarea básica de dirimir las controversias, lo que resulta en una mayor eficiencia general del poder judicial.

La función de apoyo a la labor de los tribunales que desempeñan los funcionarios no judiciales significa que las iniciativas encaminadas a fortalecer la integridad y la capacidad judiciales deberían incluir medidas destinadas a asegurar y mantener la calidad, la motivación y la continuidad de ese personal cualificado. Las iniciativas de gestión del personal, que abordan cuestiones como los sistemas de selección y nombramiento transparentes y basados en los méritos, la remuneración, la promoción de las perspectivas de carrera y los programas de formación permanente, las evaluaciones periódicas del desempeño del personal, los sistemas de méritos o recompensas, las medidas disciplinarias y la destitución, la inamovilidad en el cargo y la rendición de cuentas y la gestión de la actuación profesional, pueden contribuir a lograr esos objetivos, pues una mejor gestión del personal de los tribunales puede reforzar la eficacia general de la gestión del sistema judicial. Otro mecanismo de reforma, que constituye una tendencia reciente acentuada en parte por la situación profesional y el nivel de responsabilidad del personal judicial de apoyo, es la elaboración de códigos de conducta que establecen normas de ética específicas para el personal de los tribunales. Esa profesionalización, a su vez, dimana de la introducción, en varios sistemas judiciales en desarrollo, de gestores profesionales, administradores de los tribunales, o directores generales que se están encargando de muchas de las funciones administrativas asignadas previamente a los presidentes o presidentes adjuntos de los tribunales.

2. Proceso de selección y nombramiento

Existen múltiples criterios para la elaboración de procedimientos de selección y nombramiento que puedan garantizar la contratación de personal de alta calidad para cubrir plazas de personal de apoyo de los tribunales. Un rasgo común que se observa en la mayoría de los buenos modelos es que esos sistemas tienen por objeto que los procedimientos sean transparentes para todo el personal de los tribunales y para el público, al tiempo que establecen normas estrictas de contratación y ascenso basados en los méritos. Para que ello ocurra, sería necesario anunciar públicamente las plazas de personal de los tribunales de todas las categorías que están vacantes, a fin de atraer a los mejores candidatos, y la selección final debería basarse en los méritos de los candidatos y no en el nepotismo o en otras consideraciones personales o políticas inapropiadas. Un método para lograrlo consiste en establecer normas estrictas sobre la educación y la formación

profesional que se requieren para cada plaza; otro método consiste en celebrar periódicamente pruebas de nivel para determinar si los candidatos poseen los conocimientos necesarios para cada puesto; los candidatos con la puntuación más alta obtienen una plaza en el tribunal. Cualquiera que sea el método utilizado, la información sobre las plazas y sobre el proceso mismo se debería difundir ampliamente entre el público. En esa forma, se aumenta la transparencia del sistema y se reducen las oportunidades de corrupción en la selección y contratación del personal de los tribunales, lo que contribuye a que los mejores candidatos triunfen gracias a sus méritos.

Otra cuestión importante es decidir quién está mejor cualificado para examinar las solicitudes y seleccionar a los nuevos funcionarios de apoyo de los tribunales, o ascender a los que ya están en servicio. También en este caso existen diferentes modelos que el sistema judicial puede utilizar. Varios sistemas han introducido administradores judiciales profesionales en cada tribunal, los que se encargan de supervisar las tareas administrativas, entre ellas la selección de nuevos funcionarios de los tribunales¹². Eso no solo ayuda a los jueces a librarse de la carga administrativa y a concentrarse en los asuntos judiciales, sino que además da a esos funcionarios la oportunidad de participar en la formación de los tribunales y les confiere un sentido de propiedad de sus departamentos y del personal. Si bien esa responsabilidad significa una carga suplementaria para los administradores de los tribunales, que incluye la obligación de formar y orientar a los empleados que contratan, una ventaja esencial es que los empleados consideran que su jefe es el administrador, y no alguien que pertenece a un organismo centralizado.

Otro método prevé el establecimiento de un sistema centralizado de contratación, en el que un solo organismo o departamento (generalmente, el Ministerio de Justicia o un departamento de administración pública) se encarga de administrar las pruebas de colocación y de contratar a todo el personal no judicial de los tribunales. El sistema de contratación centralizada tiene la ventaja de ser un sistema racionalizado que garantiza la uniformidad de los procesos de contratación en todo el sistema judicial. Sin embargo, el principal inconveniente de este sistema es que el organismo central de contratación conserva ciertas facultades de supervisión sobre la persona contratada, lo que limita las facultades de supervisión (y por ende las facultades disciplinarias) de los jueces o los administradores de los tribunales. Este sistema crea relaciones esencialmente jerárquicas que obligan a responder ante dos superiores, a saber, el tribunal y el ministerio. Además, se ha criticado el sistema porque no tiene en cuenta las necesidades específicas de los tribunales ni la idoneidad de un candidato determinado para cumplir adecuadamente su papel dentro del tribunal. Por consiguiente, es esencial que los jueces puedan pronunciarse respecto de la contratación de candidatos que cumplan los criterios de integridad y capacidad exigidos para su trabajo, cualquiera que sea el organismo encargado en último término de su contratación. Por ejemplo, si esas funciones corresponden a un organismo central, los jueces deberían reunirse con los oficiales de recursos humanos para expresar su opinión respecto de las calificaciones de los candidatos a funcionarios de los tribunales.

El siguiente estudio de caso referente a Francia es un ejemplo de cómo estructurar satisfactoriamente un sistema centralizado de selección y nombramiento.

¹²En los tribunales federales de los Estados Unidos de América, por ejemplo, el administrador del tribunal tiene plena autoridad y cuenta con el presupuesto necesario para contratar a nuevos funcionarios con independencia del aparato central.

Recuadro 15. Sistema centralizado de selección de personal judicial de apoyo en Francia

En Francia la contratación y el nombramiento de los funcionarios de los tribunales se realizan bajo la supervisión del Ministerio de Justicia, que utiliza un sistema uniforme de selección y nombramiento. Todos los puestos vacantes se anuncian a nivel nacional en un sitio web especial, en el que figura una descripción de los puestos, la educación y la experiencia exigidas a los candidatos, e información sobre las pruebas a las que estos deberán someterse. Los posibles candidatos pueden descargar un formulario de solicitud normalizado y presentarlo para reservar su lugar en el siguiente ciclo de pruebas.

El tipo de prueba varía en función de los puestos anunciados. Para algunos puestos, como los de oficial de tecnología de la información o de traductor judicial oficial, se requieren conocimientos especializados y, por tanto, los candidatos deben someterse a una prueba especial que ayuda a demostrar su competencia en los ámbitos pertinentes. Sin embargo, la mayoría de los puestos de personal judicial de apoyo son principalmente de carácter administrativo y, por tanto, no requieren conocimientos especializados. Los candidatos a esos puestos se presentan a una prueba general ofrecida una vez al año, que consiste en un examen escrito y un examen oral, para comprobar sus aptitudes de redacción y sus conocimientos jurídicos generales. Los candidatos que obtienen una puntuación alta en los dos exámenes son admitidos luego a una escuela especializada, donde siguen un programa de formación de 18 meses de duración^a. Al finalizar la formación, los candidatos pueden elegir su colocación entre los puestos vacantes en función de las calificaciones recibidas en el programa de formación y de su clasificación final.

La ventaja del método aplicado por Francia para la selección y el nombramiento de los funcionarios de los tribunales es que se basa en gran medida en los méritos. El puesto al que se asigna en definitiva al candidato depende de la nota obtenida en el examen y de su clasificación en la clase en el marco del intenso programa de formación organizado por el Ministerio de Justicia. Este sistema centralizado tiene por objeto recompensar a los candidatos más competentes y motivados, lo que garantiza que solo los candidatos más cualificados ocuparán los puestos de funcionario de los tribunales. La contratación de funcionarios de los tribunales altamente cualificados significa que los jueces y demás oficiales judiciales pueden concentrarse en su trabajo mientras cuentan con el apoyo competente de sus colegas no judiciales. El sistema progresivo de candidatura, formación y nombramiento crea además una cultura institucional que infunde en los nuevos empleados del tribunal un sentido de propiedad de sus cargos. Ese sentido de propiedad contribuye a mantener un alto nivel de exigencia y de calidad dentro de los tribunales, pues el personal se enorgullece de sus funciones y de su lugar de trabajo.

^a En la sección siguiente del presente capítulo figura una descripción detallada de la estructura de los programas de formación profesional del personal de los tribunales.

3. Formación profesional

La formación profesional y el perfeccionamiento del personal de los tribunales se cuentan con frecuencia entre los principales componentes de muchos programas de reforma judicial en todo el mundo. Un personal con una buena formación permite hacer realidad la integridad y la transparencia de las operaciones judiciales y difundir esa imagen entre los usuarios. Una formación de calidad presenta cuatro ventajas principales. En primer lugar, puede aumentar la confianza en el sistema judicial debido a que aumenta la transparencia

y mejora el servicio al cliente. En segundo lugar, la formación es esencial para la eficiencia de los procedimientos y la gestión del tribunal, lo que está directamente vinculado a la competencia del personal. Sin un personal con una formación suficiente, los jueces consagran una cantidad de tiempo innecesaria a las tareas administrativas, lo que retrasa el proceso judicial y hace difícil, si no imposible, el cumplimiento de las órdenes. En tercer lugar, los programas de formación se pueden diseñar de tal forma que contribuyan a reducir los casos de comportamiento poco profesional y contrario a la ética. Por último, al aumentar la profesionalidad y crear competencias en otros ámbitos, las actividades de formación producen efectos que trascienden las tareas básicas del personal de los tribunales, lo que aumenta la capacidad y la flexibilidad del tribunal.

Esos beneficios peligran si los programas de formación del personal de los tribunales no tienen fondos suficientes o si imparten una formación simplificada a empleados con perfiles profesionales diferentes y, por lo tanto, con necesidades de formación también diferentes. Los programas de formación son igualmente ineficaces si el personal de los tribunales no tiene un buen nivel de educación o si carece de recursos, o si se enfrenta posteriormente a condiciones de trabajo deficientes que le impiden utilizar sus nuevos conocimientos o si la elección del modelo o la metodología utilizados para la formación no fue acertada. Además, dado que la formación puede ser más fácil de implementar que otras actividades, como la reforma estratégica o los cambios operacionales, con frecuencia se la considera una panacea para todos los males que aquejan a la justicia y, por lo tanto, pasa a ser un sustituto de actividades más complejas.

En este contexto, antes de iniciar un programa de formación destinado al personal de apoyo de los tribunales, es esencial comenzar por una evaluación de las necesidades de formación y un análisis de la infraestructura funcional y las prácticas operacionales de los tribunales, a fin de determinar cuáles son las mejoras y los cambios que se necesitan, incluida la formación. Una evaluación oficial y amplia de las necesidades de formación puede basarse en una variedad de fuentes, como las encuestas del personal y los usuarios de los tribunales, los comités de formación, la observación de las operaciones de los tribunales y el examen de las solicitudes de formación, además de fuentes secundarias como las quejas y la revocación de decisiones. Esa evaluación puede ayudar a escoger acertadamente los destinatarios de la formación; a elaborar un programa de formación de una complejidad acorde con los conocimientos y las habilidades de los destinatarios; a establecer objetivos claros y fundamentados para la formación y hacerlos coincidir con las prioridades institucionales del tribunal; y a evaluar las posibilidades de éxito y los riesgos de un programa de formación propuesto. Más importante todavía es que la evaluación puede revelar si el problema está relacionado efectivamente con la formación, o si sería mejor abordarlo mediante otras intervenciones. Si no se trata de un problema de formación, ni siquiera el programa más avanzado y costoso logrará mejorar el sistema judicial.

Tradicionalmente, los modelos de formación del personal de los tribunales han sido modelos descentralizados y concebidos para cada caso en particular. Esos métodos impiden la ejecución de iniciativas a nivel de todo el sistema y a menudo dan como resultado una falta total de formación o una escasez de formación en los ámbitos en los que más se necesita. Si bien la formación que se imparte por una sola vez puede resultar útil para sectores especializados o para responder a una necesidad o un problema concretos, generalmente ese tipo de formación frustra los esfuerzos desplegados para asegurar la formación de todo el personal de los tribunales e impartir una formación de la profundidad necesaria para producir un cambio. En síntesis, es probable que la formación descentralizada o puntual sea menos eficaz y que, por lo tanto, no permita aprovechar al máximo las posibilidades de la formación en sí, ni las del personal que podría haber sacado provecho de ella.

También es importante asegurarse de que los programas de formación no solo resulten apropiados para el personal de los tribunales, sino además de que se puedan adaptar al estilo de aprendizaje de los destinatarios. Si bien todos los programas deberían utilizar técnicas de educación de adultos con objeto de que la formación sea interactiva y resulte interesante para el adulto, los métodos específicos empleados pueden variar. Por ejemplo, el personal de los tribunales que tiene una educación limitada y que está menos acostumbrado a una enseñanza estructurada podría beneficiarse de una mentoría en el empleo y del aprendizaje bajo la dirección de un supervisor, mientras que los funcionarios acostumbrados a un entorno escolar pueden obtener beneficios adicionales de seminarios de formación sobre temas relacionados con sus tareas específicas. Se pueden utilizar eficazmente programas informáticos para impartir formación en conocimientos y aplicaciones de informática. Por último, la elaboración de manuales de procedimiento para tareas específicas puede facilitar la formación estructurada y constituir una referencia útil para el empleado a lo largo de su carrera.

Si bien no existe un modelo único mejor para la formación del personal de los tribunales, las reformas introducidas últimamente en todo el mundo muestran tres tendencias principales, no excluyentes, en ese ámbito. Una de ellas es la creación de escuelas centralizadas para la formación del personal de los tribunales recién ingresado, similares a las escuelas de preparación de los candidatos a la magistratura y de los nuevos jueces, que han ido ganando en popularidad en muchos países. Este enfoque hace hincapié en atraer a candidatos de alta calidad y en crear un entorno de aprendizaje en el que los estudiantes puedan aplicar sus conocimientos en el marco de consultorios jurídicos y prácticas externas. La segunda tendencia es a la educación profesional continua del personal de apoyo existente, cuya formación se lleva a cabo en centros satélite distribuidos en una región o un país. La última tendencia es a la formación intensiva centrada en un tema específico, concebida para complementar una iniciativa de reforma más amplia, como la legislación contra la corrupción o la aplicación de un nuevo sistema de gestión de causas. En el estudio de caso que sigue se describen los éxitos logrados y las dificultades enfrentadas durante el establecimiento de una escuela centralizada en la que se imparte formación profesional tanto inicial como permanente a todo el personal de los tribunales de Rumania.

Recuadro 16. La Escuela Nacional de Funcionarios de Rumania

Durante mucho más de una década después del inicio de las reformas democráticas en 1989, el personal de los tribunales de Rumania recibía formación predominantemente a nivel de condado, si acaso la recibía, lo que, lógicamente, resultó en una falta de cualificaciones de la mayoría de los funcionarios. En 2004, el país creó la Escuela Nacional de Funcionarios, una institución centralizada encargada de impartir formación inicial a los candidatos a ocupar puestos de funcionarios de los tribunales y de ofrecer programas permanentes para aumentar la competencia del personal existente.

El programa de formación inicial de la Escuela imparte formación a secretarios, estadísticos, archiveros, especialistas en tecnología de la información y taquígrafos de los tribunales. La admisión se realiza mediante concurso y se aceptan anualmente 100 candidatos de una lista de alrededor de 300. Mediante un examen de ingreso se verifican los conocimientos de los candidatos sobre el código civil, el código penal y la estructura del poder judicial⁹. Los niveles de formación son dos, a saber, un programa de seis meses de duración para los que tienen un título universitario, y un programa de un año para los que solo tienen un diploma de secundaria. El plan de estudios se centra en el procedimiento civil y penal, complementado por el estudio de la teoría del derecho y por conocimientos prácticos, así como estudios de derecho administrativo, derecho comercial y derecho de los derechos humanos. El programa está orientado a

la práctica y presta atención especial a la aplicación de la teoría, y comprende la colocación de los candidatos en los tribunales. Si bien el objetivo de la Escuela es formar a todos los nuevos funcionarios de los tribunales, excepcionalmente se puede contratar a funcionarios que carecen de formación si el número de diplomados no basta para llenar las vacantes. Los tribunales también pueden contratar a personas que no se hayan graduado de la Escuela si tienen al menos diez años de experiencia pertinente. No obstante, la Escuela ofrece un mecanismo para aumentar el número de funcionarios altamente cualificados en el sistema judicial de Rumania.

Como parte del sólido programa de educación permanente de la Escuela, el personal de los tribunales de Rumania recibe además formación en el empleo. Las sesiones de formación permanente están dirigidas al personal establecido, a los nuevos funcionarios que no se graduaron de la Escuela, y a los diplomados de la Escuela. Hasta octubre de 2007, la Escuela había impartido 100 cursos de formación para 2.500 funcionarios en cuatro ciudades distintas. Las sesiones son organizadas por los empleadores y se llevan a cabo en paralelo a la formación de los fiscales y los jueces. Los planes de estudios incluyen clases específicamente diseñadas para funcionarios de los tribunales sobre conocimientos de informática, procedimiento civil y penal, comunicaciones y mercadotecnia, derecho de los derechos humanos, estadística y administración de los tribunales.

Las limitaciones financieras impiden a la Escuela seguir ampliando su plan de estudios y acoger a un número suficiente de estudiantes para cubrir todas las vacantes de los tribunales. Además, casi la mitad de los graduados en 2007 ocuparon plazas en la capital, Bucarest, prueba de que persiste la necesidad de llegar a otros condados de Rumania. Asimismo, está por verse el efecto que producirá la Escuela en los servicios de atención al cliente, la imagen pública del poder judicial y la eficiencia de los tribunales. No obstante, la Escuela continúa creciendo, pues el número de graduados prácticamente se ha duplicado en tres años, y está prevista la ampliación y el desarrollo de su programa.

^a Fuera del examen de ingreso, los criterios de empleo no son estrictos: dominio del rumano, nacionalidad rumana, ausencia de antecedentes penales, certificación médica y diploma de estudios secundarios o título universitario. Parte del objetivo de aumentar la formación es atraer a los candidatos mejor cualificados. Antes de 2005, los titulares de las plazas de personal de los tribunales solían tener solo un diploma de estudios secundarios y carecer de formación específica para su empleo.

4. Remuneración, prestaciones y programas de incentivos

Como en el caso de los jueces, los sueldos del personal de apoyo de los tribunales deben ser proporcionales a sus responsabilidades. Todo programa de reforma judicial que resulte en una nueva estructura de personal o en el aumento de la profesionalización del personal de los tribunales debe estar acompañado de ajustes presupuestarios apropiados que permitan el pago de sueldos adecuados, lo que permitirá al sistema judicial atraer a candidatos cualificados y ofrecerles incentivos para el desempeño de sus funciones. También debe considerarse la posibilidad de aumentar los sueldos del personal de los tribunales en paralelo a los de los jueces, a fin de garantizar la equidad en todo el sistema.

El establecimiento de un sistema de remuneraciones e incentivos que ayude a prevenir las violaciones de la ética y otras infracciones disciplinarias es un mecanismo de apoyo necesario a las normas de conducta vigentes, las estructuras disciplinarias y las evaluaciones de la actuación profesional del personal de los tribunales. Una de las formas más eficaces de evitar los problemas éticos y disciplinarios es velar por que el personal de los tribunales sea remunerado adecuadamente por su trabajo, por medio de los sueldos y

las prestaciones¹³. Si bien los sueldos bajos no son la única causa de corrupción y, por lo tanto, el aumento de los sueldos no es la única solución, es probable que el personal de los tribunales sea menos propenso a cometer actos deshonorables graves como el soborno o la malversación si reciben una remuneración suficiente y no tienen que recurrir a fuentes de ingreso ilícitas. Del mismo modo, el hecho de conceder prestaciones, como seguro médico o seguro de vida o un plan de jubilación, permite al personal de los tribunales concentrarse en su trabajo más que tener que preocuparse por la forma de mantener a la familia. Incluso en contextos en los que el soborno o la malversación no son comunes entre el personal de los tribunales, el establecimiento de una remuneración adecuada presenta ventajas, pues generalmente da lugar a una mayor productividad en el lugar de trabajo y a que el personal esté dispuesto a empeñarse de forma proactiva en mantener estrictas normas de conducta. Esto también puede contribuir a reducir el número y la gravedad de los problemas éticos y permite que el proceso disciplinario progresivo (que se describe más adelante en el presente capítulo) sea más eficaz¹⁴.

Del mismo modo, los instrumentos de evaluación de la actuación profesional se pueden combinar eficazmente con los mecanismos de remuneración, como los aumentos de sueldo dentro de una categoría determinada, lo que contribuye a motivar al personal de los tribunales a mejorar su desempeño con el fin de obtener un sueldo más alto o una mejor tasa de aumento del sueldo. En ese contexto, la remuneración y otros incentivos impiden que el personal cometa faltas de conducta mediante la creación de un sistema en el que los empleados se benefician directamente del respeto de los códigos o normas de conducta prescritos y pueden sufrir perjuicios financieros si incurren en prácticas no profesionales o contrarias a la ética. Del mismo modo, un sistema que establece consecuencias estrictas, que pueden consistir en la reducción del sueldo, o en una serie de informes finales que afectan al empleo, puede resultar muy eficaz para ayudar a que se cumplan las prácticas consideradas indicadores de la actuación profesional del personal de los tribunales, pues las sanciones son lo suficientemente graves como para incentivar al personal a respetar las normas y a disuadirlo de la corrupción.

Los incentivos relacionados con los sueldos no son el único mecanismo que el sistema judicial puede utilizar para recompensar a los funcionarios de los tribunales que respetan las normas de conducta. En efecto, algunos tribunales o sistemas judiciales han logrado establecer programas de incentivos que se basan en una variedad de recompensas monetarias y no monetarias (como tiempo libre pagado o certificados de reconocimiento) a fin de fomentar el desempeño extraordinario de sus empleados, recompensar la dedicación y la innovación en la prestación de servicios judiciales al público, y ayudar a aumentar la satisfacción en el empleo del personal. Los programas de ese tipo son muy frecuentes en los tribunales de los Estados Unidos de América, y en muchos países se promulgan en el marco de los mandatos de los sistemas generales de incentivos para los funcionarios públicos. Entre los tipos de comportamiento que es posible alentar o recompensar mediante esos incentivos, cabe señalar los siguientes: *a)* la prestación de un servicio o el logro de un resultado extraordinario de interés público que va más allá de las obligaciones que corresponden al empleado (como un acto o un resultado que mejora especialmente la imagen que tiene el público del tribunal, o una innovación o una mejora en un ámbito en el que otras iniciativas han fracasado); *b)* las sugerencias o ideas de los empleados que un tribunal pone en práctica

¹³De manera similar a los indicadores del desempeño y los procedimientos disciplinarios, el establecimiento y la publicación de directrices claras sobre los sueldos y prestaciones del personal de los tribunales contribuye a aumentar la transparencia del proceso, lo que, a su vez, aumenta la confianza de los empleados.

¹⁴La relación entre la remuneración y los procedimientos disciplinarios se manifiesta en varios códigos del personal judicial en los Estados Unidos de América. Por ejemplo, en el estado de Nebraska, las políticas de personal examinan las directrices sobre sueldos y ascensos antes de referirse a los procedimientos disciplinarios. Además, la congelación de los sueldos y la suspensión sin sueldo están incluidas entre las últimas medidas de su proceso disciplinario progresivo, lo que crea un vínculo efectivo entre los beneficios financieros del empleo y la disciplina.

y que dan lugar a una mejora considerable en materia de costos, eficiencia o procedimientos; *c)* el desarrollo de las aptitudes (por ejemplo, el pago de una prima única para atraer a un posible empleado dotado de aptitudes especialmente convenientes o para recompensar a un empleado en servicio que ha adquirido nuevas competencias profesionales absolutamente necesarias); o *d)* el desempeño excepcional de un empleado que cumple o supera ciertas normas de productividad predeterminadas y objetivamente mensurables que mejoran la eficiencia del tribunal o superan las expectativas de desempeño¹⁵.

Para ser digno de crédito, un sistema de incentivos para los empleados de los tribunales debe regirse por un conjunto de normas claras y transparentes. Según las publicaciones que existen sobre temas relacionados con la gestión pública, son componentes esenciales de esas normas los siguientes: *a)* la forma en que funcionará el programa; *b)* los requisitos que deben cumplir los empleados para participar en el programa; *c)* la documentación de los criterios y los métodos de evaluación utilizados en los planes basados en objetivos; *d)* el método y el calendario de pago de los incentivos; *e)* los tipos de sugerencias o de servicios extraordinarios que pueden optar a una recompensa; *f)* el método de presentación de las candidaturas o las solicitudes; *g)* el procedimiento de examen y aprobación; *h)* el procedimiento de verificación de las cualificaciones; e *i)* el procedimiento para determinar el tipo y el monto de la recompensa¹⁶. Hay además una serie de buenas prácticas que han evolucionado con el paso del tiempo en materia de diseño de programas de incentivos. Por ejemplo, entre 1998 y 2000, la Oficina de Gestión de Personal (OPM) de los Estados Unidos de América llevó a cabo un examen de los programas de incentivos y de reconocimiento de los organismos del poder ejecutivo federal y recomendó una serie de estrategias para mejorarlos¹⁷, entre ellas las siguientes: *a)* establecimiento de un vínculo entre el reconocimiento del desempeño y los planes, objetivos y resultados estratégicos de una organización; *b)* el establecimiento de programas de recompensa flexibles que incluyan diversas recompensas individuales y de grupo; *c)* el aumento de la concesión de recompensas honoríficas y el nombramiento por los colegas¹⁸ de los candidatos a recibir recompensas; *d)* la mejora de la publicidad sobre las actividades del programa de recompensas; *e)* la asignación de un presupuesto específico al programa de recompensas; *f)* la consideración de las preocupaciones de los empleados al establecer programas y políticas de recompensas; *g)* el establecimiento de sistemas de rendición de cuentas para vigilar el cumplimiento de las políticas sobre recompensas y mejorar los programas¹⁹.

El Programa de incentivos para los empleados del Tribunal Federal de Distrito de Utah pone en práctica muchas de las recomendaciones de la OPM enumeradas anteriormente.

¹⁵Esos ejemplos de conducta digna de recompensa están sacados del programa de recompensa de las sugerencias y los méritos de los empleados (*Employees' Suggestions and Meritorious Awards Program*) del estado de Georgia, que autoriza el pago de bonificaciones como incentivo en el marco de tres categorías, a saber, programas de recompensa por méritos, planes de compensación como incentivo y planes basados en objetivos. Véase Department of Audits and Accounts, "Special Report on State Employee Incentive Payments, Fiscal Year 2008", págs. 3 y 4 (abril de 2009), en www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud.

¹⁶*Ibid.*, art. 4.

¹⁷United States Office of Personnel Management, Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness, "Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition, Follow-up Report of a Special Study", pág. 11 (marzo de 2000) [en adelante OPM, "Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition"], disponible en www.opm.gov/studies/incent00.pdf.

¹⁸De hecho, la falta de participación de los colegas en el proceso de recompensas era uno de los principales factores que contribuían al escepticismo generalizado entre los empleados acerca de la utilidad de conceder incentivos como estímulo para hacer un buen trabajo. Para resolver el problema de la falta de confianza en el sistema, varios organismos modificaron sus programas e introdujeron en ellos la participación de los pares. A pesar de ello, los supervisores y administradores reaccionaron de diferentes maneras con respecto a la participación de los pares en la designación de candidatos a recibir recompensas, y algunos se sintieron marginados de la toma de decisiones. Véase OPM, "Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition", arts. 8 y 9.

¹⁹Eso puede lograrse, por ejemplo, realizando encuestas periódicas a los empleados de los tribunales que supervisan la ejecución del programa (como se hace en Colorado), a fin de verificar que recompensa efectivamente los servicios sobresalientes y las ideas creativas e innovadoras.

Recuadro 17. Aumento de la satisfacción en el empleo: Programa de incentivos para el personal del Tribunal Federal de Distrito de Utah

El programa de incentivos para los empleados del Tribunal Federal de Distrito de Utah es ejemplar por distintas razones. A diferencia de los típicos programas de reconocimiento de otros tribunales que se centran en uno o dos tipos de premios presentados anualmente⁹, el programa de Utah comprende una serie de premios que se pueden otorgar durante el año. Con algunas excepciones, la elegibilidad para recibir premios se extiende a todos los empleados permanentes de la oficina del secretario del Tribunal. En el Manual de recursos humanos de la oficina del secretario se enuncian en detalle las normas, criterios y procedimientos para la concesión de premios, lo que garantiza la transparencia de la administración del programa.

El programa de incentivos incluye los siguientes tipos de premios:

- *Premio Vaca Sagrada del secretario del tribunal*, otorgado trimestralmente a un funcionario que identifique una práctica o un proceso que puede haber sido útil en algún momento, pero cuya importancia ha pasado a ser marginal, que documente el impacto de su eliminación y sugiera otra práctica en su reemplazo. Un empleado cuya recomendación entrañe las mayores economías en términos de tiempo, esfuerzo y molestias del personal recibe un pisapapeles de cristal grabado con el sello del tribunal, un premio en efectivo de monto variable y un certificado de reconocimiento.
- *Premio al Empleado del Trimestre*, concedido a una persona o a un equipo en reconocimiento de los servicios extraordinarios prestados sistemáticamente durante el trimestre y que van más allá de lo que se espera de ellos. El premio consiste en una bonificación de 500 dólares de los Estados Unidos de América (la cifra aumenta anualmente en razón de la inflación), ocho horas de licencia, un certificado, un regalo personal y la inscripción del nombre del empleado en una gran placa de bronce colocada en un lugar público.
- *Premio al Empleado del Año*, concedido a una persona o a un equipo en reconocimiento de los servicios extraordinarios prestados sistemáticamente durante el trimestre y que van más allá de lo que se espera de ellos. El premio consiste en una bonificación de 1.000 dólares de los Estados Unidos, 16 horas de licencia, un certificado, un regalo personal y la inscripción del nombre del empleado en una placa colocada en un lugar público.
- *Premio en efectivo por una acción especial*, concedido en reconocimiento de un esfuerzo especial desplegado en una tarea o una situación no habitual, que puede estar vinculada a un servicio de interés público. Este premio especial consiste en bonificaciones en efectivo de monto variable y horas de licencia, así como un certificado.
- *Premio Luz Brillante*, concedido a los empleados que han hecho grandes esfuerzos por ayudar a los demás; no es necesario que la asistencia esté relacionada con el empleo. Todo empleado de la oficina del secretario del tribunal, incluidos los empleados temporales y a tiempo parcial, pueden recibir dos horas de licencia anual pagada.
- *Premio Bravo*, concedido por una aportación positiva al tribunal o a un proyecto relacionado con el tribunal. Todo empleado del tribunal (incluidos los empleados del despacho del juez) pueden optar al premio, que consiste en un certificado de regalo por un valor aproximado de 15 dólares de los Estados Unidos para comprar gasolina, entradas al cine, productos alimenticios o un servicio o producto conexo.
- *Licencia para labores de beneficencia*, con arreglo al cual todo empleado permanente a tiempo completo puede recibir hasta ocho horas de licencia cada año para dedicarse a labores de beneficencia para cualquier organización o causa legítimas. Para obtener la licencia, los empleados deben rellenar un formulario en el que se describe el trabajo y la cantidad de licencia solicitada.

Tal vez el mayor secreto del éxito del programa de Utah sea el hecho de que está basado en la participación de los colegas en lugar de estar administrado por un supervisor o un administrador judicial^b. Algunas decisiones las toma el secretario conjuntamente con el Comité de premios, integrado por siete empleados de igual categoría de la oficina del secretario que prestan servicios por períodos de dos años, y el administrador de recursos humanos del tribunal, que emite su voto únicamente en caso de empate. Los premiados se eligen entre los candidatos presentados por el personal y la administración de la oficina del secretario y los jueces del tribunal, o, si se trata del premio Vaca Sagrada, entre las solicitudes individuales de los empleados. Las decisiones del Comité pueden ser revocadas por el secretario del tribunal solo en circunstancias extraordinarias y excepcionales. En el caso de otros premios, la selección de los premiados y la justificación del premio corresponde a los distintos empleados de la oficina del secretario. Por ejemplo, cada empleado recibe 30 pegatinas del premio Luz Brillante para repartirlas entre sus colegas; se concede un premio a cada empleado que reúne ocho pegatinas de sus colegas. De igual modo, todos los empleados reciben tres tarjetas del Premio Bravo; registran en ellas el nombre del candidato y la razón que justifica el premio, y entregan las tarjetas al supervisor, quien otorga el premio.

^a Las recompensas suelen limitarse al reconocimiento de las propuestas que promueven la eficiencia y la economía del funcionamiento del tribunal, entre ellas las ideas que permiten reducir los costos y aumentar los ingresos (por ejemplo, el programa de incentivos para los empleados del poder judicial de Carolina del Norte), o que serían especialmente eficaces para eliminar las amenazas a la seguridad, reducir los gastos operacionales o simplificar los procedimientos (por ejemplo, el programa de incentivos a la presentación de propuestas de los empleados del sistema judicial unificado de Nueva York). Las recompensas pueden ser de carácter no monetario (por ejemplo, tiempo libre en Carolina del Norte; certificados de mérito, firmados por el juez principal del estado en Nueva York) o consistir en bonificaciones en efectivo, basadas en las economías reales o proyectadas a raíz de la aplicación de la propuesta (por ejemplo, hasta 1.000 dólares de los Estados Unidos para un solo empleado o 5.000 dólares, divididos por igual entre un grupo de empleados en Carolina del Norte; 25 dólares o hasta el 10% del ahorro logrado durante el primer año siguiente a la aplicación de la propuesta en Nueva York).

^b A modo de ejemplo, en Carolina del Norte, un comité de examen de la oficina administrativa de los tribunales evalúa las propuestas presentadas para determinar su eficiencia, su eficacia en función de los costos y la calidad del servicio, y puede solicitar evaluaciones técnicas o de expertos; posteriormente recomienda que se recompensen las propuestas cuya aplicación se ha recomendado. En Nueva York, el programa de incentivos es administrado por un coordinador del programa, que recibe y examina las sugerencias para determinar si cumplen los requisitos establecidos, pide a las autoridades administrativas y de supervisión que formulen comentarios al respecto, y luego las envía a un comité del programa integrado por los jueces administrativos principales adjuntos y el Administrador Jefe Adjunto de Apoyo a la Gestión. El comité examina periódicamente las sugerencias y formula recomendaciones sobre recompensas al Administrador Jefe, que tiene autoridad definitiva sobre las decisiones de recompensa. El programa de reconocimiento e incentivos destinado a los empleados del sistema judicial de Colorado permite que cualquier empleado proponga la candidatura de otro empleado que trabaje en el mismo distrito judicial si tiene conocimiento directo y de primera mano de los logros de aquel en su trabajo. Sin embargo, la decisión final corresponde al administrador judicial del estado, que basa su decisión en una recomendación del Comité de reconocimiento y recompensa de los empleados del sistema judicial, nombrado por un período de un año por el Administrador de los tribunales del estado e integrado por un administrador de distrito, un secretario del tribunal, un agente de libertad vigilada, un miembro designado con representación en general y el Director de Recursos Humanos.

5. Códigos de conducta y formación en materia de ética

Las normas de ética para el personal de los tribunales son tan importantes para la administración de justicia como las normas de ética para los jueces. La necesidad de contar con normas de conducta específicas para los funcionarios de apoyo de los tribunales se ha ido haciendo más aparente a medida que aumenta la profesionalización y el nivel de responsabilidad de esos funcionarios. La importancia de la ética del personal de apoyo de los tribunales está reconocida por los Principios de Bangalore sobre la Conducta

Judicial, en los que se encarga al juez la supervisión de la conducta del personal de los tribunales en lo que respecta a la corrección, la igualdad y la competencia y diligencia²⁰. En los sistemas que no hacen hincapié en la ética, el personal de los tribunales puede menoscabar la igualdad de las partes, retrasar los procesos judiciales y perjudicar la eficiencia, y puede favorecer la corrupción en los tribunales. El establecimiento de normas éticas específicas para el personal de los tribunales en forma de un código de conducta es una tendencia relativamente nueva, aunque en aumento, de los sistemas judiciales de todo el mundo. Si bien es cierto que en algunos países han existido códigos de conducta para el personal de los tribunales desde hace varios decenios, su historia es aún muy breve en comparación con los códigos de conducta para los jueces²¹. Puede decirse que la aprobación de los Principios de Conducta para el Personal de los Tribunales por el Grupo de Integridad Judicial de la UNODC en 2005²² es responsable al menos en parte del renovado interés internacional en esos códigos²³. En el documento se establecen normas de conducta detalladas para el personal en servicio y para algunos exempleados en las esferas de la fidelidad al deber, la confidencialidad, el conflicto de intereses y el cumplimiento de las obligaciones.

La elaboración de un código de conducta específicamente destinado al personal de los tribunales puede ayudar a reforzar las normas éticas y a crear una cultura de integridad en los tribunales. Un código de conducta separado puede unificar las normas dispersas en distintas leyes, establecer reglas claramente aplicables al personal de los tribunales e informar al público sobre el comportamiento que puede esperar de ese personal. Si bien es posible regular eficazmente la conducta del personal de los tribunales mediante las leyes generales de lucha contra la corrupción, los códigos de ética aplicables a los jueces, los abogados y los funcionarios públicos, o mediante los reglamentos internos del personal, en la mayoría de los casos la inclusión del personal de los tribunales en esas reglas de carácter general debe hacerse con extrema cautela, habida cuenta del carácter específico de sus funciones. En esos casos, también es conveniente elaborar manuales para el personal de los tribunales en los que se incluyan interpretaciones de las normas generales en los casos en que se aplican a ese personal.

²⁰Véanse los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, Valor 4: Corrección, Aplicación 4.15 (supervisión respecto de la aceptación de regalos o favores); Valor 5: Igualdad, Aplicación 5.4 (supervisión respecto de la igualdad de trato y la no discriminación); Valor 6: Competencia y Diligencia, Aplicación 6.6 (supervisión respecto del mantenimiento del orden y el decoro en los procesos).

²¹Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, el Código de Conducta Modelo de la *American Judicature Society* para empleados no judiciales de los tribunales, disponible en www.ajs.org/ethics/eth_non-judic-employ.asp, y el Código de Conducta Modelo para Profesionales Judiciales de la *National Association of Court Management (NACM)*, disponible en www.nacmnet.org/codeofconduct.html, han servido de guía para los tribunales estatales, desde 1988 y 1990, respectivamente, mientras que el Código de Conducta para Empleados Judiciales de la Conferencia Judicial, que se puede consultar en www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html, ha regido el comportamiento del personal de los tribunales a nivel federal desde 1995. Cabe señalar que el Código Modelo de la NACM fue revisado a fondo y publicado nuevamente en 2007. Se puede ver un estudio detallado de los códigos de ética del personal de los tribunales en todo el territorio de los Estados Unidos de América, incluida una sinopsis de su estructura, contenido, colocación, formato y de los mecanismos de aplicación, en Karl E. Thoennes III, "A National Inventory and Review of Ethics Codes for Court Managers and Staff" (Institute for Court Management, 2007), disponible en la dirección www.ncsconline.org/D_Icm/programmes/cedp/papers/Research_Papers_2007/Thoennes_NACM-Code.pdf.

²²Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Informe de la cuarta reunión del Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial" (Viena, 27 y 28 de octubre de 2005), págs. 18 a 21, en www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf.

²³Algunos de los países que promulgaron códigos de conducta para el personal no judicial en los últimos años son Bulgaria en 2003, Filipinas en 2004 (disponible en la dirección philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/alerts_jun04.htm), Rumania en 2006 (disponible en la dirección www.csm1909.ro/csm/linkuri/02_06_2006_4521_en.doc), la Federación de Rusia en 2006 (disponible en la dirección www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct0106Eng.doc), Serbia en 2009, Ucrania en 2009 y Kosovo en 2010 (disponible en la dirección www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi_Etikes_Stafi_Gjyqesor_Eng.pdf). También existen códigos de conducta específicos para el personal de los tribunales en países tan diversos como Marruecos, Palau, Singapur y Tasmania.

Algunas consideraciones generales de índole ética aparecen reiteradamente en los códigos de conducta de diversos países. Entre ellas se encuentran los conflictos de intereses, la imparcialidad, la apariencia de incorrección, la aceptación de regalos, la confidencialidad, las comunicaciones *ex parte*, el cumplimiento diligente de las funciones oficiales, el abuso del cargo y la protección del prestigio y la independencia de los jueces. Esos valores demuestran el deseo de crear un servicio judicial equitativo, eficiente e imparcial, que preste asistencia al público y guarde lealtad a los jueces. Otras cuestiones se abordan con menos frecuencia, pero también pueden ser importantes, como las restricciones impuestas después de la separación del empleo, en particular las relativas a la divulgación de información confidencial; la divulgación de información financiera personal de los empleados del tribunal con autoridad para suscribir contratos en nombre del tribunal, el empleo fuera del tribunal, el uso adecuado de los recursos públicos, el deber de denunciar las violaciones de las normas de ética, la prestación de asesoramiento jurídico o la recomendación de abogados, y la forma de vestir y los modales del personal de los tribunales en su trato con el público. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, muchos códigos de conducta adoptados por los diferentes estados contienen disposiciones que regulan las actividades políticas de los empleados en el lugar de trabajo y en los lugares públicos; esa reglamentación es necesaria generalmente cuando los jueces de los tribunales estatales son elegidos y su elección tiene carácter político.

El código de conducta para el personal de los tribunales debe responder a las necesidades del poder judicial. Si bien el estudio comparativo de los códigos de otros países contribuirá a ofrecer ideas y a fomentar la comprensión, es poco probable que mediante la simple adopción de un modelo de código o la importación de un código adoptado por otro país se logre crear un servicio judicial que respete la ética. A fin de que un código de conducta resulte pertinente para los empleados de los tribunales y que aborde los problemas reales que estos enfrentan, es preciso incluir a esos empleados y a otras partes interesadas en la redacción del código. En Rumania, por ejemplo, el Código de ética para el personal administrativo de los tribunales y las oficinas de los fiscales fue elaborado por un grupo de trabajo en el que había representantes de la Escuela Nacional de Funcionarios (véase la sección anterior), el Ministerio de Justicia, el Colegio de Abogados de Bucarest, el sindicato de empleados de los tribunales y el Tribunal de Apelación de Bucarest, entre otros. Antes de su promulgación, el proyecto de código elaborado por el grupo de trabajo fue utilizado en los cursos de formación de la Escuela, en los que se dio a los participantes la oportunidad de examinar y debatir el proyecto, y sus observaciones se incorporaron en este a fin de que resultara más útil para los funcionarios. En Bulgaria, el Código de Conducta para Funcionarios de los Tribunales fue promulgado por la Asociación Nacional de Funcionarios de los Tribunales, que se encarga de su aplicación y cumplimiento.

La finalidad última de un código de conducta para el personal de los tribunales no es simplemente establecer nuevas normas, sino más bien crear un personal que respete las normas de ética y ayude a los jueces a administrar justicia de manera eficiente e imparcial. Por lo tanto, antes de introducir un nuevo código de ética, sus redactores deberían considerar también qué tipo de mecanismo de aplicación es el más adecuado. Eventualmente, se podría crear una comisión de ética encargada de examinar las quejas contra el personal de los tribunales, o se podría encargar a un comité de ética judicial que resolviera las reclamaciones contra ese personal. Sin embargo, en la mayoría de los casos probablemente sea suficiente un mecanismo de aplicación menos extremo, desde la simple amonestación administrativa por infracciones menores hasta el despido por violaciones flagrantes o reiteradas del código de conducta.

Más importante aún, si el personal de los tribunales es consciente de sus obligaciones éticas y sabe cómo aplicar el código de conducta en la práctica, ese documento puede dar buen resultado, aunque se limite a impartirle orientación. La formación de los empleados de los tribunales en el uso de un nuevo código es un método esencial para informarles de sus obligaciones éticas y para velar por que el código les sea de utilidad. Aunque dar una clase al personal de los tribunales puede informarle sobre el contenido del código, la formación debería darle la oportunidad de entender cómo funciona el código en la práctica. Eso puede lograrse utilizando métodos interactivos de aprendizaje para adultos y presentando escenarios realistas que permitan a los interesados analizar la aplicación del código en la práctica.

El siguiente estudio de caso demuestra la forma en que un nuevo código de conducta fue creado y puesto en práctica con ayuda de la formación en Filipinas.

Recuadro 18. Elaboración de un nuevo código de conducta para el personal de los tribunales de Filipinas y formación del personal en el nuevo código

Tras asumir el cargo de Presidente del Tribunal Supremo de Filipinas en 1998, el Sr. Hilario G. Davide, Jr. emitió una declaración de política sobre la reforma judicial en la que se reconocía, en parte, la importancia de mejorar la capacidad administrativa y de gestión, fortalecer los principios éticos y los valores morales, y levantar la moral del personal de los tribunales. El presidente Davide participó también en la reunión del Grupo de Integridad Judicial celebrada en 2003, en la que el Grupo examinó por primera vez un proyecto de código de conducta para el personal de los tribunales. Utilizando ese proyecto como punto de partida, se introdujeron varias modificaciones para adaptar el código a las necesidades del poder judicial de Filipinas. El Tribunal Supremo promulgó el Código de Conducta para el Personal de los Tribunales en abril de 2004, y este entró en vigor en junio de 2004. El Código se aplica a todos los funcionarios de los tribunales a excepción de los magistrados y los jueces, y está dividido en cuatro preceptos, a saber, fidelidad al deber, confidencialidad, conflicto de intereses y cumplimiento de las obligaciones.

Poco después de la aprobación del Código, la Academia Judicial de Filipinas y la Oficina de Administración Judicial del Tribunal Supremo se asoció con la iniciativa sobre el estado de derecho de la *American Bar Association* con el fin de elaborar un nuevo programa de formación^a. En el curso del programa, de dos días de duración, se procedió primero a instruir a los participantes sobre el contenido y los fundamentos del Código, y luego se los dividió en pequeños grupos. Los grupos recibieron una serie de estudios de casos y se les pidió que detectaran posibles violaciones del Código. A continuación, se celebró un debate sobre la aplicación del Código a los estudios de casos y, de manera más general, al trabajo de los participantes. Estos consideraron que el programa de formación había sido informativo y útil. Cabe señalar que algunos participantes no conocían los conceptos de incorrección y apariencia de incorrección antes de asistir a las sesiones de formación.

En suma, durante 2005 se impartió formación sobre el nuevo Código a más de 10.000 empleados de los tribunales de todo el país, es decir, casi la mitad de todos los empleados del sistema judicial. Se mantuvo un programa de formación similar durante 2006 y 2007, complementado con folletos y carteles didácticos producidos por la Academia Judicial de Filipinas. Los folletos^b, en los que se reproducía el texto del Código, se distribuyeron a todos los empleados de los tribunales y además se pusieron a disposición del público. Los carteles^c muestran tres escenarios sencillos que ilustran lo que es un comportamiento adecuado del personal de los tribunales. Fueron distribuidos a los tribunales de todo el país y colocados en lugares destacados a fin de que el público pudiera verlos. Tanto con los folletos como con los carteles se pretendía recordar al personal de

los tribunales sus obligaciones éticas y concienciar al público acerca del comportamiento que puede esperar de ese personal. A fin de fomentar una mejor comprensión de los principios éticos entre el personal de los tribunales, actualmente la Academia Judicial de Filipinas está preparando una versión anotada del Código. Una vez terminado, ese documento se distribuirá a todo el personal de los tribunales de Filipinas.

^aSe puede encontrar un ejemplo de programa de formación, incluida una reseña de los objetivos de las sesiones y de la estrategia pedagógica, en la dirección http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1_Judicial_Reform_Adocacy_Orientation_Workshop.pdf.

^bSe puede consultar en la dirección www.abanet.org/rol/publications/philippines_code_of_conduct_brochure.pdf.

^cSe puede consultar en la dirección www.abanet.org/rol/publications/philippines_code_of_conduct_poster.pdf.

6. Indicadores y evaluación del desempeño

Las evaluaciones sistemáticas del desempeño del personal de apoyo de los tribunales sirven para definir las prácticas normalizadas establecidas respecto de las tareas administrativas y del desempeño de cada empleado, con el fin de determinar hasta qué punto los servicios del empleado se ajustan a las normas sobre eficiencia, uniformidad, equidad e integridad. Las evaluaciones pueden referirse a una amplia variedad de aspectos, como la asistencia, la prevención de los conflictos de intereses, las relaciones respetuosas entre empleados y la eficacia de las prácticas de trabajo. Por lo tanto, las evaluaciones son importantes para hacer cumplir las prácticas normalizadas y para velar por que el personal sea consciente de las normas establecidas y las respete.

Los principios importantes que es preciso tener en cuenta al evaluar el desempeño del personal de los tribunales son la eficiencia, la coherencia y la honestidad. Esos objetivos se pueden lograr estableciendo directrices y normas claras para los principales procesos relacionados con el desempeño de las funciones del personal de los tribunales. La normalización de los procesos administrativos también es fundamental, ya que puede ayudar a crear un personal administrativo más capaz. Por ejemplo, el establecimiento de prácticas uniformes para la recepción, la tramitación y la comunicación de documentos y procedimientos judiciales importantes permite que los funcionarios estén mejor informados sobre la forma de realizar sus tareas cotidianas. En última instancia, ello puede contribuir a una mayor uniformidad de la administración de justicia, porque todos los asuntos y las tareas de un mismo tipo son tratados de manera idéntica. Además, si el personal está más familiarizado con normas claras y fiables, podrá desempeñar sus tareas con más eficiencia. Por último, la normalización de los procesos puede ayudar a poner de relieve cualquier irregularidad que pueda deberse a deshonestidad o a prácticas corruptas. Si se establecen prácticas, plazos y normas claras respecto de los procedimientos administrativos de un tribunal, finalmente se hará más difícil ocultar las prácticas corruptas y contrarias a la ética, especialmente en los niveles administrativos inferiores más vulnerables.

Un buen sistema de evaluación del desempeño del personal de los tribunales debería estar vinculado a la remuneración o a otros mecanismos de incentivo, lo que permitiría recomendar el buen comportamiento y motivaría a los empleados a corregir cualquier conducta cuestionable antes de que se vuelva dañina y requiera la aplicación de medidas disciplinarias. En algunos países, por ejemplo, existe la práctica de someter las evaluaciones periódicas del

desempeño al examen conjunto de un supervisor y un empleado del tribunal, a fin de que un empleado pueda ser reconocido por su buen trabajo y pueda tener pleno conocimiento de los aspectos en que necesita mejorar.

Un proyecto piloto ejecutado en el distrito de Itagüí de Colombia, situado en las afueras de Medellín, la segunda ciudad más grande del país, es un ejemplo instructivo de un sistema judicial que ha utilizado diversas técnicas de evaluación del desempeño a fin de mejorar la eficiencia y la coherencia.

Recuadro 19. La evaluación, los indicadores del desempeño y el personal de los tribunales en Colombia

Los tribunales del distrito de Itagüí (Colombia) constituyen un ejemplo de un sistema de administración de justicia eficiente y normalizado. El programa de Itagüí se inició en 1989, cuando la asociación de empresas local se alió con el sistema judicial para establecer un programa de administración cuyo modelo serían las técnicas de eficiencia y de servicio orientado al cliente utilizadas en la gestión de empresas. Para 1995, se habían establecido nuevas normas de desempeño para revisar y mejorar los objetivos y los avances iniciales.

Los tribunales procedieron a dividir las tareas para aumentar la eficiencia y separaron casi a la totalidad del personal de apoyo administrativo de los jueces y lo agruparon en una única Oficina de Apoyo Judicial. Dentro de esa Oficina, se establecieron nuevas normas de desempeño y nuevos objetivos para el personal de los tribunales, y los nuevos programas de formación hicieron hincapié en esas normas. El personal de la Oficina administra todos los tribunales de Itagüí y todo el personal debe acatar las mismas normas. El sistema propugna el establecimiento de normas y objetivos claramente definidos y el cumplimiento de estos mediante una formación permanente y mediante evaluaciones periódicas. Los indicadores se componen de plazos establecidos para la prestación de ciertos servicios agrupados por tipo, como la reunión y el archivo de documentos, las respuestas y las comunicaciones con el personal de los tribunales. Los tribunales realizan las evaluaciones tanto externa como internamente, por medio de auditorías de los documentos y de informes finales. Las evaluaciones permitieron a los tribunales y a los jueces determinar si los funcionarios administrativos no estaban desempeñando debidamente sus funciones, así como reunir datos sobre la eficiencia y la productividad del personal. Además, el sistema judicial estaba informatizado, lo que permitió a los jueces y al personal de la Oficina de Apoyo Judicial observar y analizar las tendencias predominantes en materia de gestión de causas en cada etapa del proceso. Las encuestas realizadas posteriormente entre el personal de los tribunales de todo el país revelaron que el personal de los tribunales de Itagüí estaba mucho más al tanto de sus propias normas y tareas en materia de desempeño que sus homólogos de otras partes del país.

El alto grado de normalización y eficiencia alcanzado por el programa de Itagüí mediante la utilización de indicadores estándar para evaluar el desempeño de las tareas administrativas ha sido reconocido a nivel internacional, y se le otorgó la certificación de la norma ISO 9001. Esos logros también fueron reconocidos por el Tribunal Supremo, que otorgó al sistema de Itagüí el premio "Excelencia en la Justicia". El Tribunal Supremo y otros tribunales regionales se proponen aplicar los mismos métodos de normalización y los mismos indicadores del desempeño utilizados en los tribunales de Itagüí en la próxima etapa de la reforma judicial en curso en Colombia, que debería estar terminada para 2010^a.

^aSi bien las iniciativas de reforma lograron reducir los atrasos y la ineficiencia de los tribunales, así como aumentar la confianza pública en los servicios judiciales y la conciencia de estos, ha habido algunas críticas porque el sistema no será aplicable a todas las zonas del país, especialmente aquellas cuyo desarrollo económico se ha quedado atrás, las que tal vez no puedan sostener la cooperación singular entre los sectores público y privado observada en Itagüí.

7. Medidas disciplinarias

Los códigos de conducta y las evaluaciones del desempeño del personal de los tribunales no tienen sentido sin las correspondientes estructuras disciplinarias que permitan sancionar las violaciones de esas normas. Por lo tanto, el desarrollo de un sistema que obligue al personal a responder de la violación de las normas, políticas y códigos de conducta del tribunal o, en términos más generales, de su conducta poco profesional, es un elemento importante de la creación de responsabilidad y del fomento de la profesionalidad dentro de la administración de los tribunales, así como de la mejora de la eficiencia y la capacidad de estos.

Aunque no existe una única forma apropiada de instituir políticas disciplinarias, los procedimientos disciplinarios eficaces tienen, en efecto, elementos comunes. Por ejemplo, con frecuencia se utiliza un sistema progresivo de medidas disciplinarias a fin de que toda pena que se imponga sea proporcional a la gravedad de la conducta indebida. Ello contribuye a crear un sistema disciplinario equitativo que presta apoyo a los objetivos más generales de la institución. Además de proporcionar a los funcionarios de los tribunales normas escritas en las que se establecen claramente los actos punibles y las sanciones correspondientes, los sistemas disciplinarios progresivos ofrecen garantías procesales como protección contra las prácticas injustas, dado que el nivel de las sanciones ya está establecido y que los supervisores deben aplicar una serie de medidas antes de imponer la sanción máxima de destitución. El personal de los tribunales debería tener derecho a las mismas garantías procesales que los que comparecen ante los tribunales, y el sistema disciplinario debería ser equitativo y transparente para el empleado. Una vez entablado el proceso, en cada etapa se debe informar al empleado de las consecuencias si no enfrenta el problema, y toda medida disciplinaria debe estar basada en los hechos y no debe imponerse de manera arbitraria.

Otros elementos comunes de los sistemas disciplinarios son: *a)* el examen y la revisión periódicas de las reglas vigentes; *b)* la incorporación de mecanismos que permitan a los funcionarios de los tribunales apelar de las medidas disciplinarias si estiman que son inapropiadas o que no se justifican; *c)* la formación de los supervisores en materia de procedimientos disciplinarios a fin de que los procedimientos sean utilizados debidamente; *d)* el establecimiento de procedimientos de queja que permitan resolver las controversias entre empleados y supervisores y obligar a los supervisores a responder de las violaciones de las normas de personal. En el estudio de caso que figura a continuación se muestra la forma en que esos elementos fundamentales se incorporan en los procedimientos disciplinarios del personal de los tribunales que existen en varios sistemas judiciales estatales de los Estados Unidos de América.

Recuadro 20. Medidas disciplinarias para los empleados de los tribunales en los Estados Unidos de América

La mayoría de los sistemas judiciales estatales de los Estados Unidos utiliza algún tipo de sistema disciplinario progresivo para que los empleados no judiciales de los tribunales respondan de su conducta poco profesional o contraria a la ética. Esos sistemas difieren en los detalles; no obstante, hay varios criterios y principios comunes que se están incorporando cada vez con más frecuencia en los sistemas disciplinarios de diferentes estados. Estos se pueden resumir como sigue:

La comunicación de las normas disciplinarias por escrito al personal de los tribunales minimiza la ambigüedad y reduce las posibilidades de malentendido. Por ejemplo, el Tribunal Supremo de Nebraska aprobó un conjunto oficial de políticas y procedimientos de personal aplicables a todos los tribunales del estado y estableció el proceso de aplicación de medidas disciplinarias al personal. En California, no existe un conjunto

Recuadro 20. (continuación)

único de procedimientos, sino que el tribunal supremo de cada condado ha elaborado un plan para el personal de los tribunales sobre la base de las directrices generales del estado, que establece las normas para los funcionarios judiciales y crea procedimientos para la aplicación de medidas disciplinarias y para la destitución. Algunos tribunales elaboran manuales del empleado en los que se detallan claramente las normas que deben cumplir los funcionarios de los tribunales, las etapas que comprende el proceso disciplinario progresivo y los derechos que asisten a los empleados en cada una de las etapas. Otros realizan campañas mediante carteles, avisos en los tableros de anuncios y folletos en los que se explican las normas, pues el objetivo general es que las normas se comuniquen por escrito y que el personal de los tribunales esté al tanto del proceso disciplinario.

El personal de todos los niveles del sistema judicial debería participar en el examen y la revisión o la actualización periódica de las normas disciplinarias, a fin de que estas sean razonables y estén al alcance de todos los funcionarios de los tribunales. Por ejemplo, el Departamento Judicial del estado de Oregón ha creado un sistema que ofrece a todos los funcionarios judiciales la posibilidad de formular observaciones sobre los cambios de las normas propuestos, y sus observaciones se incorporan en las actualizaciones que se realizan cada tantos años.

Los buenos procedimientos disciplinarios establecen consecuencias concretas para cada tipo de falta de conducta, incluida la primera medida disciplinaria que se aplicará. Normalmente la primera medida consiste en una amonestación oral del supervisor al empleado. Si no mejora el comportamiento, la medida siguiente consiste en una censura escrita que se incorpora al expediente personal del empleado. Le sigue generalmente un período de prueba o posiblemente de suspensión por un tiempo limitado. Algunos tribunales proceden luego a rebajar de categoría al empleado o a reducirle el sueldo, en tanto que otros pasan de inmediato a la última etapa, que consiste en su despido. En términos generales, las infracciones leves, como la falta de puntualidad, comienzan por sancionarse con la primera medida, a saber, una amonestación oral, mientras que las infracciones más graves como el fraude o la conducta abusiva, se sancionan de inmediato con una medida más severa.

La incorporación de mecanismos de apelación como parte de las políticas disciplinarias contribuye a aumentar la equidad. Por ejemplo, el Departamento Judicial de Oregón creó una Junta de Apelaciones específicamente para ese propósito, compuesta de un juez de primera instancia, un administrador judicial, un empleado con funciones de supervisión y tres empleados de los tribunales sin funciones de supervisión, nombrados por el Presidente del Tribunal Supremo por un período de tres años. Si un empleado ha apelado de la sanción impuesta a la Junta de Apelaciones, incumbe al supervisor demostrar que el empleado efectivamente cometió una falta de conducta y que la medida disciplinaria adoptada se justificaba y era razonable. Si la Junta está en desacuerdo con el supervisor después de presentadas todas las pruebas, se revoca la medida disciplinaria y se corrige el expediente personal del empleado para que figure en él esa conclusión. Del mismo modo, un procedimiento de queja, aplicable a la violación de las normas por parte del supervisor, también puede servir como mecanismo de apelación. Este es el criterio utilizado en Nebraska, donde los empleados tienen la posibilidad de apelar de las medidas disciplinarias y de las violaciones de las normas o del trato injusto por parte de un supervisor mediante el procedimiento de queja. Si bien no todas las cuestiones se prestan a ese procedimiento, como por ejemplo las evaluaciones de la actuación profesional y las escalas de sueldos, ese mecanismo puede servir de medida disciplinaria para los supervisores y obliga a estos a respetar las mismas normas que el resto de los funcionarios judiciales.

La formación de los supervisores en materia de procedimientos disciplinarios es tan importante como la formación de los funcionarios judiciales en las normas que deben respetar. Debería impartirse formación a medida que se contrata o se asciende a nuevos supervisores, así como en forma periódica a todos los supervisores, de manera que las políticas y procedimientos se entiendan y apliquen correctamente. Por ejemplo, la

oficina administrativa de los tribunales de Nuevo México organiza sesiones de formación para todos los nuevos supervisores, así como seminarios durante todo el año para todas las categorías de funcionarios judiciales sobre cuestiones de personal, lo que incluye un examen a fondo de los procedimientos disciplinarios. Ello es esencial cuando las normas y políticas se actualizan o revisan, pero es importante aun cuando no se realizan revisiones, pues contribuye a crear una cultura de profesionalidad y un alto nivel de exigencia entre los supervisores.

8. Asociaciones profesionales

Una forma de fomentar el compañerismo y el espíritu de equipo entre el personal de apoyo de los tribunales es promover la creación de asociaciones nacionales de administradores de los tribunales o de secretarios judiciales. Esas asociaciones de profesionales pueden contribuir en gran medida a modificar la opinión que los funcionarios de apoyo de los tribunales tienen de sí mismos; en lugar de verse como un ejército de empleados subordinados y de baja categoría, pasarían a considerarse un grupo de profesionales o cuasiprofesionales que promueve la administración eficaz de la justicia. Las asociaciones sirven también para mejorar la imagen que el público y los jueces tienen del nivel del personal de apoyo de los tribunales. Confieren a sus miembros cierta visibilidad y les dan la oportunidad de prestar servicios en apoyo de la misión y la labor de los sistemas judiciales que representan. La más antigua de esas asociaciones es la *Federal Court Clerks Association* de los Estados Unidos de América²⁴ creada en 1922. También hay otras como la *Federal Probation and Pretrial Services Officers Association*²⁵ y la *National Conference of Bankruptcy Clerks*²⁶. Desde entonces, se han creado diversas asociaciones del mismo tipo en los Estados Unidos de América, en los niveles federal, estatal y local. También se han creado asociaciones en el Canadá²⁷ y en Australia, las cuales desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento y la unificación del personal de los tribunales en el amplio territorio de esos países. El personal de apoyo de los tribunales de Bulgaria creó una asociación en 2000, que actualmente cuenta con miles de miembros. La asociación más nueva es la de Ucrania, donde los principales dirigentes del personal de apoyo de varios tribunales situados en todo el país, en colaboración con un experto internacional, obtuvieron la aprobación oficial del Gobierno para crear una asociación que fundaron en 2009. También se han creado asociaciones en los planos internacional y regional, como la *International Association for Court Administration*²⁸ fundada en 2005, o la Unión Europea de *Rechtspfleger* fundada en 1965²⁹. Esas asociaciones planifican y llevan a cabo conferencias nacionales y regionales destinadas a impartir formación profesional permanente, facilitar la creación de redes entre los funcionarios de diferentes tribunales, intercambiar ideas y mejores prácticas y crear marcos nacionales sólidos dentro de los cuales crean foros y grupos de presión para promover sus metas y objetivos profesionales. Las asociaciones constituyen además una estructura institucional a través de la cual el personal de los tribunales ejerce presión colectiva y promueve sus intereses y necesidades especiales.

²⁴Véase www.fcca.ws.

²⁵Véase www.fppoa.org.

²⁶Véase www.ncbcimpact.org.

²⁷Véase Association of Canadian Court Administrators, www.acca-aajc.ca.

²⁸Véase www.iaca.ws.

²⁹Véase www.rechtspfleger.org. Los *rechtspfleger* son altos funcionarios judiciales a los que se ha encomendado el desempeño de ciertas funciones judiciales en forma independiente, tales como ocuparse de los asuntos no contenciosos, supervisar la ejecución de las sentencias o ejercer funciones de administración de los tribunales.

9. Conclusiones y recomendaciones

No se puede subestimar la importancia de establecer y fomentar un cuadro de funcionarios judiciales profesionales y altamente eficientes. En cierto modo, el personal de los tribunales es el elemento que mantiene la cohesión del sistema judicial, y desempeña un papel esencial en la interacción entre los jueces y los demás agentes que intervienen en el sistema de justicia, como los abogados, los testigos y, tal vez lo que es más importante, el público en general. Por lo tanto, es fundamental que se asignen recursos suficientes a la contratación, formación y retención de funcionarios profesionales para que presten apoyo a las instituciones judiciales.

A partir de lo expuesto en el presente capítulo se pueden formular algunas recomendaciones:

- La labor de fortalecimiento de la integridad y capacidad judiciales debería incluir medidas orientadas a garantizar y mantener la calidad, la motivación y la continuidad de un personal de los tribunales cualificado.
- Se deberían adoptar medidas de gestión de personal para abordar cuestiones como la transparencia de los sistemas de selección y nombramiento basados en los méritos, la remuneración, la promoción de las perspectivas de carrera y los programas de formación permanente, las evaluaciones sistemáticas del desempeño del personal, los sistemas basados en los méritos y los códigos de conducta.
- Sería necesario velar por la elaboración de programas de formación en el contexto de una evaluación de las necesidades en esa materia y de un análisis operacional de la infraestructura del sistema judicial.
- Es importante que los programas de formación no solo resulten apropiados para el personal de los tribunales, sino que además se puedan adaptar al estilo de aprendizaje de los destinatarios.
- Todo programa de reforma judicial que dé como resultado la contratación de nuevos funcionarios o la profesionalización del personal de los tribunales debe estar respaldado por asignaciones presupuestarias que permitan asegurar un nivel suficiente de sueldos, prestaciones y recursos en el lugar de trabajo.
- Para ser digno de crédito, todo sistema de incentivos para el personal judicial y los empleados de los tribunales debe regirse por un conjunto de normas claras y transparentes.
- La elaboración de un código de conducta destinado específicamente al personal de los tribunales puede ayudar a reforzar las normas éticas y a crear una cultura de integridad en el sistema judicial.
- Todo código de conducta para el personal de los tribunales debe ser reflejo de las necesidades del sistema judicial, y no debe consistir simplemente en un conjunto de normas nuevas, sino que debe tener por objeto el fomento y el desarrollo de un personal ético, eficiente e imparcial.
- La elaboración de un sistema que obligue al personal de los tribunales a responder de la violación de las normas, políticas y códigos de conducta del tribunal o de una conducta poco profesional en general, es un elemento importante del establecimiento de la responsabilidad y el fomento de la profesionalidad.
- La creación de asociaciones profesionales nacionales de administradores o de secretarios de los tribunales puede ser uno de los medios de fomentar el compañerismo entre el personal de los tribunales.

III. GESTIÓN DE LAS CAUSAS Y DE LOS TRIBUNALES

1. Introducción

El marco institucional dentro del cual los tribunales funcionaban antiguamente no asignaba demasiada importancia a la buena gestión y administración. Por diversas razones, en los tres últimos decenios se ha introducido en los sistemas judiciales una diversidad de principios y prácticas de gestión orientadas a lograr una mayor productividad, mejorar la tramitación de las causas y reducir los costos. En el presente capítulo se destacan algunas de las iniciativas más importantes que se han emprendido a ese respecto y se ofrecen recursos y orientación a los sistemas judiciales —y a los jueces y el personal de esos sistemas— que tal vez hayan adoptado esas iniciativas más recientemente que otros.

De hecho, los sistemas de justicia pueden lograr una ventaja importante si adoptan esos enfoques. El presente capítulo se divide en cuatro secciones: la primera trata de la presentación de documentos, el mantenimiento de registros y, de manera más general, la gestión de la información. La segunda sección trata de los sistemas de distribución de causas, cuya importancia es fundamental desde el punto de vista administrativo y judicial. En la tercera sección se examinan los principios y procedimientos que gobiernan la gestión de las causas. Por último, en la cuarta sección se presenta una visión general de la forma en que la tecnología de la información puede mejorar el funcionamiento del sistema judicial, teniendo en cuenta los numerosos riesgos y dificultades que supone ese objetivo.

En el desempeño de sus funciones, los jueces, los administradores de los tribunales, los secretarios judiciales, los agentes de policía, los litigantes, los abogados y otros participantes clave en la administración de justicia exigen una variedad de datos e información. En las oficinas de los tribunales, la gestión de la información ha estado respaldada tradicionalmente por dos instrumentos básicos, a saber, los registros en papel y las carpetas de las causas. Por lo general, los registros en papel son libros en los que figura la información de todos los asuntos de los que se ocupa un tribunal. Las carpetas de las causas, en cambio, son generalmente carpetas de papel en las que se reúnen todos los documentos relativos a una causa en particular, entre ellos las actas de las audiencias y las transcripciones. Esas herramientas proporcionan información esencial para la adopción de las decisiones judiciales y administrativas. También proporcionan los datos básicos necesarios para el funcionamiento de los tribunales y las acciones de las partes; contribuyen a asegurar la obligación de rendir cuentas, la calidad de la documentación, la conformidad con la ley, y la equidad de las actuaciones y de las decisiones judiciales. Esos sistemas de información judicial, ya sean electrónicos o en papel, son instrumentos de organización e institucionales de importancia fundamental para hacer efectivos los principios básicos de las debidas garantías procesales. Por lo tanto, el personal de los tribunales debe organizarlos y protegerlos adecuadamente para garantizar su accesibilidad. La organización, los recursos y los esfuerzos que se requieren para mantener todo ese material al día, completo, coherente, seguro y rápidamente accesible para quienes tienen derecho a consultarlo, no se pueden desestimar.

La gestión de la información judicial entraña también la publicación de las sentencias en los repertorios de jurisprudencia y en Internet. Esa publicación desempeña un papel importante en el funcionamiento del sistema de justicia. Es vital para la gestión adecuada de las causas y el desarrollo de la jurisprudencia que los oficiales judiciales puedan acceder fácilmente a las sentencias, ya sea físicamente o en forma electrónica, en los planos nacional e internacional.

Recientemente, la creciente utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) en los sistemas de justicia ha producido un fuerte impacto en la gestión de la información. Por lo tanto, la gestión de la información está siendo apoyada y facilitada cada vez en mayor medida por la tecnología³⁰. A pesar de ello, la disponibilidad de esa tecnología no es un requisito indispensable para una gestión eficaz de las causas y de los tribunales. De hecho, las principales normas y directrices sobre gestión de las causas y de los tribunales son las mismas, ya se apliquen sistemas tradicionales o electrónicos. Por lo tanto, en el presente capítulo se comenzará por examinar cuestiones de carácter general (distribución de las causas y gestión de los expedientes: secciones 3 y 4) mientras que las cuestiones relacionadas específicamente con la TIC se examinarán más adelante (sección 5).

Los administradores de los tribunales

Una de las consecuencias del mayor recurso al sistema judicial oficial es el cambio correspondiente de la función de los jueces, así como la del jefe de la administración judicial, con frecuencia denominado “administrador judicial” o “secretario”. La gestión de las causas, la evaluación del desempeño y los avances tecnológicos aumentan la complejidad de la organización de los tribunales y exigen nuevos conocimientos y aptitudes profesionales que no necesariamente se ajustan a la descripción de funciones o el perfil profesional tradicional de los jueces. De allí el aumento de la importancia del cargo de administrador del tribunal, que en muchos países tiene autoridad sobre todas las funciones no judiciales de gestión y administración de los tribunales. Más concretamente, las funciones que normalmente se asignan a esos ejecutivos o administradores del tribunal incluyen la planificación administrativa a largo plazo, las finanzas, el presupuesto, las adquisiciones, los recursos humanos, la gestión de los locales, la seguridad del tribunal, la planificación de la preparación para emergencias y la aplicación de medidas disciplinarias a los empleados, además de las funciones de apoyo ministerial y judicial. Esos nuevos profesionales evitan a los presidentes de los tribunales tener que invertir un tiempo y una energía considerables en la realización de funciones no judiciales respecto de las cuales no han recibido formación. Por consiguiente, los presidentes de los tribunales pueden concentrarse en las funciones judiciales para las que han recibido formación y dedicarse a la aplicación de estrategias de más largo alcance para garantizar la alta calidad de las decisiones judiciales y la solución de las controversias. Por último, dado que el funcionamiento general de un tribunal depende en gran medida de la interacción entre los jueces y el personal administrativo, es importante establecer un sistema de responsabilidad compartida entre el presidente del tribunal y el administrador respecto de la gestión general de la oficina.

³⁰Velicogna, M. (2008). *Use of Information and Communication Technologies in European Judicial Systems*. Estrasburgo: CEPEJ.

2. Procedimientos de distribución de causas

Los procedimientos utilizados para distribuir las causas entre los jueces varían de un sistema judicial a otro. En algunos países, el presidente del tribunal o el jefe de la división judicial se encarga de determinar la distribución de las causas. En otros, la distribución de causas es una función que corresponde a los administradores o los secretarios de los tribunales y no a los jueces. Otra opción es la distribución aleatoria de las causas. Los sistemas de distribución aleatoria pueden ser manuales o automatizados. Por último, la distribución puede hacerse conforme a criterios informales, como las prácticas establecidas desde hace tiempo en un tribunal, o conforme a las reglas y leyes más formales que gobiernan el tribunal. Independientemente del método elegido, el procedimiento de distribución de las causas entre los jueces está estrictamente relacionado con valores esenciales como la independencia y la imparcialidad, la transparencia, la eficiencia, la flexibilidad, la distribución equitativa de la carga de trabajo y la calidad de las decisiones judiciales.

La utilización de un modelo basado en la especialización de los jueces puede resultar en un aumento de la eficiencia, pero también en un desequilibrio de la carga de trabajo entre los jueces, o puede reducir la flexibilidad del tribunal³¹. Un procedimiento de distribución aleatoria de las causas puede asegurar la transparencia y evitar el riesgo de *judge shopping*³². Por consiguiente, es aconsejable para los sistemas judiciales afectados por problemas de corrupción en los que el público tiene poca confianza. Al mismo tiempo, puede significar un menor grado de especialización de los jueces, lo que resulta en una reducción de la eficiencia. En consecuencia, es preciso hallar un justo equilibrio entre esos valores en conflicto teniendo en cuenta las características (y los problemas) propios de cada sistema judicial.

Por lo tanto, los sistemas de distribución de causas se elaboran de conformidad con la importancia relativa que se otorgue a cualquiera de los valores judiciales mencionados anteriormente. En consecuencia, la distribución de causas puede ser:

- Aleatoria o deliberada
- Realizada por un sistema informatizado o por agentes institucionales (el presidente del tribunal, el secretario, etc.)
- Oficiosa u oficial (utilizando criterios preestablecidos)
- Rígida o flexible

La especialización de los jueces en distintas materias, y los mecanismos que garantizan la adaptabilidad y la flexibilidad para hacer frente a las variaciones de la carga de trabajo, son otros criterios en los que se puede basar la elaboración de un sistema de distribución de causas. En cualquier caso, es de suma importancia lograr un alto grado de transparencia interna y externa. Ese es el punto de partida para detectar y corregir posibles irregularidades y mantener la legitimidad de los tribunales. La participación de los abogados, los colegios de abogados y las oficinas de los fiscales puede facilitar la elaboración y supervisión de esos sistemas esenciales.

³¹Langbroek, P., y Fabri, M. (2007). "Internal case assignment and judicial impartiality: comparative analysis". En P. Langbroek y M. Fabri (eds.), *The right judge for each case. A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*. Amberes: Intersentia.

³²La práctica se ha definido como "el intento que realiza un abogado o un litigante de influir en la distribución de una causa a fin de que esta se asigne a un juez determinado, o de que no se asigne a un juez determinado". Steelman, D. C. (2003), *Judge shopping and random assignment of cases to judges*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts.

Cualquiera que sea el modelo de distribución de causas adoptado por un sistema judicial, los criterios y procedimientos para la recusación o descalificación de un juez en una causa determinada sobre la base de un código de conducta u otras consideraciones similares, deberían institucionalizarse mediante una ley o un reglamento.

La distribución de causas es uno de los aspectos fundamentales de la gestión de los tribunales y puede afectar directamente la duración de los procesos. Un sistema flexible de distribución de causas ayuda al tribunal a adaptarse mejor a cualquier cambio imprevisto del volumen de trabajo. A ese respecto, se puede utilizar un “equipo de tareas” judicial o una “brigada volante” (véase el caso de los Países Bajos más adelante). Además, en los países en que la distribución de causas entre los jueces debe basarse en normas fijadas con antelación, es posible crear cierta flexibilidad para hacer frente a cambios imprevistos en la carga de trabajo o a un gran volumen de trabajo. Por ejemplo, un tribunal podría adoptar normas más flexibles respecto de la jurisdicción territorial, o respecto de los criterios sobre el asunto o la cuantía, para distribuir más eficazmente las causas entre distintos tribunales. La distribución flexible de las causas puede ayudar también a evitar demoras injustificadas causadas por el traslado de los jueces de un tribunal a otro³³.

Recuadro 21. La distribución de las causas en distintos países europeos

Los diferentes procedimientos de distribución de causas suponen un equilibrio particular entre necesidades de organización y valores institucionales diferentes y a veces contradictorios. Así, pues, en lugar de presentar un estudio de caso en profundidad, conviene examinar brevemente una serie de procedimientos de distribución de causas adoptados por algunos países europeos.

Inglaterra y Gales: Inglaterra y Gales utilizan un sistema muy informal y entre colegas (sistema horizontal) para distribuir las causas entre los jueces. La lista de las causas es responsabilidad de los jueces para evitar influencias externas y gubernamentales que reducirían además el grado de protección que proporciona el *habeas corpus*. Los mismos jueces efectúan la distribución de las causas. Distribuyen las causas que se presentan al tribunal entre ellos; el presidente del tribunal no interviene en el proceso.

Se utiliza un sistema de “ponderación” del número de causas para equilibrar el volumen de trabajo. Tanto en los asuntos civiles como en los asuntos penales, se pide a los abogados que estimen el tiempo que se necesitará para las audiencias y las vistas de las causas que presentan. En general, en todos los tribunales la asignación de un juez en particular a una causa depende de dos factores:

- Su especialización o sus capacidades y su experiencia, y
- Su disponibilidad y su asignación a otras causas.

Así, por ejemplo, las causas penales relativas a un delito sexual grave solo pueden ser asignadas a un juez que esté capacitado y autorizado para conocer de esos delitos. Las causas penales y civiles más graves son juzgadas por magistrados del Tribunal Superior de Justicia que se trasladan desde Londres a distintas partes del territorio para conocer de ellas.

Países Bajos: La distribución de las causas entre las distintas divisiones del tribunal es una tarea que corresponde a la Junta de Administración del tribunal. Las causas se asignan a los jueces de una división sobre la base del tipo de procedimiento (sumario

³³Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) (2006), *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights*. Estrasburgo, Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia.

u ordinario), la especialización, la continuidad judicial o el azar (utilizando el alfabeto, el código postal, etc.), en ese orden de prioridad. Ese procedimiento está automatizado, pero en cada división un juez coordinador se encarga de administrar la distribución de las causas entre los jueces.

Un equipo de tareas especial denominado la "brigada volante" aporta cierta flexibilidad a las operaciones de los tribunales. La brigada fue creada para ayudar a los tribunales a reducir el número de causas civiles y de derecho interno acumuladas. Los tribunales envían las causas a una dependencia central del país. En esa dependencia, los jueces y el personal de los tribunales preparan proyectos de decisión, los cuales, una vez finalizados, son reenviados a los tribunales. Tras la introducción de la brigada volante, en 2000, la dependencia redactó casi 8.000 proyectos de decisión. La dependencia se compone de 6 jueces y 30 empleados de los tribunales.

Italia: En Italia el sistema de distribución de causas está muy formalizado y se basa en criterios oficiales, aprobados y aplicados por el consejo judicial.

La función del presidente del tribunal es muy limitada. El presidente propone por escrito un plan de asignación de los jueces a las distintas dependencias, así como los criterios para la asignación de las causas a las secciones y a los distintos jueces. Por lo general, los criterios para la asignación de una causa a un juez determinado son aleatorios (carta inicial del demandante o demandado, día de presentación de la demanda). Los jueces del tribunal participan en el proceso de definición del plan y pueden proponer modificaciones, diferentes criterios para la distribución de las causas, etc. El Consejo Judicial, tras un largo proceso de adopción de decisiones, modifica y aprueba el plan, y luego supervisa su aplicación.

Este complejo proceso ha sido establecido para garantizar la aplicación de las reglas preestablecidas sobre asignación de las causas a los jueces para evitar el *judge shopping* y lograr una distribución equitativa de las causas entre los jueces. Sin embargo, el sistema genera una gran rigidez que afecta la eficacia de los tribunales y la rapidez de los procesos.

Fuentes:

Langbroek, P. y Fabri, M. (eds.). (2004). *Case assignment to courts and within courts*. Maastricht: Shaker Publishing.

Langbroek, P. y Fabri, M. (eds.). (2007). *The right judge for each case*. Amberes: Intersentia.

Otro elemento esencial estrechamente vinculado a la distribución de las causas es el sistema de calendario. En el lenguaje judicial, un sistema de calendario se refiere a la forma en que se maneja la responsabilidad de tramitar la causa.

Los tribunales utilizan principalmente tres sistemas de calendario, a saber, calendario individual, calendario maestro y calendario híbrido.

- *Sistema de calendario individual:* El juez es el único responsable de cada causa que le ha sido asignada, desde la presentación hasta la sentencia definitiva.
- *Sistema de calendario maestro:* La responsabilidad de tramitar cada causa se distribuye entre varios jueces, cada uno de los cuales se ocupa de una parte de la tramitación. Por ejemplo, un juez podría ocuparse de las actuaciones preliminares y la planificación. Una vez terminada esa tarea, un segundo juez se ocupa de la etapa siguiente del proceso. Cuando el segundo juez ha concluido esa etapa, la causa se transmite a un tercer juez que se ocupará de la etapa siguiente, y así sucesivamente hasta que se haya dictado sentencia y se declare terminada la causa.

- *Sistema de calendario híbrido*: Este modelo se basa en diversas combinaciones de elementos de los sistemas de calendario individual y de calendario maestro aplicados durante una o más etapas de las actuaciones³⁴.

El razonamiento en que se basa un sistema de calendario individual es que, si un juez es el único responsable de decidir el asunto de principio a fin, asumirá un papel más proactivo para asegurarse de que no se produzcan retrasos de los que tendrá que responder. El sistema de calendario maestro se basa en el supuesto de que, debido a la especialización funcional y a la complejidad creciente de la ley, es necesario que haya jueces especializados en una parte del proceso. Al mismo tiempo, los costos de la coordinación y la complejidad de la organización aumentan en comparación con el sistema de calendario individual. Algunas investigaciones empíricas han demostrado que con un calendario individual el proceso se tramita con más rapidez, especialmente tratándose de causas civiles (véase el estudio de caso sobre el sistema de calendario individual)³⁵.

3. Sistemas de gestión de causas

Tradicionalmente, muchos sistemas judiciales han permitido que las partes en una causa controlen el avance del proceso. Se parte del supuesto de que las partes pueden de ese modo disponer del tiempo necesario para prepararse suficientemente y presentar sus posiciones respectivas. La función del juez consiste en supervisar la interacción entre las partes y evaluar las pruebas y los argumentos que las partes presentan en apoyo de sus pretensiones.

En los últimos 30 años, este enfoque ha sido cuestionado. En numerosos países, los jueces han comenzado a intervenir más activamente en la gestión de las causas. En efecto, habida cuenta del aumento del volumen de trabajo, el enfoque tradicional ya no parece ser el adecuado. En apoyo de esa posición, se ha elaborado una gran variedad de instrumentos y métodos de gestión de causas.

Se ha definido la gestión de causas como “el conjunto de medidas adoptadas por un tribunal para seguir y controlar la evolución de las causas, desde su iniciación, pasando por el juicio u otra fase de decisión inicial, hasta la terminación de la totalidad de las tareas posteriores a la sentencia, a fin de asegurarse de que se haga justicia con prontitud”³⁶. En resumen, requiere el control y la gestión activa del avance de la causa por parte del tribunal. Por lo tanto, es un medio de lograr la misión institucional de resolver las controversias con las debidas garantías procesales y a su debido tiempo. La gestión de las causas también es importante para los tribunales que actualmente no experimentan retrasos ni trabajo acumulado. El uso eficaz de las técnicas y prácticas de gestión de causas permite utilizar en forma más eficiente los recursos del sistema judicial y, por ende, reducir los costos de funcionamiento de la justicia. Al reducir el tiempo necesario para resolver las controversias, el uso adecuado de la gestión de causas también puede ayudar a fomentar la confianza del público en la eficacia de los tribunales y la responsabilidad de los jueces.

³⁴Solomon, M., y Somerlot, D. K. (1987), *Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the future*, Chicago: American Bar Association.

³⁵Thomas Church, J., Carlson, A., Lee, J.-L., and Tan, T. (1978). *Justice Delayed. the pace of litigation in urban trial courts*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts.

³⁶Steelman, D. C. (2000). *Caseflow Management. The Heart of Court Management in the New Millennium*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts.

La gestión de causas entraña una serie de principios y técnicas desarrollados principalmente en los Estados Unidos de América en los últimos 30 años, y adoptados con éxito en un número cada vez mayor de países de tradición jurídica romanista y países que aplican el *common law*. Esos principios ponen de relieve el papel activo de los jueces y el personal de los tribunales en la gestión de la corriente de procedimientos judiciales. Sin embargo, la gestión de causas no se limita a la adopción de nuevas normas y técnicas. En los países donde tradicionalmente los abogados (y los fiscales) han ejercido un fuerte control sobre los procesos, para que la adopción de esas técnicas tenga éxito es necesario que se produzcan cambios más profundos y difíciles relacionados con la identidad profesional de los jueces y los abogados. Por lo tanto, esos cambios requieren la colaboración a largo plazo de los interesados y estrategias claras de gestión del cambio que no serán tratadas en la presente sección. A continuación, se destacan ciertas técnicas de gestión de causas, las que se ilustran en el estudio de caso.

El control que ejerce el tribunal sobre las causas entraña la aplicación de dos principios diferentes, a saber, la intervención temprana del tribunal y el control permanente del tribunal sobre el avance de las causas.

- *La intervención temprana del tribunal* exige que los jueces se familiaricen con los controles de gestión y los impongan desde el momento en que se les asigna una causa. Eso puede significar dar instrucciones a las partes tan pronto como sea posible, organizar conferencias para fijar el calendario de causas y celebrar vistas sumarias.
- *El control permanente del avance de las causas* significa que los jueces continúan ejerciendo ese control y siguiendo la evolución de las causas a lo largo de estas.

La carga que representa la supervisión constante se puede aliviar si los tribunales han establecido sistemas eficaces de gestión de información sobre las causas, sean estos manuales o electrónicos, y si los jueces pueden confiar en la asistencia de personal clave. Un sistema eficaz de información sobre las causas, por ejemplo, proporcionará detalles sobre el estado de la causa, incluidos los plazos impuestos por el tribunal y el cumplimiento de esos plazos por los litigantes. El hecho de disponer de personal cualificado que preste asistencia al juez en el proceso de administración y supervisión de las causas libera a los jueces de esas responsabilidades administrativas y les permite concentrarse en sus funciones judiciales.

La TIC puede sin duda facilitar el control automatizado realizado por los sistemas de gestión de causas. De esa forma, respecto de una misma demanda, el sistema pone en marcha los procedimientos de control, como la determinación de las etapas siguientes del proceso, y envía mensajes si no se lleva a cabo la acción prevista. No obstante, el tribunal también puede ejercer un control activo utilizando instrumentos más tradicionales. Se ha constatado que la aplicación de esos principios acelera el ritmo de los litigios, aumenta el número de causas que se resuelven antes del juicio, y reduce el número de casos pendientes, como se muestra en el estudio de caso de Australia que figura más adelante (véase el recuadro 24).

El caso de Tonga (recuadro 22) demuestra que la aplicación de varias medidas sencillas dirigidas a mejorar la gestión física de los expedientes, la aplicación de los principios básicos de la administración judicial y la gestión de causas, y la realización de programas de formación apropiados pueden derivar en una mejora real.

Recuadro 22. La gestión de causas en Tonga^a

A finales de 2004, el Presidente del Tribunal Supremo de Tonga se comprometió a acelerar la resolución de las causas y a aplicar un sistema de gestión de causas más eficaz. En ese momento, el Tribunal experimentaba una acumulación de causas atrasadas relativamente grande.

El proceso se inició en 2005 con un examen externo del sistema de gestión de causas del Tribunal, que determinó que adolecía de una serie de ineficiencias. Habida cuenta de que los recursos financieros y humanos de que disponía el Tribunal eran muy limitados, fue necesario elaborar y aplicar reformas poco costosas y fáciles de utilizar. El plan de reforma fue elaborado sobre la base de la adhesión a seis principios de administración judicial que el Tribunal consideraba importantes y que eran los siguientes:

- El compromiso de los jueces a gestionar proactivamente el flujo de causas
- El establecimiento de plazos dentro de los cuales las causas deben resolverse
- El control del avance de los procesos por parte de los tribunales
- La reducción al mínimo de los aplazamientos
- La certeza acerca de la fecha del juicio
- El establecimiento de un sistema que permita medir el desempeño y evitar los retrasos

El primer paso del proceso consistió en una auditoría de las causas atrasadas que permitió identificar los tipos de causas que estaban tomando más tiempo y por qué razón. A continuación, el Tribunal elaboró un plan estratégico para resolver la acumulación de causas, que comenzó por la revisión de todas las causas a fin de determinar cuáles seguían pendientes y requerían resolución. Todas las causas pendientes quedaron programadas para vista, juicio o mediación.

A continuación, el Tribunal examinó las razones por las cuales las causas no habían sido resueltas dentro de un plazo razonable. Las principales razones eran las siguientes:

- No estaba fijada la fecha del juicio o de la próxima vista de la causa, o la fecha se aplazaba fácilmente sin razones justificadas.
- Los datos reunidos sobre la causa no eran coherentes o estaban incompletos.
- No se daba información sistemática sobre la antigüedad o el estado de las causas.
- Los expedientes se extraviaban o faltaba en ellos información esencial, como por ejemplo las providencias del tribunal.

Para resolver esos problemas, se adoptaron las siguientes medidas:

- Los jueces se abstuvieron de conceder aplazamientos a menos que el cumplimiento del calendario previsto resultara en una desventaja inaceptable para una de las partes o constituyera una injusticia de algún otro modo.
- Se elaboró un sencillo sistema informático de gestión de causas que utilizaba una hoja de cálculo de Excel para registrar la información sobre las causas.
- Se impartió formación a los funcionarios de la secretaría sobre la reunión y la anotación de datos sobre las causas y sobre la forma de actualizar los archivos electrónicos y el momento de hacerlo.
- Se estableció una sala segura para mantener la integridad de los expedientes y evitar que se extraviaran. La sala de expedientes estaba equipada con dos computadoras conectadas en red a otras computadoras de la secretaría, lo que permitía a todo el personal de la secretaría ver la hoja de cálculo de Excel y, por lo tanto, tener acceso a información actualizada sobre el estado de cualquiera de las causas.

En los primeros seis meses posteriores a la instalación del nuevo sistema de gestión de causas, los retrasos acumulados por el Tribunal se redujeron considerablemente. Por otra parte, en el informe del Banco Mundial titulado *Doing Business 2008* se indica que la duración de los litigios sobre contratos de trabajo se ha reducido a 350 días (32%) y que los costos de los procesos se han reducido al 30% de la cuantía de la demanda (17%). En el informe de 2008 se otorga a Tonga el primer lugar entre los países reformadores de todo el mundo, resultado medido por el indicador de *Doing Business* sobre ejecución de los contratos, con lo que el país subió 26 puestos y se situó en el 58° lugar del mundo. Esta mejora se atribuyó en gran medida a las reformas de la gestión de causas instituidas por el Tribunal.

^aEl presente estudio de caso fue facilitado por la Sra. Helen Burrows, Directora de Programas Internacionales, Tribunal Federal de Australia.

4. Gestión diferenciada de las causas

La gestión diferenciada de las causas cambia el concepto de gestión cronológica de las causas en los tribunales. El sistema tradicional de gestión de causas se basa en un nivel procesal único y en el principio de que “el primero en entrar es el primero en salir”. Los jueces utilizan los mismos instrumentos y protocolos generales para la tramitación de todas las causas, con independencia de su complejidad relativa y de la cantidad de tiempo que necesitan para examinarlas. Últimamente, se ha elaborado un nuevo método que permite disponer de distintas vías procesales según la complejidad del asunto de que se trate y de la cantidad de atención judicial que requiere. Ello dio lugar a la creación de diferentes vías procesales. Cada vía está organizada en diferentes actividades y calendarios que corresponden a las distintas características y requisitos propios de la tramitación de las causas de que se trata. De ese modo, una demanda de menor cuantía y una causa civil más compleja siguen procedimientos diferentes adaptados a su grado de complejidad respectivo.

Un sistema típico de gestión diferenciada comprende tres vías procesales diferentes, a saber, la vía procesal de las demandas de menor cuantía, la vía procesal rápida y la vía procesal compleja o múltiple³⁷. Cada causa se clasifica atendiendo a su complejidad (cantidad de atención que necesita de los jueces y los abogados, cuantía de la causa, características del procedimiento, cuestiones jurídicas involucradas) y se asigna a una de las vías procesales. De este modo, las causas sencillas que siguen la vía de menor cuantía o la vía rápida se pueden resolver con rapidez y con un mínimo de atención por parte de los jueces. En cambio, las causas complejas que presentan múltiples problemas jurídicos, situaciones de hecho complicadas y en las que hay varias partes, se asignan a la vía procesal compleja en la que se las somete a la atención judicial más intensiva y constante que se requiere para dictar sentencia.

Si un tribunal opta por poner en práctica un programa de gestión diferenciada de las causas, uno de los elementos principales del programa debería consistir en un examen temprano por el tribunal de cada causa poco después de haber sido presentada. El examen que permite asignar cada causa a la vía procesal correcta debería realizarse con la participación de las partes y estar basado en criterios fijos. Los abogados y los

³⁷www.dca.gov.uk/civil/cm-paper/cmchap2.htm.

fiscales pueden ser llamados a desempeñar un papel activo en el apoyo a un sistema de gestión diferenciada de causas al contribuir a ese examen. Por ejemplo, en muchos países, los abogados deben indicar la importancia de cada causa en el momento de su presentación a fin de informar al tribunal y a las otras partes acerca de la complejidad prevista. En cualquier caso, es el tribunal el que decide en definitiva la asignación a una vía procesal determinada.

Dado que hay diferentes maneras de tramitar las causas en cada vía, la carga de trabajo y los calendarios de los jueces se pueden administrar mejor. Los tribunales disponen de información sustantiva sobre las causas en una etapa temprana de los procesos. Se puede distribuir mejor al personal del tribunal sobre la base de la carga de trabajo asignada a cada vía.

5. Gestión de las actuaciones previas y del juicio

La forma en que los tribunales gestionan el calendario de actos oficiales de las causas puede variar de un sistema judicial a otro e incluso dentro de un mismo sistema judicial. Desde un punto de vista muy general, los juicios se pueden agrupar en dos tipos:

- “Concentrados”, en los que hay una sucesión constante de audiencias. Este tipo de juicio es más bien oral que escrito.
- “Fragmentados”, basados en una secuencia de audiencias separadas, cada una de las cuales puede tratar uno o más elementos. Este segundo tipo de juicio es más bien escrito que oral.

Ambos modelos se pueden mejorar mediante la utilización de técnicas de gestión en la etapa previa al juicio y durante el juicio. El proceso propiamente dicho, sea este concentrado o fragmentado, absorbe cantidades considerables del tiempo de los jueces y el personal de los tribunales. En la medida en que se introducen técnicas y prácticas de gestión en el proceso judicial, se puede obtener una serie de ventajas en términos de eficiencia. La *American Bar Association* aprobó normas sobre gestión de los juicios en 1992, en las que se aconseja a los jueces “estar dispuestos a presidir las actuaciones y adoptar las medidas necesarias para que todas las partes estén preparadas para comparecer, el juicio se inicie en la fecha prevista, todas las partes tengan la misma oportunidad de presentar pruebas y el juicio llegue a una conclusión sin interrupciones innecesarias”³⁸. Desde entonces, varios sistemas judiciales de todo el mundo han adoptado directrices similares.

A título de ejemplo, la Guía práctica para la gestión de los tribunales y de las causas en las jurisdicciones inferiores de Sudáfrica ofrece indicaciones para los jueces y todos los demás agentes institucionales que participan en la administración de la justicia penal. En la Guía se incluyen varios principios y orientaciones prácticas adaptadas específicamente a los distintos agentes que participan en un proceso penal (jueces, fiscales, abogados, personal, etc.) para fomentar la aplicación de un sistema integrado de gestión de causas y el funcionamiento eficaz de la justicia penal³⁹.

³⁸National Conference of State Trial Judges (Estados Unidos de América) (1992). Trial management standards recommended by [the] National Conference of State Trial Judges. Chicago: American Bar Association.

³⁹www.justiceforum.co.za/practical_guide.pdf.

Recuadro 23. Prácticas de gestión en la etapa previa al juicio

Los jueces pueden utilizar una variedad de prácticas y procedimientos de gestión en la etapa previa al juicio para facilitar la tramitación eficaz de las causas. Esas prácticas y procedimientos tienen especial valor para los casos más complejos y difíciles desde el punto de vista técnico, pero también pueden utilizarse para la gestión general de las causas. La siguiente es una lista no exhaustiva de esas prácticas y procedimientos:

Pedir a las partes que se reúnan y deliberen:

Después de que la causa ha sido asignada y examinada, el juez que preside la sala podrá pedir a las partes que se reúnan y deliberen con anterioridad a la audiencia de planificación y fijación del calendario. En esos casos, el juez debe dar indicaciones a las partes sobre lo que deberían examinar, las conclusiones a las que deben llegar, los compromisos que están dispuestas a asumir con respecto al calendario, cuáles son las cuestiones que estiman que constituyen el fondo de la controversia y la medida en que, a su juicio, las discusiones sobre un arreglo podrían dar resultado. Se pide a las partes que preparen un informe conjunto para el tribunal en el que consten sus discusiones y sus respuestas y que lo presenten al tribunal con anterioridad a la audiencia sobre planificación y fijación del calendario.

Programar y organizar una audiencia de planificación y fijación del calendario:

Poco después de que se haya presentado una nueva causa, el juez al que le haya sido asignada organiza una vista preliminar en la que un representante autorizado de cada una de las partes está obligado a participar. En esa reunión, el juez examina con los representantes las principales cuestiones jurídicas, la cantidad de tiempo que necesitará cada parte para presentar sus argumentos, el número de testigos previsto por cada parte, la cantidad de tiempo que necesitará cada parte para prepararse para el juicio, etc. Durante esa vista, un juez con experiencia podrá reducir el número de cuestiones y la complejidad de la controversia a las cuestiones jurídicas esenciales, eliminar la duplicación de testigos, y reducir el tiempo necesario para preparar y llevar a cabo la etapa de debates, ya sea en una vista única y continua, o en varias. Si se había pedido anteriormente a las partes que se reunieran y deliberaran, el juez examinará con ellas el informe que debían presentar.

Examinar la posibilidad de solucionar la controversia:

Durante la audiencia de planificación y fijación del calendario, y de allí en adelante hasta que se inicie el juicio, el juez aconsejará a las partes que estudien seriamente la posibilidad de llegar a un arreglo de la controversia. Si las partes manifiestan interés en una solución negociada, pero solicitan la asistencia del tribunal, el juez presidente u otro representante del tribunal se dispondrá a facilitar la solución.

Fijar una fecha firme y plausible para el juicio:

Durante la audiencia de planificación o en algún otro momento, el juez se reunirá con las partes con objeto de fijar una fecha firme en la que comenzarán las actuaciones procesales o la vista de la causa. Las partes entenderán que a) la fecha no se modificará ni aplazará, salvo en circunstancias muy excepcionales, y b) el proceso comenzará en esa fecha estén o no plenamente preparadas.

Una publicación reciente de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) se centra en la gestión de los plazos y en los instrumentos interinstitucionales y operacionales creados para fijar objetivos y prácticas mensurables con objeto de que las actuaciones procesales se desarrollen con puntualidad⁴⁰. La expresión “interinstitucionales” significa que, dado que la duración de los procedimientos judiciales y la gestión efectiva

⁴⁰CEPEJ (2006), *Compendium of “best practices” on time management of judicial proceedings*.

de las causas son el resultado de la interacción entre diferentes interesados en la cadena de información (jueces, personal administrativo, abogados, peritos, fiscales, agentes de policía, etc.), los plazos deben ser un objetivo compartido y cumplido por todos ellos. La expresión “instrumentos operacionales” significa que existen objetivos para medir hasta qué punto cada tribunal y, en términos más generales, la administración de justicia, tramita las causas con puntualidad, cumpliendo en esa forma el principio de juicio imparcial dentro de un plazo razonable, establecido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por lo tanto, el establecimiento de plazos es una condición necesaria para comenzar a medir y comparar los atrasos en la tramitación de las causas, lo que constituirá la diferencia entre la situación real y los plazos previstos, y evaluar las políticas aplicadas para reducir la duración de la tramitación. Las políticas y prácticas se clasifican luego en cinco grupos principales:

1. *Fijación de plazos realistas y mensurables*: En consulta con todos los interesados, deben fijarse plazos realistas para los principales procedimientos a nivel del sistema de justicia, el tribunal y el juez.
2. *Imposición de los plazos*: Un sistema de notificación debería informar a los administradores y a los jueces cuando ha pasado el plazo para las causas pendientes; es preciso establecer presiones externas a fin de asegurar el cumplimiento de los plazos dentro de todas las instituciones del sector de la justicia y entre estas. El cumplimiento de los plazos debe entenderse como una responsabilidad compartida entre el tribunal y las partes interesadas. Es esencial que los tribunales demuestren un sólido compromiso y desempeñen un papel rector en el cumplimiento de los plazos, y es necesario establecer una distinción clara entre las funciones institucionales de los presidentes y los administradores de los tribunales, e integrarlas.
3. *Seguimiento y difusión de los datos*: Estrechamente relacionada con lo anterior está la cuestión de la reunión de datos y el seguimiento del desempeño general de los tribunales, especialmente en lo que se refiere a los períodos de “paralización” debido a la inactividad de las partes o de los tribunales.
4. *Políticas de gestión procesal de las causas*: Si mediante el seguimiento se detectan causas recurrentes de retrasos en los procedimientos, es necesario considerar la posibilidad de introducir cambios en las políticas de gestión de causas. Esas políticas pueden ayudar a reforzar el papel activo de los jueces en la gestión de las causas, imponer límites estrictos a los aplazamientos, alentar a las partes a reunirse lo antes posible con el fin de llegar a un arreglo amistoso de las controversias o preparar las causas para juicio y permitir la gestión diferenciada de estas en función de su complejidad.
5. *Políticas relativas al número de causas y a la carga de trabajo*: Esas políticas van desde la previsión y el seguimiento del volumen y la capacidad de trabajo de los tribunales hasta las iniciativas cuyo objeto es alentar a las partes a recurrir a medios alternativos de arreglo de controversias y a la solución rápida de estas, establecer instrumentos de filtrado y desviación para limitar el número de asuntos presentados a los tribunales (técnicas de derivación), y aumentar el recurso a un solo juez en lugar de un tribunal colegiado.

En muchos países, la gestión de causas es un concepto aún nuevo (o desconocido), no solo en cuanto a su práctica, sino también en cuanto al simple conocimiento de los principios en que se basa. La evaluación de las necesidades de formación de los jueces y del personal es el primer paso para poner remedio a esa falta de conocimiento. A continuación, es preciso diseñar programas específicos de educación y formación con objeto de elaborar programas de gestión de causas e incorporar los conceptos fundamentales en los tribunales.

6. La cadena de justicia: coordinación de las instituciones

Los principios y técnicas de gestión de las causas presentados anteriormente son plenamente aplicables también a los procesos penales. Sin embargo, hay que tener en cuenta las características específicas del sector de la justicia penal debido a que generan nuevos niveles de complejidad que es preciso gestionar. En el sector de la justicia penal, la gestión satisfactoria de las causas requiere la interacción de diferentes instituciones, a saber, el tribunal, la oficina del fiscal, el colegio de abogados y, en distinta medida, la policía y los servicios penitenciarios y de libertad condicional. Esas instituciones son por lo general bastante autónomas (en muchos casos independientes) entre ellas y tienen diferentes prioridades y objetivos institucionales.

Aunque un tribunal puede desarrollar sus propias políticas (a nivel judicial o administrativo) sin la colaboración de los diferentes organismos, es evidente que la colaboración y la búsqueda de soluciones comunes entre los distintos organismos y partes interesadas, especialmente a nivel de la gestión de causas, pueden ser útiles para mejorar la calidad de la justicia y la puntualidad de las actuaciones en los procesos civiles y penales. Como observó la CEPEJ, la participación de las partes interesadas en las políticas relativas a los plazos y la gestión de causas tiene varias consecuencias positivas, pues contribuye a fomentar el compromiso entre los principales participantes, crea un entorno propicio para la elaboración de políticas innovadoras, y pone de relieve que la responsabilidad de la tramitación puntual de las causas no es solo del tribunal sino también de otros participantes.

Por otra parte, es preciso mantener la independencia de muchas de esas instituciones, tanto respecto de las demás como respecto del Gobierno (para proteger los derechos del demandado y los intereses de la justicia). Por lo tanto, no se puede promover la coordinación mediante la centralización del control, y es fundamental elaborar estrategias que fomenten la cooperación por otros medios. El uso de grupos de enlace y mesas redondas con la participación de los principales representantes de las diferentes instituciones para examinar temas específicos y proponer soluciones concertadas ha sido uno de los métodos más eficaces para evitar estrategias de suma cero.

Recuadro 24. El sistema de registro individual del Tribunal Federal de Australia

El sistema de registro individual de causas fue adoptado por todas las secretarías del Tribunal Federal el 1 de septiembre de 1997 para acelerar el ritmo de los procesos y reducir las demoras. Un problema común era que la tramitación de las causas era lenta y costosa debido a que se fijaban audiencias interlocutorias ante distintos jueces y era preciso poner al tanto a cada juez de las cuestiones de hecho y de derecho de cada causa. Además, cada audiencia interlocutoria ofrecía a los abogados la oportunidad de volver a ver cuestiones sobre las que ya se había dictaminado en favor de la parte contraria.

El nuevo sistema logró producir economías de tiempo y de costos debido a que el juez de la causa ya estaba familiarizado con esta. En particular, el sistema procura eliminar la necesidad de explicar el asunto nuevamente cada vez que este se presenta ante un juez.

El nuevo sistema requiere:

- Un enfoque coherente durante todo el proceso.
- La reducción del número de audiencias y otros actos de procedimiento que requieren la comparecencia de las partes ante el tribunal.

Recuadro 24. (continuación)

- Disuasión de la presentación de cuestiones interlocutorias, o bien, una solución rápida de esas cuestiones.
- Una mejor identificación de los asuntos que se prestan a la mediación.
- La solución temprana de las controversias.
- La fijación temprana de las fechas del juicio y el respeto de esas fechas.

El método de gestión de causas: El nuevo método se basa en varias técnicas de gestión de causas descritas anteriormente y tiene por objeto alentar a la solución equitativa, ordenada y rápida de las controversias, así como aumentar la transparencia de los procedimientos judiciales.

El principio general en que se basa el sistema de registro individual de causas es que cada causa que se presenta al Tribunal debe ser asignada en forma aleatoria a un juez, y este es responsable de gestionar la causa hasta la sentencia definitiva. Las causas que se refieren a cuestiones específicas como la propiedad intelectual, la tributación, las prácticas comerciales, los derechos humanos, el derecho marítimo y el derecho del trabajo se asignan en forma aleatoria a un juez perteneciente a un equipo de especialistas.

Gracias a la intervención temprana del tribunal y a su control constante de la evolución de la causa, los jueces, cuya función está fortalecida, pueden ocuparse eficazmente de los aspectos esenciales del litigio, como los defectos de la demanda, el número excesivo de documentos de prueba que se dan a conocer (*discovery documents*) y otras tácticas aplicadas con frecuencia por los abogados para retrasar el procedimiento o frustrar pretensiones legítimas.

El sistema indica los actos importantes de un proceso, como las audiencias, las conferencias sobre gestión de la causa, las conferencias de evaluación, las conferencias de gestión del juicio, las vistas y los plazos dentro de los cuales se debe producir cada uno de esos actos.

Por consiguiente, las características principales de un sistema de registro individual son las siguientes:

- La tramitación de la causa por un mismo juez de principio a fin;
- La fijación temprana de una fecha casi inmutable para el juicio;
- La gestión de la causa por el propio juez, quien fija el calendario y da las instrucciones pertinentes durante el período previo al juicio;
- El juez encargado de la causa es el que preside los debates si se llega a la etapa de juicio.

Además, el sistema facilita el establecimiento de instrucciones, procedimientos y listas especiales para cada causa y el seguimiento y cumplimiento de las órdenes judiciales. El juez al que se ha asignado una causa supervisa el cumplimiento de las instrucciones, se ocupa de las cuestiones incidentales y se asegura de que se mantengan las fechas fijadas para las audiencias.

Los jueces fijan las fechas de las audiencias sobre las cuestiones que le han sido asignadas. Si a una parte le preocupa la posible demora en obtener una fecha para la audiencia, o la fecha propuesta, debería plantear su preocupación al juez encargado del asunto.

Resultados y ajustes: El Tribunal Federal y los abogados han hecho saber que se ha reducido el tiempo de tramitación de las causas desde que se introdujo este sistema. La Comisión celebró consultas con varios cientos de profesionales de todo el país con experiencia en litigios ante el Tribunal Federal, con peritos, con algunos de los litigantes

y jueces y con el personal administrativo del Tribunal. Las opiniones expresadas fueron en su enorme mayoría favorables y elogiosas con respecto al sistema, que “desalienta las comparecencias innecesarias, hace que las audiencias interlocutorias sean más productivas, permite el pronto intercambio de información, y limita los asuntos objeto de controversia; y ayuda a la solución más eficiente y eficaz de las causas, y remite las causas, cuando corresponde, a un procedimiento de mediación”.

No obstante, se señalaron dos problemas que necesitaban “ajuste”, a saber, la dificultad ocasional para obtener una audiencia ante un juez con un intenso calendario de causas, y la diversidad de prácticas de gestión de causas que se hacen presentes a medida que los jueces desarrollan su propio estilo y sus propias prácticas de gestión.

Para superar esos problemas, la Comisión de Reforma Jurídica de Australia propuso medidas orientadas a reducir las diferencias entre secretarías (revisión periódica de las guías de procedimiento del Tribunal Federal) y mejorar las prácticas de preparación del registro.

Fuentes:

www.alrc.gov.au/about

www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/89/ch7.html#Heading4

www.lawfoundation.net.au/ljf/app/&id=FC6F58E7087776COCA257043001BC12A

Sage, C., Wright, T., y Morris, C. (2002). *Case management reform: a study of the Federal Court's individual docket system*. Sydney: Law and Justice Foundation of NSW.

7. La aparición de sistemas electrónicos de información

En los últimos 30 años, la tecnología de la información y las comunicaciones ha desempeñado un papel cada vez más importante en la prestación de servicios judiciales. Con demasiada frecuencia, la actitud hacia la TIC se ha caracterizado por uno u otro de dos puntos de vista opuestos; por una parte, escepticismo y resistencia, y por la otra una fe ciega en la capacidad de la tecnología de resolver automáticamente problemas de naturaleza diversa. La tecnología no es ni una amenaza, ni una panacea. Más bien, ofrece la posibilidad de reconfigurar el funcionamiento de la justicia, pero no es posible aprovecharla sin introducir cambios complejos a nivel procesal, institucional y, con frecuencia, cultural. La experiencia de los pioneros demuestra que el camino hacia la TIC es largo y difícil. En el sistema federal de los Estados Unidos de América, por ejemplo, la transición de un sistema de gestión de la información sobre las causas en papel a un sistema totalmente electrónico, que incluye la presentación de documentos y la realización de notificaciones en forma electrónica, tuvo lugar progresivamente a lo largo de un período de 25 años aproximadamente.

Después de años de inversión, los sistemas tecnológicos que están en servicio en muchos países desarrollados todavía tropiezan con limitaciones típicas como las siguientes:

- La TIC se concentra principalmente en funciones de registro (automatización de los expedientes) y administrativas, y no proporciona los instrumentos necesarios para ayudar a los jueces en la gestión y la vista de las causas;
- Los datos necesarios se deben introducir varias veces en múltiples sistemas;
- Los sistemas de gestión y seguimiento de las causas han sido creados a partir de una serie de bases de datos y plataformas informáticas diferentes;
- Las aplicaciones de la TIC obligan a los usuarios a conectarse varias veces a múltiples sistemas;

- Las aplicaciones de la TIC no presentan una interfaz y una apariencia uniformes entre los diferentes programas informáticos utilizados por el tribunal;
- La información se mantiene en compartimentos estancos sin ningún vínculo funcional o de información y sin intercambio de datos entre los sistemas.

De manera más general, la introducción de la TIC entraña el riesgo de realizar grandes inversiones con escaso impacto; por lo tanto, en las políticas sobre TIC se deben tener en cuenta esos graves riesgos de fracaso:

Esferas tecnológicas: Ya sean electrónicos o en soporte papel, los sistemas de información de los tribunales deben estar en condiciones de proporcionar gran cantidad de información, en forma rápida y económica, a una amplia variedad de usuarios. La información y la documentación de los tribunales deben mantenerse actualizadas, ser exactas y de rápido y fácil acceso. Si bien esos preceptos son bastante evidentes, su cumplimiento diario es siempre difícil de lograr. El estudio de caso siguiente sobre los avances tecnológicos en los tribunales finlandeses pone de relieve hasta qué punto una estrategia acertada exige una buena estructura de gobernanza, una infraestructura tecnológica sólida y cambios jurídicos y de procedimiento focalizados.

Recuadro 25. La tecnología de la información y las comunicaciones en los tribunales finlandeses

Gobernanza: El Departamento de Administración Judicial del Ministerio de Justicia de Finlandia está a cargo del desarrollo y la gestión de las infraestructuras, las redes, los protocolos, las normas y las aplicaciones en materia de TIC dentro de los organismos de la administración de justicia (las fiscalías, los tribunales, las cárceles y los organismos de cumplimiento de la ley). La gobernanza de la TIC está centralizada y tiene dos objetivos, a saber, normalizar la información proporcionada por los tribunales e integrar los diferentes sistemas de TIC en el sistema judicial; y permitir el intercambio de datos dentro del sector público y entre el sistema judicial y el público en general.

El Comité Directivo del Departamento de Administración Judicial decide las estrategias relativas a la administración de los datos, las que se comunican posteriormente al Ministro para la decisión definitiva. Si el asunto es de carácter técnico, el Departamento cuenta con la asistencia de la Oficina de Administración de Datos del Ministerio, que es una dependencia de servicios semiindependiente. Generalmente se subcontratan algunas de las funciones técnicas con empresas privadas.

Infraestructuras: Los servicios básicos de infraestructura en materia de TIC para cada oficina judicial consisten en una red de área local, una computadora personal para cada funcionario, programas informáticos de oficina (OpenOffice), servicios de Intranet (por ejemplo, una base de datos jurídicos, las normas de procedimiento civil y penal), un sistema de gestión de causas, correo electrónico, acceso a Internet y acceso a los registros llamados básicos. En esos registros se reúnen datos diversos, como información sobre las personas naturales (sistema de registro de la población), las empresas y las asociaciones (sistema de registro de empresas), los bienes (sistema de información sobre bienes raíces), los edificios y las casas (sistema de registro de inmuebles), las redes de comunicaciones físicas (camino y vías férreas) y el entorno natural. Esos registros son el eje del sistema de TIC de la administración pública. Están basados en el sistema de códigos normalizados, a saber, el número de identidad personal, que se crea para cada ciudadano finlandés en el momento de su nacimiento, y el número de identidad inmobiliario, que se usa para todas las transacciones de bienes raíces. Por una parte, esto permite una comunicación y un intercambio eficaces de datos entre los sistemas; por la otra, presenta un problema para la protección de la privacidad.

Evolución de la TIC facilitada por los cambios de procedimiento: En el decenio de 1990, durante la planificación del nuevo procedimiento civil en Finlandia, se constató que los casos más numerosos serían simples demandas no impugnadas de pago de dinero o de recuperación de lo adeudado. En caso de impugnación de la demanda, el procedimiento podía dar lugar a una audiencia preliminar, pero en la mayoría de los casos las demandas no se impugnaban o las pruebas presentadas eran tan claras que se podía adoptar sumariamente una decisión sobre la base de las pruebas escritas suministradas (se estimó que así era en alrededor del 90% de los casos). Por lo tanto, era evidente que ese gran volumen de causas muy repetitivas se podía gestionar con facilidad y ventajosamente mediante un sistema automatizado. Durante la etapa de planificación se observó que los sistemas de información de los sectores de la banca y el comercio contenían básicamente la misma información que la que requerían los tribunales, de modo que esa información, que ya existía en forma electrónica, podía ser utilizada por el sistema de gestión de causas. Había dos obstáculos en la legislación que impedían la utilización de un instrumento automatizado, a saber, el requisito de una firma original y la obligación de presentar los documentos en papel, pero ambos se superaron mediante una modificación de la legislación. En el nuevo procedimiento civil, se modificaron las normas anteriores de modo que ya no es necesario que el demandante en un juicio sobre dinero adeudado presente una prueba escrita (es decir, una factura) al tribunal, a condición de que esta se mencione en la demanda escrita. Eso significó que ya no era necesario enviar el documento original a los tribunales, ni era necesario que los documentos transmitidos estuvieran firmados en la forma tradicional. Por consiguiente, la solicitud podía transmitirse electrónicamente a los tribunales por fax o correo electrónico, lo que permitió establecer un sistema de canales múltiples para presentar demandas en los tribunales.

La nueva norma de procedimiento civil estimuló la utilización de la TIC y se adoptaron dos nuevas aplicaciones. Lo principal fue que la nueva legislación permitió una amplia utilización de datos electrónicos, y se introdujeron programas informáticos inmediatamente después de la modificación de las normas; Tuomas, un sólido sistema nuevo de gestión de causas, y Santra, el sistema de transferencia electrónica de archivos, aprovecharon plenamente esa oportunidad.

El sistema Tuomas, concebido inicialmente para los juicios sumarios, se utiliza actualmente para todo tipo de causas civiles y se han integrado en el sistema alrededor de 200 documentos estándar utilizados por los tribunales. También se utiliza el sistema para notificar electrónicamente al sistema de registro de la población diversos datos relacionados con divorcios, tutela de menores y adopciones, lo que permite economizar alrededor de 30.000 formularios al año, y evita al Centro de registro de la población tener que actualizar sus sistemas en forma manual. Se ha producido una situación igualmente favorable con respecto al Registro de quiebras, que es utilizado también por las empresas de crédito. El envío automático a ese registro de la información actualizada pertinente ha eliminado la necesidad, engorrosa para los tribunales, de proporcionar esa información por teléfono.

Fuentes:

Karjalainen, M. (2007). *Migrating a Ministry to OpenOffice.org*. Helsinki: Ministerio de Justicia, Finlandia.

Kujanen, K. y Sarvilinna, S. (2001). "Approaching Integration: ICT in the Finnish Judicial System". En M. Fabri y F. Contini (Eds.), *Justice and Technology in Europe: How ICT is Changing Judicial Business*. La Haya, Países Bajos: *Kluwer Law International*.

Kujanen, K. (2008). "The Positive Interplay between Information and Communication Technologies and the Finnish Public Prosecutor's Offices". En M. Fabri (Ed), *Information and Communication Technology for the Public Prosecutor's Offices*. Bolonia: Clueb.

En la actualidad, varias tecnologías pueden facilitar el trabajo de los tribunales en diversos ámbitos. Por una parte, esas tecnologías se han utilizado para automatizar las tareas administrativas (seguimiento de las causas, sistema de gestión de las causas, automatización de

las oficinas). Por otra parte, la TIC ha tenido por objeto facilitar la labor de los jueces, en particular su labor de adopción de decisiones, y permitir a los abogados y al público acceso a las leyes, los reglamentos y la jurisprudencia a fin de aumentar la transparencia de las decisiones judiciales y el acceso a información jurídica esencial (informática jurídica)⁴¹.

Últimamente, se ha podido observar una convergencia de esas diferentes esferas en “sistemas plenamente integrados de gestión de causas” que automatizan las tareas administrativas, facilitan las decisiones de los jueces y la publicación de las sentencias en la web. El intercambio electrónico de datos judiciales entre distintos organismos o entre los tribunales y las partes (denominado generalmente justicia electrónica o transmisión electrónica de documentos judiciales) es el último y más ambicioso y arriesgado reto tecnológico que enfrentan muchos sistemas judiciales⁴².

La utilización de tecnología en las salas de audiencias es otro aspecto que abunda en aplicaciones notables, como la taquigrafía informatizada o la grabación en audio o en vídeo de las actuaciones. Además, en varios países se han utilizado con éxito las videoconferencias para las declaraciones de testigos⁴³. Por último, cabe señalar que la TIC ha facilitado considerablemente la gestión de los jurados⁴⁴.

Desarrollo tecnológico: La transición desde un sistema de información en papel a un sistema totalmente electrónico es compleja, costosa y requiere un compromiso duradero y una inversión a largo plazo de los organismos de financiación. Se aconseja a los oficiales judiciales que contemplan la posibilidad de esa transición que realicen un análisis cuidadoso de la viabilidad y de la relación costo-beneficio, con la asistencia y orientación de expertos judiciales, técnicos y administrativos. El paso de un sistema local de seguimiento de las causas a un sistema de justicia electrónica entraña un fuerte aumento de la complejidad desde los puntos de vista jurídico, tecnológico, administrativo e institucional. Por lo tanto, la implantación del nuevo sistema debe hacerse progresivamente, en varias etapas sucesivas, cada una de ellas probada e integrada en el entorno operacional de los tribunales antes de pasar a la siguiente.

Es preciso tener en cuenta una serie de problemas comunes que afectan el desarrollo de la TIC. En particular, las investigaciones han señalado los siguientes⁴⁵:

- La compatibilidad entre la complejidad de los códigos de procedimiento y las restricciones tecnológicas es limitada. La elaboración de sistemas de información judicial es siempre una tarea difícil que exige no solo la introducción de cambios tecnológicos e institucionales, sino además una simplificación normativa.
- Los proveedores de servicios y de tecnología carecen de conocimientos específicos sobre las peculiaridades del funcionamiento de la justicia.
- Los proyectos a pequeña escala demasiado numerosos son difíciles de integrar y, a la inversa, los proyectos demasiado grandes son difíciles de elaborar y administrar.

⁴¹El sitio web del Instituto de Información Jurídica de Australasia tiene un catálogo detallado de enlaces a los tribunales y a la jurisprudencia de unos 150 países de todo el mundo www.austlii.edu.au/catalog/215.html, así como enlaces a fuentes y bases de datos sobre legislación y otros temas jurídicos de unos 200 países. Hay otros sitios web de ese tipo, como www.commonlii.org (Instituto de Información Jurídica del Commonwealth) y www.bailii.org (Instituto de Información Jurídica de Gran Bretaña e Irlanda).

⁴²Véase un análisis actualizado de la tecnología en los tribunales en Reiling, D. 2009. *Technology for Justice. How Information Technology Can Support Judicial Reform*. Leiden University Press. 310 págs.

⁴³Fabri, M. y Contini, F. (eds.) (2001). *Justice and Technology in Europe: How ICT is Changing Judicial Business*. La Haya, Países Bajos: Kluwer Law International.

⁴⁴www.ncsconline.org/wc/CourTopics/ResourceGuide.asp?topic=JurMan.

⁴⁵Contini, F. y Lanzara, G. F. (eds.) (noviembre de 2008). *ICT and Innovation in the Public Sector. European Studies in the Making of E-Government*. Palgrave Macmillan.

- Las dificultades y la falta de experiencia de los funcionarios superiores de los tribunales y del sistema judicial en la gestión de proyectos y el contacto con los proveedores de servicios y tecnología.
- Los prejuicios contra las innovaciones tecnológicas entre los profesionales del sistema judicial: a veces, los jueces han utilizado su independencia para oponerse a la adopción de innovaciones tecnológicas.
- La falta del firme liderazgo que se requiere en los niveles judiciales superiores para demostrar apoyo al proyecto y validarlo, y para minimizar la influencia de los que puedan resistirse a la adopción de innovaciones tecnológicas o incluso tratar de frustrarla.

Al elaborar sistemas de información, es esencial saber quién necesita qué tipo de información, en qué momento la necesita y con qué fines. El problema reside en que las necesidades de información evolucionan con el tiempo debido a las reformas procesales, el aumento de las necesidades de información en materia de gestión o la aplicación de sistemas de gestión de causas, por mencionar solo algunas causas típicas. Además, los instrumentos y las tecnologías disponibles o necesarios para la gestión de la información están evolucionando rápidamente; de las listas y fichas en papel, que se preparaban para fines específicos, se ha pasado a sistemas electrónicos de información cada vez más omnipresentes. Por lo tanto, el diseño, la elaboración y la aplicación de sistemas de información judicial puede entenderse mejor como un proceso continuo.

Aunque el esfuerzo inicial requiere una cantidad considerable de fondos y recursos de apoyo para la planificación, el diseño, el ensayo y la aplicación de los sistemas, su éxito a largo plazo exige un compromiso permanente de recursos para el mantenimiento periódico, las actualizaciones y la sustitución cíclica del equipo y los programas informáticos. La formación inicial y la formación permanente es otro punto que conviene examinar cuidadosamente tanto cuando se introducen nuevas aplicaciones en los tribunales, como cuando se nombran nuevos jueces y se contratan nuevos funcionarios. Por último, pero no por ello menos importante, es necesario prestar especial atención a la calidad de los datos introducidos en el sistema, la cual en muchos casos es tan deficiente que el funcionamiento del sistema se resiente. Es preciso ser cuidadosos y coherentes al ingresar los datos, y recurrir a instrumentos como los diccionarios comunes de datos, a fin de crear bases de datos fiables y eficaces. En general, es necesario aumentar la cantidad de recursos dedicados a esas tareas.

Recuadro 26. Sugerencias para una estrategia de desarrollo de la TIC a largo plazo

Se recomienda a todo sistema judicial que esté pensando en introducir instrumentos electrónicos en sus sistemas de gestión de la información, que proceda a hacerlo lentamente y en forma consciente. La primera etapa consiste en examinar el proceso de funcionamiento del sistema manual de información sobre las causas, e introducir los cambios necesarios para que sea eficiente y más sencillo a fin de poder automatizarlo más fácilmente. A continuación, habría que trabajar con expertos técnicos para crear y ensayar un modelo de seguimiento de las causas en el cual los datos estadísticos y de otro tipo, que normalmente se ingresan en una variedad de registros judiciales en papel, se ingresan en este caso en una base de datos única e integrada sobre las causas. Una vez que el sistema se ha diseñado, instalado y perfeccionado, la dependencia técnica responsable de él puede comenzar a introducir mejoras que amplíen su capacidad y lo hagan más útil para los usuarios internos y externos.

Recuadro 26. (continuación)

Una vez que se haya implementado plenamente una aplicación automatizada de seguimiento de las causas, el tribunal puede pasar a la etapa siguiente del proceso de automatización en etapas múltiples, que podría consistir en la gestión automatizada de las causas. En esa etapa, se ingresan en el sistema nuevas categorías de información sobre las causas para dar a los jueces y el personal más detalles sobre el estado de las causas y sobre los actos relacionados con estas. La próxima etapa puede consistir en el escaneo de las sentencias judiciales y su inclusión en una base de datos muy bien organizada y consultable. A esa etapa podría seguirle otra en la que el personal del tribunal escanearía todos los documentos de cada causa a fin de crear un expediente electrónico. La siguiente etapa puede consistir en la experimentación con un servicio de notificaciones electrónicas mediante el cual los avisos del tribunal, en lugar de ser entregados personalmente por un ujier o por correo certificado, se transmiten por correo electrónico o por mensaje de texto. Dependiendo de la rapidez con la que un tribunal desee proceder, algunas de esas etapas se podrían fusionar. La clave del éxito está en velar por que cada una de las etapas se planifique y diseñe con cuidado, que los fondos públicos necesarios para cada etapa se hayan comprometido, y que los jueces y el personal reciban la orientación y formación necesarias.

8. Conclusiones y recomendaciones

Como consecuencia del aumento de la actividad judicial en todo el mundo, las nuevas ideas sobre la gestión pública, la globalización, las restricciones presupuestarias y el aumento de los debates sobre la eficiencia y la eficacia de la justicia, los temas de la gestión de las causas y de los tribunales han cobrado más importancia en la formulación de las políticas judiciales. Ese hecho ha puesto en tela de juicio la representación tradicional de la organización general de los tribunales y los procedimientos judiciales, en la que la gestión de las causas y la gestión de los tribunales se consideran tareas de menor importancia desempeñadas por los empleados en apoyo de las decisiones de los jueces. Varias técnicas de gestión de causas sirven cada vez más de apoyo a la prestación de servicios judiciales. Desde la presentación de la demanda hasta la decisión definitiva, las técnicas de gestión de causas se están convirtiendo en instrumentos estratégicos utilizados para asegurar la eficacia y eficiencia de la justicia y el respeto de los calendarios judiciales, así como para reunir información relacionada con las causas y ponerla a disposición de los usuarios, y aumentar en esa forma la transparencia del funcionamiento de los tribunales. Por último, las técnicas de gestión de causas han modificado el papel de los funcionarios administrativos y de los jueces, ya que la participación activa de estos últimos es necesaria para una gestión eficaz de los procedimientos judiciales⁴⁶.

Al mismo tiempo, la TIC ofrece a los sistemas judiciales múltiples posibilidades de reconfigurar y mejorar el funcionamiento de los tribunales y los valores judiciales fundamentales, como la transparencia, la rendición de cuentas, los calendarios, el acceso a la justicia y la información. Sin embargo, la TIC no es una solución rápida y fácil. Es una empresa compleja que los funcionarios judiciales superiores deben planificar cuidadosamente y sostener a largo plazo.

⁴⁶Solomon, M., y Somerlot, D. (1987). *Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the Future*. Chicago: American Bar Association. Mahoney, B. (1988). *Changing Times in Trial Courts*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts. CEPEJ. (2006). *Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings*. euromed-justice.eu/files/repository/20090706165605_Coe.CompendiumofBstpracticesontimemanagementofjudicialproceeding.doc.pdf; [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2006\)13&Sector=secdG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2006)13&Sector=secdG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6).

Habida cuenta de los grandes trastornos que producen los cambios, la implementación de la TIC y de los sistemas de gestión de causas y gestión de los tribunales es una empresa riesgosa y que presenta problemas. Se trata, no obstante, de dificultades estratégicas que los sistemas judiciales bien administrados deben poder superar.

- Los sistemas de justicia pueden adquirir una ventaja importante si adoptan los principios y las técnicas de gestión de las causas y de los tribunales.
- Los sistemas de información judicial (como los registros, los archivos, los sistemas de seguimiento y gestión de las causas) deben:
 - a) estar bien organizados,
 - b) ser mantenidos en un lugar suficientemente seguro por los oficiales judiciales,
 - c) ser accesibles para quienes tienen derecho a acceder a ellos,
 - d) estar en condiciones de reunir datos coherentes, normalizados y actualizados.
- Todos los oficiales judiciales deben tener fácil acceso a las sentencias (jurisprudencia), ya sea en forma manual o electrónica, tanto a nivel nacional como internacional.
- Las principales normas y directrices que gobiernan la gestión de las causas y de los tribunales son las mismas para los sistemas tradicionales y los sistemas electrónicos.
- Los sistemas de distribución de causas pueden ser:
 - a) aleatorios o deliberados,
 - b) automatizados o administrados por operadores,
 - c) oficiosos u oficiales, o
 - d) rígidos o flexibles.
- Un sistema de distribución aleatoria de las causas es aconsejable en los sistemas judiciales afectados por problemas de corrupción y en los que el público tiene poca confianza.
- Un sistema de distribución flexible de las causas ayuda al tribunal a adaptarse mejor a cualquier cambio imprevisto del volumen de trabajo.
- En todo caso, es importante lograr un alto grado de transparencia interna y externa en la distribución de las causas.
- La participación de los abogados, los colegios de abogados y las oficinas de los fiscales puede facilitar la elaboración y supervisión de los sistemas de distribución de causas.
- Habría que idear estrategias que permitieran hacer frente a los cambios imprevistos del volumen de trabajo (por ejemplo, considerar la posibilidad de utilizar brigadas volantes o prever una competencia territorial flexible).
- Los tribunales deben seguir y controlar activamente la evolución de las causas, desde que se inician hasta que se celebra el juicio o se dicta algún tipo de resolución o, en su caso, hasta que se resuelve cualquier incidencia posterior.
- La adopción eficaz de las técnicas y prácticas de gestión de causas permite utilizar en forma más eficiente los recursos del sistema judicial y, por consiguiente, reducir los costos de funcionamiento de la justicia.
- Los jueces y el personal de los tribunales deben participar activamente en la gestión del flujo de procedimientos judiciales.
- Para ser eficaz, la adopción de técnicas de gestión de causas requiere la introducción de cambios difíciles relacionados con la identidad profesional de los jueces y los abogados y, por lo tanto, la formulación de estrategias claras de gestión del cambio.

- El control que ejerce el tribunal sobre las causas entraña la aplicación de dos principios básicos, a saber, la intervención temprana del tribunal y el control permanente de este sobre la marcha de las causas.
- La TIC puede apoyar las técnicas de gestión de causas, pero la gestión de causas se puede realizar también con ayuda de instrumentos más tradicionales.
- Los tribunales deberían considerar la posibilidad de adoptar sistemas de gestión diferenciada de las causas a fin de disponer de varias vías procesales sobre la base de criterios como los siguientes:
 - a) El grado de atención que necesitan por parte de los jueces y los abogados,
 - b) La cuantía de la causa,
 - c) Las características del procedimiento, y
 - d) Las cuestiones jurídicas involucradas.
- Al adoptar un sistema de gestión de causas, los jueces deben estar preparados para presidir y adoptar medidas adecuadas para velar por que:
 - a) Todas las partes estén preparadas para actuar,
 - b) El juicio se inicie en la fecha prevista,
 - c) Todas las partes tengan la misma oportunidad de presentar pruebas, y
 - d) El juicio avance hacia su conclusión sin interrupciones innecesarias.
- La fijación de plazos para los procedimientos es una condición necesaria para comenzar a medir y comparar las demoras en la tramitación de la causa.
- Los sistemas de gestión de causas deben estar apoyados por programas de formación bien concebidos.
- La colaboración entre los diferentes organismos y partes interesadas es útil para el diseño y la puesta en práctica de la gestión de causas porque:
 - a) Ayuda a crear un espíritu de compromiso entre los principales participantes,
 - b) Crea un entorno adecuado para la elaboración de políticas innovadoras, y
 - c) Destaca que la responsabilidad de tramitar las causas con puntualidad incumbe no solo a los tribunales sino también a otros participantes.
- La tecnología ofrece la oportunidad de reconfigurar el funcionamiento de la justicia, pero no es posible aprovecharla sin introducir cambios complejos a nivel procesal, institucional y cultural.
- La introducción de la TIC entraña el riesgo de realizar grandes inversiones con escaso impacto.
- Se aconseja a los funcionarios judiciales que contemplan la posibilidad de implementar programas de TIC, que realicen un análisis cuidadoso de la viabilidad y de la relación costo-beneficio, con la asistencia de expertos.
- Los sistemas de información judicial deben proporcionar gran cantidad de información, en forma rápida y económica, a una amplia gama de usuarios.
- La información y la documentación de los tribunales deben mantenerse actualizadas, ser exactas y de acceso rápido y fácil.
- El desarrollo de la TIC requiere:
 - a) Una estructura de gobernanza racional,
 - b) Una infraestructura tecnológica sólida,

- c) Cambios jurídicos y de procedimiento focalizados,
 - d) Un compromiso duradero y una inversión a largo plazo,
 - e) Una función rectora firme por parte de los jueces,
 - f) El mantenimiento, la actualización y el reemplazo periódico del equipo y los programas informáticos,
 - g) Formación inicial y permanente,
 - h) La simplificación normativa, así como la introducción de cambios institucionales, y la revisión del proceso de funcionamiento del sistema manual de gestión de causas,
 - i) Una gestión cuidadosa y coherente de los datos, y
 - j) El compromiso a largo plazo de los órganos de financiación.
- El desarrollo de la TIC se debe planificar sobre la base de un enfoque gradual y continuo.

IV. ACCESO A LA JUSTICIA Y A LOS SERVICIOS JURÍDICOS

1. Introducción

El derecho a la representación legal, especialmente de los acusados en los juicios penales, es ampliamente reconocido como un componente fundamental del derecho a un juicio imparcial. Las garantías legislativas de ese derecho se pueden encontrar en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como en las constituciones y leyes nacionales. A pesar de esas garantías, hay una serie de obstáculos estructurales e institucionales que impiden la prestación de asistencia letrada a las personas desfavorecidas y el acceso de estas a la justicia, en particular en muchos países en desarrollo.

El acceso a la justicia suele estar fuera del alcance de las personas desfavorecidas en razón del costo y de las distancias que deben recorrer. Con frecuencia no se dispone de asistencia letrada gratuita proporcionada por el Estado, y en muchos países el número de abogados que ejerce la profesión es reducido. Aun cuando existen oficinas de asistencia letrada y abogados, la gran mayoría de ellos se encuentra en la capital y en otras ciudades importantes y generalmente no están al alcance de las poblaciones rurales. Además, los ciudadanos que viven en zonas alejadas carecen de los recursos necesarios para desplazarse hasta una ciudad para acceder a las instituciones jurídicas y judiciales oficiales, y deben sufragar otros gastos como los derechos asociados a la utilización del sistema oficial de justicia. Además de esos obstáculos, los ciudadanos tal vez opten por no utilizar el sistema oficial porque los tribunales son ineficientes o los procedimientos son engorrosos y requieren múltiples comparecencias ante el tribunal para resolver controversias de menor cuantía, o los ciudadanos tal vez tengan la impresión de que los tribunales son corruptos o prejuiciados. De modo que, por una razón u otra, una parte importante de la población de los países en desarrollo no puede o no quiere utilizar el sistema judicial oficial para resolver sus agravios.

Al mismo tiempo, si bien los mecanismos de solución de controversias tradicionales o de base comunitaria pueden permitir un acceso fácil y económico a la justicia, esas instituciones judiciales oficiosas tampoco están libres de deficiencias. A veces tienden a presionar indebidamente a las partes para que lleguen a una solución amistosa incluso si se trata de causas penales, y debido a que están estrechamente vinculadas a la comunidad, tienden a favorecer a la parte social y económicamente más poderosa.

Aunque abundan los problemas, existe también un sinnúmero de soluciones, entre ellas el fortalecimiento de los sistemas judiciales oficiosos y tradicionales y los centros para la solución alternativa de controversias, y la introducción de mecanismos anexos o vinculados a los tribunales. Desde el punto de vista del usuario, el acceso a la justicia también incluye la administración de justicia en un idioma que el litigante pueda comprender, lo que impone al Estado la obligación correspondiente de proporcionar servicios de interpretación. Además, debido a que la impresión que tiene el público del sistema judicial está predeterminada, en gran medida, por la experiencia personal de los usuarios, sería

necesario que los tribunales fueran más abiertos, transparentes y orientados al cliente con el fin no solo de mejorar el acceso a la justicia sino de mejorar la imagen y la eficacia del sistema judicial⁴⁷.

El acceso efectivo a la justicia también comprende el acceso a los servicios jurídicos, lo que exige que los reformadores centren la atención en iniciativas como el suministro de asistencia letrada en causas penales, civiles y administrativas, y el establecimiento de asistencia letrada gratuita, y la creación de consultorios jurídicos universitarios y de programas de asistencia parajurídica⁴⁸. Estos mecanismos son fundamentales para garantizar a todos los ciudadanos, en particular los pobres y los grupos desfavorecidos, el acceso a la justicia, es decir, la capacidad de solicitar y obtener una reparación por conducto de las instituciones judiciales oficiales y oficiosas, de conformidad con las normas de derechos humanos⁴⁹.

2. Sistemas de justicia tradicionales e informales

Los mecanismos tradicionales de solución de controversias son ampliamente utilizados a nivel local en gran parte del mundo en desarrollo. Al parecer, desde el punto de vista geográfico esos sistemas de justicia tradicionales están concentrados principalmente en África, el Oriente Medio, Asia Oriental y Meridional, el Pacífico y América del Sur; y en muchos países de esas regiones, los sistemas de justicia tradicionales resuelven entre el 80% y el 90% de todas las controversias⁵⁰. En algunos casos, los sistemas de justicia tradicionales tal vez sean el único método de solución de controversias de que se dispone, especialmente en muchos países que salen de conflictos o en países con una población rural considerable, lo que, a corto plazo, podría significar que las reformas centradas en el sistema judicial oficial fueran menos apropiadas para atender a las necesidades inmediatas de acceso a una justicia imparcial y eficiente. En otros contextos, los sistemas oficiosos y tradicionales se utilizan conjuntamente con los mecanismos oficiales de solución de controversias y no en lugar de estos, a menudo como requisito previo para entablar una acción en el tribunal de justicia oficial⁵¹.

La prevalencia de los mecanismos de justicia tradicionales sugiere que, en comparación con los sistemas judiciales oficiales, los sistemas tradicionales ofrecen diversos beneficios que suelen hacerlos más atractivos para las comunidades locales. En particular, esos sistemas: a) son más accesibles desde el punto de vista físico y financiero que los tribunales

⁴⁷Es importante recordar, sin embargo, que las opiniones de los que no han tenido una experiencia personal directa con el sistema judicial están determinadas por factores externos, como los informes de los medios de comunicación, los debates políticos, o las conversaciones con parientes o amigos que sí han tenido esa experiencia personal.

⁴⁸Aunque esas iniciativas no están relacionadas directamente con la reforma judicial, es indudable que los tribunales se cuentan entre los principales beneficiarios, ya que los litigantes que acuden a ellos estarían mejor informados acerca de sus derechos y recursos legales, lo que redundaría en una mayor eficacia judicial y en una mejora de la impresión que tiene el público acerca de la imparcialidad del sistema judicial.

⁴⁹PNUD, *Programming for Justice: Access for All: A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice 5* (2005).

⁵⁰PNUD, *Doing Justice: How Informal Justice Systems Can Contribute 5*, 15 (2006).

⁵¹En los Emiratos Árabes Unidos, por ejemplo, los litigantes en prácticamente todas las causas civiles que no sean juicios de familia, salvo aquellas en las que es parte el Gobierno, están obligados, antes de entablar la acción ante el tribunal, a someter sus controversias al comité local de reconciliación y solución. Esos comités, integrados por un juez y dos jefes tribales árabes, programan una sesión de mediación con las partes para tratar de resolver el diferendo y evitar la necesidad de recurrir a un tribunal oficial. La utilización de los ancianos de las tribus constituye una antigua y respetada tradición de las comunidades árabes de tratar primero de solucionar las controversias mediante procedimientos de mediación oficiosos cuyo objeto es ayudar a las partes a llegar a un acuerdo. Solo si el intento de mediación fracasa se permite a las partes registrar la causa en un tribunal. La ley permite a los litigantes solicitar que se renuncie al requisito de mediación si ya han llegado a la conclusión de que el asunto no se presta a la mediación. Existe una disposición similar en el sistema judicial de la Arabia Saudita.

oficiales, que están muy alejados de la zona en que se encuentran los usuarios locales; b) permiten resolver las controversias en una etapa temprana, antes de que se conviertan en conflictos graves; c) generalmente se basan en costumbres locales conocidas y utilizan el idioma local; d) se basan en decisiones adoptadas por personas que gozan de confianza dentro de la comunidad, las cuales procuran reconciliar a las partes y lograr consenso entre ellas, en lugar de imponerles un castigo; y e) evita muchas de las complejidades y formalidades procesales que caracterizan al sistema oficial de justicia. Además, el intento de trasladar numerosas controversias locales a sistemas judiciales incipientes, sobrecargados de trabajo o faltos de recursos suficientes, podría dar origen a atrasos en la tramitación de las causas y a demoras que obstaculizan el avance de la justicia. En cambio, los sistemas de justicia tradicionales, si se dispone de ellos, pueden ayudar a economizar recursos presupuestarios y descongestionar el sistema judicial oficial, al ocuparse de controversias civiles menores y delitos menos graves. De hecho, las normas de procedimiento oficiales de varios países establecen la cuantía mínima de las causas civiles y la pena mínima de los delitos de que pueden conocer los tribunales ordinarios. Por último, los sistemas tradicionales de solución de controversias con frecuencia se prefieren a los sistemas oficiales simplemente como resultado de la desconfianza de gran parte de la población respecto del proceso judicial, lo que tal vez se deba al desconocimiento de la complejidad de los procedimientos jurídicos, a la impresión de que los jueces son corruptos y que están predispuestos en contra de los pobres y las minorías, y a la convicción de que el sistema judicial oficial defiende exclusivamente los intereses de los ricos.

Aunque los mecanismos tradicionales y oficiosos de solución de controversias son útiles para lograr justicia en términos más generales, no están exentos de defectos. De hecho, a veces adolecen de los mismos defectos que los sistemas oficiales, entre ellos, la falta de mecanismos de rendición de cuentas, lo que da lugar a problemas de corrupción, parcialidad, favoritismo y nepotismo; la conciencia pública escasa o inexistente de sus procedimientos; la formación insuficiente de los encargados de adoptar las decisiones; y demoras ocasionales. Los sistemas de justicia tradicionales están expuestos además a otros problemas graves, como la falta de sensibilidad y la discriminación en razón del género y la clase social, lo que se traduce en un trato injusto de las mujeres y los pobres; y la aplicación de sanciones que violan las normas internacionales de derechos humanos y las disposiciones legales oficiales del país. Por último, dado que su competencia suele ser limitada, los foros oficiosos son inadecuados para dirimir ciertas controversias que sería necesario someter a las vías oficiales.

Teniendo en cuenta esas posibles deficiencias, es fundamental que toda iniciativa encaminada a reforzar la integridad y la capacidad del sistema judicial se complemente con las medidas correspondientes relativas al sistema judicial tradicional y oficioso. Las recientes intervenciones eficaces que tenían por objeto fortalecer los sistemas tradicionales de justicia en distintas partes del mundo se centraron en cuestiones como el fortalecimiento institucional, la creación de conciencia, la sensibilización sobre las cuestiones de género y la promoción de la rendición de cuentas, si bien esta no es una lista exhaustiva de los posibles puntos de partida de una reforma. Los esfuerzos desplegados para reforzar la integridad y la capacidad de los sistemas judiciales tradicionales han resultado particularmente eficaces en los países con entornos políticos desfavorables o en los que no había apoyo para las reformas por parte de los principales interesados gubernamentales⁵², así

⁵²Algunos de los ejemplos más fructíferos de la programación relativa a los sistemas judiciales oficiosos son el sistema de justicia de los barangays de Filipinas y las modificaciones introducidas por las organizaciones no gubernamentales a los sistemas de *shalish* (mediación) en Bangladesh. Si bien las iniciativas de las ONG tienen más probabilidades de dar resultado en los países con una comunidad de ONG dinámica, su éxito puede ayudar a estimular la adopción de medidas futuras por parte del Gobierno. Por ejemplo, en Filipinas, el Programa de Acción para la Reforma Judicial incluye actualmente entre sus componentes el fortalecimiento institucional del sistema judicial de los barangays.

como en los países que salen de un conflicto. Las enseñanzas extraídas de esas actividades indican que las reformas pueden ser más fáciles de iniciar o mantener y pueden producir efectos más cuantificables a corto plazo. Un ejemplo reciente sobre Guatemala parece ser particularmente instructivo a este respecto.

Recuadro 27. Centros comunitarios de medios alternativos de arreglo de controversias en Guatemala

Tras el fin de la guerra civil en Guatemala en 1996, el país trató de reforzar la confianza pública en el sistema judicial mediante la introducción de programas que tenían en cuenta los valores y objetivos de los diversos grupos étnicos y culturales del país. Una de las iniciativas tiene por objeto reforzar los Centros de Justicia de todo el país a fin de ayudar a que el sistema judicial funcione a nivel local.

Desde su creación en 1999, los Centros de Justicia han sido un instrumento viable para restablecer el estado de derecho en el país. Los primeros Centros de Justicia se concentraron en el establecimiento de sistemas de seguimiento de los asuntos judiciales, la formación y la reorganización administrativa. Esas actividades se ampliaron posteriormente, con el objetivo de aumentar la aplicación del derecho consuetudinario y de técnicas oficiosas de solución de las controversias. Desde 2001, la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia estableció 16 centros comunitarios de resolución alternativa de conflictos en ocho departamentos para ayudar a consolidar y aumentar el uso de métodos alternativos de solución de controversias. Si bien la participación es voluntaria, los centros facilitan y fomentan la mediación en una gran variedad de litigios de carácter penal, civil, de familia y laboral, y permiten a las personas desfavorecidas, las mujeres, los niños y los pueblos indígenas de siete grupos lingüísticos y étnicos distintos acceder gratuitamente a la justicia. Habida cuenta de que los tipos de conflictos y los métodos consuetudinarios de solución de controversias varían entre los distintos departamentos de Guatemala, se alienta a cada Centro de Justicia a crear un modelo de centro comunitario de resolución alternativa de conflictos que refleje la identidad cultural singular de la comunidad a la que presta servicios. Sin embargo, se garantiza la rendición de cuentas mediante la presentación de informes periódicos a la Secretaría, que además realiza visitas de evaluación a cada centro.

Para asegurar el éxito del programa, los encargados de su ejecución tomaron medidas para aumentar la aceptación de un centro de resolución alternativa de conflictos en la comunidad y entre los dirigentes políticos. Además de llevar a cabo extensas campañas de información y en los medios de comunicación para sensibilizar a la comunidad, los organizadores de los centros alentaron a la comunidad a participar en la planificación de estos, capacitaron a los dirigentes locales en materia de servicios de resolución alternativa de conflictos y permitieron que los miembros de la comunidad participaran en la selección de los mediadores de los centros. Como resultado, aumentó la participación de las autoridades y las instituciones locales en la resolución de los conflictos y la remisión de casos. Mediante la creación de redes con otros grupos de mediación comunitaria, los mediadores de los centros establecieron líneas de comunicación y de intercambio de información indispensables con los mediadores locales, los cuales participaron en programas de formación conjuntos. Los coordinadores regionales que supervisan los servicios de los centros ampliaron aún más esa red de servicios para ayudar a consolidar los servicios de mediación locales. Como resultado de ello, los funcionarios y directores de otros grupos de mediación se unieron a los mediadores de los centros a fin de establecer una junta directiva de mediadores de la zona y promover la eventual institucionalización de los centros de resolución alternativa de conflictos en todo el país.

En la actualidad, hay centros de resolución alternativa de conflictos en 12 aldeas y un municipio, que abarcan 178 comunidades y benefician a más de 100.000 personas. Los centros han logrado resolver los conflictos mediante acuerdos entre las partes en aproximadamente el 80% de los casos que han tratado, y el 80% de esos acuerdos se han hecho cumplir^a. Además, los centros han demostrado ser sostenibles, pues la mayoría de ellos sigue funcionando incluso después de terminada la financiación del programa con fondos extranjeros^b.

^aChecchi & Co. Consulting, Inc., "Guatemala Justice Program 1999-2004: Final Report", págs 29 a 31 (2004).

^bEl éxito del modelo de Centro de Justicia de Guatemala ha impulsado a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a incorporar el concepto en sus programas de reforma del estado de derecho y la justicia en otros países de la región, como Colombia, El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia.

Los métodos oficiosos de solución de controversias no consisten necesariamente en mecanismos tradicionales y comunitarios. Los métodos alternativos oficiales o sancionados por el Estado, que son establecidos por el Gobierno y pueden estar afiliados a los tribunales o a otras entidades gubernamentales⁵³, pueden constituir un complemento muy eficaz (pero no un sustituto) de los procedimientos judiciales oficiales. Al igual que los sistemas de justicia tradicionales examinados anteriormente en esta sección, los mecanismos oficiales de resolución alternativa de conflictos pueden adolecer de una serie de problemas, como la frecuente imprevisibilidad de las decisiones adoptadas, la falta de imparcialidad de los mediadores, la falta de directrices procesales y normas de conducta claras para los mediadores, y las dificultades de ejecución de las decisiones. No obstante, esos mecanismos son más rápidos y más eficaces en función de los costos que los procedimientos judiciales oficiales, y han sido utilizados eficazmente como estrategia de reducción de las causas pendientes acumuladas en varios contextos⁵⁴. Con frecuencia esos mecanismos resultan menos intimidatorios para el público que los tribunales ordinarios y gozan de mayor confianza y mayor respeto por parte del público. Además, permiten a los grupos desfavorecidos acceder más fácilmente a la justicia y evitar los mecanismos oficiales ineficientes y desprestigiados.

⁵³Los modelos oficiales básicos de resolución alternativa de conflictos son la negociación, la conciliación, la mediación y el arbitraje. Los mecanismos de resolución alternativa de conflictos conectados a los tribunales o anexos a los tribunales son los procesos vinculados oficialmente al sistema de justicia del Estado; sus servicios son autorizados, ofrecidos, utilizados y remitidos por el sistema judicial, o se basan en este. El término incluye los programas basados en los tribunales y los asuntos remitidos por los tribunales a ciertos servicios privados de resolución alternativa de conflictos. Las decisiones adoptadas mediante esos mecanismos se pueden ejecutar como órdenes judiciales. En una de las formas más comunes de resolución alternativa de conflictos vinculada a un tribunal, el arbitraje anexo a un tribunal, uno o más árbitros, generalmente abogados, dictan una resolución no vinculante sobre el fondo del asunto después de haber oído a las partes en una audiencia rápida. La decisión del árbitro se refiere únicamente a las cuestiones de derecho controvertidas y aplica las normas jurídicas. Cualquiera de las partes puede rechazar la resolución no vinculante y entablar un juicio; a veces, se puede imponer al apelante cuya posición no haya mejorado con el proceso, la obligación de pagar las costas, a modo de sanción. Véase Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Alternative Dispute Resolution Practitioners' Guide*, apéndice A, págs. 2 y 3 (marzo de 1998).

⁵⁴En los Estados Unidos de América, por ejemplo, la Ley de reforma de la justicia civil de 1990 exige que todos los tribunales de distrito federales elaboren un plan para reducir los costos y las demoras en la tramitación de los juicios civiles, lo que llevó a la mayoría de los tribunales a autorizar o establecer alguna forma alternativa de resolución de los conflictos. En Nepal, el PNUD ayudó a los tribunales de distrito a organizar "ferias de solución de controversias" en las que múltiples causas judiciales pendientes se resolvían simultáneamente con ayuda de mediadores capacitados. El éxito obtenido por esos eventos ha llevado a la creación de centros de mediación permanentes y a la modificación de las normas judiciales con el fin de permitir la remisión de causas a un proceso de mediación.

Recuadro 28. La mediación anexa a los tribunales en los países del Pacífico Sur^a

Antes de la colonización de la mayor parte de los países del Pacífico Sur, todas las controversias se resolvían mediante una gran variedad de técnicas y mecanismos oficiosos. A raíz de la colonización y de la introducción de sistemas oficiales de justicia, surgieron múltiples sistemas paralelos para la solución de las controversias. Ambos sistemas se siguen aplicando en forma generalizada y la capacidad de uno y otro de proporcionar acceso a la justicia tiene elementos positivos y negativos. Los tribunales oficiales de los países del Pacífico Sur reconocen que, en comparación con sus homólogos oficiosos, sus sistemas son costosos y prolongados. También reconocen que los procedimientos son rígidos, complejos y están muy lejos de poseer la flexibilidad de las técnicas oficiosas acostumbradas. Al mismo tiempo, los tribunales del Pacífico Sur reconocen que el sistema oficial está profundamente arraigado, aunque solo sea en la cultura jurídica reciente, y que no desaparecerá.

Por consiguiente, para tratar de conciliar la tradición y la modernidad y de fomentar el conocimiento de los procedimientos judiciales oficiales, muchos tribunales de la región han aplicado, o están en vías de aplicar, sistemas de mediación anexa al tribunal. En los Estados Federados de Micronesia los tribunales supremos de Tonga, Samoa y Kosrae han establecido oficialmente la mediación anexa al tribunal como alternativa al juicio, y el Tribunal Superior de las Islas Salomón, el Tribunal Supremo y el Tribunal Nacional de Papua Nueva Guinea y los Tribunales Supremos de Vanuatu y las Islas Marshall están en vías de formalizar sus propios sistemas.

En los tres países que han implementado sistemas oficiales de mediación, el proceso ha comprendido el establecimiento de normas procesales, órdenes judiciales y sistemas y procesos administrativos; la obtención de asignaciones presupuestarias suficientes; la selección de las personas apropiadas y la formación de estas en materia de competencias y procesos modernos de mediación de conformidad con normas internacionalmente reconocidas; la creación de conciencia y conocimientos públicos; y la ejecución y evaluación de un proyecto piloto. La legislación, las normas procesales y las órdenes judiciales establecen: el proceso de remisión y el momento en que un asunto puede ser objeto de remisión durante el proceso judicial; los tipos de casos que pueden ser objeto de remisión; los costos; quiénes pueden ser mediadores; el carácter no perjudicial de la mediación; los requisitos de confidencialidad; la inmunidad de los mediadores; la forma en que se han de reunir los datos; la forma en que la solución del conflicto será obligatoria para las partes y la forma en que el proceso judicial continuará o finalizará en función del resultado de cada proceso de mediación. También hay procesos judiciales y administrativos que forman parte de la mediación. El proceso judicial consiste en una solicitud de remisión de un asunto a mediación y la fijación de una fecha en que ha de producirse la mediación. El proceso administrativo consiste en el nombramiento de un mediador, el envío de comunicaciones a las partes acerca de la fecha y el lugar de la mediación, el enlace con el mediador designado y la notificación al juez de los resultados. Si la cuestión se resuelve, el juez generalmente dictará un auto de sobreseimiento de la causa en virtud del resultado (confidencial) de la mediación, que será vinculante. Si no se llega a una solución, se informa de ello a los jueces, se envían cartas a las partes y se fija una nueva fecha para el juicio.

Hasta el momento, la mayoría de las causas remitidas a mediación en Tonga se han referido a cobro de deudas, controversias laborales, despidos ilícitos, y guarda y custodia y otras controversias de orden familiar. De los 34 conflictos remitidos al mediador en 2008, 21 fueron resueltos durante la mediación, 8 no fueron resueltos y 5 fueron abandonados antes de que llegaran a manos del mediador. El éxito de la mediación anexa a los tribunales ha sido tal que se han introducido también mecanismos previos al juicio, los mediadores han recibido capacitación en algunas de las pequeñas islas periféricas y el programa se está haciendo extensivo a los asuntos sometidos al Tribunal de Magistrados. Hay tres magistrados (todos ellos expatriados) en el Tribunal Supremo, todos los cuales han informado de que su carga de trabajo se ha reducido considerablemente, lo

que les deja más tiempo libre para ocuparse de cuestiones más complejas. En Samoa y en Kosrae también se han obtenido resultados igualmente favorables con la adopción de la mediación y la capacidad de esta de resolver las controversias con rapidez y facilidad, y de manera económica.

En los tres países, las partes han informado de que el proceso es fácil de entender, de que es participativo y de que se asemeja más a la forma en que se acostumbra a resolver las controversias, al tiempo que inspira confianza en que se respetarán los derechos humanos y el estado de derecho.

^aEl presente estudio de caso fue facilitado por la Sra. Helen Burrows, Directora de Programas Internacionales, Tribunal Federal de Australia.

3. Acceso lingüístico e interpretación judicial

En la gran mayoría de los países, en algún momento comparecerán ante los tribunales personas que no hablan el idioma oficial o administrativo. En muchos estados africanos, por ejemplo, los tribunales utilizan el francés, mientras que los ciudadanos hablan una multitud de lenguas bantúes. En Sudáfrica hay 11 idiomas oficiales: nueve idiomas africanos, además del inglés y el afrikaans, lo que es reflejo de su historia. En Kenya, además del inglés y el swahili utilizados por los tribunales en sus actividades oficiales, hay más de 40 lenguas africanas autóctonas. América Latina se enfrenta a problemas similares, pues la mayoría de los países utiliza el español o el portugués como idioma oficial, pero de todos modos necesitan tener en cuenta lenguas autóctonas como el maya y el quechua, que en algunos países son los idiomas que habla la mayoría de los residentes de las zonas rurales. En los Estados Unidos de América, hay aproximadamente 25 millones de personas mayores de 5 años (casi el 10% de la población) con escaso dominio del inglés, frente a 6,7 millones (el 2,9%) en 1990. Al menos 13 millones de ellas viven en estados que no exigen a los tribunales proporcionar servicios de interpretación en la mayoría de los asuntos civiles, y otros 6 millones viven en estados en los que los litigantes deben pagar por los servicios de interpretación⁵⁵. Aunque el español es, aparte del inglés, el idioma que más se habla en el hogar, el censo de 2000 permitió constatar que en los Estados Unidos de América se hablan más de 380 idiomas o familias de idiomas⁵⁶. Incluso en muchos países europeos hay importantes minorías y grupos lingüísticos que hablan diferentes dialectos de los idiomas oficiales.

La incapacidad de un litigante de entender el idioma utilizado en el tribunal puede crear graves obstáculos para la justicia. Por lo tanto, varios tratados internacionales reconocen el derecho de toda persona a ser informada, en un idioma que comprenda, de la acusación formulada contra ella y a ser asistida por un intérprete si no comprende el idioma empleado en el tribunal⁵⁷. Sin embargo, la interpretación es necesaria no solo para que los acusados de delitos entiendan lo que ocurre en un juicio o una audiencia. Si los tribunales carecen de servicios de traducción o interpretación, posiblemente algunos testigos no puedan

⁵⁵Brennan Center for Justice, “Language Access in State Courts”, pág. 1 (2009); Conference of State Court Administrators, *White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to Justice*, pág. 4 (noviembre de 2007).

⁵⁶Conference of State Court Administrators, *White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to Justice*, pág. 4 (noviembre de 2007).

⁵⁷Véase, por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, a) y f); Convenio Europeo de Derechos Humanos, arts. 5, 2) y 6, 3) a) y e); Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8, 2) a); Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, art. 9, 1).

declarar y algunos documentos no puedan presentarse como prueba. Eso es un problema en la medida en que las pruebas materiales, sean estas eximentes o inculpativas, pueden quedar excluidas del juicio por la sencilla razón de que el tribunal no entiende el idioma en que han sido presentadas.

Por lo tanto, la interpretación en el tribunal y la traducción de los documentos judiciales son esenciales para garantizar a las minorías lingüísticas igualdad de protección ante la ley. Para hacer frente a ese problema, los tribunales deben ante todo tomar conciencia de las necesidades de la comunidad a la que sirven. En las regiones en que una parte considerable de la población habla un idioma minoritario, la mejor solución podría ser llevar a cabo algunas de las actuaciones judiciales en el idioma de la minoría. Y, en los casos en que es improcedente realizar las actuaciones en el idioma de la minoría o en que es necesario que se realicen en un idioma oficial, se necesitarán los servicios de intérpretes judiciales. Algunos sistemas judiciales, como se puede ver en el estudio de caso de Singapur que se analiza a continuación, tienen la capacidad de contratar a intérpretes directamente, impartirles formación y supervisar su trabajo. Con mayor frecuencia, sin embargo, es probable que se deba contratar a intérpretes temporales o independientes. Otra alternativa considerablemente más económica que el despliegue de intérpretes en persona en cada tribunal consiste en agruparlos a nivel central y regional y utilizar la interpretación telefónica para prestar servicios en los tribunales más pequeños y en los tribunales más grandes que necesiten ocasionalmente interpretación en idiomas exóticos que tienen poca demanda⁵⁸.

Lo ideal sería que el tribunal pagara a los intérpretes, porque si se obliga a los litigantes a pagar al intérprete se puede crear un grave obstáculo para la justicia, especialmente si los litigantes son indigentes. Si los recursos del tribunal no son suficientes para pagar servicios de interpretación, se debería establecer algún criterio que garantizara de todos modos el acceso a la justicia a los litigantes que no puedan pagar.

Aun si se dispone de intérpretes pagados por el tribunal, la calidad de la interpretación puede ser un problema. La interpretación judicial requiere un gran dominio del idioma oficial y del idioma minoritario, y exige que el intérprete sea capaz de realizar la interpretación con rapidez y exactitud, de manera que refleje la misma intención y el mismo grado de formalidad que la persona a la que interpreta. Además, la interpretación judicial a menudo se complica por la necesidad de traducir la peculiar terminología jurídica.

Una forma de controlar la calidad consiste en establecer un proceso de certificación, que comprenda un examen de competencia lingüística para intérpretes cualificados. Esa es la solución que se emplea en los Estados Unidos de América, donde 41 de los 50 sistemas judiciales estatales participan en el Consorcio para el Acceso Lingüístico en los Tribunales (denominado hasta hace poco, Consorcio para la Certificación de Intérpretes Judiciales Estatales)⁵⁹. Al aunar los recursos, el Consorcio puede organizar exámenes de competencia oral y escrita en 19 idiomas, y otros 5 están en preparación. El examen y la certificación

⁵⁸La interpretación telefónica se utiliza con mucho éxito en algunos de los distritos federales más grandes y en algunos sistemas judiciales estatales de los Estados Unidos de América, lo que representa un ahorro considerable de recursos de los tribunales. En 2007, 48 tribunales de distrito federales estaban utilizando el programa de interpretación telefónica para prestar servicios en más de 3.600 eventos en 38 idiomas. Al final del ejercicio económico de 2008, el programa al parecer había ahorrado 6,8 millones de dólares en gastos de viaje y contractuales. Véase National Association of Judiciary Interpreters and Translators, "Position Paper: Telephone Interpreting in Legal Settings", art. 1 (febrero de 2009), en: www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf.

⁵⁹Véase www.ncsconline.org/D_Research/CourtInterp/CICourtConsort.html. Además, en el sitio web de la National Association of Judiciary Interpreters and Translators, www.najit.org, figura una gran cantidad de recursos útiles para establecer un programa de interpretación judicial.

de los intérpretes judiciales permiten a los sistemas judiciales instituir normas mínimas de competencia y conocimientos, a la vez que reducir la incertidumbre de los jueces acerca de la capacidad de un intérprete determinado de afrontar las dificultades del oficio. Si no hay un proceso de certificación, los jueces necesitan asegurarse de alguna manera de que un intérprete determinado tiene la competencia necesaria para actuar en la sala de audiencias de un tribunal.

En un estudio realizado recientemente en los Estados Unidos de América se identificaron varias mejores prácticas para organizar un programa de intérpretes de tribunales, que se basan en las obligaciones jurídicas de los Estados, así como en las directrices publicadas por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, las recomendaciones de la Conferencia de Administradores de Tribunales Estatales, y una ley modelo elaborada por el National Center for State Courts⁶⁰. Si bien esas recomendaciones están orientadas a la prestación de servicios de interpretación en asuntos civiles, los sistemas judiciales de países en desarrollo que estén contemplando la posibilidad de establecer programas completos de interpretación pueden adaptarlas de la siguiente manera:

- Poner intérpretes a disposición de todos los litigantes y testigos que no hablen el idioma oficial del tribunal, para lo cual es necesario tener un mandato escrito para la prestación de servicios de interpretación; disponer de normas claras de elegibilidad para gozar de esos servicios; haber establecido un procedimiento claro para apelar de la denegación de los servicios de interpretación; denegar toda renuncia a los servicios de interpretación que no se haya hecho con conocimiento de causa y voluntariamente; e informar a todos los litigantes, los testigos y otras personas, de su derecho a un intérprete durante su primer contacto con un juez o un funcionario del tribunal.
- Facilitar servicios de interpretación gratuitos a los litigantes y los testigos;
- Velar por que los intérpretes sean competentes y actúen de manera apropiada, lo que significa evaluar su capacidad antes del nombramiento y recurrir al uso de intérpretes debidamente certificados; velar por que los intérpretes mantengan su competencia; adoptar y hacer respetar un código de ética⁶¹; velar por que haya un número suficiente de intérpretes competentes en los idiomas para los que se necesitan; permitir a los litigantes y al personal de los tribunales impugnar el nombramiento de intérpretes por razones éticas; implementar un procedimiento disciplinario; y encomendar a una sola oficina o un solo funcionario del sistema judicial la responsabilidad de aplicar y supervisar el programa de intérpretes judiciales.
- Velar por que los jueces y los funcionarios de los tribunales que entren en contacto con los litigantes o los testigos que no hablan el idioma oficial, actúen con propiedad y profesionalidad.
- Velar, en la medida de lo posible, por que las personas que no hablan el idioma oficial reciban el mismo trato que los demás participantes en el tribunal.

⁶⁰Brennan Center for Justice, “Language Access in State Courts”, págs. 11 a 33 (2009).

⁶¹Véase un ejemplo de código de ética en National Association of Judiciary Interpreters and Translators, “Code of Ethics and Professional Responsibilities”, http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15_403_707. El Código es vinculante para todos los miembros de la Asociación y consta de ocho breves preceptos, a saber, exactitud; imparcialidad y conflicto de intereses; confidencialidad; restricciones del ejercicio de la profesión; protocolo y comportamiento; mantenimiento y mejora de las competencias y los conocimientos; descripción exacta de las credenciales; e impedimentos al cumplimiento del Código.

Recuadro 29. Servicios de interpretación judicial en Singapur

La isla de Singapur está situada al centro de una región en que hay gran diversidad de idiomas. Desde su fundación como puerto libre en 1819, Singapur ha atraído a comerciantes e inmigrantes procedentes de Malasia, Indonesia, China y la India. Sin embargo, debido a que era una colonia británica, los tribunales de Singapur utilizaban el inglés en sus actuaciones. Después de que Singapur obtuviera la independencia en 1965, el inglés, el malayo, el mandarín y el tamil fueron designados idiomas oficiales, pero el inglés sigue siendo el principal idioma de los asuntos administrativos y se sigue utilizando en los tribunales. Aunque el inglés ha sido promovido por el Gobierno y se utiliza en las escuelas, solo el 23% de los residentes de Singapur lo utiliza como idioma principal en el hogar. El 35% de los residentes habla mandarín, el 14% habla malayo, el 3,2% habla tamil y el 21,6% habla otros dialectos chinos (como hokkien, cantonés y teochew). Esa diversidad de idiomas puede crear graves obstáculos al acceso a los tribunales para los residentes no anglófonos, especialmente durante los procesos judiciales cuya compleja terminología jurídica puede resultar difícil de entender y traducir.

Para resolver ese problema, el sistema judicial estableció servicios de traducción e interpretación para el Tribunal Supremo y los Tribunales del Estado. En el Tribunal Supremo, se creó una sección de intérpretes en el marco de la Dirección de Planificación Institucional. Actualmente la sección emplea a 22 intérpretes que prestan servicios en forma gratuita a los litigantes que hablan mandarín, hokkien, teochew, cantonés, hainanés, hakka, hockchew, shanghainés, malayo, javanés, boyanés, tamil y malayalam. Además, la sección de intérpretes traduce documentos entre el inglés y el chino, el malayo, el tamil y el malayalam mediante el pago de honorarios. Los intérpretes se ponen a disposición de quienes los necesitan, independientemente de su capacidad económica. Los servicios de interpretación y de traducción se pueden solicitar en línea, en el sitio web del Tribunal Supremo.

En los Tribunales del Estado también se prestan servicios de interpretación del mandarín, el hokkien, el cantonés, el teochew, el hakka, el hainanés, el hockchew, el malayo, el tamil, el malayalam, el punjabi, el indostano y el urdu. Además, los intérpretes de los Tribunales del Estado han compilado glosarios de términos jurídicos de uso común y su correspondiente traducción al malayo y el mandarín; los glosarios se han puesto a disposición del público en el sitio web de los Tribunales del Estado.

Habida cuenta de que Singapur es un centro internacional de comercio y transporte marítimo, el servicio de interpretación judicial no siempre puede proporcionar por sí solo servicios de interpretación a todos los litigantes. Cuando se necesitan servicios de interpretación para otros idiomas, el personal de los tribunales ayuda a los litigantes a encontrar intérpretes aprobados de terceros. Mediante la combinación de un servicio de intérpretes interno y la colaboración con organizaciones externas, los tribunales de Singapur están logrando que sus actuaciones judiciales sean accesibles para su propia y heterogénea ciudadanía y para el resto del mundo.

4. Orientación al cliente

El concepto de orientación al cliente comprende tres aspectos de la satisfacción del cliente relacionados entre sí, a saber, el acceso efectivo a los tribunales, la calidad de los servicios al cliente y la rendición de cuentas por el incumplimiento de las normas sobre prestación de los servicios.

El acceso a los tribunales se inicia antes de la llegada de un visitante al vestíbulo del tribunal y comprende el establecimiento de un horario de atención ampliado o no tradicional para reducir las consecuencias económicas negativas para los clientes; la facilidad

con que se encuentra el servicio apropiado, lo que se puede lograr mediante la inclusión de los tribunales en las guías telefónicas o en línea y mediante la amplia difusión de guías de los tribunales o de mapas nacionales en los que se indique la forma de llegar a los tribunales; y la instalación de dispositivos adecuados para las personas con discapacidad. Se debería instar a los países que emprenden la construcción de nuevos edificios para los tribunales a que los ubiquen cerca de los centros de transporte, para aliviar la carga que supone para los menos afortunados el viaje de ida y vuelta. Algunos tribunales elevan el principio de accesibilidad al siguiente nivel mediante la introducción de innovaciones como los programas de “justicia sobre ruedas” o tribunales nocturnos itinerantes, las conferencias telefónicas y las videoconferencias⁶² o la celebración de audiencias preliminares en espacios de tertulia en línea.

Los locales de los tribunales se deberían diseñar y gestionar desde el punto de vista de los clientes. Por lo tanto, al entrar a un tribunal, el cliente debería encontrar ayuda de inmediato para poder orientarse dentro del edificio. Eso se puede lograr mediante una señalización centralizada y fácil de leer; la colocación de las guías de orientación, los horarios, las listas de las causas y la asignación de las salas en lugares visibles para el público; y la disponibilidad inmediata de empleados del tribunal para responder a las preguntas de los usuarios cotidianos, proporcionar orientación a los litigantes y servir de interfaz oficial con los medios de comunicación. Los tribunales también deberían procurar ofrecer servicios de conserjería y de relaciones públicas muy cerca de las puertas de entrada y establecer centros oficiales de servicios y recursos para el cliente mediante la creación de una ventanilla única de prestación de servicios. Otra posibilidad es introducir programas de voluntarios, en que los miembros de la comunidad se prestan para servir de contacto inicial para el público que entra al edificio de los tribunales⁶³. Esos programas ofrecen el doble beneficio de mejorar el servicio a los clientes y fomentar la participación de la comunidad en la administración de justicia. Además, los edificios de los tribunales deberían ser seguros y limpios y resultar convenientes para los usuarios al ofrecer zonas de espera cómodas, espacio suficiente para que el público llene formularios y lleve a cabo negociaciones, y comodidades para los tipos especiales de usuarios, como los niños, los testigos y las víctimas, las personas con discapacidad y los litigantes *pro se*.

El acceso a los tribunales se hace imposible en la práctica si los clientes no saben cómo usar el sistema. Por consiguiente, es fundamental que los tribunales les proporcionen formularios e instrucciones estándar y fáciles de usar; que faciliten información clara y precisa sobre los tipos de causas de que conocen, las políticas y los procedimientos de funcionamiento y los derechos que se deben pagar por presentar una demanda (por ejemplo, mediante Internet o sistemas telefónicos automatizados); y que mantengan un sistema eficiente de atención de las solicitudes comunes (por ejemplo, estableciendo direcciones de correo electrónico para atender a las consultas de los clientes y publicando en línea listas de las preguntas más frecuentes). Singapur, por ejemplo, estableció el concepto de “tribunal de puertas múltiples” en 1998, que reconoce que hay varias “puertas de

⁶²Por ejemplo, los servicios de videoconferencias utilizados en los tribunales de primera instancia de Singapur permiten a las víctimas de violencia doméstica que buscan asesoramiento en los centros comunitarios de servicios familiares participantes solicitar órdenes de protección sin tener que acudir a los tribunales. Las videoconferencias también se utilizan para aumentar la eficiencia de las divisiones de justicia penal y de menores, mediante la tramitación de fianzas, la celebración de audiencias preliminares y de conferencias con los agentes de libertad vigilada mediante video.

⁶³La utilización de voluntarios, sin embargo, entraña algunos riesgos; en la experiencia de varios tribunales, los voluntarios, con la buena intención de ser útiles, muchas veces tratan de dar consejos. A menos que los voluntarios hayan sido cuidadosamente seleccionados y capacitados, pueden crear problemas para los administradores del tribunal al prestar asesoramiento cuasijurídico que puede ser simplemente erróneo o ser malinterpretado por quienes lo reciben. Así pues, las funciones de los voluntarios deberían limitarse estrictamente a cuestiones relativamente sencillas, como responder a consultas acerca de los calendarios y los horarios de los tribunales o dar indicaciones sobre cómo llegar a las salas de audiencias, las oficinas administrativas, etc.

acceso” diferentes a la justicia, y que los pleitos son solo una de esas puertas; que la falta de información puede crear obstáculos a la justicia; y que la comparecencia en los tribunales puede ser estresante para los litigantes que no están familiarizados con el sistema judicial. Por consiguiente, el tribunal de puertas múltiples actúa como centro de información, encargado de dar a conocer a los usuarios de los tribunales y al público en general los servicios prestados por los Tribunales del Estado, incluidos los métodos alternativos de prevención y solución de controversias; y como servicio que proporciona a los usuarios información adicional en forma de panfletos y folletos, así como formularios, explica los procedimientos judiciales y los costos relacionados con las distintas formas de solución de controversias, y presta ayuda a la presentación de solicitudes de asistencia letrada y las remisiones a la Oficina de Asistencia Letrada. En 2006, el sistema dio un paso más con la introducción de conserjes de los tribunales, que recorren los locales y abordan directamente a los usuarios para ofrecerles información y asistencia.

Un servicio al cliente de alta calidad significa que los tribunales deben esforzarse por prestar un servicio impecable, oportuno y conveniente en un clima de respeto mutuo y de cortesía. En la misma medida, los empleados del tribunal deben transmitir con su apariencia y actitud una imagen favorable del tribunal. Hay varias consideraciones importantes a este respecto. En primer lugar, es de suma importancia que los servicios judiciales sean un ejemplo de las normas más estrictas de comportamiento ético, profesionalidad y responsabilidad. En segundo lugar, los servicios judiciales deben basarse en los ideales de equidad procesal, igualdad y diversidad. En tercer lugar, los servicios judiciales deben ser rápidos y eficientes. Por último, los tribunales deben tratar de mejorar sus servicios de teléfono y correspondencia dando instrucciones a los funcionarios de responder rápidamente a las llamadas telefónicas y dar su nombre y el de su oficina; de reducir el número de líneas de teléfono ocupadas; de limitar las transferencias de las llamadas dirigiéndolas desde el primer momento a quien corresponda; de responder a los mensajes y a las cartas y correos electrónicos en un plazo determinado; y de acusar recibo de los documentos y la correspondencia del tribunal.

Se puede establecer la responsabilidad por el incumplimiento de los estándares de prestación de los servicios si se definen las expectativas de los clientes y se evalúa la satisfacción de estos, si se siguen los avances hacia el cumplimiento de los objetivos de rendimiento de los servicios, y si se incorpora la responsabilidad por la calidad de los servicios en los sistemas vigentes de gestión del desempeño del personal de los tribunales. También puede ser útil nombrar funcionarios de enlace con el servicio al cliente o mediadores (*ombudsmen*) a nivel de todo el servicio para ofrecer al público una vía útil para expresar sus preocupaciones, proponer mejoras y denunciar los malos tratos.

La mejora de los servicios de atención al cliente es uno de los medios más eficaces de aumentar la confianza pública en el sistema de justicia. Por consiguiente, la eliminación de las deficiencias de esos servicios debería formar parte de las prioridades sistémicas y los planes estratégicos del sistema judicial. Los tribunales también deberían esforzarse por aprobar, publicar y difundir cartas de servicio al cliente en las que se describan las normas básicas de desempeño que tienen en cuenta las necesidades de los usuarios, y los procedimientos de queja disponibles. La formación del personal de los tribunales debería incluir sesiones en las que se haga hincapié en el espíritu de servicio público del poder judicial, las técnicas para prestar un servicio de calidad al cliente, los métodos para hacer frente a los clientes difíciles, y las comunicaciones externas. También se deberían distribuir al personal manual del empleado en los que se ilustren los ideales del servicio público. Por último, se puede reducir considerablemente la complejidad del sistema de justicia para los clientes de los tribunales mediante el uso de tecnología moderna. Entre las soluciones concretas se cuenta la prestación generalizada de servicios por medios electrónicos,

como los sistemas automatizados de respuesta a las llamadas telefónicas y a los correos electrónicos; la disponibilidad en línea de los formularios y las instrucciones; la presentación de documentos por vía electrónica; la instalación de quioscos y terminales en los tribunales que tengan por objeto proporcionar información instantánea sobre cuestiones jurídicas y de procedimiento, dispensar formularios, programar la comparecencia ante el tribunal y pagar multas; y la organización de foros cívicos en línea para evaluar la impresión que tiene el público del sistema judicial.

Recuadro 30. Mejora del servicio al cliente en los tribunales albaneses

A comienzos de la década de 2000, gracias al apoyo de los donantes internacionales, cuatro tribunales piloto (entre ellos los tribunales de distrito de Tirana y Shkodër, los principales del país) sentaron las bases para aumentar las facilidades para el público en el sistema judicial de Albania, en lo que respecta al acceso físico a los tribunales, la eficiencia operacional de estos y la prestación de servicios a los usuarios.

Los logros más visibles fueron la extraordinaria mejora de la infraestructura física de los tribunales piloto, que consistió en la renovación y reestructuración de los espacios públicos existentes para crear una interfaz pública adecuada con los tribunales. La modernización del tribunal de distrito de Shkodër, que entiendo de casi 2.000 causas al año, es un excelente ejemplo de la forma en que el diseño de los locales de un tribunal puede contribuir a dar paso a un sistema judicial transparente. El tribunal consolidó sus funciones administrativas agrupando las oficinas administrativas en un lugar seguro y de fácil acceso. Esto redujo considerablemente la necesidad de que el personal del tribunal y los jueces tuvieran que desplazarse por todo el edificio para comunicarse entre sí y con sus clientes. Además, el tribunal reubicó sus oficinas de recepción en la planta baja e instaló en ellas grandes ventanillas de servicio de vidrio, lo que permitía que el personal del tribunal estuviese constantemente a la vista del público, y prolongó las horas de atención de las ventanillas de servicio. Se instalaron nuevos locales de archivo y mantenimiento de expedientes en las proximidades, para aumentar la eficiencia y la conveniencia pública. Además, el tribunal creó una zona de espera dotada de asientos cómodos cerca de la entrada al tribunal, lo que eliminó la necesidad de que los usuarios esperaran afuera hasta que los llamaran. Por último, se instaló una nueva señalización uniforme para ayudar a los clientes a llegar hasta su destino. El nuevo sistema de ventanilla única situado en la planta baja demostró tener la doble ventaja de mejorar el acceso al tribunal y de reducir el tráfico innecesario dentro del edificio, contribuyendo así a un entorno más seguro.

Además de la modernización de la infraestructura, el proyecto fomentó la mejora del servicio al cliente en los tribunales albaneses. Se elaboraron dos instrumentos esenciales que preconizaban la idea de una justicia accesible, a saber, un Manual de Servicio al Cliente en el que se enunciaban los principios de un servicio público de calidad, y un módulo de formación conexo. Ambos documentos se utilizaron como instrumentos de formación en una serie de cursos prácticos de prestación de servicios públicos y cursos de formación de formadores para los directivos del sistema judicial y el personal administrativo de los tribunales piloto. Otra de las iniciativas consistió en la preparación de una Carta de Derechos y Obligaciones en materia de Servicio al Cliente, en la que se describen las mejoras que los usuarios del tribunal pueden esperar, y que está a la vista en la zona de recepción de cada uno de los tribunales piloto. Como resultado de una iniciativa similar, pero de mucho mayor alcance, se colocaron carteles en todos los tribunales de distrito y tribunales de apelación de Albania, así como en la Escuela de Magistrados y el Ministerio de Justicia, en los que se proporciona información destinada a hacer más fácil la utilización de los tribunales para el público. En los carteles figuran extractos y versiones resumidas de las leyes, reglamentos y procedimientos pertinentes; una descripción de las instituciones que componen el sistema de justicia de Albania; y las normas éticas que rigen la administración de justicia. Por último, el proyecto abordó la cuestión de la obligación del personal de rendir cuentas por el incumplimiento de

Recuadro 30. (continuación)

las normas sobre prestación de servicios a los usuarios, mediante la publicación de un informe de la encuesta sobre la prestación de servicios públicos en el tribunal de distrito de Tirana. La encuesta fue distribuida a toda la comunidad jurídica de Albania.

En enero de 2008, el Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de Justicia y las autoridades judiciales nacionales firmaron un memorando de entendimiento con la USAID para ejecutar un nuevo proyecto piloto de reforma judicial en diez tribunales. El proyecto tenía por objeto no solo mejorar la transparencia, la accesibilidad, la apertura, la eficiencia, la puntualidad, la imparcialidad, la competencia, la responsabilidad y la confianza pública en los tribunales piloto, sino además dar a conocer a los demás tribunales del país las normas y principios estrictos que rigen el desempeño judicial. Con la firma del memorando de entendimiento, el Gobierno de Albania expresó su determinación de continuar la modernización orientada al cliente del sistema nacional de justicia.

5. Asistencia letrada en las causas penales: el defensor público

Los instrumentos internacionales de derechos humanos exigen a los Gobiernos que proporcionen asistencia letrada a los acusados en todas las etapas del proceso, si ello redundaría en interés de la justicia⁶⁴. La constitución y las leyes de la mayoría de los países garantizan el derecho a gozar de asistencia letrada proporcionada por el Estado en las causas penales, aunque el alcance de esa protección varía de un país a otro. En algunos países, la disponibilidad de defensa letrada depende de la gravedad de la pena que se podría imponer al acusado por el delito que se le imputa, y con frecuencia se requiere únicamente si el acusado se enfrenta a la posibilidad de que se imponga la pena de reclusión o la pena de muerte; en otros casos, un tribunal puede ejercer sus facultades discrecionales para decidir si proporcionar asistencia letrada a un acusado que la haya solicitado. Además, el derecho de un acusado a gozar de asistencia letrada proporcionada por el Estado depende con frecuencia de que cumpla los criterios sobre ingresos, y se puede pedir al acusado que contribuya financieramente a su defensa⁶⁵. La legislación y las prácticas de los países también varían con respecto a la etapa de un juicio penal en que debería prestarse asistencia letrada al acusado.

En la práctica, los sistemas de prestación de asistencia letrada en materia penal que existen en muchos países se enfrentan a numerosos problemas sistémicos, lo que con frecuencia da lugar a que la asistencia recibida por los acusados indigentes sea de mala calidad. El más grave de estos problemas tal vez sea la falta de fondos públicos suficientes, lo que sumado a la falta de motivación de los abogados y a su temor de que el Gobierno no les pague, limita enormemente el número de abogados dispuestos a participar en el

⁶⁴Véase, por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, párr. 3 *d*); Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 6, párr. 3 *c*); Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8, párr. 2); Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), art. 7.

⁶⁵Una notable excepción es el principio de “admisibilidad ilimitada” adoptado por Chile, que no impone condiciones relativas a los ingresos para gozar de asistencia letrada. Este principio se basa en el supuesto de que los acusados que tienen medios suficientes para contratar a sus propios abogados, lo harán. Véase *Penal Reform International*, “Index of Good Practices in Providing Legal Services in the Criminal Justice System 15” (segunda versión, febrero de 2006).

sistema de asistencia letrada⁶⁶. El alcance de la asistencia es igualmente limitado, pues el asesoramiento y la representación normalmente solo están disponibles durante las audiencias, pero rara vez durante las etapas anteriores al juicio. Además, prácticamente no existen mecanismos de control de calidad y de supervisión de los sistemas de asistencia letrada. Los grupos desfavorecidos económicamente o en alguna otra forma son los que sufren las peores consecuencias de esas deficiencias.

En muchos países, la asistencia letrada se presta de conformidad con el modelo denominado *judicare*, conocido también como designación de oficio de un abogado, según el cual un tribunal o un organismo encargado de hacer cumplir la ley (por ejemplo, un oficial investigador o un fiscal) asigna abogados privados a causas que requieren asistencia letrada y los remunera. Si bien ese sistema puede ser bastante amplio aun sin el establecimiento de un órgano de asistencia letrada independiente, también es uno de los más costosos y tiene algunos problemas funcionales, como la impresión de que hay conflictos de intereses debido al nombramiento de un abogado defensor por el fiscal. También existen dificultades para controlar y supervisar la calidad de los servicios prestados por los abogados designados de oficio; el hecho de que no haya un vínculo directo entre la actuación profesional del abogado y la remuneración, disuade a algunos abogados de prestar servicios de representación de la misma calidad que si se tratara de clientes que pagan por los servicios. Además, la designación de oficio de un abogado puede prestarse más fácilmente a la corrupción, puesto que hay muy poca supervisión presupuestaria directa de los fondos que se pagan a los proveedores privados.

Como alternativa, los Gobiernos pueden emplear defensores públicos, que prestan servicios como parte de una oficina de defensores públicos cuyo personal consiste en un equipo de abogados penalistas remunerados. Aunque ese modelo puede generar gastos elevados de puesta en marcha y tal vez no logre atraer a los abogados más cualificados, por lo general resulta menos costoso que la prestación de asistencia mediante abogados designados de oficio, especialmente si se presta asistencia a un gran número de acusados. Además, las oficinas de defensores públicos están mejor preparadas para ocuparse de un mayor volumen de causas y hacen más fácil el seguimiento del desempeño debido a que ejercen más control sobre las acciones de los abogados defensores remunerados. Además, la mayor dedicación de los defensores públicos a sus obligaciones significa que por lo general están mejor preparados durante los juicios y que es más probable que estén presentes en todas las etapas del proceso, lo que contribuye a aumentar la eficiencia general del sistema de justicia penal⁶⁷. Las ventajas que ofrecen los sistemas de defensores públicos han significado que en muchos casos recientes ha habido una reorientación hacia una mayor utilización de los servicios de defensores públicos financiados con fondos públicos como modelo preferido para la prestación de asistencia letrada en asuntos penales. En el estudio de caso que figura a continuación se examinan las ventajas del programa de defensores públicos de Costa Rica.

⁶⁶Es importante destacar, sin embargo, que se puede mantener un sistema de asistencia letrada eficaz incluso a un costo relativamente bajo. Por ejemplo, Sudáfrica y el Reino Unido tienen sistemas eficaces de asistencia letrada en materia penal con un costo per cápita muy diferente, a saber, de 1,6 dólares de los Estados Unidos de América en Sudáfrica y de 30 euros en el Reino Unido. Véase Public Interest Law Initiative y Open Society Justice Initiative, “Second European Forum on Access to Justice (Budapest (Hungría), 24 a 26 de febrero, 2005): Preliminary Forum Report 26 (2005)”. Una posible estrategia para determinar cuál es el modelo de asistencia letrada más adecuado para un país determinado consiste en establecer un pequeño proyecto piloto (muy probablemente con el apoyo de una ONG), para ayudar a evaluar y comprender mejor la demanda de servicios de asistencia letrada en un contexto particular y calcular su costo. En los casos en que la introducción de un sistema de asistencia letrada en plena regla resulta prohibitiva debido a limitaciones financieras o de otra índole, una posible solución sería el establecimiento de un sistema extremadamente flexible de gestión de la asistencia letrada, que permitiera la experimentación y la introducción de ajustes para tener en cuenta las nuevas restricciones que pudieran surgir.

⁶⁷Independientemente del modelo de prestación de asistencia letrada en materia penal que se elija, se debe prestar especial atención a la formulación y aplicación de medidas de control de la calidad, que pueden incluir el aumento de la supervisión y la vigilancia de los proveedores, la realización de visitas de inspección judicial, la introducción de la presentación obligatoria de informes sobre el progreso de las causas asignadas, y el aumento de la disponibilidad de formación y apoyo técnico.

Recuadro 31. La Oficina de Defensores Públicos de Costa Rica^a

Establecida por primera vez en el decenio de 1960, la Oficina de Defensores Públicos de Costa Rica, que cuenta con una plantilla de más de 250 defensores y una red de 40 oficinas, ha sido considerada desde hace tiempo un modelo de éxito, tanto por la cantidad como por la calidad de los servicios de defensa que presta. De hecho, ha habido casos en que los acusados que podían contratar a sus propios abogados han optado por utilizar los servicios de los defensores públicos debido a la excelente calidad de estos. Los elementos básicos del modelo de defensores públicos de la Oficina pueden resumirse como sigue:

- Se trata de un programa financiado por el Estado integrado por defensores remunerados a tiempo completo, a los que se prohíbe cobrar honorarios y aceptar trabajos externos. Aunque la Oficina forma parte del sistema judicial y se financia con cargo a su presupuesto, los defensores pueden impugnar directamente las opiniones del Tribunal Supremo, y este último no interfiere en las funciones de los defensores. Los jefes de cada una de las oficinas de defensores públicos tienen autonomía y control sobre asuntos como los nombramientos, la colocación, la supervisión, la evaluación, la promoción y la disciplina.
- El nombramiento es competitivo y basado en los méritos, y se da preferencia a los abogados jóvenes, que asisten luego a cursos breves en la escuela judicial y reciben una extensa formación en el empleo. Todos los defensores son contratados a plazo fijo, con la opción de renovar el contrato sobre la base de su desempeño.
- Los sueldos y demás condiciones de servicio de los defensores públicos son proporcionales a las de los jueces y los fiscales. Su colocación dentro del poder judicial crea oportunidades de promoción y de rotación entre las tres posibilidades de carrera, lo que aumenta el atractivo de la profesión y crea incentivos para el desempeño.
- Cada oficina está estructurada de manera que fomente el trabajo de equipo y la colaboración entre los defensores. Los defensores más experimentados se encargan de supervisar y capacitar a los grupos de defensores con menos experiencia. Los supervisores se reúnen periódicamente con los defensores para examinar los casos pendientes y los problemas que se hayan encontrado, y también participan activamente en la prestación de asistencia letrada.
- Los defensores no eligen sus propias causas, pues la distribución de estas corresponde a los supervisores de la oficina, y un mismo defensor se encarga de tramitar la causa desde el momento de la detención del acusado y durante todo el juicio hasta el proceso de apelación.
- Existen normas y criterios internos claramente establecidos sobre la carga de trabajo y el rendimiento, que se utilizan para las decisiones sobre evaluación, ascenso e inamovilidad. No se recomienda la renovación del contrato de los defensores públicos que no cumplan esas normas, ni de los que rinden “suficientemente” pero no demuestran dedicación.

El modelo de prestación de servicios de defensa pública de calidad adoptado por Costa Rica ha sido adoptado luego por otros países, entre ellos Bolivia (Estado Plurinacional de), la República Dominicana, El Salvador, Panamá y Honduras, aunque con distintos grados de éxito. Entre los factores que obstaculizaron la reproducción del modelo figuran “la financiación pública insuficiente [y por consiguiente, el compromiso insuficiente del Estado], los sueldos igualmente insuficientes, la contratación no basada en los méritos, la existencia previa de otra organización, la colocación interna, y el estilo y los intereses de los responsables^b”.

^aEl presente estudio de caso se basa en gran parte en Linn Hammergren, *Institutional Strengthening and Justice Reform*, págs. 16 a 21 (USAID Center for Democracy and Governance Paper No. PN-ACD-020, Aug. 1998).

^b*Ibid.*, art. 21.

6. Servicios de asistencia letrada en causas civiles

Cuando no se trata de causas penales, los documentos internacionales de derechos humanos imponen como máximo a los Gobiernos una obligación limitada de prestar asistencia letrada a las partes en causas civiles que son indigentes; y son pocos los sistemas jurídicos que obligan a la prestación de asistencia letrada patrocinada por el Estado. En consecuencia, el alcance de la asistencia disponible y el apoyo financiero del Gobierno para la programación de la asistencia letrada en asuntos civiles son todavía más limitados en comparación con las causas penales. Si bien es comprensible que los recursos públicos disponibles sean escasos en los países en desarrollo, incluso algunos de los países más ricos del mundo han recortado recientemente los fondos públicos para la asistencia letrada en causas civiles. Por lo tanto, la tarea de proporcionar asistencia letrada en causas civiles recae, en muchos casos, en ONG o en abogados privados, que con frecuencia complementan la limitada labor de los Gobiernos en esa esfera. Aun en los países en los que la asistencia letrada en causas civiles se financia en todo o en parte con fondos públicos, se imponen límites a las categorías de beneficiarios o los tipos de casos que cumplen los requisitos necesarios para recibir asistencia financiada con fondos públicos⁶⁸. Como en el caso de la asistencia letrada en los juicios penales, los criterios sobre ingresos son un factor importante que limita el derecho a recibir asistencia letrada financiada por el Estado en los litigios civiles. Todas esas restricciones indican que la mayoría de las iniciativas vigentes para prestar asistencia letrada a las partes en un juicio civil no satisfacen la demanda existente de esos servicios⁶⁹. En la práctica, eso significa que un número considerable de personas desfavorecidas no reciben asesoramiento jurídico ni representación letrada en cuestiones de vital importancia para ellas, como los conflictos sobre la

⁶⁸En los Estados Unidos de América, por ejemplo, para tener derecho a recibir financiación de la *Legal Services Corporation* (organización privada sin ánimo de lucro aprobada por el Estado que financia y supervisa la asistencia letrada gratuita en juicios civiles), los proveedores de asistencia letrada no pueden dedicarse a ciertas actividades, entre ellas, actividades políticas (como la inscripción de votantes y la asistencia a los votantes); el uso del *habeas corpus* para impugnar una condena en un juicio penal; los procesos relativos a la eliminación de la segregación en las escuelas públicas y el servicio militar; los juicios de cualquier tipo relacionados con el aborto; y la mayoría de las actividades relacionadas con la reforma del sistema de bienestar social. Además, esos proveedores no pueden representar a ciertas categorías de beneficiarios, entre ellos, las partes en las demandas colectivas, los presos, las personas a las que se desaloja de una vivienda pública por estar acusadas de delitos relacionados con drogas, y la mayoría de las personas que no son nacionales de los Estados Unidos (con algunas excepciones, como las que son residentes permanentes o las que no son nacionales y que son víctimas de violencia doméstica, agresión sexual o trata de personas). Cabe destacar que los proveedores de asistencia financiados por la *Legal Services Corporation* tienen prohibido financiar esas actividades limitadas con fondos procedentes de todas las fuentes (públicas y privadas). Véase, en general, Legal Services Corporation, “Fact Sheet: Statutory Restrictions on LSC-Funded Programmes”, en: www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf. Del mismo modo, en Sudáfrica no se puede prestar asistencia letrada, por ejemplo, en los juicios sobre quiebra, algunos juicios sobre daño personal, los juicios de menor cuantía, las demandas contra el Fondo de Accidentes de Circulación o las apelaciones en los juicios civiles. Véase Legal Aid Board, “Legal Aid Guide 2009”, págs. 48 a 52, en www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf. En Hong Kong, no se dispone de asistencia letrada en los juicios por difamación, en las demandas entabladas en los juzgados de menor cuantía y los juzgados del trabajo, las reclamaciones monetarias en valores y, con algunas excepciones, las reclamaciones electorales. Véase Legal Aid Department, “Guide to Legal Aid Services in Hong Kong”, pág. 6, en: [www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong\(e\)_lowr.pdf](http://www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong(e)_lowr.pdf).

⁶⁹Por ejemplo, en 2002, había un total de 6.581 abogados que prestaban servicios en diversos programas de asistencia letrada en los Estados Unidos de América, lo que significaba que había 6.681 posibles clientes para cada uno de esos abogados, en comparación con un abogado por cada 525 personas de la población en general que prestaba servicios de asistencia letrada en causas civiles. Véase Legal Services Corporation, “Documenting the Justice Gap in America: The Current Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans”, pág. 15 (segunda edición; junio de 2007), en: www.lsc.gov/justicegap.pdf. Se ha estimado que el 50% de los clientes que reúnen los requisitos necesarios y que realmente solicitan asistencia letrada en lo civil en los Estados Unidos son rechazados sistemáticamente debido a que los proveedores de asistencia carecen de recursos para ayudarlos; y en esas estadísticas no se tienen en cuenta los posibles litigantes que tienen derecho a asistencia letrada, pero que no la solicitan porque no tienen conciencia de que esa asistencia es posible. *Ibid.* art. 4. Las evaluaciones de las necesidades en materia de asistencia letrada realizadas a principios del presente decenio en nueve estados distintos pintan un panorama aún más desalentador; en promedio, menos del 20% de los problemas jurídicos que experimentan las personas de ingresos bajos se abordan con algún tipo de asistencia letrada. *Ibid.* art. 9 y 12. Otros datos recientes muestran que el 99% de los demandados en casos de desalojo de viviendas en Nueva Jersey y Washington D.C., no están representados por un abogado durante la vista de la causa.

vivienda y los bienes, las prestaciones gubernamentales básicas, la pensión alimenticia, las cuestiones de empleo, los derechos del consumidor, y las cuestiones de asilo y de la condición de refugiado.

Tal como en el caso de la asistencia letrada en los juicios penales, no existe un único modelo más adecuado para proporcionar asistencia letrada a los pobres en las causas civiles. Los métodos tradicionales de prestación de asistencia letrada en juicios civiles son los programas de abogados asignados de oficio y los acuerdos de cooperación con ONG que se enfrentan a varios problemas funcionales, como se señaló anteriormente. Como alternativa, los Gobiernos pueden recurrir a acuerdos de prestación de servicios *pro bono*, aunque generalmente es difícil conseguir un número suficiente de abogados *pro bono*, y el control de calidad es difícil de lograr con este modelo.

En vista del aumento del costo de la representación letrada y de las dificultades funcionales que entraña la prestación de asistencia, los proveedores de asistencia letrada han descubierto varios medios distintos de proporcionar asistencia que son eficaces y poco costosos. Con frecuencia, esos métodos recurren a personal parajurídico, estudiantes de derecho que realizan pasantías y consultorios jurídicos universitarios para ayudar a los clientes a orientarse en el sistema de tribunales y a preparar documentos judiciales. A fin de facilitar el acceso a la asistencia letrada en mayor escala, los proveedores de ese tipo de asistencia también han establecido líneas telefónicas directas y sitios web, para proporcionar a los posibles clientes información básica sobre el sistema judicial y los servicios sociales y ofrecer asesoramiento jurídico general que permita a los clientes tomar decisiones preliminares sobre si tienen causa suficiente para entablar una acción judicial y recibir asistencia en materia de representación propia en el juicio.

Varios países han intentado además un sistema más amplio de prestación de asistencia letrada en juicios civiles, el centro de asistencia de “ventanilla única”, el cual, a pesar del elevado costo de la puesta en marcha, ha sido aplicado con éxito en diversas regiones del mundo para la prestación de una serie de servicios. Estos han aumentado el acceso a la justicia de las personas pobres y socialmente marginadas, y además han demostrado ser un medio económico de prestar servicios jurídicos⁷⁰.

Muchos países han experimentado además con modelos de financiación no gubernamentales, como el seguro de gastos jurídicos (que funciona de manera similar al seguro médico) y los planes de servicios jurídicos prepagos. Esos sistemas aumentan la disponibilidad de servicios para un mayor número de personas mediante la distribución de los gastos entre un grupo numeroso de personas aseguradas. Otro modelo que vale la pena examinar es la generación de fondos para la prestación de asistencia letrada en juicios civiles mediante la acumulación de intereses en cuentas de garantía bloqueada a corto plazo mantenidas por los abogados en nombre de sus clientes; los fondos se distribuyen luego como subvenciones a los proveedores de asistencia letrada⁷¹.

⁷⁰Además de los Centros de Justicia de Sudáfrica examinados en el recuadro 32 (www.legal-aid.co.za); véase también, por ejemplo, el Centro de Asistencia Letrada de Belice (www.belizelaw.org/legal_aid.html); el Departamento de Asistencia Letrada de Hong Kong (www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf); el Centro de Asistencia Jurídica de Namibia (www.lac.org.na); La Oficina de Asistencia Letrada de Singapur (<http://app2.lab.gov.sg/>); y los Centros Comunitarios de Asesoramiento Jurídico de Inglaterra (www.lawcentres.org.uk).

⁷¹Por ejemplo, los programas obligatorios de intereses sobre las cuentas fiduciarias de los abogados (Interest on Lawyer's Trust Accounts, o IOLTA), que pueden ser administrados por tribunales estatales, órganos legislativos, colegios de abogados o fundaciones estatales, existen en la mayoría de los estados de los Estados Unidos de América y, junto con los programas con posibilidad de renuncia y los programas de voluntarios en el resto de las jurisdicciones, generan un ingreso anual medio de casi 100 millones de dólares, que se utiliza para ofrecer servicios jurídicos en juicios civiles a los pobres.

En el estudio de caso que figura a continuación se examina la creciente función de los Centros de Justicia en Sudáfrica, que ofrece un ejemplo instructivo de la forma en que se puede prestar una asistencia letrada eficaz en juicios civiles.

Recuadro 32. Los Centros de Justicia de Sudáfrica

La Constitución de Sudáfrica no exige que se preste asistencia letrada a los indigentes en las causas civiles. Sin embargo, en 1969, el Gobierno estableció la Junta de Asistencia Letrada, que se encargaría de proporcionar asistencia letrada en los juicios penales y civiles. Inicialmente, la Junta utilizó principalmente el modelo de servicios jurídicos prestados por abogados designados de oficio (el modelo *judicare*) pero actualmente proporciona servicios jurídicos mediante una variedad de modelos, como los consultorios jurídicos universitarios y las oficinas de asesoramiento parajurídico.

Con el fin de ofrecer servicios jurídicos completos a un número mayor de clientes por un menor costo para el Gobierno, la Oficina puso en marcha Centros de Justicia en 1999, los cuales actualmente son los principales proveedores de asistencia letrada en juicios civiles y penales^a. Los Centros de Justicia presentan ahorros considerables en comparación con el modelo *judicare*, pues los costos por causa terminada son aproximadamente dos veces inferiores en el caso de los Centros de Justicia. De hecho, cada Centro es una "fuente única" de asistencia jurídica, y solo remite las causas al sistema *judicare* si se produce un conflicto de intereses o si el Centro carece de capacidad para resolver la causa. Normalmente el personal de un Centro de Justicia consiste en un director ejecutivo, un grupo de abogados recién admitidos que prestan asistencia en juicios civiles y penales, varios graduados de escuelas de derecho que aún no han sido admitidos, un asistente jurídico (que supervisa la admisión), un investigador de las causas y personal de apoyo. En la medida de lo posible, se emplea a profesionales jurídicos locales. Si el Centro determina que no se debe dar curso a una causa determinada, el cliente puede apelar al director ejecutivo del centro y luego a la Junta de Asistencia Letrada.

En marzo de 2010, había un total de 127 sitios de prestación de servicios en funcionamiento en las zonas rurales y urbanas, de los cuales 64 eran Centros de Justicia y 63 eran oficinas satélite, que prestaban casi el 90% de todos los servicios de asistencia letrada subvencionados por el Gobierno^b. Los Centros están sujetos a la vigilancia de seis oficinas regionales y los supervisa un director nacional de Acceso a la Justicia. La red de oficinas satélite, que está en constante expansión, presta servicios a más zonas rurales mediante un "sistema de circuito". Sin embargo, habida cuenta del número de personas que emplea y de la diversidad de servicios especializados que presta, el modelo de Centros de Justicia solo es sostenible si el volumen de causas es elevado. Por consiguiente, en algunas zonas rurales los servicios se siguen prestando principalmente mediante el sistema *judicare* y mediante acuerdos de cooperación con oficinas de abogados de interés público y consultorios jurídicos.

La prestación de servicios de asistencia letrada a través de los Centros de Justicia ha permitido a la Junta de Asistencia Letrada introducir mejoras a los mecanismos de garantía de calidad, en particular aumentando el número de supervisores en los Centros, ofreciendo oportunidades de formación y desarrollo profesional, y estableciendo mentorías. Hay también otros mecanismos como el seguimiento y examen trimestral de la calidad, a partir del análisis de los expedientes de las causas asignadas, las observaciones del tribunal, las autoevaluaciones, los exámenes por los homólogos y los superiores jerárquicos, los informes electrónicos sobre el estado de las causas, y las encuestas sobre la satisfacción de los clientes. Por último, la Junta realiza varios programas sobre relaciones con los clientes, como registros de quejas, buzones de sugerencias, encuestas de satisfacción de los clientes, líneas telefónicas sobre cuestiones de ética gestionadas en

Recuadro 30. (continuación)

forma independiente, una Carta de Servicios al Cliente, programas de formación del personal jurídico y no jurídico centrada en los clientes, y comentarios formulados a los clientes por el personal jurídico durante el pleito.

^aAunque las causas civiles solo representan alrededor del 10% de los asuntos atendidos por los centros, la Junta se propone aumentar esa proporción al 30% aproximadamente en el futuro. Debido a la limitada disponibilidad de recursos para la prestación de asistencia letrada en causas civiles, se da prioridad a la prestación de asistencia a las mujeres y los niños. Las cuestiones que no tienen carácter jurídico, como las relativas a los servicios sociales, las pensiones o las operaciones bancarias, se remiten a otros proveedores de asistencia.

^bLas cuestiones restantes se gestionan a través del sistema *judicare* (11%) y mediante acuerdos de cooperación con organizaciones no gubernamentales (2%). En general, el sistema sudafricano proporcionó acceso a servicios jurídicos a más de 350.000 ciudadanos desfavorecidos durante el período 2006-2007. Legal Aid Board of South Africa, "Annual Report 2009-2010", pág. 2.

7. Programas de servicios jurídicos *pro bono*

Incluso los sistemas gubernamentales de asistencia jurídica más extendidos, mejor financiados y dotados del mejor personal no podrían atender a todos los tipos de demanda de servicios jurídicos. La prestación de servicios *pro bono* por abogados privados puede complementar al sistema subvencionado por el Gobierno y contribuir de manera esencial a responder a algunas de las necesidades más acuciantes de la sociedad en materia jurídica. Los servicios *pro bono* se pueden proporcionar sobre una base *ad hoc* o mediante arreglos institucionalizados, que son muy eficaces para coordinar la labor *pro bono* de un gran número de abogados privados. Sin embargo, no se puede esperar que los programas *pro bono* sustituyan al sistema nacional de asistencia letrada o que asuman la obligación del Gobierno de velar por la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a la justicia.

Tradicionalmente, los abogados se han sentido moralmente obligados a poner sus conocimientos y sus competencias en materia jurídica al servicio de los más necesitados, aun si esa obligación rara vez es imperativa⁷². Los abogados pueden sentirse estimulados a prestar servicios *pro bono* por motivos de orden práctico o religioso, o por un sentido del deber profesional⁷³. Sin embargo, los esfuerzos por establecer programas *pro bono* tropiezan

⁷²Aun en países como los Estados Unidos de América, donde la comunidad jurídica está muy a favor de la práctica de prestación voluntaria de servicios *pro bono*, los anteriores intentos de introducir la prestación obligatoria de esos servicios han sido objeto de fuertes críticas por parte del colegio de abogados, que considera que esa medida podría producir efectos negativos en la representación *pro bono* (derivados de la indiferencia de los abogados hacia las necesidades de sus clientes), así como reducir los recursos públicos asignados al sistema jurídico oficial, lo que limitaría la disponibilidad de asistencia jurídica gratuita.

⁷³Por ejemplo, una encuesta de abogados de los Estados Unidos de América realizada en 2008 por la American Bar Association reveló que los factores que más influyen en la decisión de prestar servicios *pro bono* son los siguientes (en orden de importancia): las ofertas de formación gratuita y de créditos de formación jurídica permanente a cambio de los servicios prestados, la capacidad de definir el alcance de los compromisos (por ejemplo, la realización de una tarea específica en vez de la representación del cliente durante todo el proceso), el estímulo recibido por parte de un juez o un colega para aceptar una causa, el suministro de seguro gratuito de responsabilidad civil profesional, la disponibilidad de apoyo administrativo y de investigación, la diversidad de oportunidades de prestar servicios *pro bono* entre las cuales elegir, y la mentoría a cargo de un abogado especializado en el tema de que se trata. Véase American Bar Association Standing Committee on Pro Bono and Public Service, "Supporting Justice II: A Report on the Pro Bono Work of America's Lawyers", págs. 19 a 21 (febrero de 2009), en www.abanet.org/legalservices/probono/report2.pdf. Por el contrario, los principales factores que desalientan la participación en las actividades *pro bono* son: la falta de tiempo, los problemas relacionados con el empleador (por ejemplo, conflictos entre las horas de trabajo facturables o el hecho de que el empleador desaliente directamente la participación del abogado), la impresión de no tener los conocimientos especializados en la esfera concreta que necesitan los clientes que recurren a los servicios *pro bono*, la falta de información acerca de las oportunidades de prestar servicios *pro bono* y el costo de esos servicios. *Ibid.*, págs. 22 y 23.

con una serie de obstáculos, el más grave de los cuales es la dificultad para atraer abogados dispuestos a donar sus servicios y velar por que los clientes reciban servicios gratuitos de igual calidad que los que reciben los clientes que pagan por los servicios. Los colegios de abogados y los Gobiernos no ofrecen incentivos para la prestación de servicios de interés público y los abogados que ejercen en países con una economía de mercado nueva y emergente también pueden considerar que la prestación de servicios *pro bono* es contraria a los principios básicos del sistema de libre mercado. Los que terminan por aceptar la representación *pro bono* tal vez no aborden esos asuntos con la diligencia y la seriedad necesarias, lo que da lugar a una asistencia ineficaz. Otros factores que disuaden a los abogados de participar en actividades *pro bono* pueden ser la falta de tiempo para el voluntariado, la falta de conocimientos especializados y de competencia en la esfera de que se trata y la disuasión por parte del empleador, así como las restricciones impuestas a la prestación de servicios *pro bono*.

Varios modelos institucionales han sido utilizados con éxito para atraer la colaboración de abogados privados en la prestación de servicios *pro bono*. De esos modelos, tal vez los más sostenibles sean los programas de asistencia *pro bono* organizados a través de colegios de abogados privados. Habida cuenta de su posición, su estructura institucional y sus recursos, los colegios de abogados son especialmente adecuados para dirigir la labor de coordinación y fomento de la institucionalización de programas de asistencia gratuita. Las asociaciones nuevas y más pequeñas pueden comenzar por aplicar modelos de asistencia más sencillos (por ejemplo, líneas telefónicas de emergencia para cuestiones jurídicas o publicaciones), lo que tendría la ventaja añadida de aumentar su capacidad institucional y el reconocimiento de la sociedad. Además, los dirigentes de los colegios de abogados pueden servir de modelo para otros abogados si ellos mismos prestan servicios *pro bono*.

Otra innovación importante es el establecimiento de programas organizados de asistencia *pro bono* en las oficinas de abogados privados y, en menor medida, en los departamentos jurídicos de las empresas y en las oficinas públicas. De hecho, se ha demostrado que el estímulo de la labor *pro bono* por parte del empleador, y el establecimiento de políticas claras en materia de servicios *pro bono*, aumentan considerablemente las probabilidades de que los abogados se dediquen a ese tipo de trabajo. Normalmente, una buena estrategia comprenderá la totalidad o alguno de los siguientes componentes⁷⁴: a) la prestación de apoyo visible al programa por parte de los asociados de nivel superior⁷⁵; b) la evitación de que los asociados manifiesten intenciones negativas; c) la creación de un mecanismo de coordinación creíble y la realización de actividades de coordinación eficaces; d) la utilización creativa de los estudiantes de derecho que realizan pasantías y de los asistentes jurídicos; e) el estímulo de las posibles fuentes de proyectos de servicios *pro bono* (por ejemplo, las ONG de servicio público) a fin de potenciar la labor de la empresa; f) el suministro de fondos para la contratación de abogados a tiempo completo en organizaciones jurídicas de interés público; y g) la difusión de los logros de la empresa en materia de servicios *pro bono* mediante boletines informativos periódicos o informes anuales. Otros mecanismos han consistido en la asignación de un abogado con experiencia a la tarea de coordinar el programa de servicios *pro bono* de la firma; la creación de un departamento de servicios *pro*

⁷⁴Las siguientes listas de control se basan en la experiencia de la firma Skadden, Arps, Slate, Meagher y Flom LLP con sede en Nueva York, que se detallan en: Ronald J. Tabak, *How Law Firms Can Act to Increase Pro Bono Representation (2003)*, y se pueden consultar en la dirección www.probonocentrum.cz/_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AFI/Tabak_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representation.pdf.

⁷⁵Ello puede incluir, por ejemplo, la utilización del nombre de un asociado de alto nivel en memorandos sobre las oportunidades de prestar servicios *pro bono*, la participación en reuniones en las que se alienta a los asociados a prestar servicios *pro bono*, el examen del programa de servicios *pro bono* en las reuniones de asociados o en los eventos organizados por la empresa para los asociados, o la intervención en los casos en que los demás asociados infringen las normas relativas a la prestación de servicios *pro bono*.

bono dotado de un asociado y varios colaboradores que trabajan en forma rotatoria; la adscripción de interés público, con arreglo a la cual se asigna por turno a los abogados de la firma a una ONG de asistencia letrada durante un período considerable, pero permanecen en la nómina de la firma; y la opción de los asociados de dedicar un porcentaje considerable de tiempo a proyectos *pro bono* a cambio de un sueldo algo menor.

Por último, pero no por ello menos importante, la judicatura puede desempeñar un papel fundamental en lo que respecta a estimular el espíritu de servicio público y la aceptación de los programas *pro bono* entre los profesionales del derecho. En general se considera inapropiado que los jueces presten asesoramiento jurídico al público. Sin embargo, hay varias cosas que los tribunales pueden hacer a ese respecto⁷⁶. Pueden simplemente publicar la lista de causas que requieren servicios de asistencia *pro bono* en el sitio web del tribunal, pueden exigir a los abogados que se unan a un grupo de trabajo *pro bono* como condición para ser miembros de un colegio de abogados asociado al tribunal, y pueden supervisar los servicios *pro bono* de un distrito judicial determinado. Además, los jueces deberían alentar al personal judicial del tribunal a participar en actividades *pro bono*.

Recuadro 33. Promoción de los servicios jurídicos *pro bono*: iniciativas emprendidas a nivel nacional y local en los Estados Unidos de América

Durante muchos años, los servicios jurídicos *pro bono* en los Estados Unidos se prestaban en gran medida en forma *ad hoc* y recibían escaso apoyo institucional por parte de los colegios de abogados. En los últimos decenios, sin embargo, la *American Bar Association* [en adelante, ABA], así como la mayoría de los colegios de abogados estatales y locales, han venido reconociendo cada vez más el valor de un sistema integrado de prestación de asistencia letrada gratuita. Como resultado de esos esfuerzos, el número de programas institucionalizados de asistencia *pro bono*, que atienden a necesidades jurídicas cada vez más diversas, aumentaron de 83 en 1980 a más de 900 en 2005^a.

A nivel nacional, el Comité Permanente de la ABA sobre Servicio Público y Servicios de Asistencia *Pro Bono*^b se encarga de fomentar el desarrollo de actividades gratuitas en las oficinas de abogados, los colegios de abogados, los departamentos jurídicos de las empresas, las facultades de derecho y las oficinas de los procuradores generales; analizar la eficacia de los programas de asistencia *pro bono*; y proponer medidas jurídicas que faciliten la capacidad de los abogados para prestar servicios gratuitos. El Comité ha desempeñado un papel esencial en el establecimiento de la norma de ética profesional que alienta a los abogados a prestar asistencia letrada *pro bono* durante por lo menos 50 horas al año a personas indigentes y a organizaciones que atienden a las necesidades de esas personas. Además, el Comité publica manuales sobre estrategias eficaces para el establecimiento y la ampliación de programas de asistencia gratuita, dirige un proyecto de consultoría para homólogos y mantiene un centro nacional de documentación sobre temas relacionados con la asistencia *pro bono*.

En el plano local, uno de los numerosos éxitos en la esfera de la prestación organizada de asistencia jurídica *pro bono* es el Centro de Justicia del Colegio de Abogados Municipal (*City Bar Justice Center*), afiliado a la Asociación de Abogados de la Ciudad de Nueva York (*Association of the Bar of the City of New York*). Mediante la utilización de sus relaciones con el Gobierno, las ONG y las escuelas de derecho, sociedades y

⁷⁶Antes de emprender alguna de esas iniciativas, los tribunales deben cerciorarse de que no contravienen el principio de imparcialidad judicial. De hecho, en algunos de los sistemas judiciales más imparciales del mundo, se consideraría inapropiado que los jueces o los tribunales se dedicaran a esas actividades.

despachos privados de abogados, así como con otros colegios de abogados, el Centro proporciona representación letrada directa, información y defensa a casi 25.000 neoyorquinos indigentes y de bajos ingresos cada año. Estimula a los abogados a servir al público y a su profesión, proporcionando medios y oportunidades de trabajar en proyectos de asistencia gratuita para las personas sin hogar, las mujeres y los niños inmigrantes, las víctimas de violencia doméstica, los solicitantes de asilo, los ancianos, los consumidores que se declaran en quiebra, las pequeñas empresas en dificultades, los enfermos y los supervivientes de cáncer y otras personas que de lo contrario no pueden obtener acceso útil a los recursos legales.

El Centro ejecuta una serie de proyectos, algunos de los cuales han existido durante bastante más de un decenio. Por ejemplo, en el ámbito del derecho de inmigración, ayuda a las víctimas de la violencia doméstica y la trata de personas a legalizar su condición de inmigrantes, y representa a los solicitantes de asilo que han sido víctimas de tortura u otras formas de persecución. En la esfera del derecho de familia, el Centro gestiona consultorios jurídicos sobre divorcio para personas que actúan en representación propia, los cuales ayudan a los clientes a completar y presentar los documentos necesarios para los trámites de divorcio de común acuerdo y ofrecen consultas y asesoramiento jurídico en los procesos de divorcio contencioso. Otros proyectos proporcionan a los clientes información y asesoramiento sobre la realización de sus derechos económicos y sociales. Además de la prestación de servicios de asesoramiento y representación directa en casos personales, muchos proyectos utilizan centros de asistencia jurídica en los que trabajan abogados a título voluntario, los cuales educan a grupos especialmente seleccionados como objetivo acerca de sus derechos y obligaciones con arreglo a la ley. Por último, el Centro gestiona la línea telefónica de asistencia SHIELD (*Self-Help, Information, Education and Legal Defense*) que ofrece información, asesoramiento y servicios de remisión en forma gratuita a casi 1.000 personas elegibles al mes, sobre una amplia variedad de cuestiones jurídicas de carácter civil.

^a American Bar Association, Comité Permanente de Servicios de Asistencia *Pro Bono* y Servicios Públicos, "Supporting Justice: A Report on the Pro Bono Work of America's Lawyers 6".

^b Se puede encontrar información adicional sobre las actividades del Comité, entre ellas sus publicaciones, en el sitio web del Comité, www.abanet.org/legalservices/probono/home.html.

8. Consultorios jurídicos universitarios

Los consultorios jurídicos de las escuelas de derecho han sido utilizados con éxito en todo el mundo para facilitar el acceso a la justicia de los grupos desfavorecidos. La metodología de los consultorios se puede aplicar a cualquier ámbito del derecho que pueda ser de interés público.

Los objetivos pedagógicos tradicionales de este método consisten en impartir conocimientos prácticos y responsabilidad profesional con el fin de mejorar la competencia y la ética de los abogados y, por consiguiente, la calidad de su desempeño en la abogacía; brindar a los estudiantes oportunidades de interacción con los clientes; y exponer a los estudiantes a situaciones de la vida real y ponerlos en contacto con las instituciones jurídicas. Algunos países conceden a los estudiantes autorización limitada para ejercer la abogacía bajo la supervisión del equipo docente de los consultorios; sin embargo, esa práctica está prohibida en muchos países. No obstante, incluso en este último caso, los estudiantes pueden prestar otros servicios, como entrevistar y asesorar a los clientes, redactar documentos jurídicos, realizar investigaciones, prestar servicios de mediación e impartir educación cívica en materia jurídica. Algunos consultorios jurídicos contratan abogados en ejercicio como consultores, los cuales comparecen en los tribunales en representación de los clientes de los consultorios y utilizan en los litigios los documentos preparados por los estudiantes.

Además de los beneficios que reportan en materia de educación, los consultorios contribuyen a mejorar el acceso a la justicia de los sectores desfavorecidos, marginados y vulnerables de la sociedad. Lo hacen de varias maneras, por ejemplo: complementando los servicios jurídicos con la prestación directa de servicios de asesoría y representación en forma gratuita; exponiendo a los estudiantes al espíritu de servicio público y sensibilizándolos acerca de las necesidades fundamentales en materia de justicia social; y participando en demandas colectivas, en litigios de gran impacto público y en acciones en defensa de sus clientes, con lo que crean conciencia entre los abogados y el público acerca de los problemas de justicia social. En algunos países (por ejemplo, Sudáfrica), los avances de la educación en consultorios jurídicos han llevado a la creación de nuevas instituciones jurídicas, como programas de asistencia letrada o centros de resolución alternativa de conflictos.

Los beneficios para el sistema judicial de la educación jurídica impartida en los consultorios también son fundamentales. Sin lugar a dudas, una demanda judicial bien documentada preparada por un estudiante de derecho debidamente capacitado, y no por un litigante desfavorecido que actúa en representación propia, será tramitada y resuelta de manera más eficiente. Además, un cuadro de graduados de un consultorio animados de un espíritu ético ingresará en último término a la profesión judicial, llevando consigo los valores de servicio público y estado de derecho a los tribunales.

Si bien los consultorios jurídicos universitarios forman parte del panorama educacional y jurídico en la mayor parte del mundo, se enfrentan no obstante a considerables dificultades. La principal de ellas es la falta de recursos financieros, administrativos y humanos suficientes. Además, muchos de los consultorios, especialmente los de países en desarrollo, funcionan en circunstancias difíciles debido a los cambios introducidos en las leyes y en los procedimientos judiciales, así como en contextos de nihilismo jurídico persistente entre el público. Otra dificultad se deriva de la presión que supone para los instructores el hecho de supervisar y enseñar a los estudiantes y, al mismo tiempo, tramitar causas particularmente laboriosas. Esa tensión se hace más aguda cuando la rotación de los estudiantes produce incoherencias en la tramitación de la causa de un cliente. Otras dificultades son la acogida poco entusiasta por parte del profesorado de las escuelas de derecho, en las que predominan la tradición y los métodos de enseñanza eminentemente teóricos; la resistencia de los colegios de abogados locales a la participación de personas que no tienen licencia en el proceso de representación de los clientes, exacerbada por el temor de que los consultorios debiliten el mercado de servicios jurídicos profesionales debido a la prestación de asistencia gratuita; y la falta de reglamentación que conceda a los estudiantes una autorización limitada para ejercer la abogacía y comparecer en los tribunales bajo supervisión.

En el estudio de caso siguiente sobre los consultorios jurídicos en Polonia se presentan varias soluciones a muchas de esas dificultades, conjuntamente con las mejores prácticas de formación jurídica en los consultorios.

Recuadro 34. El movimiento a favor de la enseñanza del derecho en consultorios jurídicos en Polonia

Desde el comienzo del movimiento en favor de la enseñanza del derecho en consultorios jurídicos y el establecimiento del consultorio jurídico de la Facultad de Derecho y Administración de la Universidad Jagiellonian en 1997, han surgido 24 consultorios jurídicos en 15 ciudades de todo el país, en los que participan más de 1.300 estudiantes y que

aceptan más de 9.000 causas a título gratuito al año^a. La creación de los programas de los consultorios jurídicos se basó en la necesidad de mejorar el sistema de prestación de asistencia jurídica, que no estaba preparado para enfrentar el aumento masivo de demandas entabladas en los tribunales polacos después del derrumbe del gobierno socialista en 1989.

Los consultorios alcanzan sus objetivos educacionales mediante la prestación de asesoramiento jurídico gratuito a los pobres. La mala situación financiera de los clientes de los consultorios es condición indispensable para optar a la prestación de asistencia jurídica. Además de certificar su condición de indigentes, los solicitantes también deben declarar por escrito que no están representados por un asesor jurídico o un abogado, y que están de acuerdo con las normas de prestación de asistencia jurídica del consultorio.

Si bien no se permite a los estudiantes obtener una licencia limitada para ejercer la abogacía y comparecer en los tribunales bajo la supervisión de los profesores, pueden representar a particulares en juicios administrativos. Los consultorios también prestan asesoramiento jurídico y emiten opiniones jurídicas por escrito, redactan alegaciones y escritos judiciales *pro se*, redactan peticiones, examinan y explican los registros de los tribunales y otros documentos judiciales, y acompañan a los clientes durante su visita a los tribunales. A fin de resolver el problema de que los estudiantes no puedan comparecer ante los tribunales (así como la falta de instructores de calidad), muchos consultorios recurren a la asistencia de profesionales privados y de estudiantes que regresan a los consultorios y se desempeñan como supervisores intermedios.

Además, para velar por la protección de los derechos civiles y humanos, la mayoría de los consultorios jurídicos polacos colabora estrechamente con la Oficina del *Ombudsman*. Con ese fin, los consultorios facilitan al *Ombudsman* información sobre las causas pendientes y pueden solicitar que este intervenga si los estudiantes no pueden seguir prestando asistencia; y redactan folletos de información y educativos que la Oficina del *Ombudsman* se encarga de publicar posteriormente. El *Ombudsman*, a su vez, hace un seguimiento de las cuestiones relativas a los derechos humanos y civiles que se producen en las causas tramitadas por los consultorios, facilita a los consultorios materiales relativos a sus actividades y ofrece trabajo a título de adscripción a ciertos egresados de los consultorios.

En 2002, los representantes del creciente movimiento en favor de los consultorios jurídicos establecieron la Fundación para los Consultorios Jurídicos Polacos, encargada de prestar apoyo financiero y profesional a los consultorios y de aumentar su transparencia, su eficiencia y la calidad de sus servicios. La Fundación adoptó normas operacionales armonizadas y elaboró un proceso de acreditación de los consultorios. Además, mantiene un sitio web y una lista de debate, publica libros de texto sobre educación en los consultorios jurídicos y una revista especializada sobre los consultorios jurídicos de Polonia, y organiza numerosas conferencias y cursos de formación.

Los consultorios también han logrado crear un núcleo de abogados animados por el espíritu de servicio público. El ejemplo más tangible de esta tendencia proviene del Consultorio sobre Derechos Humanos de la Universidad Jagiellonian, cuyos egresados crearon el Centro de Asistencia Jurídica Halina Niec, que proporciona asistencia letrada a los indigentes en los ámbitos del derecho civil, el derecho de familia y el derecho de asilo.

^aFundación de Consultorios Jurídicos Universitarios. "Informe anual sobre las actividades de los estudiantes de los consultorios jurídicos en el bienio 2006-2007", en www.fupp.org.pl/down/prezentacja_2006-2007.ppt (en polaco). Hay consultorios generalistas organizados en secciones correspondientes a diversos ámbitos del derecho y consultorios especializados que se ocupan de cuestiones relativas a los derechos humanos, los derechos de los refugiados, los derechos de la mujer y la prisión preventiva.

9. Programas comunitarios de asistencia parajurídica

En los últimos años se ha ido haciendo más evidente, especialmente en los países en desarrollo, que las personas que no son abogados pero que han recibido formación pueden prestar asistencia jurídica a los pobres en forma muy eficaz y a un costo mucho menor. Uno de los mecanismos de prestación de asistencia que ha tenido éxito es la utilización de programas comunitarios de asistencia parajurídica, de los cuales existen variaciones en todo el mundo⁷⁷. Sin embargo, conviene tener presente que los funcionarios parajurídicos que prestan asistencia jurídica no son abogados, y si bien algunos de ellos pueden haber asistido a una escuela de derecho pero no tener licencia para ejercer la abogacía, la mayoría solo ha recibido educación secundaria y no ha tenido experiencia previa en el sistema judicial. Normalmente esos funcionarios son contratados por organizaciones no gubernamentales o por organizaciones de prestación de servicios jurídicos, pero en algunos casos se trata de voluntarios de la comunidad que han recibido formación de una organización no gubernamental. En algunos países (en particular de África Meridional), son generalistas o dirigentes tradicionales que prestan asistencia sobre las cuestiones de fondo que les plantean los miembros de la comunidad. En otros casos, los programas de asistencia parajurídica se especializan en ciertas tareas o cuestiones sustantivas o en una metodología en particular (por ejemplo, los medios alternativos de solución de controversias). En todos estos casos, el personal parajurídico desempeña diversas funciones importantes, como la prestación de asistencia jurídica básica (ayudando a los clientes a evaluar sus problemas o aconsejándoles posibles soluciones), la prestación de servicios de mediación en las controversias y la colaboración en actividades de educación y divulgación jurídicas en la comunidad. Si un caso en particular entraña graves consecuencias o plantea cuestiones jurídicas demasiado complejas, o si requiere conocimientos jurídicos superiores a los que posee el funcionario parajurídico, debe remitir el cliente a un abogado, pero debe continuar prestando asistencia en el litigio (por ejemplo, mediante la reunión de pruebas o la identificación y la interrogación de los testigos).

Los programas de asistencia parajurídica son un complemento fundamental de la asistencia jurídica oficial y ofrecen una serie de beneficios. Lo más importante es que contribuyen a llenar los enormes vacíos de la prestación de servicios jurídicos a los pobres, que se deben a la escasez de abogados y de recursos públicos, en particular en las zonas rurales y las zonas alejadas. El costo de impartir formación al personal parajurídico e integrarlo en la comunidad es mucho menor que el costo de hacer lo propio con un abogado. Además, el personal parajurídico suele tener vínculos sociales y culturales más estrechos con las comunidades en las que presta servicios, por lo que contribuye más eficazmente al desarrollo y el empoderamiento de la comunidad que los abogados. También cuenta con un conjunto más amplio y flexible de instrumentos, que van más allá de las soluciones jurídicas formales; por lo tanto, no está limitado al ámbito de lo contencioso y uno de sus instrumentos más poderosos es la mediación voluntaria.

La oposición a la creación de programas de asistencia parajurídica proviene generalmente de los colegios de abogados o del Gobierno, que sostienen que el personal parajurídico no está suficientemente cualificado para prestar asistencia competente y que “condena

⁷⁷Fundación de Consultorios Jurídicos Universitarios. “Informe anual sobre las actividades de los estudiantes de los consultorios jurídicos en el bienio 2006-2007”, en www.fupp.org.pl; Stephen Golub, Nonlawyers as Legal Resources for Their Communities, en *Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World*, págs. 297 a 303 (Mary McClymont y Stephen Golub eds., 2000).

injustamente a los pobres a recibir servicios jurídicos de ‘segunda clase’⁷⁸. Sin embargo, esos argumentos no reconocen que el personal parajurídico bien capacitado solo pretende ser un complemento accesible y económico de los abogados, y no un sustituto de estos. Incluso cuando se dispone de abogados y funcionarios parajurídicos, el conocimiento local de estos últimos puede dar como resultado un servicio de igual o mejor calidad. El personal parajurídico no le resta clientela a los abogados; sin embargo, puede ser de ayuda en lugares que están fuera del alcance de los Gobiernos y los abogados privados, y prestar un mínimo de asistencia jurídica a los pobres de las zonas rurales. También puede facilitar el contacto y las comunicaciones entre los abogados que ejercen su oficio en las ciudades y sus clientes de las zonas rurales. El personal parajurídico, a su vez, debe recurrir a los abogados para obtener formación y supervisión, y para ocuparse de cuestiones que requieren conocimientos jurídicos profundos. Un enfoque funcional salva la brecha entre el personal parajurídico y los abogados, y determina cuáles son las situaciones que el personal parajurídico está en mejores condiciones de abordar y cuáles son las que requieren los servicios de un abogado.

Para que los programas de asistencia parajurídica de los países en desarrollo sigan siendo eficaces y se amplíen, sería necesario establecer normas mínimas de calidad. Esas normas se pueden cumplir mediante programas de formación normalizados, el seguimiento y la evaluación de los servicios que presta el personal parajurídico, la elaboración de un código de conducta para ese personal, el establecimiento de mecanismos de remisión de asuntos a los abogados, el reconocimiento legal de la función del personal parajurídico y el continuo aumento de la presencia de ese personal en las comisarías de policía⁷⁹.

El siguiente estudio de caso de Malawi es un ejemplo ilustrativo de las ventajas estratégicas, las dificultades y los logros de los programas de asistencia parajurídica en lo que se refiere a mejorar el acceso a la justicia.

Recuadro 35. Servicio Consultivo Parajurídico de Malawi

Para remediar el hacinamiento en las cárceles, la representación jurídica insuficiente y la denegación de justicia, el nuevo Servicio Consultivo Parajurídico asignó ocho funcionarios parajurídicos —legos con formación jurídica básica— a las cuatro cárceles principales de Malawi en 2000. La actividad principal del personal parajurídico consiste en mantener diariamente consultorios parajurídicos con el fin de informar a los presos acerca del proceso penal y de enseñarles la forma de aplicar la ley para ayudarles en su situación. En los consultorios se aplican técnicas teatrales adaptadas al medio carcelario, las cuales permiten a los reclusos participar en escenificaciones de los procesos y aprender mientras actúan. El personal parajurídico presta además asistencia jurídica básica a los detenidos, tramita las peticiones de libertad bajo fianza y ayuda a los reclusos condenados a interponer recursos de apelación (mediante el uso de formularios estándar aprobados por la policía y los jueces), y además trabaja en estrecha colaboración con agentes del sistema oficial de justicia penal para localizar a testigos o a parientes de los detenidos.

⁷⁸La expresión “personal parajurídico” se utiliza principalmente para referirse a personas con una formación jurídica básica que no son abogados y que prestan asistencia a los abogados o prestan servicios jurídicos básicos, especialmente a los desfavorecidos. Existe personal parajurídico en muchos países, entre ellos Australia, Bangladesh, el Canadá, los Estados Unidos de América, Malawi, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sierra Leona y Sudáfrica.

⁷⁹Esas normas se detallan, por ejemplo, en la Declaración de Lilongwe sobre el Acceso a la Asistencia Judicial en el Sistema de Justicia Penal en África, que fue adoptada por la Conferencia sobre asistencia letrada en la justicia penal: función de los letrados, los legos y demás proveedores de servicios en África, celebrada en Malawi en noviembre de 2004.

Recuadro 35. (continuación)

En 2003, el programa se extendió a las comisarías y los tribunales. El personal parajurídico de los tribunales ofrece asesoramiento y asistencia de carácter general a los acusados y sus parientes, los testigos de descargo y el público, para orientarlos dentro del tribunal y explicarles los procedimientos judiciales; sin embargo, jamás ofrece asesoramiento sobre el fondo de un asunto. Hace un seguimiento de las causas desde la cárcel, facilitando la tramitación de los formularios de solicitud de libertad bajo fianza y reuniéndose con los secretarios de los tribunales, los jueces y los fiscales. Además, el personal parajurídico ha alentado a los jueces a realizar “audiencias de campamento”; en otras palabras, a visitar las cárceles y examinar las listas de detenidos para identificar a las personas detenidas innecesariamente y en contravención de la ley, y ponerlas en libertad.

Los Comités de usuarios de los tribunales funcionan en los planos local, regional y nacional y se reúnen una vez al mes, trimestralmente y una vez al año, respectivamente, con los funcionarios de prisiones, los jefes de la policía y los oficiales judiciales para seguir los avances realizados, detectar los problemas, ocuparse de las quejas y encontrar soluciones a nivel local. Esos comités abrieron las vías de comunicación y aumentaron la eficiencia mediante la facilitación de la remisión de las causas pertinentes a las autoridades tradicionales para su resolución. Esa relación de colaboración permitió al personal parajurídico ejercer control sobre los procedimientos administrativos, examinar las listas de causas y facilitar la rendición de cuentas interinstitucional. También existe un comité de supervisión, integrado por altos funcionarios del sistema judicial, las cárceles, la policía y la sociedad jurídica, que se encarga de prestar asesoramiento y apoyo para el desarrollo del programa.

El programa no ha estado exento de dificultades. Por ejemplo, se permite acceso a las cárceles al personal parajurídico a condición de que este no haga comentarios públicos acerca de las condiciones carcelarias; si bien puede discutir esos problemas con las autoridades penitenciarias, a menudo se resiste a hacerlo a fin de mantener buenas relaciones de trabajo con dichas autoridades. También sigue habiendo resentimiento por parte de la Sociedad de Abogados de Malawi, aunque el Servicio Consultivo Parajurídico intenta demostrar que el personal parajurídico crea trabajo para los abogados, puesto que facilita la preparación de las causas. Aun así, los estrictos códigos de conducta y los memorandos de entendimiento claros firmados entre el Servicio y los agentes de la justicia penal, conjuntamente con los cursos de formación comunes y una presencia diaria, han sido fundamentales para promover la confianza de los jueces, los agentes de policía, los funcionarios de prisiones e incluso los reclusos, en el personal parajurídico.

Ya en 2007, el Servicio empleaba 38 funcionarios parajurídicos en 24 cárceles, 5 tribunales y 5 comisarías. Aunque inicialmente se consideraba que el personal parajurídico era un elemento foráneo, en la actualidad se reconoce ampliamente que es un agente indispensable y digno de crédito del sistema oficial de justicia penal de Malawi^a. Gracias a su labor, entre 2002 y 2007 más de 100.000 reclusos pudieron actuar en representación propia, y el porcentaje de la población penitenciaria en prisión preventiva se redujo del 35% al 17%. Habida cuenta de que el costo mensual de la puesta en servicio de un funcionario parajurídico es inferior a 450 dólares de los Estados Unidos de América, el Servicio de Consultoría Jurídica ha demostrado ser una forma sumamente rentable de aumentar el acceso a la justicia^b.

^a Además de los funcionarios parajurídicos asignados a la policía, las cárceles y los tribunales, en Malawi algunos funcionarios parajurídicos trabajan en ONG comunitarias y se ocupan de una serie de iniciativas de prevención del delito, alientan la utilización de medios alternativos de solución de las controversias, obtienen la remoción de los menores del proceso de justicia penal, y ayudan a las víctimas de delitos. También trabajan en estrecha relación con los agentes del sistema oficial de justicia penal para localizar a testigos o familiares y reducir los retrasos.

^b El éxito del Servicio de Consultoría Jurídica ha dado origen a iniciativas similares en Malawi (personal parajurídico basado en la comunidad para mediar en las controversias a nivel de aldea) y programas experimentales en toda África (por ejemplo, en Benin, Kenya, el Níger, la República Unida de Tanzania y Uganda).

10. Conclusiones y recomendaciones

El acceso a la justicia está vinculado a la realización de los derechos jurídicos y humanos de aquellos que no pueden hacerlo por sus propios medios y no pueden permitirse hacerlo a su propia costa.

La cuestión del acceso a la justicia abre el debate sobre la reforma de los mecanismos judiciales de prestación de asistencia jurídica y apoyo a los ciudadanos, especialmente los pobres y desfavorecidos, a fin de que todas las personas gocen de protección jurídica y reciban un trato acorde con la ley.

El acceso a la justicia está vinculado a la creciente importancia del enfoque basado en los derechos humanos de la asistencia internacional para el desarrollo. La atención se desplaza desde el sistema estatal tradicional, con su sistema judicial frecuentemente sobrecargado, hacia las diversas instituciones de la sociedad civil. De hecho, sus servicios generalmente representan el único apoyo activo accesible para los pobres.

En lo que respecta a las dificultades con que tropiezan los Estados para ofrecer un sistema estatal eficaz, los nuevos sistemas consisten en la participación de abogados y legos, profesionales y no profesionales, en los planos local y nacional, financiados por el Estado, las comunidades locales o por medios privados.

Existe una gran variedad de soluciones e instrumentos para apoyar, de una manera u otra, el acceso de los pobres a la justicia. Su viabilidad depende a menudo de los aspectos financieros. La mayoría de las soluciones pueden complementar al sistema judicial oficial, por lo que el Estado debería apoyar su formación y su funcionamiento:

- Tribunales populares tradicionales, de base comunitaria,
- Centros de resolución alternativa de controversias,
- Programas de asistencia parajurídica en los que intervienen personas que no son juristas, o centros de asistencia jurídica de “fuente única”,
- Consultorios jurídicos universitarios o consultorios jurídicos patrocinados por la abogacía,
- Asistencia letrada *pro bono* prestada por abogados privados u oficinas de abogados.

Un enfoque integral de la justicia y el estado de derecho no debería pasar por alto la posible complementariedad con los sistemas judiciales vigentes en los Estados. Tampoco debería permitir que los tribunales estatales y los ministerios de justicia obstaculicen la creación de nuevas instituciones de la sociedad civil o dificultaran el desarrollo de iniciativas del sector privado destinadas a prestar servicios a los pobres y los desfavorecidos.

Por consiguiente, debido a que el acceso a la justicia sigue siendo un problema, se podrían tener en cuenta las siguientes formas de enfocar un sistema de asistencia jurídica integral:

- Información completa al público acerca de los medios oficiales de acceso al sistema judicial ofrecidos por el Estado;
- Servicios de orientación al cliente y servicios de atención al cliente de calidad prestados por los tribunales estatales, transparencia y apertura hacia el público, servicios de prensa y acceso a las decisiones judiciales;
- Defensores públicos en causas penales y servicios de defensores públicos financiados por el Estado;

- Apoyo estatal a los servicios de defensa y de ayuda financiera de los ciudadanos a fin de permitirles contar con un defensor privado de su elección;
- Reconocimiento de los procedimientos de arbitraje (nacionales e internacionales) y asistencia para el cumplimiento de los laudos arbitrales;
- Servicios de interpretación financiados por el Estado para resolver los obstáculos lingüísticos.

V. TRANSPARENCIA EN MATERIA JUDICIAL

1. Introducción

La transparencia judicial es un valor importante que suele resumirse como sigue: “no solo debe impartirse justicia; también ha de verse cómo se imparte”⁸⁰. También se reconoce la importancia del principio de transparencia judicial en los instrumentos internacionales de derechos humanos, que establecen que el derecho a ser oído públicamente por un tribunal y el anuncio público de las sentencias son las piedras angulares del derecho a un juicio imparcial⁸¹. En términos más generales aún, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconoce que la participación pública en el Gobierno es un elemento importante de la gobernanza democrática y propone aumentar la transparencia de los procesos de adopción de decisiones y garantizar el acceso eficaz a la información como formas de fortalecer la participación pública⁸².

Por importantes que sean las normas sobre transparencia, se apoyan en los beneficios prácticos que cabe esperar del aumento de la transparencia. Concretamente, la mayor transparencia permite mejorar la supervisión pública del sistema judicial. Los conceptos de revisión judicial y rendición de cuentas de los tribunales se basan intrínsecamente en el hecho de que los jueces, el personal de los tribunales, los legisladores, los funcionarios públicos, los abogados y el público pueden acceder fácilmente a las leyes y las resoluciones judiciales. Por lo tanto, garantizar la transparencia y accesibilidad de la información judicial y jurídica debería ser un aspecto importante de toda iniciativa de reforma judicial.

Para ser transparentes, los tribunales deben velar por que el público y los medios de comunicación puedan asistir a los procedimientos judiciales, pero es igual de importante que el público pueda acceder fácilmente a los documentos judiciales, especialmente las sentencias y demás decisiones, así como a la información de carácter administrativo relacionadas con los tribunales, como los datos sobre el número de causas pendientes y el porcentaje de causas terminadas, el cobro de honorarios judiciales y el uso de las asignaciones presupuestarias. La falta de uniformidad de la aplicación de la ley, imputable en parte a la falta de mecanismos que permitan a los profesionales jurídicos y el público en general obtener copias de las decisiones judiciales, hace difícil para las personas y las empresas ajustar su conducta a la ley. La otra cara de la misma moneda es la difusión de información jurídica general a los jueces y a los profesionales jurídicos. Sin un acceso fiable a las leyes, los reglamentos, la jurisprudencia y otras fuentes jurídicas primarias, los jueces, los abogados y los usuarios de los tribunales se quedan sin una orientación clara sobre la forma en que se debe aplicar la ley en un caso determinado. Afortunadamente, el logro de esos objetivos debería resultar más fácil en vista de la creciente tendencia a la informatización de los sistemas de justicia en todo el mundo.

⁸⁰Véanse, por ejemplo, los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, Valor 3: Integridad, Aplicación 3.2.

⁸¹Véase, por ejemplo, Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, párr. 1); Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 6, párr. 1); Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8, párr. 5).

⁸²Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 13, párr. 1).

También cabe destacar que la transparencia entraña algo más que proporcionar acceso a la información y los procedimientos judiciales. Para lograr la transparencia, es preciso además difundir la información en un formato que sea de fácil acceso para el público destinatario, especialmente para los periodistas y para los usuarios de los tribunales que no tienen formación jurídica y cuyo nivel de instrucción tal vez sea limitado. La publicación de informaciones sobre el funcionamiento de los tribunales y sobre los esfuerzos desplegados por estos para aumentar la eficiencia y la calidad de la justicia también influye favorablemente en la confianza del público en el sistema judicial. De hecho, los programas de divulgación y educación judiciales sobre los servicios y los procedimientos de los tribunales son útiles desde el punto de vista del sistema judicial y de los usuarios de los tribunales. Ayudan a los tribunales a forjar una relación activa con la comunidad y a desmitificar muchas de las complejidades que rodean el funcionamiento de un sistema jurídico y el desarrollo de los procedimientos judiciales. Así pues, mediante la educación del público y la participación de este en la labor de los tribunales mediante estrategias dinámicas de divulgación y comunicaciones, los tribunales pueden aumentar la confianza pública y el respeto del estado de derecho en sus comunidades.

2. Acceso del público y los medios de comunicación a las actuaciones judiciales

Lo ideal es que los procedimientos judiciales estén abiertos al público y a los medios de comunicación, lo que requiere la adopción oficial de medidas jurídicas de protección para los juicios públicos y un seguimiento para poner en práctica las medidas de protección. En la mayoría de los países, la constitución nacional, las leyes de procedimiento y las normas judiciales incluyen mecanismos de protección oficiales que garantizan el carácter público de los debates, y normalmente solo prevén aquellas excepciones que pueden ser estrictamente codificadas para evitar abusos. Sin embargo, con bastante frecuencia esas disposiciones no se aplican, por razones tan variadas como el número limitado de salas de audiencias, o salas que son demasiado pequeñas para acoger al público, jueces que no conocen la ley, normas que otorgan facultades discrecionales excesivas a los jueces para decidir que las actuaciones tendrán lugar a puerta cerrada, y la prevalencia de las actuaciones judiciales escritas sobre las actuaciones orales.

En los tratados internacionales de derechos humanos existe una presunción general favorable a la asistencia del público y los medios de comunicación a los debates; sin embargo, esos instrumentos reconocen una serie de excepciones comunes, como la posible necesidad de celebrar el juicio en forma privada por razones de moral, para proteger el orden público, por motivos de seguridad nacional, para proteger la vida privada de las partes o los intereses de los menores, o cuando la publicidad pueda perjudicar los intereses de la justicia⁸³. En muchos países los sistemas jurídicos nacionales reconocen razones adicionales para impedir que el público y los medios de comunicación asistan al proceso, que generalmente se consideran justificables. Estas son el secreto de Estado, el secreto comercial y la protección de los testigos contra las represalias. Sin embargo, incluso la existencia de normas específicas para celebrar las audiencias a puerta cerrada puede ser problemática si los jueces invocan razones legítimas como pretexto para el cierre indebido de las audiencias al público. Por lo tanto, el requisito de que la audiencia relativa a la decisión de celebrar el juicio a puerta cerrada esté abierta al

⁸³Véase, por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, párr. 1); Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 6, párr. 1).

público o de que el juez expida una orden escrita en la que explique sus razones para la decisión puede contribuir a reducir el abuso de las normas sobre celebración del juicio a puerta cerrada.

Desde un punto de vista práctico, para que el público y los medios de comunicación tengan acceso a los debates no solo se requiere un número suficiente de salas de audiencias para acoger a los que deseen asistir a los juicios, sino que además se requieren técnicas administrativas y de gestión de causas que permitan un fácil acceso a la información judicial. Sin embargo, en muchos países en desarrollo la realidad contrasta totalmente con esos requisitos, como resultado de lo cual los jueces suelen verse obligados a celebrar las audiencias en su oficina, debido a la falta de salas de audiencias⁸⁴. Esa práctica no solo hace extremadamente difícil para el público asistir a los juicios, sino que también puede acabar con el decoro, causar el incumplimiento de los procedimientos establecidos y posiblemente causar problemas de seguridad en un espacio tan reducido.

Por lo tanto, para dar acceso físico a las actuaciones judiciales, en muchos casos se requiere renovar las salas de audiencias existentes o construir otras nuevas. Como solución a más corto plazo, los problemas de acceso físico se pueden reducir en parte mediante una gestión eficaz de los tribunales que asigne las causas de interés público a salas más grandes a las que puedan acceder los medios de comunicación y el público. También se debe alentar a los tribunales a establecer reglas sobre continuidad de los juicios que prevean la realización de las actuaciones judiciales en una sola sesión en lugar de distribuir las actuaciones en varias audiencias. La celebración de audiencias breves e incompletas puede retrasar aún más las actuaciones judiciales habida cuenta de que la falta de salas hace difícil la programación.

Al mismo tiempo, el acceso de los medios de comunicación no debería ser simplemente cuestión de abrir las puertas de la sala y ofrecer asiento a los periodistas. No se hace ningún favor a los tribunales con una cobertura inexacta y sensacionalista de las actuaciones judiciales. En realidad, la cobertura de mala calidad o tendenciosa de los medios de comunicación puede debilitar la confianza del público en la judicatura y suscitar preocupación acerca de la independencia, la imparcialidad y la integridad judiciales. La formación de los periodistas, organizada por los tribunales o en cooperación con estos, puede ayudar a reducir la cobertura ineficaz pues proporciona a los periodistas un conocimiento básico de los procedimientos judiciales y las cuestiones jurídicas, mejora la competencia y la ética periodísticas, y establece relaciones de confianza entre jueces y periodistas.

Para obtener la colaboración de los medios de comunicación puede ser necesario además que los tribunales busquen activamente establecer contacto con los periodistas. Un sistema utilizado con éxito en muchos países consiste en establecer oficinas de prensa o de relaciones públicas en los distintos tribunales con el fin de facilitar la cobertura de los tribunales por los medios de comunicación. Normalmente esas oficinas se encargan de

⁸⁴En muchos países en desarrollo de tradición jurídica romanista, los edificios de los tribunales han sido diseñados de manera que las oficinas de los jueces estén situadas a lo largo de corredores de acceso público, y la práctica judicial permite, e incluso anima, a las distintas partes a pasar por las oficinas de los jueces durante las “horas de oficina”, la mayoría de las veces para discutir un caso en particular. Esto viola un principio fundamental de la conducta judicial, a saber, la prohibición de las comunicaciones *ex parte* o la comunicación con una parte en ausencia y, por lo general, sin conocimiento de la otra. Algunos países están comenzando a abordar ese problema mediante la adopción de importantes medidas de reforma de la infraestructura de los tribunales, que comprenden la construcción de nuevos edificios o la modificación de los que existen, por una parte para añadir salas de audiencias y por la otra para ubicar las oficinas de los jueces en pasillos protegidos, de manera que ninguna de las partes pueda entrar en una oficina para hablar sobre una causa. El problema para los sistemas judiciales de países en desarrollo de ingresos bajos es que no se dispone de fondos para ejecutar esos proyectos. Por consiguiente, en esas circunstancias es todavía más esencial concienciar a los jueces y el público acerca de la necesidad de evitar las comunicaciones *ex parte*.

establecer enlaces con los representantes de los medios de comunicación, responder a las solicitudes de los periodistas, emitir comunicados de prensa y proporcionar de alguna otra forma información exacta sobre las decisiones judiciales sobre problemas jurídicos, establecer un calendario de las próximas causas, hacer un seguimiento de los medios de comunicación para verificar la exactitud de sus informaciones e idear campañas en los medios de comunicación para fomentar el conocimiento público del sistema judicial.

En general, para asegurar el acceso del público y los medios de comunicación a los tribunales se requiere un sistema global que se ocupe de varios problemas de acceso a la vez, como lo demuestra el ejemplo siguiente sobre Mongolia.

Recuadro 36. La reforma del acceso de los medios de comunicación en Mongolia

Cuando Mongolia realizó la transición a la democracia en 1990, retuvo una “cultura de ocultamiento” caracterizada por leyes estrictas sobre el secreto que inhibían el libre acceso a la información y hacía difícil la supervisión de los medios de comunicación independientes. En el sector judicial, el acceso a la información sobre las causas judiciales se complicaba debido a las normas restrictivas aplicadas a los periodistas que asistían a la vista de las causas, a la falta de conocimiento del público sobre las cuestiones jurídicas y a la imposibilidad material de lograr acceso a los expedientes de las causas. En el periodo comprendido entre 2001 y 2006, con el Proyecto de Reforma Judicial de Mongolia se trató de poner remedio a los problemas del acceso de los medios de comunicación a los tribunales mediante cuatro reformas relacionadas entre sí, a saber, la reforma de la infraestructura de los tribunales, la reforma de las normas, la formación de los oficiales de asuntos públicos y la formación de los periodistas.

Las reformas de infraestructura se centraron inicialmente en facilitar el acceso a la información sobre las causas. Debido a que los jueces mantenían los expedientes en su oficina, los periodistas solo podían leerlos si convencían al juez de que les permitiera acceso a los documentos físicos. Con la introducción de sistemas automatizados de gestión de las causas y de los tribunales, y debido a que los expedientes se incluyeron en los nuevos sistemas, el acceso del público y de los medios de comunicación se hizo más fácil. En 2005, todos los tribunales de Mongolia tenían terminales de computadora para permitir el acceso directo del público a la documentación electrónica.

Aunque se hizo más fácil el acceso a los expedientes, el acceso a las audiencias y los procesos siguió siendo difícil. Las salas de audiencias de Mongolia no se habían construido pensando en el acceso del público y de los medios de comunicación. En el marco del Proyecto de Reforma Judicial se ayudó a los tribunales de distrito de Ulaanbaatar a reestructurar las salas de audiencias a fin de que hubiera espacio suficiente para acoger al público y a los observadores de los medios de comunicación; se reconfiguraron y remodelaron 17 salas de audiencias. Junto con la reforma de las salas de audiencias, el Consejo General de Tribunales de Mongolia modificó las normas sobre acceso de los medios de comunicación a los debates y las audiencias. Con arreglo a las normas anteriores, para que se les permitiera entrar a la sala de audiencias, los periodistas necesitaban un permiso escrito del presidente de la sala. En la resolución 59, aprobada en octubre de 2005, se permitía el libre acceso de los medios de comunicación a las salas de audiencias y se exigía solo una autorización verbal para la toma de fotografías.

Además de la introducción de cambios en la infraestructura y las normas, el Proyecto de Reforma Judicial incluyó la formación de los oficiales de asuntos públicos de los tribunales. Se enseñó a estos cómo redactar comunicados de prensa, organizar conferencias de prensa y elaborar un plan maestro de relaciones públicas, forjar relaciones sólidas entre los jueces y los medios de comunicación, y realizar campañas de relaciones públicas. En general, las actividades de formación tenían por objeto enseñar a los

oficiales de asuntos públicos cómo proporcionar información exacta y pertinente a los periodistas y asegurarse de que colaboraran con los periodistas para facilitar esa información al público.

Por último, en el marco del Proyecto también se impartió formación a los periodistas. Las actividades de formación, cuyo centro de atención era el sistema judicial, incluían algunas lecciones sobre técnicas periodísticas básicas como las entrevistas a las fuentes, y sobre la ética de los medios de comunicación, y hacían hincapié en la transparencia, la independencia judicial y la presunción de inocencia. Ahora que se permite el acceso a los expedientes judiciales y a las audiencias, y que los oficiales de asuntos públicos proporcionan información útil, la transparencia de los tribunales de Mongolia está aumentando y los periodistas son cada vez más capaces de utilizar esa transparencia y de velar por que se conserve.

3. Acceso a las sentencias y a otra información relacionada con los tribunales

Una variedad de restricciones oficiales y prácticas impuestas por los sistemas judiciales de todo el mundo limitan el acceso del público a las decisiones judiciales y a otra información relacionada con los tribunales. En algunos países, hay estrictas normas de procedimiento que solo permiten que las sentencias se den a conocer a las partes en una causa y a sus abogados, o con la autorización del presidente del tribunal⁸⁵. En otros países, especialmente de Europa y Oriente Medio, existen numerosas leyes de protección de la privacidad (derivadas de la renuencia tradicional a permitir el libre acceso a la información judicial) que limitan el acceso. De hecho, existen políticas de ese tipo en muchos países de tradición jurídica romanista, con independencia de la base de recursos del país⁸⁶. Tal vez peor aún, algunos países no tienen ninguna política sobre la publicación de las sentencias o la divulgación de la información judicial. En la práctica, el acceso a la información con frecuencia está limitado por la falta de recursos suficientes para copiarla o publicarla, la falta de indización de las causas, la prolongada demora entre el anuncio de una sentencia y su publicación, y en el caso de las sentencias de los tribunales superiores, por el hecho de que no se dan a conocer a los tribunales inferiores. Además, el entorno cultural en el que se desenvuelven actualmente muchos de los sistemas judiciales del mundo significa que cualquier propuesta de permitir el acceso de los colegios de abogados, los medios de comunicación y el público a las sentencias judiciales es rechazada por motivos de protección de la privacidad personal y la confidencialidad, y a veces debido al temor de que si las sentencias fueran generalmente accesibles, disminuiría la confianza del público en los tribunales y la utilización de estos.

El acceso del público a la información relacionada con los tribunales está vinculado a numerosos beneficios para la integridad y la eficiencia del sistema de justicia. La publicación de las sentencias permite que el público, la prensa, las organizaciones de la sociedad civil, los abogados, los jueces y los juristas examinen de cerca las acciones de los jueces.

⁸⁵Las normas internacionales de derechos humanos no exigen la publicación de las sentencias judiciales *per se*; lo que sí exigen es que las sentencias judiciales firmes, con algunas excepciones, se anuncien públicamente, aun en los casos en que los procesos se celebraron a puerta cerrada. Las excepciones permitidas al anuncio público de las sentencias incluyen las causas relacionadas con los intereses de los menores, los pleitos matrimoniales o los juicios sobre la tutela de menores. Véase, por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, párr. 1); Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 6, párr. 1).

⁸⁶Esa mentalidad está generalmente tan arraigada que los jueces de categoría superior de los países de tradición jurídica romanista suelen quedarse atónitos al enterarse, por ejemplo, de que los tribunales federales de los Estados Unidos de América dan acceso por Internet no solo a la sentencia sino al expediente completo de la causa, sin modificar ni ocultar la identidad de las partes.

El hecho de someter las sentencias a escrutinio público regulariza además la aplicación de la ley y hace más previsibles y coherentes las decisiones judiciales, lo que mejora la calidad de la justicia⁸⁷. Por ejemplo, si se exige a los jueces una exposición de los hechos y un análisis que explique la aplicación de la ley, será imposible que oculten decisiones que son contrarias a la ley.

En los sistemas judiciales en que las decisiones de los tribunales superiores constituyen un precedente vinculante, la publicación y distribución de las decisiones de los tribunales de apelación y del Tribunal Supremo son esenciales para que los tribunales inferiores se ciñan a la ley. Sin embargo, incluso en los países en que las decisiones de los tribunales superiores no son vinculantes, es importante de todos modos velar por que los jueces interpreten las leyes y los códigos vigentes en forma sistemática. Si bien las decisiones de los tribunales superiores se deberían publicar en los diarios oficiales o recopilarse en los boletines de los tribunales, la distribución de las decisiones en CD-ROM o a través de Internet puede reducir los costos de la publicación de versiones impresas y brindar a los jueces de los tribunales inferiores y a otras partes interesadas acceso rápido a la nueva jurisprudencia. Del mismo modo, otros tribunales pueden difundir rápidamente las decisiones importantes mediante la impresión de ejemplares adicionales para su distribución al público cuando se anuncie la sentencia.

El acceso a los documentos judiciales no debería limitarse a las sentencias. Los abogados y las partes en la causa, así como el público, deberían tener acceso a los alegatos, las peticiones, los calendarios judiciales y los expedientes del juicio siempre que no se contravengan las leyes sobre privacidad. El personal sin escrúpulos de los tribunales puede sacar provecho del hecho de que los sistemas no permiten acceso a los expedientes y a los alegatos y aceptar el soborno a cambio de alterar documentos o hacer desaparecer expedientes. La publicación de calendarios impresos de las audiencias es una forma sencilla de dar acceso a esa información. Muchos países están estableciendo incluso quioscos en los vestíbulos de los tribunales a fin de que los litigantes y los abogados puedan comprobar la información sobre el estado de las causas y los calendarios en las bases de datos del tribunal. Además, para que la información relacionada con el tribunal sea transparente es preciso también difundir información administrativa relativa a las actividades del tribunal. Eso incluye la publicación de estadísticas sobre el número de causas en tramitación, el número de causas terminadas, las apelaciones, así como datos relacionados con el presupuesto (por ejemplo, cobro de honorarios judiciales, utilización de las asignaciones presupuestarias, etc.). Uno de los métodos utilizados con más frecuencia consiste en que los directivos judiciales presenten informes periódicos a otras instituciones. Por ejemplo, en muchos países es habitual que el Presidente del Tribunal Supremo o el jefe del departamento de administración judicial presente al parlamento un informe anual sobre el estado de la judicatura.

Muchos tribunales han aprovechado Internet para crear sitios web en los que publican las decisiones judiciales más recientes, información sobre las normas que gobiernan el tribunal, e información administrativa y estadística relativa al tribunal. Si bien existe una fuerte tendencia a la informatización de las actuaciones judiciales, también se puede

⁸⁷Al mismo tiempo, los reformadores deben ser conscientes de que es poco probable que el acceso del público a las resoluciones judiciales por sí solo tenga como resultado la coherencia de la práctica judicial. Son muchos los factores que contribuyen a la aplicación desigual de la ley además del acceso del público a las sentencias; por ejemplo, la falta de capacitación y experiencia de los jueces en la aplicación práctica de la ley; la falta de acceso de los jueces a las sentencias importantes de los tribunales de apelación de nivel intermedio y superior; el aislamiento geográfico de los jueces, con pocas oportunidades de interacción con sus colegas; las tradiciones de derecho de inspiración romanista o de la sharía islámica, que históricamente evitan basarse en los precedentes establecidos por los tribunales superiores y que exigen en cambio a los jueces que examinen, interpreten y apliquen la ley pertinente (o los principios de la sharía) a las circunstancias del caso; y la falta de jurisprudencia sistemática y con coherencia interna de los tribunales superiores en los sistemas judiciales nuevos.

facilitar acceso público a los documentos judiciales y demás información relacionada con los tribunales en los sistemas que utilizan papel, mediante la aplicación eficaz y eficiente de técnicas de gestión de archivos. Los tribunales deberían mantener los expedientes y documentos de las causas en salas de archivo comunes que empleen métodos uniformes para la identificación, el seguimiento y la actualización de los expedientes. Las bases de datos en las que las causas están indexadas por nombre, fecha, tribunal y número de la causa pueden mejorar considerablemente el acceso a las actuaciones judiciales. Además, las oficinas de archivo bien administradas que den libre acceso a las sentencias pueden permitir que las empresas privadas de taquigrafía o las revistas jurídicas difundan información sobre causas importantes. Sin embargo, aun cuando una empresa privada o una revista jurídica ayude a llenar el vacío en materia de información, los tribunales superiores deberían tratar de comunicar las sentencias a los jueces de los tribunales inferiores gratuitamente y de manera oportuna.

En el estudio de caso de Ucrania que figura a continuación se examinan los logros obtenidos y las dificultades encontradas cuando se permite el libre acceso del público a todas las decisiones judiciales a través de una base de datos electrónica.

Recuadro 37. La modificación de las leyes sobre acceso a las decisiones judiciales en Ucrania

Antes de 2006, la ley establecía fuertes restricciones al acceso a las sentencias en Ucrania. Si bien los litigantes tenían acceso a las sentencias, los códigos de procedimiento prohibían a quienes no eran partes obtener copias de las decisiones judiciales sin la autorización del presidente del tribunal. Dado que los jueces tenían facultades discrecionales para acceder a esas solicitudes, la práctica variaba de un tribunal a otro, y algunos jueces concedían libremente el acceso y otros denegaban invariablemente la solicitud. El país también carecía de un mecanismo oficial de presentación de informes sobre las sentencias de los tribunales inferiores. Si bien muchas de las decisiones de los tribunales superiores se publicaban en boletines judiciales oficiales, los tribunales de primera instancia y de apelación no tenían un método práctico para dar amplia difusión a sus sentencias entre el público. Aunque unas cuantas revistas jurídicas publicaban un pequeño número de esas decisiones, el público, los medios de comunicación y, lo que es más importante, los demás jueces no tenían acceso habitual a las sentencias judiciales. Como resultado de ello, con frecuencia los jueces desconocían la forma en que otros tribunales decidían en casos similares, y las decisiones emitidas por distintos tribunales generalmente no lograban llegar a la misma conclusión al aplicar la misma ley a los mismos hechos. La falta de un examen riguroso por parte del público y de los medios de comunicación también hacía decaer la calidad de las decisiones judiciales.

Reconociendo esos problemas, a finales de 2005 el Parlamento de Ucrania aprobó una ley que obligaba a dar mayor acceso a los documentos judiciales. En virtud de la nueva ley, el texto completo de todas las decisiones judiciales de los tribunales ordinarios se debe poner a disposición del público en el sitio web oficial del poder judicial, mantenido y financiado por la Administración Estatal de los Tribunales. El Registro Unificado de Decisiones Judiciales^a se puede consultar gratuitamente, y es de fácil acceso desde cualquier computadora que tenga conexión a Internet. Solo hay una restricción, que tiene por objeto proteger la privacidad de los litigantes: la información que puede utilizarse para identificar a un particular y la información proporcionada en audiencias a puerta cerrada debe estar cifrada, de manera que solo los jueces y las partes puedan acceder a esos datos. La ley también contiene disposiciones relativas a la impresión, publicación y difusión de las decisiones judiciales, y permite a cualquier persona reproducir, total o parcialmente, los textos de las decisiones judiciales en cualquier formato o medio de comunicación.

Recuadro 37. (continuación)

Hasta la fecha, se han cargado en el Registro casi 3 millones de sentencias definitivas y órdenes judiciales interlocutorias. Se pueden realizar búsquedas de todo tipo en el Registro, utilizando múltiples criterios como los nombres de las partes^b; frases del texto de la decisión; nombre y ubicación del tribunal; nombre del juez; número de la causa o fecha de iniciación; y características de la decisión (por ejemplo, fecha en que fue dictada, número de registro, tipo de procedimiento y tipo de decisión).

Al mismo tiempo, persisten varias dificultades. Muchas otras decisiones, especialmente las pronunciadas por los tribunales inferiores, no se publican debido a que muchos de los jueces de esos tribunales carecen de acceso a computadoras o de conocimientos de informática. Además, el proceso de carga de las decisiones se retrasa porque muchos tribunales optan por proporcionar copias impresas de las sentencias al administrador del Registro, que debe convertirlas luego a formato electrónico. El otro problema importante es el requisito de que se incluya en el Registro la totalidad de las sentencias judiciales, lo que se ha interpretado literalmente en el sentido de que se deben incorporar en la base de datos las sentencias relativas a cientos de miles de contravenciones o delitos menores de importancia mínima cuyo contenido debe procesar el motor de búsqueda. Así, el resultado de una simple búsqueda es que el sistema debe recuperar grandes cantidades de asuntos, cada uno de los cuales tiene que ser examinado. La funcionalidad del Registro también se podría mejorar introduciendo criterios de búsqueda suplementarios, insertando hipervínculos con las decisiones correspondientes, elaborando un índice de niveles múltiples dividido por temas, y agregando una tarjeta de información sobre el estado de cada decisión.

^aVéase www.reyestr.court.gov.ua.

^bSin embargo, la función de búsqueda con arreglo a este criterio es limitada a causa de las normas sobre protección de la privacidad descritas anteriormente, ya que los nombres y demás información que permiten identificar a las personas aparecen tachados y sustituidos por otros nombres. Por consiguiente, en la práctica, solo los jueces tienen acceso a una base de datos especial asegurada en la que aparecen los nombres de las partes y de las causas, lo que permite efectuar búsquedas sobre la base de esa información.

4. Recopilación, accesibilidad y difusión de la información jurídica

La falta de acceso a los principales textos jurídicos puede obligar a los jueces a pronunciarse en los juicios sin tener un conocimiento directo de las leyes o la jurisprudencia pertinentes, lo que puede dar lugar a decisiones imprevisibles, puesto que no se basan en la ley, sino más bien en el limitado conocimiento práctico de la ley por parte del juez. Como consecuencia de ello, con frecuencia el público no sabe si su conducta contraviene la ley o si está recibiendo un trato justo y ajustado a la ley por parte del Gobierno o de terceros. El conocimiento de la ley y el acceso a esta han ido cobrando una importancia cada vez mayor a medida que las transacciones sociales y económicas se hacen más complejas, pues las partes necesitan seguridades de que los derechos de propiedad y contractuales serán respetados y serán objeto de decisiones previsibles adoptadas conforme a la ley. Del mismo modo, los acusados en un juicio penal solo podrán gozar de los derechos que les corresponden si los tribunales conocen esos derechos y si se les responsabiliza de la aplicación adecuada de los códigos de procedimiento civil.

Debido a los cambios producidos en la tecnología y en los métodos de aprendizaje, así como al aumento de las necesidades y las expectativas de la comunidad jurídica, la divulgación de información jurídica es una práctica en constante evolución. Muchos países

desarrollados han creado bases de datos electrónicas en las que se almacenan los textos de las decisiones judiciales, las leyes, los instrumentos legislativos y la historia de la legislación, así como artículos académicos extraídos de revistas jurídicas. Si bien esas bases de datos constituyen un paso importante hacia la consolidación de la información jurídica necesaria para que un juez pueda adoptar una decisión informada o para que los abogados puedan presentar un argumento bien documentado en favor de sus clientes, no son un producto terminado, sino que evolucionan constantemente para responder a las nuevas necesidades de la comunidad jurídica y el público en general.

Durante el último decenio, la importancia de la accesibilidad y la difusión de la información jurídica ha obtenido reconocimiento internacional. En octubre de 2002, un grupo de representantes de institutos de información jurídica universitarios se reunieron en Montreal para adoptar una Declaración sobre libre acceso a la ley, lo que dio lugar al movimiento mundial sobre libre acceso a la ley⁸⁸. Uno de los resultados de la Declaración ha sido la creación del Instituto Mundial de Información Jurídica (WorldLII), una entidad de investigación jurídica sin ánimo de lucro, libre e independiente, que se esfuerza por proporcionar acceso sistemático a bases de datos jurídicos de alta calidad de los institutos de información jurídica participantes⁸⁹. Además de las bases de datos de los asociados internos, el Instituto Mundial tiene varias bases de datos propias que proporcionan acceso a información jurídica procedente de varios países de Asia (Camboya, Filipinas, Timor-Leste y Viet Nam) y de Sudáfrica (por medio de la Universidad de Witwatersrand). En general, el Instituto Mundial permite efectuar búsquedas en más de 270 bases de datos de 48 jurisdicciones de 20 países (principalmente países de tradición jurídica romanista), entre ellas bases de datos sobre jurisprudencia, legislación, tratados, informes sobre reformas jurídicas, revistas de derecho y temas especializados. El Instituto Mundial dispone además de un catálogo y de un servicio de búsqueda en la web, que brinda acceso sistemático y completo a más de 15.000 sitios web jurídicos de todo el mundo, por lo que es el catálogo jurídico más grande de Internet, que abarca todos los países del mundo y más de 100 temas jurídicos.

La creación de una base electrónica de datos jurídicos es obviamente una labor de gran envergadura, que requiere recursos que muchos países en desarrollo no tienen. Es importante, pues, que esos países elaboren modelos de difusión de información jurídica que puedan seguirse ampliando y desarrollando una vez establecidos. El más básico de esos modelos es la creación de colecciones de materiales jurídicos importantes en una forma fácilmente accesible, seguida de la creación de bibliotecas jurídicas para albergar esas colecciones y ponerlas a disposición de la comunidad jurídica y los tribunales. A continuación, se puede elaborar una base electrónica de datos jurídicos. Los sistemas judiciales deberían abordar esta tarea

⁸⁸Véase www.worldlii.org/worldlii/declaration/montreal_en.html.

⁸⁹El Instituto Mundial de Información Jurídica WorldLII (worldlii.org) es una iniciativa conjunta del Instituto de Información Jurídica de Australasia (AustLII, www.austlii.org, que proporciona apoyo operacional general al proyecto), el Instituto Británico e Irlandés de Información Jurídica (BAILII, www.bailii.org), el Instituto Canadiense de Información Jurídica (CanLII, www.canlii.org), el Instituto de Información Jurídica de Hong Kong (HKLII, www.hklii.org/), el Instituto de Información Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cornell (LII, law.cornell.edu) y el Instituto de Información Jurídica de las Islas del Pacífico (PacLII, www.paclii.org). El movimiento de libre acceso a la ley no se limita al Instituto Mundial de Información Jurídica y sus asociados; también pertenecen al movimiento, entre otros, el Instituto de Información Jurídica de Asia (AsianLII, www.asianlii.org), el Instituto de Información Jurídica del Commonwealth (CommonLII, www.commonlii.org), la Fuente de Información Jurídica de Chipre (CyLaw, www.cylaw.org/index-en.html), el Instituto Francés de Información Jurídica (www.droit.org), la Red Mundial de Información Jurídica (GLIN, www.glin.gov), la Iniciativa de Información Jurídica de Irlanda (IRLII, www.ucc.ie/law/irlii/index.php), el *Juristisches Internetprojekt Saarbrücken* (JIPS, www.jura.uni-saarland.de), JuriBurkina (www.juriburkina.org), *JuriNiger* (<http://juriniger.lexum.umontreal.ca>), el Libro de Derecho Jurisprudencial de Kenya (www.kenyalaw.org), el Banco de Datos sobre Legislación y Jurisprudencia de Filipinas (LAWPHIL, www.lawphil.net), el Instituto de Información Jurídica de Nueva Zelanda (NZLII, www.nzlii.org), el Instituto de Información Jurídica de África Meridional (SAFLII, www.saflii.org), la Comisión de Reforma Jurídica de Tailandia (TLRC, <http://lawreform.go.th>) y el Instituto de Información Jurídica de Uganda (ULII, www.ulii.org).

de manera gradual y fragmentada, distribuidos en el tiempo en función de los recursos de que dispongan. Se puede comenzar, por ejemplo, por facilitar acceso electrónico a las leyes y los códigos fundamentales; el siguiente paso sería el acceso a las decisiones recientes más importantes del tribunal supremo, seleccionadas por un comité de sus magistrados. Eso, a su vez, podría ir seguido de la automatización de las decisiones históricamente importantes que definen la jurisprudencia del tribunal supremo, y de las principales decisiones de los tribunales de apelación intermedios y que fueron confirmadas por el tribunal supremo. La tarea no es imposible ni tiene un costo prohibitivo si se aborda de esa manera. Lo esencial es entender que a la larga, la automatización de los recursos jurídicos de un tribunal no se puede evitar. El aumento de los costos de la publicación y la compra de obras jurídicas hacen que esta sea solo una solución a corto o a medio plazo; a la larga, los gastos recurrentes que supone facilitar el acceso de cada juez a una base de datos electrónica centralizada serán inferiores a los gastos de ofrecer a cada uno una pequeña biblioteca de obras jurídicas y de volúmenes sucesivos de las decisiones publicadas.

Algunos países han creado publicaciones jurídicas que mantienen a jueces y abogados informados de las novedades en materia de derecho, y pueden asimismo mantener al público informado mediante la venta de esas revistas y boletines informativos a través de los colegios de abogados y de vendedores privados. La elaboración y difusión de libros sobre procedimiento judicial y manuales para jueces también ha demostrado ser un recurso relativamente económico para aumentar el acceso de los jueces a la información y aumentar su conocimiento del derecho sustantivo y los procedimientos judiciales. Los órganos legislativos y las entidades públicas no judiciales están recurriendo cada vez con más frecuencia a Internet para publicar nuevas leyes y reglamentos en sus sitios web oficiales o para crear sitios web independientes con ese propósito. Al igual que las bases electrónicas de datos, esos productos no son un fin en sí mismos, sino que constituyen una base sólida que los Gobiernos pueden seguir ampliando con el fin de aumentar el acceso a la información jurídica.

Como se muestra en el estudio de caso que se presenta en esta sección, es posible mejorar el acceso a la información jurídica, al menos como una solución a corto plazo, incluso en un entorno tan difícil como la Ribera Occidental y Gaza.

Recuadro 38. Distribución de información jurídica en la Ribera Occidental y Gaza

La Ribera Occidental y Gaza se encuentra en una situación posiblemente única debido a que su sistema jurídico se basa en una diversidad de influencias externas en los territorios. Las leyes actualmente en vigor en la región son principalmente un legado de los imperios otomano, británico, jordano y egipcio, complementado por las órdenes militares israelíes. Hasta hace poco, no había leyes unificadas ni una colección de material jurídico de referencia para los jueces o el público.

Uno de los componentes del Programa de Desarrollo Jurídico del Banco Mundial tiene por objeto crear bibliotecas jurídicas en la Ribera Occidental y Gaza y, al mismo tiempo, crear un sistema de compilación de las decisiones judiciales para su publicación y difusión. Con ese fin, se establecieron bibliotecas especializadas en seis tribunales y en las fiscalías de Gaza y Ramala. Las bibliotecas especializadas estaban dotadas de mobiliario, equipo y más de 750 libros de referencia jurídica en promedio cada una. Se crearon otras dos bibliotecas especializadas en las oficinas del Consejo de Asesoramiento Jurídico y Legislación del Ministerio de Justicia. Las bibliotecas contienen aproximadamente 1.000 libros de referencia jurídica y otros materiales de referencia. Si bien solo los jueces y el personal judicial tienen acceso a las bibliotecas de los tribunales, todos los miembros de la comunidad jurídica tienen acceso a las bibliotecas del Ministerio de Justicia. El personal pertinente también asistió a sesiones de formación sobre la gestión y el mantenimiento de las bibliotecas a fin de mantener el funcionamiento y el apoyo de las nuevas bibliotecas

una vez terminado el programa. Además de las bibliotecas especializadas, se crearon bibliotecas judiciales, que constan de aproximadamente 100 libros cada una y están ubicadas en los despachos privados de 26 jueces de toda la región. Ello permite a los jueces fácil acceso a referencias jurídicas y fomenta el respeto de la ley.

El programa se centra además en la difusión de las nuevas leyes. La publicación trimestral *Revista de la Ley y la Judicatura* publica ahora las nuevas disposiciones legislativas, las decisiones judiciales y las investigaciones en materia jurídica. La Revista se distribuye a los suscriptores, los jueces, los legisladores y las instituciones públicas, y está disponible para la venta, lo que permite sufragar los gastos de imprenta de los números futuros. Ese sistema ha permitido que la revista se autofinancie, y además aumenta los conocimientos sobre la ley y la transparencia de las decisiones judiciales.

El último componente del programa fue la publicación en seis volúmenes de la totalidad de las leyes y decretos aprobados por la Autoridad Palestina. La colección fue distribuida a todos los jueces de la Ribera Occidental y Gaza, a los miembros del Consejo Legislativo Palestino, al personal del Ministerio de Justicia, a los departamentos jurídicos de otros ministerios de la Autoridad Palestina, y a todas las bibliotecas de las universidades palestinas. Además, el Ministerio de Justicia prestó apoyo a esa labor mediante la creación de un sitio web que suministra información sobre diversas oficinas jurídicas de la Ribera Occidental y Gaza, así como de la Autoridad Palestina, el Boletín Oficial y todas las leyes promulgadas por la Autoridad Palestina.

Aunque no se ha establecido todavía una base de datos electrónica, la consolidación de las referencias jurídicas actuales creó una base que la Ribera Occidental y Gaza pueden seguir desarrollando. También creó una base para que los profesionales y los investigadores jurídicos se reencuentren con la ley y les brindó acceso a información esencial para el proceso de adopción de decisiones judiciales.

Para complementar la difusión de información jurídica básica, los manuales destinados a los jueces que contienen información sobre una variedad de temas sustantivos y de procedimiento, así como sobre temas generales, pueden constituir guías completas, aunque rápidas y prácticas, que ayuden a los jueces a tratar las situaciones a las que probablemente se enfrenten durante el ejercicio diario de sus funciones⁹⁰. Además, esos manuales se pueden utilizar durante las actividades de formación permanente de los jueces, lo que ayuda a estos a desarrollar sus habilidades profesionales y prácticas, y en último término, contribuye al establecimiento de un sistema de justicia más transparente, equitativo, eficaz y responsable. En el estudio de caso que figura a continuación se describe la experiencia del sistema judicial de Viet Nam en la elaboración del primer manual oficial del país destinado a los jueces.

Recuadro 39. Elaboración de un manual para los jueces, Tribunal Popular Supremo de Viet Nam^a

El primer manual oficial de Viet Nam para los jueces se publicó en 2006, a raíz de una decisión adoptada por el Presidente del Tribunal Popular Supremo. El manual fue redactado principalmente por jueces vietnamitas de categoría superior, y es un manual de prácticas basado en tareas, que proporciona información acerca de las leyes y los procedimientos. Consta de seis partes: a) los tribunales, jueces y asesores populares; b) la vista de las causas penales; c) la vista de los juicios civiles; d) la resolución de las causas administrativas; e) los

⁹⁰Muchos tribunales de los Estados Unidos de América, por ejemplo, han publicado manuales de ese tipo destinados a los jueces. Los manuales pueden ser de carácter general e impartir orientación sobre diversas medidas de procedimiento que se deben adoptar en las distintas etapas de las actuaciones judiciales (véase, por ejemplo, Federal Judicial Center, *Benchbook for United States District Court Judges* (4a. ed., que incluye las revisiones de marzo de 2002), en [www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/\\$file/Benchbk.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/$file/Benchbk.pdf)); o pueden impartir orientación en ámbitos técnicos más reducidos de la ley (como la justicia de menores, los delitos relacionados con drogas, la violencia doméstica, el derecho de familia, la inmigración o la protección del consumidor).

Recuadro 39. (continuación)

procedimientos de quiebra; y f) la detención en el mar y las reivindicaciones marítimas. Como el manual había sido diseñado de manera que pudiera ser actualizado con facilidad, se publicó en formato de hojas sueltas. La versión inicial se distribuyó a más de 5.000 jueces de todo el país y a 300 miembros del Colegio de Abogados (principalmente los encargados de la prestación de asistencia letrada), y además se publicó en Internet^b. Muchas de las fuentes que figuran en el manual no son fácilmente accesibles por otros medios para los jueces, los usuarios de los tribunales y otros interesados en el sistema jurídico y judicial vietnamita, tanto en Viet Nam como en el extranjero. A raíz de la publicación del manual, se llevó a cabo una serie de talleres en todo el país, lo que permitió que un juez de cada uno de los 64 tribunales de las ciudades y las provincias y de los 657 tribunales de distrito asistiera a sesiones de formación sobre el uso del manual.

Durante el bienio 2006-2007, se llevó a cabo en Viet Nam un importante programa de reforma legislativa, que incluía la revisión de los códigos de procedimiento penal y civil, tras lo cual el Tribunal Popular Supremo decidió actualizar el manual. Aprovechando la oportunidad, el Tribunal Popular Supremo también mejoró varios capítulos del manual e incluyó en él una serie de estudios de casos para prestar más ayuda a los jueces en la aplicación de la ley y los procedimientos. La versión revisada se publicó en septiembre de 2009, y varios miles de ejemplares fueron publicados tanto en versión impresa como en CD-ROM y distribuidos a los tribunales y a profesionales jurídicos de todo el país. Eso ha permitido acceso al manual a los jueces y demás personas que no tienen servicios de Internet en sus tribunales.

Las versiones del manual publicadas en Internet y en CD-ROM contienen hipervínculos a una amplia variedad de fuentes jurídicas, entre ellas las resoluciones y decisiones del Consejo Judicial del Tribunal Popular Supremo. La versión revisada en línea también ofrece la posibilidad de búsqueda por palabra clave y permite al usuario formular observaciones y, con la aprobación del Tribunal Popular Supremo, agregar material que permitirá aportar aún más claridad al proceso de interpretación y aplicación de las leyes y prestar asistencia a la práctica judicial en múltiples ámbitos. Además, el Tribunal Popular Supremo puede comunicar por correo electrónico a los jueces de los tribunales que tienen acceso a Internet (en la actualidad, todos los tribunales provinciales y los tribunales municipales y de distrito de Hanoi y Ciudad Ho Chi Minh) cualquier cambio introducido en el manual y enviarles por la misma vía las nuevas partes que deberán insertar en la versión de hojas sueltas.

El manual ha pasado a ser un recurso esencial para las actividades de formación de los jueces recién nombrados llevadas a cabo por el Centro de Formación Judicial del Tribunal Popular Supremo y de la Academia Judicial del Ministerio de Justicia. Ambos centros de formación llevaron a cabo recientemente cursos de formación de formadores, a fin de poder seguir impartiendo formación a otros jueces acerca del contenido y el uso del manual. Al igual que con la edición anterior, el Tribunal Popular Supremo está dictando cursos prácticos en todo el país para que los jueces de todos los tribunales municipales, provinciales y de distrito reciban formación acerca de cómo utilizar el manual en sus tres formatos. El Tribunal está también en vías de nombrar un comité que se encargará de actualizar periódicamente el manual, pues la versión inicial y la versión revisada fueron producidas con la asistencia de consultores internacionales.

^aEl presente estudio de caso fue facilitado por la Sra. Helen Burrows, Directora de Programas Internacionales, Tribunal Federal de Australia.

^bVéase www.toaan.gov.vn/portal/page/portal/ebb.

5. Sensibilización de la población y divulgación

En el último decenio, los tribunales han venido reconociendo cada vez más el valor que tiene la realización de programas de divulgación judicial para eliminar las ideas falsas acerca del sistema de justicia y educar a la población sobre las leyes y las iniciativas de reforma.

Se trata de un cambio significativo en comparación con las políticas judiciales tradicionales, que mantenían a los jueces aislados del público como forma de asegurar su independencia e imparcialidad. Al contrario, en la actualidad la divulgación judicial se traduce con frecuencia en la adopción de medidas proactivas por parte de los jueces y en la interacción directa de estos con las comunidades a las que prestan servicios. En algunos países, las actividades de divulgación judicial se consideran funciones oficiales del tribunal, lo que demuestra la importancia creciente de esas actividades para la promoción de la justicia.

Las actividades de divulgación presentan numerosas ventajas, tanto para el público en general como para los propios tribunales. Pueden concienciar al público no solo sobre los procesos judiciales y la función que cumple la judicatura en la sociedad, sino además sobre sus derechos y la forma de acceder al sistema de justicia. Un mayor conocimiento del público acerca de la ley y los procesos judiciales puede aumentar la confianza pública y la transparencia del sistema judicial. Esto, a su vez, puede ayudar a afianzar la independencia judicial, porque hay menos apoyo popular a la injerencia política en el sistema judicial si el grado de confianza pública es elevado.

Una función esencial de la divulgación es proporcionar información útil y fácilmente comprensible sobre la naturaleza de los tribunales, la forma en que funcionan y los servicios que ofrecen al público. Además de ayudar a aumentar la confianza pública en los tribunales, esas actividades proporcionan a los jueces la oportunidad de contribuir al desarrollo de sus comunidades. Muchos jueces eligieron una carrera jurídica en parte porque querían servir a su comunidad y pensaban que la administración de justicia era una buena manera de hacerlo. Sin embargo, las realidades de la magistratura a menudo significan que los jueces se distancian de sus comunidades y no tienen muchas oportunidades de entablar relaciones directas con las personas que han jurado servir. Los programas de divulgación judicial constituyen una vía para que los jueces puedan promover la justicia mediante el contacto con la población. Ello permite a los jueces una mayor sintonía con esta.

No existe un método único para llevar a cabo las actividades de divulgación judicial y de concienciación pública acerca de los tribunales. Los distintos destinatarios tienen distintas necesidades, y es preciso tratarlos por separado en atención a esas consideraciones. Dado que los destinatarios pueden variar considerablemente, los programas concebidos para destinatarios específicos tienen más probabilidades de lograr sus objetivos que los programas generales que no están relacionados con los destinatarios de que se trata. Los programas de divulgación educativa dirigidos a los escolares han resultado ser uno de los tipos de programas que goza de popularidad⁹¹, así como las reuniones de tipo asamblea pública para la población general que se interese. La publicación y la difusión de guías del usuario de los tribunales sobre una variedad de temas de procedimiento o dirigidos a diversos

⁹¹El Servicio Judicial de Irlanda, por ejemplo, incluye una sección especial de “escuelas” en su sitio web (véase www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools), que ofrece una amplia variedad de oportunidades de aprendizaje, desde visitas a los tribunales, a la participación en juicios simulados para conocer a los distintos participantes en los procedimientos judiciales y sus funciones. Además, ofrece un excelente paquete de material didáctico titulado *Let's Look at the Law*, compuesto de un manual para el maestro, carteles y otros materiales didácticos suplementarios, y un DVD educativo; ha sido concebido para maestros de la enseñanza secundaria y es gratuito. El módulo de enseñanza ofrece una serie de lecciones dinámicas y muy interactivas que no requieren un conocimiento jurídico previo por parte del maestro. Otro concepto aplicado a título experimental en el tribunal federal de primera instancia de Utah consiste en un curso especial de instrucción ofrecido a los maestros por intermedio de la facultad de derecho de la Universidad de Utah. Trabajando en colaboración con funcionarios de la facultad de derecho, el tribunal diseñó un curso especial vespertino de un semestre e invitó a los maestros interesados de los distritos escolares de la zona de Salt Lake City a que solicitaran admisión al curso, el cual sería gratuito para quienes fueran aceptados. El tribunal esperaba un mínimo de 20 solicitantes, pero debido al interés y el entusiasmo que despertó el curso, el número de solicitantes resultó ser mucho mayor. Los maestros que siguieron el curso piloto se mostraron muy entusiastas e indicaron que se sentían mucho más capaces de enseñar a los alumnos lo que era el derecho como resultado de haberse matriculado en el curso.

destinatarios son también de considerable utilidad para el público en general⁹². Los programas de divulgación destinados a los medios de comunicación también han resultado ser un medio útil de educar a los periodistas y de dar a los medios de comunicación la oportunidad de informar con exactitud al público mediante sus reportajes. Por lo tanto, los programas de divulgación judicial suelen consistir en realidad en una colección de programas más pequeños dirigidos a determinados grupos de la sociedad, los cuales, tomados en conjunto, constituyen una amplia campaña de sensibilización de la población.

Es especialmente importante reconocer las necesidades de diferentes grupos en los países en desarrollo, donde puede haber grandes disparidades en materia de educación o de riqueza entre los grupos escogidos como objetivo. Esas disparidades determinan el tipo de medios de comunicación al que tienen acceso las personas en función del nivel de educación o del costo, así como del conocimiento y la opinión de los tribunales que tenían inicialmente. Por consiguiente, se hace más necesario recurrir a una variedad de métodos para llegar al público, como carteles con ilustraciones junto con material escrito para aquellos con escasas habilidades de lectura, y utilizar diferentes medios de comunicación (por ejemplo, campañas de televisión o de radio, creación de sitios web en los que se puedan encontrar copias de los formularios judiciales, orientación sobre la forma de entablar acciones judiciales y otros procedimientos, y otra información pertinente para los posibles usuarios de los tribunales y el público en general) a fin de llegar a un público lo más amplio posible.

En el estudio de caso que figura a continuación se muestra la forma en que Nigeria aborda la cuestión de la divulgación judicial mediante numerosas iniciativas dirigidas a todos los principales agentes jurídicos y comunitarios.

Recuadro 40. Sensibilización de la población y actividades de divulgación en Nigeria

Tras el fin del régimen militar en Nigeria en 1998, el bajo nivel de confianza pública en los tribunales planteaba graves obstáculos para el establecimiento del estado de derecho y de la justicia para todos en el país. En colaboración con diversos asociados internacionales, tales como el Departamento de Desarrollo Internacional, la Unión Europea, la UNODC y la USAID, el sistema judicial de Nigeria puso en marcha varias iniciativas de divulgación, que tenían por objeto educar a la población e involucrarla en el proceso de reforma, así como reforzar la confianza pública en la justicia.

Se han adoptado varias estrategias a ese efecto. Los métodos de divulgación han variado de un estado a otro, en función de los recursos disponibles y del público escogido como objetivo. Entre las iniciativas de divulgación se cuentan, por ejemplo, la producción de programas de radio y televisión, la organización de reuniones generales, y la elaboración y difusión de material de sensibilización (revistas y boletines internos, carteles, volantes, folletos, adhesivos...), tanto para la comunidad jurídica como para el público en general. Se han producido guías para los usuarios de los tribunales en forma de pequeños folletos, en los que se suministra información básica sobre el arresto, la detención y la libertad bajo fianza, los procedimientos penales y civiles básicos, así como consejos y contactos útiles para las víctimas de delitos, los testigos y otros usuarios. A medida que avanzaban las iniciativas, los sistemas judiciales estatales decidieron institucionalizar los mecanismos de divulgación pública como una de las funciones que

⁹²Se pueden ver ejemplos de guías del usuario de los tribunales en http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=124.

los tribunales debían cumplir en forma ininterrumpida. Por ejemplo, se han establecido dependencias de medios de comunicación en los tribunales superiores, las cuales son responsables de la producción de materiales de sensibilización y de las comunicaciones con los medios de comunicación.

La divulgación judicial en Nigeria no es un proyecto independiente, sino parte de una reforma sistémica del sector de la justicia que ayuda a sacar partido de otras actividades de reforma. Su valor quedó de manifiesto en una encuesta no publicada realizada por la UNODC en 2007, que reveló una mejora notable de la confianza pública en el sistema judicial a partir de 2002. La encuesta permitió constatar, entre otras cosas, que el número de usuarios de los tribunales que no habían acudido a estos durante los dos últimos años a pesar de necesitar hacerlo se había reducido del 42% al 36% entre 2002 y 2007, mientras que el número de usuarios que recurrirían nuevamente a los tribunales aumentó del 58% al 69%.

6. Obtención y mantenimiento de la confianza pública

Para que un sistema judicial funcione adecuadamente, es esencial que el público tenga confianza en la equidad y calidad de la justicia administrada por ese sistema. En otras palabras, para que los tribunales puedan administrar justicia de manera eficaz, es necesario que el público confíe en su capacidad para hacerlo. De ser posible, las medidas que tienen por objeto promover la confianza pública en el sistema judicial deberían formar parte de una estrategia amplia a nivel de todo el sistema orientada a modificar la opinión desfavorable del público y eliminar las ineficiencias que dieron origen a la opinión desfavorable. La impresión que tiene el público acerca del sistema judicial está predeterminada en gran medida por la experiencia personal de los usuarios de los tribunales⁹³. Por lo tanto, para reforzar la imagen y la eficiencia del sistema judicial, es necesario que los tribunales y los procedimientos judiciales sean más accesibles, abiertos, transparentes y orientados al cliente.

Dado que la percepción pública es fundamental para el apoyo y el funcionamiento eficaz del sistema judicial, es importante tener en cuenta la opinión que tiene el público de los tribunales. Evidentemente, cuanto mejor informados estén los tribunales sobre las necesidades y los deseos del público, más capaces serán de atender a las quejas mediante la modificación beneficiosa de las políticas. Hay diversas formas de medir el nivel de satisfacción del público con el sistema judicial. Por ejemplo, se puede alentar a los clientes a dar su opinión, o establecer un sistema de reclamaciones eficaz e imparcial, o llevar a cabo extensas encuestas de opinión pública y de los usuarios de los tribunales. Si bien cada una de esas medidas puede ser beneficiosa, la realización de encuestas de una amplia variedad de ciudadanos que han recurrido a los tribunales y la reunión de información sobre todos los tribunales del sistema desempeñan un papel importante en la evaluación de la confianza del público en el sistema judicial⁹⁴. La realización periódica de encuestas a los usuarios con objeto de evaluar la opinión del público sobre los

⁹³Es importante recordar, sin embargo, que la opinión que se forman quienes no han tenido una experiencia personal directa con el sistema judicial está determinada por factores externos, como las informaciones de los medios de comunicación, los debates políticos, o las conversaciones con parientes o amigos que sí han tenido esa experiencia personal.

⁹⁴Además, las encuestas periódicas a los abogados que ejercen su oficio diariamente en los tribunales, son una importante fuente de información útil. En efecto, la experiencia de algunos tribunales indica que los abogados suelen formular comentarios mucho más útiles e informados que los usuarios finales, que normalmente son legos. Además, los abogados son mucho más capaces de pronunciarse sobre la eficacia relativa de los jueces de un tribunal por el hecho de haber representado a clientes ante esos mismos jueces a lo largo del tiempo y en distintos tipos de pleitos.

servicios judiciales puede ser un punto de partida esencial para la elaboración de esa estrategia. Si se administran en forma imparcial y con exactitud, las encuestas pueden constituir un medio instructivo de evaluar la confianza pública en el sistema judicial. Pueden determinar cuáles son los puntos débiles de la administración de los tribunales y de los servicios judiciales y promover la modificación de las políticas para corregirlos. Las encuestas pueden hacer un seguimiento de las tendencias generales de la opinión pública y por lo tanto servir de indicador de las mejoras de la opinión pública y el aumento de la confianza en los tribunales⁹⁵.

Sin embargo, las encuestas de opinión y otros métodos de evaluación de la confianza pública en el sistema judicial carecen de sentido si los agentes del sistema no pueden extraer enseñanzas de esas evaluaciones y complementarlas con cambios normativos y medidas concretas. Las reformas y los cambios normativos basados en los resultados de las encuestas pueden ayudar a fomentar la confianza pública en el sistema judicial, porque demuestran que el sistema ha prestado atención a las quejas del público y ha respondido introduciendo cambios. Dado que la equidad procesal es uno de los factores que más contribuyen a la confianza del público, todo cambio normativo orientado a mejorar la eficiencia y la coherencia de los procesos judiciales puede contribuir de manera importante a aumentar esa confianza. Las reformas pueden consistir en la modificación de las normas relativas a las salas de audiencias para permitir una mayor transparencia, que es una forma común de dar al público la impresión de que participa en los procedimientos de prestación de servicios judiciales⁹⁶. Del mismo modo, las mejoras introducidas en la infraestructura, la formación del personal y el acceso a los tribunales pueden ayudar a fomentar un mayor sentido de legitimidad del sistema judicial y la confianza pública en este. Por último, en los países con poblaciones de origen étnico y racial diferente, los cambios de política que aumentan la inclusión de todos los miembros de la sociedad pueden aumentar la confianza del público en el sistema judicial y el apoyo de este.

El ejemplo del Reino Unido que figura a continuación muestra cómo los datos obtenidos de las encuestas a los usuarios habituales de los tribunales pueden utilizarse con éxito para efectuar cambios en la calidad de los servicios judiciales.

Recuadro 41. Encuesta a los usuarios de los servicios judiciales de Su Majestad en el Reino Unido

En 2007, el Ministerio de Justicia concluyó una amplia encuesta de satisfacción de usuarios de los tribunales de Inglaterra y Gales, de un año de duración. Se intentó medir con más exactitud la satisfacción de los usuarios mediante la realización de encuestas en persona a usuarios de los tribunales elegidos al azar, en el momento en que abandonaban el edificio de los tribunales. Las encuestas se llevaron a cabo en todos los tribunales inferiores de Inglaterra y Gales y se encuestó a un total aproximado de 5.000 usuarios. El Ministerio de Justicia decidió que las encuestas personales serían

⁹⁵Se pueden ver ejemplos de encuestas amplias a los usuarios de los tribunales realizadas, por ejemplo, por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: “Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States”, Informe de evaluación técnica (enero de 2006), en www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Two Indonesian Provinces”, Informe de evaluación técnica (marzo de 2006), en www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf.

⁹⁶Por ejemplo, los tribunales del estado de Chihuahua de México han instituido recientemente juicios orales públicos en respuesta a las acusaciones de corrupción en los juicios de gran repercusión mediática entablados contra los cárteles de drogas en la región. Los juicios celebrados anteriormente a puerta cerrada llevaron a la mayor parte del público a creer que los miembros del poderoso cártel de drogas no rendían cuentas de sus crímenes porque escapaban a la justicia mediante el soborno, de modo que el nuevo sistema tiene por objeto aumentar la confianza del público en el sistema judicial.

más eficaces para resolver varios problemas metodológicos y para lograr una muestra más amplia de encuestados que las encuestas anteriores, que habían sido enviadas por correo o repartidas entre los usuarios y que habían dado resultados menos diversificados. El contenido de las nuevas encuestas era uniforme, lo que permitió que la información fuese más fácilmente comparable y más útil a efectos del análisis. Además, se podía controlar el número de encuestados, puesto que el número de participantes locales en las encuestas enviadas por correo y las encuestas repartidas entre la población era escaso.

En la encuesta se interrogaba a los usuarios acerca de su grado de satisfacción con distintos aspectos de los servicios judiciales, el personal de los tribunales, los procesos y la sensibilización del público. Los datos se analizaron para determinar la satisfacción de los usuarios con cada tribunal y con grupos de tribunales situados en una región determinada o dedicados a cierto tipo de procedimientos, así como para determinar los factores que más contribuían a la satisfacción o la insatisfacción de los usuarios. Esa información fue particularmente útil para detectar las deficiencias de los tribunales y de los distintos tipos de procedimientos. También se analizó la información demográfica de los encuestados para determinar si la satisfacción con los tribunales era menor en función de la raza, el género u otros criterios.

Los resultados de las encuestas se utilizaron para analizar las deficiencias de la administración de los servicios judiciales, en lo que se refiere a la forma en que se trata a los usuarios de los tribunales antes y durante su interacción con estos. Muchos usuarios indicaron que querrían tener más información acerca de los procedimientos inminentes antes de su llegada a los tribunales. Los resultados se referían específicamente a la etapa del procedimiento judicial y las quejas correspondientes de los usuarios, lo que permitió a los tribunales analizar las quejas y responder a ellas de manera específica. Mediante la evaluación de la satisfacción de los usuarios a través de las encuestas, los tribunales pudieron evaluar la confianza del público en ellos, y ajustar sus procedimientos, sus servicios de información y sus comodidades de conformidad con los datos obtenidos de las encuestas.

El Ministerio de Justicia ya ha iniciado el proceso de reforma normativa que tiene en cuenta los resultados de la encuesta. Concretamente, se propone utilizar los datos de la encuesta para asegurarse de que las políticas no son injustas para las minorías y de que todos los ciudadanos reciben la misma calidad de justicia. El Ministerio ya ha utilizado la información reunida en las encuestas para determinar si el emplazamiento de los tribunales es conveniente y si los tribunales están demasiado congestionados.

La impresión que tiene el público sobre la reforma judicial y la equidad del sistema judicial es especialmente importante para fortalecer la confianza pública en el poder judicial. Podría decirse que la impresión de que el proceso judicial es imparcial influye todavía más en el grado de confianza pública que la impresión de que el resultado del juicio es imparcial. Es importante señalar que el fomento, la obtención y la conservación de la confianza pública es el objetivo último de toda reforma judicial, y es un tema común a todas las posibles intervenciones examinadas en la presente Guía. En pocas palabras, se considerará que ninguna de las medidas ha dado los resultados esperados si el público estima que los tribunales no son imparciales o que son corruptos.

7. Conclusiones y recomendaciones

La transparencia de los tribunales es una condición indispensable para que la aceptación de su labor siga aumentando entre la población. La transparencia de los procedimientos judiciales también es indispensable para el acceso a la justicia (véase el capítulo 5). La

transparencia garantiza la protección jurídica de los ciudadanos. Es necesaria para conocer los recursos legales de defensa y reparación, para enterarse del derecho a apelar de una sentencia, y familiarizarse con los derechos procesales básicos de las partes. Teniendo en cuenta la frecuente ausencia de abogados y representantes, el sistema judicial debe ser accesible y comprensible para la gente común.

Más importante aún, la transparencia del proceso de decisión es indispensable para el desarrollo del sistema jurídico y de la propia judicatura. Ya se trate de un país en el que se aplica el *common law* o un país de tradición jurídica romanista, o ya se trate de un precedente vinculante o de un ejemplo para la práctica jurídica y el punto de vista de los tribunales superiores, las sentencias son tan importantes como la ley que aplican, pues sustancian la ley escrita. Por consiguiente, se debería publicar periódicamente un número razonable de sentencias. Estas se pueden publicar en forma anónima a fin de que no se viole la privacidad de las partes. Sin embargo, deben ser objeto de observaciones y estar recopiladas de manera que se puedan consultar cuando se trate de casos similares.

Los principales participantes en el proceso de información:

Las profesiones jurídicas \Leftarrow Las partes—Los abogados \Leftarrow **El tribunal/Los jueces** \Rightarrow La prensa/Los medios de comunicación \Rightarrow El público/Las organizaciones de la sociedad civil

Por lo tanto, la transparencia de los tribunales significa que el sistema deberá ser accesible y comprensible, estar abierto a los profesionales jurídicos que trabajan en representación de los ciudadanos, así como al público, y que acogerá a los periodistas, ofrecerá comunicados de prensa e informará acerca de los juicios en tramitación de manera profesional.

La transparencia de los tribunales se deriva de una serie de condiciones previas, tradiciones y costumbres que, si no están presentes, solo pueden desarrollarse paso a paso. Los siguientes elementos de publicidad son cruciales para el aumento de la transparencia (y la autoridad) de los tribunales:

- La concesión de acceso físico a las audiencias de los tribunales;
- El suministro de información completa y comprensible sobre los procedimientos judiciales y su disponibilidad y distribución a todos los ciudadanos;
- La prestación de asistencia para el inicio de un proceso, y el suministro de formularios normalizados fáciles de usar, folletos, etc.;
- La comunicación con los abogados y los fiscales, la autorización para inspeccionar los registros, las actas de las audiencias, etc.;
- La publicación periódica de las decisiones judiciales para las profesiones jurídicas y para el público (artículos de prensa, boletines judiciales, sitios web, bases de datos, volúmenes con colecciones de fallos, comentarios jurídicos, etc.);
- La invitación a los periodistas a participar en las conferencias de prensa y a emitir comunicados de prensa, la preparación de portavoces de los tribunales para la prensa; y
- La organización de conferencias y seminarios de los jueces, y la invitación a participar a representantes de la sociedad, de la comunidad empresarial, a periodistas y a expertos en los temas examinados.

VI. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS TRIBUNALES Y DE SU DESEMPEÑO

1. Introducción

La evaluación integral de los tribunales se perfila como nuevo desafío estratégico para los sistemas judiciales de todo el mundo. Las limitaciones presupuestarias, las nuevas técnicas de gestión, la competencia por los recursos con otros organismos públicos, las presiones internacionales y a veces el menoscabo de la legitimidad incita a los sistemas judiciales a innovar en materia de prácticas de evaluación de la labor judicial. En los últimos 30 años, se ha aplicado un número cada vez mayor de políticas para evaluar el desempeño de los tribunales desde el punto de vista de la administración. La evaluación de ese desempeño, que tiene en cuenta valores como la eficiencia, la productividad y la puntualidad, e indicadores como los costos por causa y el tiempo transcurrido hasta la terminación del proceso, y los sistemas de apoyo de la gestión por objetivos, ha ido ganando cada vez más popularidad. A veces, la popularidad de este nuevo enfoque de la evaluación del desempeño ha llegado a eclipsar el hecho de que los sistemas judiciales tienen una larga y bien establecida tradición de evaluación del desempeño desde el punto de vista jurídico. En efecto, la evaluación del desempeño de los tribunales se basa en mecanismos como las decisiones de los tribunales de apelación y tribunales supremos, las inspecciones y las sanciones disciplinarias⁹⁷. Esos mecanismos se han establecido para evaluar lo que se puede considerar el desempeño jurídico de un tribunal y de los agentes judiciales pertinentes (jueces, secretarios, etc.).

En términos más generales, los sistemas de justicia son una mezcla de operaciones judiciales y administrativas, con una dimensión pública fundamental. Por consiguiente, la evaluación del desempeño debe realizarse no solo mediante métodos jurídicos y de gestión, sino también mediante la creación de canales para escuchar a los usuarios de los tribunales y, de manera más general, las expectativas de la población⁹⁸. Aunque en el presente capítulo se centrará la atención principalmente en los métodos de gestión para evaluar el desempeño, también se examinarán brevemente las otras dos perspectivas.

El desempeño se suele interpretar como la diferencia entre un objetivo (o una norma) y el resultado alcanzado efectivamente por una persona (juez, secretario, administrador del tribunal), una organización (un tribunal) o por el sistema de justicia en su conjunto⁹⁹. La evaluación (o la medida) del desempeño se basa en técnicas, métodos e indicadores que puedan medir los distintos objetivos (véase el gráfico 1). En general, al comienzo del proceso de evaluación, los objetivos son establecidos por alguna autoridad: el parlamento, el ministerio, el consejo judicial, etc. (véase la sección 2). A continuación, se confecciona

⁹⁷Véase, por ejemplo, Red Europea de Consejos de Justicia (ENCJ), Grupo de Trabajo sobre Gestión de la Calidad. 2008. “Informe del Grupo de Trabajo de la ENCJ sobre Gestión de la Calidad”, Red Europea de Consejos de Justicia, Budapest.

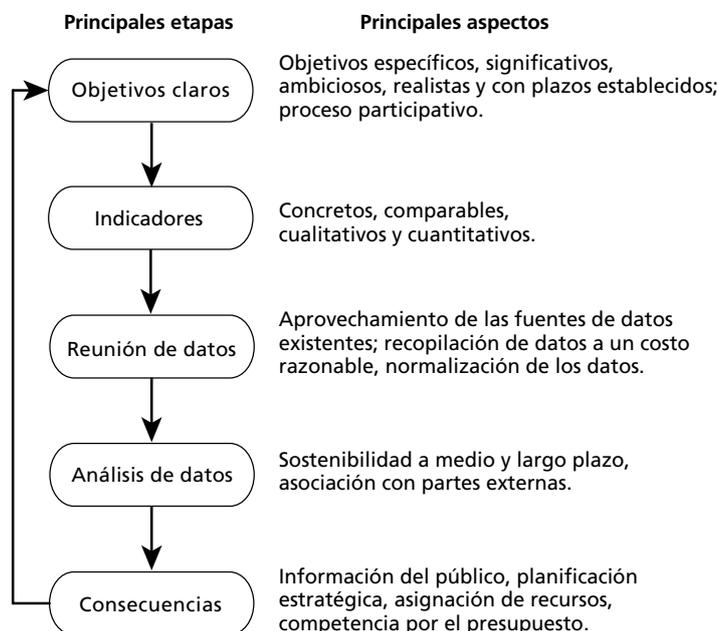
⁹⁸Contini F., Mohr, R., 2008. *Judicial Evaluation, Traditions, innovations and proposals for measuring the quality of court performance*. Saarbrücken: VDM. 120 págs.

⁹⁹Véase “performance measurement”, *A Dictionary of Business and Management*. Ed. Jonathan Law Oxford University Press, 2006. *Oxford Reference Online*. Oxford University Press. www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763.

una lista de indicadores (sección 3). Después de eso, se recopilan los datos y se los utiliza para comparar los resultados reales con los objetivos (sección 4). Por último, la evaluación debe tener consecuencias, de lo contrario será solo un ritual sin efectos prácticos (sección 5). Este proceso se suele crear como parte de un sistema de gestión por objetivos. En la sección 6 se trata el funcionamiento de las oficinas de inspección y de auditoría, y la sección 7 se refiere a la función de la evaluación en la reforma judicial.

Los sistemas de evaluación del desempeño, la inspección y la auditoría pueden producir efectos en la independencia del poder judicial. Es preciso evaluar cuidadosamente esos efectos al elaborar los sistemas y ponerlos en práctica.

Gráfico 1. Principales etapas y principales aspectos de la evaluación del desempeño de los sistemas judiciales



2. Definición de los objetivos

La gestión por objetivos fue introducida por Drucker en el decenio de 1960 en el sector privado, y en los últimos 20 años en el sector público, incluso para la administración de la justicia. La evaluación de los resultados de la gestión por objetivos en el sector público y los tribunales no es unívoca¹⁰⁰; sin embargo, es el método de evaluación y gestión del desempeño más generalizado.

¹⁰⁰Véase, por ejemplo, a Rodgers y Hunter argumentando en favor de la eficacia de la gestión por objetivos y a Dinesh y Palmer describiendo sus fracasos. Rodgers R., Hunter J. H. 1992. "A foundation of good management practice in Government: management by objectives". *Public Administration Review* 52; David Dinesh, Palmer E., 1998, "Management by objectives and the Balanced Scorecard: will Rome fall again?", *Management Decision* 36, págs. 363 a 369.

La lógica de la gestión por objetivos es muy sencilla: hacer corresponder la misión institucional (del sistema judicial) con objetivos tangibles y claros. Hay un consenso cada vez mayor en que los objetivos, las medidas y los indicadores deberían ser específicos, significativos, ambiciosos, realistas y tener plazos establecidos. Otros requisitos importantes son los siguientes:

- Proceso participativo de adopción de decisiones;
- Fiabilidad y validez de los métodos de evaluación y de los datos (reunidos y utilizados);
- Ausencia de juicios personales;
- Aceptación del sistema de evaluación por los empleados; y
- Compromiso del personal directivo.

A pesar de que todos esos criterios son racionales, su cumplimiento no es fácil de lograr en la práctica si se presentan problemas con frecuencia.

En particular, la definición de los objetivos que deben cumplir los tribunales y el sector público en general no es tan fácil como parece. Como lo demuestran varios estudios sobre el funcionamiento de la administración pública¹⁰¹, en muchos casos, los objetivos de las organizaciones públicas no solo son múltiples, sino también contradictorios. Por ejemplo, puede haber una contradicción entre la resolución rápida de un asunto y la constatación cuidadosa de los hechos. Además, en el sector público es difícil tener objetivos operacionales claros como “el aumento de la participación en el mercado” o de las utilidades de una empresa privada. Por lo tanto, la definición de los objetivos de un tribunal puede ser problemática¹⁰². Más que sugerir objetivos específicos, es conveniente examinar los procesos mediante los cuales se determinan los objetivos. En muchas jurisdicciones, con frecuencia se produjeron tensiones, conflictos o simples malentendidos cuando una autoridad legítima intentó imponer objetivos. Por el contrario, la definición de los objetivos mediante negociaciones entre los tribunales y las autoridades de Gobierno, o incluso con la participación de las diferentes partes interesadas, incluidos los fiscales y los abogados, ha dado resultados positivos¹⁰³. De hecho, el establecimiento de los objetivos mediante un proceso participativo facilita la identificación y la conciliación de los múltiples objetivos de un tribunal. El enfoque participativo pone de relieve también que la administración de justicia es el resultado de la colaboración entre distintas organizaciones independientes, a saber, los tribunales, los colegios de abogados, los fiscales, la policía, las autoridades de Gobierno, etc.

El “proyecto sobre calidad” del Tribunal de Apelación de Rovaniemi (Finlandia) es un ejemplo de método participativo de establecimiento de objetivos y una forma novedosa de evaluar y mejorar la calidad de la justicia impartida por los tribunales del distrito sobre la base de ciclos de calidad anuales.

¹⁰¹Cohen, M. D., March, J. G. y Olsen, J. P. (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1), págs. 1 a 25. March, J. G. y Olsen, J. P. (1979). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen.

¹⁰²DiIulio, J. J., Alpert, G. P., Moore, M. H., Cole, G. F., Petersilia, J., Logan, C. H., et al. (1993). *Performance Measures for the Criminal Justice System. Discussion Papers from the BJS-Princeton Project: Bureau of Justice Statistics—Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures*.

¹⁰³Son partes interesadas las personas o los grupos que tienen un interés en el funcionamiento de los tribunales, como los jueces, los fiscales, los usuarios de los tribunales, las víctimas y los sospechosos, las comunidades empresariales, etc.

Recuadro 42. El proyecto sobre calidad del Tribunal de Apelación de Rovaniemi

El proyecto sobre calidad del Tribunal de Apelación de Rovaniemi (Finlandia) (que incluye nueve tribunales de distrito de primera instancia) es una iniciativa que los jueces del distrito han estado promoviendo y realizando desde 1999. Desde el comienzo, el proyecto se ha basado en una nueva práctica de comunicación entre todos los jueces de la jurisdicción, y en foros que sustentan esa comunicación, entre ellos una conferencia anual sobre calidad organizada por el distrito judicial. La conferencia, con la que comienza y termina un ciclo anual sobre la calidad, ofrece un espacio en el que se examinan los problemas relativos a la calidad y en el que los jueces seleccionan los “temas sobre calidad”^a que se abordarán en el año siguiente. Los temas se eligen por su importancia social, y abordan importantes cuestiones de orden jurídico, judicial y de gestión que se plantean en la administración de los tribunales y en los procedimientos judiciales. A continuación, se establecen equipos encargados de trabajar en cada tema a fin de analizar las prácticas vigentes y proponer mejoras. Los resultados obtenidos se examinan y evalúan en la siguiente conferencia anual sobre calidad. En la misma conferencia, tras un debate, se inicia un nuevo ciclo sobre la calidad, a medida que los jueces se forman una opinión sobre los temas que se fijarán para el año siguiente. Los resultados del proyecto sobre calidad del Tribunal de Rovaniemi también se examinan con los representantes del Ministerio de Justicia en la negociación anual mediante la cual se determina el presupuesto de los tribunales.

A lo largo de los años, el ciclo sobre la calidad se ha ido mejorando de diferentes maneras, mediante la participación de agentes judiciales distintos de los jueces (abogados, fiscales, etc.) el desarrollo de temas más complejos sobre la calidad, y un nuevo proyecto denominado “Parámetros de calidad para el proceso judicial”, que se ha puesto en marcha como medio de evaluar y mejorar las actividades judiciales. Entre los temas iniciales sobre la calidad figuraba la coherencia de las penas impuestas (en un primer momento para el robo, la conducción en estado de ebriedad y la agresión, el año siguiente para los delitos relacionados con estupefacientes) y la intervención judicial en la preparación de los procesos civiles. La posterior participación de abogados y otros agentes judiciales en el proyecto sobre calidad permitió examinar cuestiones como la superación de los obstáculos a la preparación de los procesos civiles (2004 y 2006) o los procedimientos y las pruebas en materia de encarcelamiento y prohibición de viajar (2006). Además, el proyecto ha abordado la asignación de causas a los jueces sobre la base de sus conocimientos especializados, y el seguimiento de la evolución de las causas desde las audiencias intermedias hasta la sentencia.

En el marco del proyecto sobre calidad, en 2003 se estableció un Grupo de Trabajo sobre Parámetros de Calidad, encargado de establecer una serie de criterios para medir la calidad de las decisiones judiciales. Después del examen de un proyecto de parámetros en la conferencia anual sobre calidad celebrada en 2004, los parámetros de calidad fueron publicados en 2006 y puestos a prueba con éxito en un proyecto piloto en 2007. El objetivo de los parámetros es medir la calidad estándar de las decisiones judiciales de todos los tribunales del distrito desde el punto de vista de las partes y las demás personas que participan en un juicio. Los parámetros de calidad tienen en cuenta seis ámbitos: el proceso, la decisión, el tratamiento de las partes y el público, la prontitud de las actuaciones, la competencia y las aptitudes profesionales del juez y la organización y gestión del proceso judicial. Se han establecido indicadores de calidad para cada ámbito.

El proyecto piloto fue evaluado por los jueces, las partes, los interesados (fiscales, abogados, etc.) y un grupo de expertos. Además, se invitó a jueces legos y a representantes de los medios de comunicación a responder a un breve cuestionario. Los participantes consideraron satisfactorio el proyecto.

Los datos reunidos en el marco del proyecto sobre criterios de calidad resultaron de utilidad para identificar los temas de importancia para la calidad, y como instrumentos para la formación, así como para la mejora a nivel personal. Cada juez puede analizar los datos y examinar los resultados con los colegas para mejorar la calidad de las decisiones judiciales. Además, la información recibida de los participantes en los juicios puede utilizarse como guía para mejorar la calidad teniendo en cuenta constantemente las necesidades y las expectativas de los usuarios de los tribunales.

Fuentes:

www.oikeus.fi/27670.htm.

Savela, A. (2006). *Evaluation of the quality of adjudication in courts of law principles and proposed Quality Benchmarks Quality Project of the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi*. Oulu: Painotalo Suomenmaa (2005).

^a El uso de este término en los informes oficiales (en lugar de meta u objetivo) señala la importancia concedida a la introducción de mejoras en lugar del logro de objetivos específicos, como en el enfoque clásico.

3. Selección de los indicadores

Una vez que se han determinado los objetivos, es necesario definir los indicadores del desempeño, es decir, un conjunto de variables que permiten medir los cambios en un fenómeno y la consecución del objetivo¹⁰⁴.

Uno de los problemas que se han presentado hasta ahora es que tanto el número y la complejidad de los indicadores como los costos de su aplicación mediante la recopilación y el procesamiento de datos aumentan muy rápidamente. Por ejemplo, las normas sobre desempeño de los tribunales de primera instancia (elaboradas en los Estados Unidos de América) constan de 22 normas (u objetivos) y 68 indicadores. Su recopilación periódica puede resultar difícil de mantener¹⁰⁵.

Frente a este problema, la opinión predominante es que los indicadores se deben seleccionar sobre la base de tres criterios: la viabilidad y sostenibilidad de la medición; la correspondencia de los indicadores con los resultados que representan; y una medición equilibrada y exhaustiva de esos resultados¹⁰⁶. Sin embargo, la selección de los indicadores apropiados debe ser el resultado de un proceso llevado a cabo en cada sistema judicial. De hecho, la selección de indicadores también debería realizarse teniendo en cuenta los datos disponibles o susceptibles de recopilación en determinados contextos (véase la sección 4).

Al decidir entre el rigor científico y la importancia práctica, es preciso tener en cuenta los objetivos del tribunal (o la institución judicial), y el hecho de que la recopilación de datos es fundamental para el logro de esos objetivos (y no un fin en sí misma)¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Han dado definiciones similares la OCDE (Glosario de los principales términos sobre evaluación, Comité de Asistencia para el Desarrollo, mayo de 2002), www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf, y la USAID. Véase también *The United Nations Rule of Law Indicators, Implementation Guide and Project Tools* (2011), en www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf.

¹⁰⁵ Schauffler, R. Y. (2007). *Judicial accountability in the United States state courts measuring court performance*. 3(1), págs. 112 a 128.

¹⁰⁶ Véase Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. Nueva York, Vera Institute of Justice. Disponible en www.vera.org/download?file=9/207_404.pdf.

¹⁰⁷ El Grupo de Integridad Judicial, con el apoyo de la UNODC, el Departamento de Desarrollo Internacional y Transparencia Internacional, definió una serie de principios y directrices básicos que debían adoptarse al elaborar indicadores y los instrumentos de evaluación respectivos. www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf.

En la mayoría de los casos, los indicadores representan las variables que miden. Por lo tanto, si se dispone de datos y recursos, es aconsejable utilizar “cestas” de indicadores para obtener una medida más precisa¹⁰⁸. Por ejemplo, el objetivo de igualdad de acceso a la justicia puede medirse eficazmente mediante el examen de la siguiente lista de indicadores:

1. Porcentaje de ciudadanos que afirma tener acceso a sistemas judiciales para resolver controversias, desglosado por género, origen étnico, región y grado de urbanización;
2. Porcentaje de acusados que goza de representación letrada en una o más comparecencias ante el tribunal durante el juicio, desglosado de acuerdo a los mismos criterios anteriores;
3. Porcentaje de ciudadanos que afirma que la policía les responderá sin necesidad de recurrir al soborno, si la llaman para que resuelva un conflicto, desglosado según los criterios mencionados;
4. Relación entre el número de causas penales de que conocen los tribunales que prestan servicios en comunidades más ricas y el número de causas penales de que conocen los tribunales que prestan servicios en comunidades marginadas.

Inevitablemente, la abundancia de indicadores aumenta la complejidad y los costos de la evaluación del desempeño, lo que desalienta su aplicación y su sostenibilidad a medio plazo. CourTools es un instrumento que ha logrado conciliar esas necesidades diferentes, pues ofrece un conjunto de indicadores claramente vinculados a los principales objetivos institucionales de los tribunales. Ideado por el *National Center for State Courts*, CourTools ofrece un conjunto de diez medidas del desempeño de los tribunales y una perspectiva equilibrada del funcionamiento de estos. Las medidas proporcionan una visión detallada de los diferentes ámbitos del desempeño judicial y un conjunto de indicadores apropiados (llamados medidas) junto con técnicas de evaluación que han demostrado ser eficaces para juzgar el funcionamiento de los tribunales¹⁰⁹.

Recuadro 43. El sistema CourTools

Al diseñar *CourTools*, el *National Center for State Courts* integró los principales ámbitos de desempeño definidos en las normas sobre desempeño de los tribunales de primera instancia con los conceptos pertinentes de los sistemas de medición del desempeño utilizados con éxito en los sectores público y privado. El vínculo entre la evaluación y las consecuencias está abierto. Las medidas proporcionan información esencial que los órganos de gobernanza de los tribunales deberían tener en cuenta en sus actividades institucionales para determinar la calidad del desempeño de un tribunal, detectar los problemas incipientes e indicar las mejoras que es preciso introducir. El sistema CourTools no está vinculado a objetivos específicos, puesto que el establecimiento de esos objetivos corresponde a los directivos de los tribunales.

Las diez medidas del desempeño son las siguientes:

1. *Acceso y equidad*, que permite medir las calificaciones asignadas por los usuarios a la accesibilidad del tribunal y al trato recibido, en términos de equidad,

¹⁰⁸Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. Nueva York, Vera Institute of Justice, pág. 5.

¹⁰⁹La UNODC, en cooperación con los sistemas judiciales de varios países, identificó seis esferas básicas de resultados de las operaciones de los tribunales. Estas son el acceso a la justicia, la puntualidad y la calidad de la administración de justicia, la independencia, la equidad y la imparcialidad de los tribunales, la integridad, la responsabilidad y la transparencia del sistema judicial, y la coordinación y la cooperación entre los interesados del sector de la justicia (los tribunales, la policía, los fiscales, la asistencia letrada/defensores públicos y las prisiones).

igualdad y respeto; esta medida ofrece un medio de interrogar a todos los usuarios acerca de su experiencia con los tribunales. La comparación de los resultados por lugar, división, tipo de cliente y entre los tribunales puede servir de base a las prácticas de gestión judicial.

2. *Tasa de despacho* es el número de causas terminadas como porcentaje del número de causas iniciadas. La tasa de despacho mide si el tribunal está al día con la carga de trabajo recibida. Esta medida es una cifra única que se puede comparar dentro del tribunal o entre un tribunal y otro.
3. *Tiempo transcurrido hasta la decisión* es el porcentaje de causas que han sido objeto de una decisión o se han resuelto en alguna otra forma dentro de los plazos establecidos. Esta medida, utilizada conjuntamente con la tasa de despacho (medida 2) y la antigüedad de las causas pendientes (medida 4), es un instrumento de gestión fundamental que evalúa el tiempo que tarda un tribunal en tramitar las causas.
4. *Antigüedad de las causas pendientes* cuantifica la antigüedad de las causas pendientes ante el tribunal, medida en función del número de días transcurridos desde su presentación al tribunal hasta el momento en que se efectuó la medición. Conocer la antigüedad de las causas pendientes ante el tribunal es particularmente útil para detectar los atrasos, los casos problemáticos (atípicos) y las tendencias.
5. *Certeza de la fecha del juicio* se define como el número de veces en que los asuntos resueltos mediante juicio tenían una fecha fijada para el juicio. Esta medida permite evaluar la eficacia de los calendarios y de las prácticas de continuidad (véase el capítulo sobre gestión de causas).
6. La *fiabilidad e integridad de los expedientes* mide el porcentaje de expedientes que es posible localizar dentro de los plazos fijados, y que cumplen las normas establecidas en cuanto a la exhaustividad y exactitud del contenido. Esta medida proporciona información sobre a) el tiempo que se necesita para localizar un expediente, b) si el contenido del expediente y la información del resumen de la causa concuerdan, y c) la organización y exhaustividad del expediente (véase el capítulo sobre gestión de causas).
7. La *ejecución de sanciones monetarias* mide las sumas cobradas y distribuidas dentro de plazos establecidos, expresadas como porcentaje del total de sanciones monetarias impuestas en casos concretos. Esta medida pretende determinar hasta qué punto un tribunal asume la responsabilidad de hacer cumplir las decisiones que imponen sanciones monetarias.
8. La *utilización eficaz de los jurados* se mide mediante dos indicadores: número obtenido de jurados y utilización de los jurados. El número obtenido de jurados es el número de ciudadanos seleccionados para servicio de jurado que cumplen los requisitos necesarios y se presentan a cumplir su obligación, expresado como porcentaje del número total de jurados disponibles.
9. La *satisfacción de los empleados de los tribunales* mide las calificaciones que asignan los empleados a la calidad del entorno laboral y a las relaciones entre el personal y la administración. Esta medida investiga la opinión de los empleados sobre si el personal cuenta con los materiales, la motivación, la dirección, el sentido de misión y el compromiso necesarios para hacer un trabajo de calidad.
10. El *costo por causa* mide el costo medio de la tramitación de una sola causa, por tipo de causa. El costo por causa establece una relación directa entre lo que se gasta y lo que se logra. Esta medida puede utilizarse para evaluar el rendimiento de la inversión en nuevas tecnologías, la reestructuración de las prácticas institucionales, la formación del personal o la adopción de las "mejores prácticas".

Fuentes:

www.ncsconline.org/d_research/CourTools/ctTemplates.htm.

Ostrom, B. J., Hall, D. J., Schaufler, R. Y., y Kauder, N. B. (2005). *CourTools: Trial Court Performance Measures*. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts.

Ostrom, B.J. y Hanson, R.A. (2007). Implement and use court performance measures *Criminology and Public Policy*, 6(4), págs. 799 a 805.

4. Fuentes y métodos de análisis de los datos

Un sistema relativamente sencillo como *CourTools* requiere acceso a múltiples fuentes de datos y la utilización de diferentes métodos y técnicas de evaluación. Por lo tanto, los indicadores deben elaborarse teniendo en cuenta los datos ya disponibles, los datos que se pueden reunir y el costo de la reunión y el análisis de los datos. Más concretamente, los indicadores deben basarse en datos que sean:

- Concretos;
- Susceptibles de recopilación a un costo razonable;
- Comparables entre tribunales de la misma categoría;
- Comparables a lo largo del tiempo respecto del mismo tribunal; y
- No solo cuantitativos, sino también cualitativos.

La recopilación de algunos datos, como los necesarios para evaluar la opinión pública o la satisfacción de las partes interesadas, requiere la realización de actividades concretas, como encuestas o grupos de discusión. Al mismo tiempo, los tribunales producen y reúnen una gran cantidad de datos a través de sus operaciones diarias, como la presentación de demandas. Esos datos son el primer recurso que se puede aprovechar para crear indicadores válidos. En todos los casos, es necesario convertir los datos en información y en conocimientos que puedan contribuir a mejorar el funcionamiento del tribunal. Por lo tanto, la elección del método apropiado de análisis está vinculado a la elección del método de recopilación de datos.

En la etapa de reunión y análisis de los datos, a veces la evaluación del desempeño se hace sumamente compleja, costosa y difícil de mantener a medio o a largo plazo. Por ese motivo, el nivel de complejidad del sistema de evaluación del desempeño debe mantenerse lo más bajo posible y estrictamente relacionado con la capacidad (el saber hacer y los recursos financieros disponibles) de cada sistema judicial. Por lo tanto, es conveniente elaborar una estrategia gradual que comience con un sistema sencillo, basado en los datos disponibles y en las técnicas básicas de análisis de datos. Siempre se podrán incorporar componentes nuevos y más sofisticados a esos sistemas de evaluación del desempeño en etapas posteriores. En el marco de esa tarea, puede ser útil establecer asociaciones con instituciones de investigación, universidades y consultores que poseen los conocimientos especializados y el saber hacer necesarios.

Por último, pero no por ello menos importante, siempre se debe verificar la calidad de los datos. Esto se aplica tanto a los datos obtenidos de los registros en papel como a los obtenidos de sistemas automatizados de gestión de causas. Es preciso esforzarse por que la entrada de datos sea lo más coherente posible para evitar las comparaciones erróneas entre tribunales que reúnen los datos conforme a criterios diferentes. Para esa labor, se aconseja la elaboración de un diccionario de datos, así como la participación de los órganos de inspección en el control de la calidad de los datos.

Extracción y análisis de las fuentes de datos existentes

En la presente sección se presenta una lista de las diferentes fuentes de datos de que pueden disponer los tribunales o los órganos de gobernanza y algunas de las técnicas utilizadas para su análisis. Los datos pueden referirse al funcionamiento del tribunal, como sería el caso de los datos sobre gestión de las causas y otros datos administrativos, pero pueden referirse también a los recursos disponibles y a su uso, por ejemplo, datos financieros o sobre el personal.

Datos sobre la gestión de causas

Los datos sobre la gestión de causas son muy útiles para crear indicadores que evalúen el desempeño del tribunal, y los datos reunidos a partir de los registros judiciales tradicionales se pueden utilizar para establecer sistemas válidos de evaluación del desempeño. Por consiguiente, la falta de sistemas automatizados de gestión de causas no justifica la falta de evaluación del desempeño. De hecho, varios indicadores estadísticos pueden calcularse simplemente a partir de datos básicos como el número de causas presentadas, resueltas y pendientes al final de un período determinado (por tipo de causa).

Recuadro 44. Principales indicadores de la CEPEJ sobre el flujo de causas

En el presente recuadro se describen tres indicadores esenciales utilizados generalmente para hacer un seguimiento de las causas y de la rapidez de los procesos judiciales. Las fórmulas utilizadas son las propuestas por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de Europa.

1. **Índice de despacho (indicador CR – *clearance rate*):** relación entre las causas nuevas y las causas concluidas en un período determinado, en porcentaje.

$$\text{Índice de despacho} = \frac{\text{causas resueltas}}{\text{causas nuevas}} \times 100$$

2. **Coficiente de rotación de causas:** La relación entre el número de causas resueltas y el número de causas sin resolver al final del período. Para determinar el coeficiente es necesario calcular el número de veces en el año (o en otro período de observación) en que las causas de una misma categoría se tramitan o se resuelven.

$$\text{Coficiente de rotación de causas} = \frac{\text{Número de causas resueltas}}{\text{Número de causas nuevas sin resolver al final del período}}$$

3. **Tiempo transcurrido hasta la resolución (indicador DT - *disposition time*).** Este indicador compara el número de causas resueltas durante el período de observación y el número de causas sin resolver al final del período. Se divide 365 por el número de causas resueltas dividido por el número de causas sin resolver al final del período, a fin de poder expresarlo en número de días. El coeficiente mide la rapidez con que el sistema judicial tramita las causas recibidas, es decir, cuánto tardan las causas de cierta categoría en ser resueltas. Este indicador ofrece más información sobre la forma en que un sistema judicial gestiona el flujo de causas.

$$\text{Tiempo de resolución} = \frac{365}{\text{Coficiente de rotación de causas}}$$

Fuente:

CEPEJ. 2008. *SATURN guidelines for judicial time management*, CEPEJ, Estrasburgo, págs. 10 y 11.

La disponibilidad de sistemas de seguimiento de causas y, más recientemente, de sistemas automatizados de gestión de causas puede mejorar la disponibilidad de datos y, por consiguiente, la posibilidad de elaborar indicadores del desempeño de los tribunales. Esos datos se pueden extraer, procesar y analizar para evaluar el desempeño y la productividad

a nivel individual o institucional en forma comparativa. Sin embargo, la utilización de esos sistemas no constituye una solución automática de los problemas de evaluación del desempeño. La extracción de datos para fines estadísticos puede ser difícil. Los datos pueden ser poco fiables. Al utilizar los datos con fines de comparación entre diferentes tribunales pueden persistir los problemas relacionados con la coherencia y la normalización de los datos, que son inherentes a la reunión de datos mediante sistemas basados en papel. En cualquier caso, el aprovechamiento de los datos sobre la gestión de causas (ya se hayan obtenido mediante sistemas electrónicos o basados en papel) es un paso necesario para el desarrollo de sistemas eficaces y sostenibles de evaluación del desempeño. En la sección 5 se describen algunos usos concretos de esos datos.

Otros datos administrativos

Diversas formas básicas de recopilación de datos están arraigadas en las actividades tradicionales de los tribunales. La solicitud de copia de una resolución por la que se impone una pena, que el personal puede colocar en una carpeta especial y anotar debidamente en un registro en papel, no es más que un ejemplo de esto. Esos datos se pueden recopilar, organizar y procesar con fines de seguimiento y evaluación, especialmente en el tribunal. Su utilización en el plano nacional es problemático, a menos que la reunión de datos se ajuste a las normas nacionales. En varios países se han adoptado medidas para normalizar esos datos y adaptarlos a los fines del seguimiento y evaluación a nivel nacional; sin embargo, como lo muestran los estudios empíricos¹¹⁰, esa labor ha sido bastante engorrosa, pues ha exigido cambios normativos e institucionales y no siempre ha producido datos fiables.

Datos financieros

El funcionamiento de los tribunales genera un volumen considerable de transacciones financieras, como el pago de multas, fianzas, derechos, etc. Además, los tribunales tienen un presupuesto para la adquisición de bienes y servicios, y en algunos casos, contratan personal. Esos datos se pueden recopilar y analizar para obtener información sobre el “rendimiento financiero” del tribunal, pero también para reducir sus gastos. En varios países, se han elaborado o se están elaborando programas informáticos para ayudar al procesamiento y la contabilidad de esas transacciones. Además, los datos financieros, en particular la medición de los recursos utilizados por cada tribunal (insumos), deben estar relacionados con los datos sobre el número de causas tramitadas (producto) para evaluar la productividad o la eficiencia de los tribunales.

Datos sobre el personal

Los datos sobre el personal se refieren no solo al número de funcionarios administrativos y de jueces, sus horas de trabajo y los cargos que desempeñan, sino además a sus conocimientos, competencias y actuación profesional. Esos datos, que en muchos casos existen solo en forma dispersa, pueden ser especialmente importantes para evaluar la productividad del servicio o idear y aplicar cambios en la organización de los tribunales.

¹¹⁰Ng, G. Y., Velicogna, M. y Dallara, C. (2008). *Monitoring and Evaluation of Court System: A Comparative Study*. Estrasburgo: Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia.

Otras técnicas de evaluación

Para recopilar datos sobre la satisfacción de los usuarios, es preciso recurrir a instrumentos como las encuestas o los grupos de discusión. Para obtener información precisa y fiable de los encuestados con ayuda de métodos científicos, se requieren habilidades y capacidades específicas que los tribunales a menudo no poseen. Ese saber hacer se tiene que adquirir en el exterior. Si ello no fuera posible, se puede obtener información básica de los usuarios mediante sistemas muy sencillos como la distribución de tarjetas de encuesta a los usuarios a la entrada del tribunal.

Encuestas

Se pueden reunir datos cuantitativos y cualitativos mediante encuestas destinadas a los usuarios internos (jueces, personal administrativo, etc.) o externos (litigantes, víctimas, testigos, abogados, etc.) para evaluar los servicios ofrecidos por el tribunal. Para utilizar correctamente las encuestas se necesita saber cómo redactar las preguntas, cómo administrar el cuestionario y cómo realizar la entrevista, y, por último, cómo llevar a cabo el análisis estadístico y la interpretación de los datos obtenidos¹¹¹. La utilización de una encuesta puede ser muy fructífera. En efecto, las opiniones vertidas durante una encuesta por los ciudadanos y los usuarios de los tribunales pueden impulsar a los encargados de la formulación de políticas a implementar reformas judiciales, como se muestra en el siguiente estudio de caso sobre el acceso a los tribunales religiosos en los asuntos de derecho de familia en Indonesia.

Recuadro 45. Estudio de caso: Mejora del acceso de los pobres y las personas que viven en comunidades remotas a los tribunales de familia de Indonesia

Antecedentes: En el país islámico más poblado del mundo, los juicios de divorcio representan más de la mitad del total de acciones entabladas en los tribunales y el 84% de todas las causas de las que estos conocen cada año. El divorcio por medio de los tribunales es obligatorio para todos los ciudadanos indonesios. Los tribunales religiosos conocen de las causas sobre divorcio de los musulmanes (que constituyen el 98% de todos los juicios sobre divorcio) y los tribunales generales conocen de las causas sobre divorcio de los no musulmanes (2%). En promedio, el costo total de un divorcio judicial en Indonesia oscila entre 50 y 110 dólares de los Estados Unidos de América (costas judiciales y gastos de transporte). Sin embargo, debido a que el nivel de ingresos de gran parte de la población es muy bajo, la posibilidad de un divorcio conforme a la ley está fuera de las posibilidades de muchos indonesios. Un ciclo de matrimonio y divorcio fuera de la ley tiene consecuencias negativas para los hijos que necesitan un certificado de nacimiento para matricularse en la escuela, para el acceso de las mujeres a los programas de alivio de la pobreza y para la reducción de la incidencia de matrimonios precoces y de trata de personas.

Objetivos: El estudio se llevó a cabo en Indonesia entre 2007 y 2009. El objetivo de ese trabajo de investigación sobre el acceso y la equidad era evaluar las cuestiones mencionadas anteriormente desde la perspectiva de los usuarios de los tribunales,

¹¹¹UNODC (2002), "Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States, Technical Assessment Report", enero de 2006, www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf. UNODC (2004), "Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Two Indonesian Provinces", Vienna, Jakarta, 2004, www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf.

Recuadro 45. (continuación)

identificar los obstáculos que impedían el acceso a la justicia en los asuntos de familia y, por último, definir políticas que permitieran a todos los ciudadanos indonesios que tuvieran problemas relacionados con el derecho de familia y los certificados de nacimiento acceder a los tribunales, independientemente de su nivel de ingresos o su proximidad a un tribunal. Uno de los principales objetivos era proporcionar datos al Tribunal Supremo de Indonesia sobre la opinión de los usuarios de los tribunales acerca de la calidad de los servicios prestados por los tribunales religiosos y generales en la esfera del derecho de familia, para determinar las respuestas de política que el Tribunal Supremo debía considerar a fin de que las personas que vivían por debajo del umbral de pobreza o en comunidades apartadas tuvieran acceso universal a los tribunales religiosos y generales.

Metodología:

- Se entrevistó a 2.500 indonesios aproximadamente, entre ellos más de 1.650 usuarios de los tribunales y 750 mujeres que viven por debajo del umbral de pobreza en Indonesia. Tanto los tribunales como los usuarios fueron seleccionados al azar de entre las causas de que el tribunal había conocido el año anterior. Los usuarios y posibles usuarios convinieron en ser entrevistados por investigadores de los dos institutos de investigación que asumieron los trabajos sobre el terreno, los cuales llenaron un cuestionario basado en las respuestas de los encuestados.
- Se examinaron y analizaron los expedientes de 1.200 causas sobre divorcio y sobre obtención de certificados de nacimiento a fin de extraer los siguientes datos en relación con las causas sobre derecho de familia y certificados de nacimiento: a) el número de veces que las partes comparecieron ante el tribunal; b) el tiempo necesario para resolver una causa; y c) las costas judiciales sufragadas por las partes.
- Las discusiones de grupo llevadas a cabo con miembros de las profesiones jurídicas (procedentes de despachos privados de abogados, organizaciones de asistencia jurídica, organizaciones no gubernamentales jurídicas y consultorios jurídicos universitarios) permitieron reunir información sobre el nivel de servicio prestado por los tribunales generales en cuestiones de derecho de familia. Las discusiones permitieron además a los miembros de las profesiones jurídicas proponer distintas formas en que los tribunales generales podrían mejorar los servicios prestados a los pobres y a los que viven en lugares alejados. Después de terminadas las discusiones, cada abogado respondió a un cuestionario.
- Más de 70 tribunales estaban incluidos en el estudio, el 10% de los 695 tribunales generales y religiosos de primera instancia.

Conclusiones: Mediante el estudio se llegó a la conclusión de que los sectores más pobres de la sociedad indonesia se enfrentan a importantes obstáculos para entablar juicios sobre derecho de familia ante los tribunales. Nueve de cada diez mujeres cabeza de familia encuestadas que viven por debajo del umbral de pobreza de Indonesia no tenían acceso a la justicia para entablar juicios de divorcio. Los principales obstáculos eran financieros y estaban relacionados con las costas judiciales y los gastos de transporte para viajar hasta el tribunal.

Impacto: Como resultado de las conclusiones del estudio:

- El Tribunal Supremo de Indonesia aumentó considerablemente el presupuesto de los tribunales religiosos a fin de que eximieran del pago de las costas judiciales a los pobres (causas *pro deo*) y acordó organizar más tribunales de circuito. El nuevo presupuesto representa un aumento medio anual en 18 veces el presupuesto de los tribunales religiosos para las causas *pro deo* y los tribunales de circuito.

- Los datos iniciales indican que en los dos últimos años el número de pobres que han tenido acceso a los tribunales religiosos como resultado de la exención del pago de costas judiciales se ha multiplicado por diez.
- El número de causas entabladas ante tribunales de circuito de los tribunales religiosos se ha multiplicado por cinco.

Fuentes:

Sumner C., 2008. "Providing Justice to the Justice Seeker: A Report on the Access and Equity Study in the Indonesian Religious Courts 2007": Mahkamah Agung y Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional.

Sumner C., 2009. "Providing Justice to the Justice Seeker: A Report on the Access and Equity Study in the Indonesian Religious Courts 2007-2009": Mahkamah Agung y Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional.

Grupos de discusión

Un grupo de discusión es una modalidad de investigación cualitativa en la que se pregunta a un grupo de personas (usuarios internos o externos del tribunal o una combinación de ambos) su opinión respecto de un asunto. Los participantes son libres de discutir el tema con otros miembros del grupo. Este instrumento puede utilizarse para detectar problemas concretos, escuchar a las personas, determinar las mejoras que es necesario introducir, etc. También en este caso, se requieren habilidades específicas, especialmente dado que los imprevistos de la interacción y la capacidad de observación influyen enormemente en la tarea de recopilación de datos. Los tribunales suecos elaboraron un método complejo para la evaluación y la mejora de la calidad de la justicia basado en el diálogo y en la celebración de reuniones entre los jueces, los empleados de los tribunales y los usuarios de los tribunales¹¹².

5. Las consecuencias de la evaluación

La evaluación del desempeño y la evaluación de la justicia son empresas costosas. Los estudios empíricos han demostrado que muchos mecanismos de evaluación del desempeño elaborados por los tribunales y los sistemas judiciales han resultado ser ejercicios ritualistas sin consecuencias prácticas¹¹³. Muchas jurisdicciones destinan recursos a la recopilación de datos estadísticos. No obstante, la utilidad práctica de esos datos para facilitar ciertas funciones importantes del tribunal, como la gestión o la asignación del presupuesto, o para la formulación de políticas, no siempre es evidente. La misma falta de consecuencias claras puede afectar a las encuestas sobre el funcionamiento del sistema judicial, así como a otras formas de evaluación. Por lo tanto, habida cuenta de los costos y los esfuerzos necesarios para establecer esos mecanismos, la evaluación del desempeño debería entrañar algunas consecuencias prácticas. Ello no es solo responsabilidad de la autoridad de gobernanza del sistema judicial, sino que también podría considerarse un deber de las instituciones y las ONG encargadas de los programas de reforma judicial.

¹¹²Hagsgård M. B. 2008. "Internal and External Dialogue: A Method for Quality Court Management". *International Journal For Court Administration* 1:13-8.

¹¹³Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P., y Pauliat, H. (eds.) (2005). *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*. Paris: Montchrestien.

La evaluación puede servir a un conjunto muy amplio de funciones estratégicas y de gobernanza. A continuación figura un cuadro con una lista no exhaustiva de los posibles resultados de la evaluación del desempeño de los tribunales.

Cuadro 1. Resultados de la evaluación del desempeño

Información pública	Hacer más transparente la cantidad y calidad de la labor realizada por cada tribunal, y aumentar la transparencia del funcionamiento de los tribunales. Esto puede hacerse a través de la web, boletines, comunicados de prensa, informes anuales o el aprovechamiento de otros medios disponibles para cada sistema.
Mejorar la orientación de los usuarios	Los conocimientos adquiridos a través de las encuestas a los usuarios pueden servir para mejorar la orientación de los usuarios en los tribunales y, por lo tanto, su nivel de satisfacción.
Identificación y promoción de las buenas prácticas	Determinar qué tribunales tienen mejor desempeño, investigar las razones de ello y detectar las buenas prácticas. Una vez determinadas las buenas prácticas, se pueden formular directrices y recomendaciones.
Aprendizaje institucional	La información adquirida mediante la evaluación del desempeño debería aprovecharse también para llevar a cabo investigaciones conjuntas dentro de los tribunales y entre estos y los interesados para examinar las distintas esferas de actividad con miras a la introducción de posibles mejoras.
Determinación de las necesidades de formación	Una evaluación del desempeño debería ofrecer además información precisa que permita determinar las necesidades de formación con el fin de establecer programas de formación.
Recompensa del desempeño institucional	Dar a conocer la clasificación de todos los tribunales (agrupados en categorías homogéneas) con arreglo a su desempeño (como las estadísticas de productividad) con el fin de estimular la competencia amistosa entre los tribunales y recompensar a los mejores.
Recompensa del desempeño personal	Los datos individuales pueden ser útiles para evaluar la productividad de los jueces y los empleados, así como los resultados alcanzados por los presidentes y los administradores de los tribunales.
Asignación de recursos	Se necesitan datos sobre el flujo de causas y sobre los recursos con el fin de establecer métodos eficaces de cálculo de las necesidades en materia de recursos humanos y de jueces y asignar un presupuesto apropiado para cada uno de los tribunales.
Planificación estratégica	Una evaluación periódica de los tribunales es la meta de todo plan estratégico razonable. Los conocimientos resultantes de la evaluación son, en efecto, necesarios para atender al fomento de la capacidad, mejorar los valores fundamentales que inspiran el funcionamiento de la justicia y, por último, aumentar la legitimidad.
Competencia por los recursos	Los tribunales compiten con otras ramas del sector público para atraer fondos públicos. Una evaluación favorable del desempeño es una ventaja en esa competencia.

Una buena evaluación del desempeño de los tribunales debería aumentar la cantidad y la calidad de la información sobre el funcionamiento de la justicia a la que puede acceder la población. La difusión de los datos al público, incluidos el análisis y las conclusiones de la evaluación, aumentará la responsabilidad y la transparencia de los tribunales. Esa es la base de referencia para la introducción de todo sistema de evaluación de los tribunales.

El caso de los Países Bajos que se expone a continuación es un ejemplo de la forma en que la evaluación del desempeño puede tener consecuencias, e incluso puede utilizarse para aplicar un sistema de gestión por objetivos en el que la asignación de fondos a un

tribunal está vinculada a los resultados alcanzados. En este caso se examina el sistema elaborado para la evaluación del volumen de trabajo y la productividad de los tribunales neerlandeses, pero cabe subrayar que este es solo uno de los sistemas utilizados por el Consejo Judicial para evaluar el desempeño de los tribunales. Además del caso de los Países Bajos, el caso del Tribunal de Rovaniemi examinado anteriormente también muestra la forma de vincular la evaluación del desempeño a consecuencias concretas en términos de mejora de la calidad de la justicia.

Recuadro 46. El caso neerlandés y el modelo Lamicie

Hasta la introducción de la Ley Orgánica de Tribunales en 2002, el Ministerio de Justicia se encargaba de la distribución centralizada de fondos a los tribunales. La organización de los servicios de los tribunales, incluidos los del personal administrativo, correspondía al Ministerio de Justicia. A partir del decenio de 1990, los Países Bajos habían comenzado un proceso de innovación de la organización judicial. El objetivo era permitir que los tribunales se administraran a sí mismos y, por lo tanto, adquirieran más independencia respecto del Ministerio de Justicia. Junto con gozar de mayor independencia, los tribunales tendrían que ceñirse a ciertas normas o niveles de eficiencia. La Ley Orgánica de Tribunales, de 2002, reorganizó el sistema y su gobernanza.

A nivel nacional, se creó un Consejo Judicial, mientras que se asignó a los tribunales de todo el país la responsabilidad de gestionar su propia organización. El Consejo Judicial forma parte del sistema judicial, pero no administra justicia. Las tareas del Consejo se refieren a cuestiones operacionales. Incluyen la asignación de presupuestos, la supervisión de la gestión financiera, la política de personal, la tecnología de la información y las comunicaciones y los locales. A nivel local, cada tribunal tiene su propio consejo colegiado (o junta), presidido por el presidente del tribunal. El consejo del tribunal se encarga de la gestión general y el funcionamiento diario del tribunal.

Resumiendo, el Gobierno sigue siendo el responsable de presentar al Parlamento el proyecto de ley de presupuesto, y el presupuesto de los tribunales sigue formando parte del presupuesto del Ministerio de Justicia. Al mismo tiempo, el Ministerio de Justicia negocia el presupuesto de los tribunales con el Consejo. A su vez, el Consejo Judicial negocia el presupuesto con cada tribunal, y distribuye los fondos teniendo en cuenta tanto los planes presupuestarios (solicitudes) presentados por cada tribunal y el desempeño de este. En este marco, era necesario elaborar un sistema de medición del volumen de trabajo para establecer el presupuesto sobre la base de la carga de trabajo prevista del tribunal, y para evaluar el desempeño en materia de gestión (productividad) de cada tribunal.

El sistema de medición del volumen de trabajo (modelo Lamicie) distingue entre 48 categorías de asuntos. Tiene por objeto servir de instrumento para la rendición de cuentas del tribunal en su conjunto y no para la evaluación del desempeño de cada juez en particular. Para cada categoría de asuntos, se realiza una estimación del tiempo que se necesita para que un juez o el personal del tribunal prepare o finalice las causas (en minutos). Se realizan estimaciones para cada año sobre la base de un estudio de las necesidades de tiempo realizado en los tribunales por investigadores externos (por ejemplo, en el modelo Lamicie de 2005, un despido laboral con defensa requiere 303 minutos de tiempo del juez y 205 minutos de tiempo del personal en un tribunal de primera instancia, mientras que, en el mismo tribunal, un asunto de alquiler requiere 110 minutos de tiempo del juez y 161 minutos de tiempo del personal). Además, cada año el Consejo Judicial establece una meta de productividad para cada juez, definida en horas de trabajo (por ejemplo, 1.137 horas en 2003, 1.151 horas en 2004). El sistema intenta calcular la cantidad de tiempo y de recursos que se necesita para cada categoría de pleito y, por tanto, para el volumen de trabajo que se supone que un tribunal debe despachar en el año.

Recuadro 46. (continuación)

El modelo Lamicie se utiliza para medir el desempeño y, por consiguiente, establecer el presupuesto del tribunal. Más concretamente, las juntas de los tribunales establecen un plan anual de actividades que incluye metas de productividad y un proyecto de presupuesto basado en el modelo Lamicie. Tanto el plan como el proyecto de presupuesto deben enviarse luego al Consejo Judicial, que debe dar su conformidad. En ese momento las metas de productividad y los proyectos de presupuesto se negocian y aprueban. Este método y las mediciones relativas a la carga de trabajo se han elaborado dentro del sistema judicial con el apoyo de los jueces, razón por la cual han recibido pocas críticas.

Evaluación: A continuación, los tribunales presentan un informe anual al Consejo en el que se indica en qué medida se ha realizado el plan. Este informe incluye un cálculo y una rendición de cuentas de la administración financiera del tribunal en el ejercicio presupuestario anterior, la forma en que las actividades necesarias a partir del presupuesto se llevaron a cabo y una auditoría de los gastos. A continuación, el Consejo evalúa la medida en que los tribunales se ciñeron al presupuesto en función del plan del año anterior. Si la productividad de los tribunales ha superado la meta establecida hasta en un 5%, los créditos presupuestarios para el año siguiente se aumentan hasta en un 70% del valor de la sobreproducción. Si la productividad ha sido inferior a la meta fijada, podrían adoptarse otras medidas. A su vez, el Consejo presenta un informe al Ministro de Justicia y al Parlamento sobre la forma en que se utilizan los recursos.

Consecuencias: Según los datos recogidos, la utilización del modelo Lamicie ha dado como resultado un aumento de la productividad de los tribunales. Al mismo tiempo, varios jueces han expresado preocupación por los efectos del sistema en la calidad de las sentencias. Por ese motivo, se está debatiendo la posibilidad de utilizar además los criterios más amplios de medición de la calidad del sistema RechtspraakQ (el sistema de gestión de la calidad del sistema judicial neerlandés) para asignar el presupuesto a los tribunales.

Fuentes:

<http://english.justitie.nl/>.

www.rechtspraak.nl/.

Jaarplan Rechtspraak 2006, disponible en la dirección www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/3E809E97-F77A-4760-8F6C-69FB30E0E1C1/0/JaarplanRechtspraak2006definitieveversie.pdf.

Albers, P. (2004). "Combating delays in judicial proceedings in the Netherlands". En A.A.V.V. (ed), *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*. Estrasburgo: Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia.

Ng, G. Y. (2007). *Quality of judicial organization and checks and balances*. Utrecht, Intersentia.

Rechtspraak D. 2008. *Quality of the judicial system in the Netherlands, Netherlands Council for the Judiciary*, La Haya: www.rechtspraak.nl/English/Publications/Documents/BrochKwaliteit_GBFR.pdf.

6. Mecanismos de supervisión de la labor de los tribunales

En la mayoría de las jurisdicciones, los mecanismos de supervisión de la labor de los tribunales entrañan también inspecciones, controles de la contabilidad o controles financieros, y auditorías. Esos mecanismos se han elaborado para garantizar la verificación externa de la legalidad de ciertos ámbitos de actividad de los tribunales, así como un control de la forma en que los tribunales utilizan los fondos recibidos del Estado. Además, se utilizan como medio de conferir cierta transparencia y responsabilidad al funcionamiento de los tribunales. En efecto, los resultados de las actividades de supervisión generalmente se publican con fines de transparencia.

Las disposiciones de organización concretas adoptadas por las instituciones encargadas de esas funciones de supervisión varían de un país a otro. Es bastante común, sin embargo, tener servicios de inspección (para el ministerio de justicia, el consejo judicial o los tribunales superiores), tribunales de cuentas (con una jurisdicción financiera independiente) y oficinas de auditoría. En algunos países, el Ombudsman supervisa algunas actividades administrativas de los tribunales. Las tareas concretas asignadas a cada organismo varían de un caso a otro y no es posible examinarlas sistemáticamente en la presente sección.

Esos órganos de supervisión deben realizar verificaciones periódicas para cerciorarse del funcionamiento correcto de los tribunales y para prestar apoyo a las mejoras periódicas de la administración de justicia. En relación con los recursos disponibles, la periodicidad puede variar desde un control anual hasta controles cada dos o hasta cuatro años. Al mismo tiempo, es muy importante que las evaluaciones sean uniformes a través del tiempo y estén programadas con regularidad para poder comparar los datos en forma diacrónica y detectar las tendencias significativas.

Los servicios de inspección suelen ser dependencias especializadas de los órganos de gobernanza del poder judicial (tribunales supremos, ministerios de justicia y consejos judiciales). Las inspecciones de los tribunales y otros organismos judiciales tienen por objeto verificar la regularidad de las actividades y detectar la posibilidad de faltas de conducta de los jueces o el personal de los tribunales. Las inspecciones se pueden realizar periódicamente (cada año, etc.) como forma ordinaria de control del funcionamiento de los tribunales. En otros casos, las inspecciones obedecen a acontecimientos externos como investigaciones penales o información de los medios de comunicación que pueden impulsar a las autoridades de Gobierno a ordenar una inspección. También se realizan inspecciones para proporcionar al órgano de gobernanza los datos y la información que necesita para evaluar el funcionamiento de la justicia.

Generalmente, los servicios de inspección tienen la obligación de reunir información, evaluar el funcionamiento de los tribunales desde un punto de vista jurídico, e informar a los órganos de gobernanza o al público. La Inspección General del Ministerio de Justicia de Italia, por ejemplo, tiene la obligación de verificar el respeto de las normas que regulan las tareas administrativas y contables de los tribunales, con un típico enfoque formalista, que hace hincapié en la observancia de los procedimientos adecuados. Por lo tanto, el objetivo principal es descubrir las irregularidades de forma y corregirlas. Más amplias todavía son las funciones de la Dirección de Inspección del Ministerio de Justicia de Jordania, que también se encarga de la evaluación de los jueces.

Recuadro 47. La Dirección de Inspección del Ministerio de Justicia de Jordania

Desde 1994, el Ministerio de Justicia de Jordania lleva a cabo inspecciones judiciales mediante una Dirección de Inspección. A fin de proteger la independencia judicial, los inspectores se seleccionan de una lista de jueces superiores asignados a diferentes tribunales, jurisdicciones, departamentos y divisiones. A fin de garantizar aún más la independencia, se presentan informes sobre los magistrados no solo al Ministro, sino también al Presidente del Tribunal de Casación.

De conformidad con la reglamentación vigente, la Dirección de Inspección evalúa el desempeño de todos los jueces de primera instancia, los jueces de ejecución de sentencias, los magistrados de los tribunales de apelación, los procuradores generales y los jueces de instrucción. Los inspectores examinan los indicadores del desempeño judicial

Recuadro 47. (continuación)

(la correcta aplicación de la ley y del procedimiento en los procesos, el respeto del derecho a litigar y el derecho a la prueba, los fundamentos de la sentencia, la validez de la decisión y las razones de los aplazamientos), así como el desempeño en materia de gestión (el tiempo necesario para dictar sentencia y el porcentaje de asuntos resueltos durante el año). Para la evaluación de un juez, un inspector elige al azar 40 causas terminadas, examina cada expediente y evalúa una lista de factores, y luego calcula el promedio de los puntajes para llegar a una calificación final. Cada juez es evaluado por dos inspectores que luego se reúnen para conciliar sus conclusiones. A continuación, se prepara un informe descriptivo en el que se ponen de relieve las conclusiones importantes respecto de cada categoría y se establece la calificación final del juez. Se califica a cada juez conforme a una escala de 100 puntos, que va desde excelente (91 a 100) hasta mediocre (menos de 50). Luego la Dirección de Inspección presenta el informe al Ministro de Justicia y al Presidente del Tribunal de Casación. Se entrega una copia al juez. Los críticos han señalado que en la evaluación no se tiene en cuenta en absoluto el comportamiento de los jueces en las salas de audiencia.

En teoría, la evaluación debería llevarse a cabo al menos una vez al año. Sin embargo, ese estricto calendario de evaluación no se puede cumplir debido a los limitados recursos disponibles y a las demás tareas de la Dirección de Inspección. De hecho, la Dirección también investiga las quejas presentadas contra los jueces. Si la queja se refiere al aplazamiento de una causa, el Inspector "puede estudiar el expediente desde ese punto de vista y redactar un informe"; si la queja se refiere al comportamiento personal del juez, el inspector podrá redactar un informe y enviarlo al Ministro de Justicia y al Presidente del Tribunal de Casación. El Inspector tiene la facultad de dictar órdenes de comparecencia, examinar todos los materiales relativos a la acusación y "utilizar todos los métodos necesarios" para llevar a cabo la investigación. Además, la Dirección de Inspección interviene en el ascenso de los jueces a una categoría superior. Los ascensos se basan en la evaluación de sus servicios realizada por el Consejo Judicial, de conformidad con los informes de los inspectores en los que describen sus funciones, teniendo en cuenta cualesquiera sanciones disciplinarias. Por último, la Dirección evalúa la actuación profesional del personal que trabaja en los distintos departamentos y divisiones del tribunal.

Recientemente, se ha adoptado una nueva práctica, que consiste en la realización de inspecciones internas a cargo de los presidentes de los tribunales. Para realizar esa tarea, los presidentes de los tribunales utilizan un conjunto de criterios especializados y un formulario especial para evaluar mensualmente la actuación profesional de sus subordinados.

Fuentes:

<http://eng.moj.gov.jo/JudicialInspection/Briefing/tabid/76/Default.aspx>.

Bellipanni, J. 2005. "Report and Recommendations concerning the Judicial Inspection Department of Jordan", Proyecto de la USAID sobre el estado de derecho (MASAQ), Ammán.

Últimamente existe una tendencia a ampliar la misión de los servicios de inspección de los tribunales a fin de que incluya la evaluación de los resultados y del desempeño, así como del trato que se da a los usuarios de los tribunales. El caso del Servicio de Su Majestad de Inspección de la Administración de los Tribunales de Inglaterra y Gales demuestra este punto. Habida cuenta de su función tradicional y de los resultados positivos obtenidos cuando su competencia se ha ampliado, se debería considerar la posibilidad de ampliar la función de los servicios de inspección existentes en el sistema de evaluación del desempeño. En este caso, los posibles efectos sobre la independencia y la imparcialidad judiciales deberían ser objeto de atención especial.

Recuadro 48. Servicio de Su Majestad de Inspección de la Administración de los Tribunales (HMICA, por su sigla en inglés)

El HMICA es un órgano independiente creado por la Ley de Tribunales de 2003 para “inspeccionar el sistema de apoyo a la realización de las actividades de los tribunales (el Tribunal de la Corona, los tribunales de condado y los tribunales de magistrados) y los servicios que se prestan a esos tribunales, e informar al respecto al Lord Canciller”. En el desempeño de su cometido, el HMICA no está facultado para inspeccionar a las personas que adoptan decisiones judiciales o ejercen facultades discrecionales en cuestiones judiciales. Vale la pena mencionar que en varios casos el HMICA lleva a cabo inspecciones conjuntas en colaboración con otros servicios de inspección, como el Servicio de Su Majestad de Inspección de la Fiscalía o el Servicio de Su Majestad de Inspección de la Libertad Condicional.

Como muchos otros servicios de inspección de la justicia, el HMICA tiene por objetivo asegurar a los órganos de gobernanza y al público de que los tribunales prestan sus servicios debidamente y en forma segura, mejorar esos servicios e informar públicamente al respecto. La peculiaridad en este caso es que la evaluación no solo se centra en las irregularidades administrativas o de contabilidad, como se vio anteriormente, sino que se basa en un conjunto de criterios mucho más amplio. La actividad de los tribunales se evalúa teniendo en cuenta los resultados y el punto de vista de los usuarios, y se procura que el proceso de inspección sea en su totalidad una experiencia de aprendizaje. También se fomenta la autoevaluación de los administradores.

Método de inspección: Cada inspección comprende actividades *in situ* (entrevistas, observación y recopilación de documentos) y emplea autoevaluaciones sobre la base de cuestionarios. El HMICA utiliza las pruebas reunidas para emitir “veredictos”. A continuación, redacta recomendaciones sobre los aspectos que necesitan mejorar, y también pone de relieve las buenas prácticas vigentes. Por regla general, una vez terminada la inspección, el Servicio de Tribunales prepara un plan de acción para aplicar las recomendaciones. En cierto modo, el HMICA parece actuar más bien como un servicio de consultoría que formula recomendaciones sobre la forma de mejorar el desempeño de los tribunales, que como un servicio de inspección tradicional encargado de verificar la debida aplicación de la reglamentación pertinente.

Informes anuales: En el informe anual de 2008 figura información que sirve para comprender la labor que realiza el HMICA. En el ámbito de las “inspecciones conjuntas” el HMICA llevó a cabo una “evaluación de las disposiciones relativas a las funciones directivas y la gobernanza [...], la eficacia con la que administraban justicia, especialmente en lo que respecta a los casos de violencia doméstica, y la forma en que colaboraban con la comunidad”. Además, el resultado de la evaluación es instructivo: “Se llega a la conclusión de que el tribunal de Dorset [uno de los tribunales examinados] tiene una visión clara de futuro, presta servicios de gran calidad, actúa con eficacia en los asuntos sobre violencia doméstica y trabaja en colaboración con todos los organismos que actúan en el ámbito de la violencia doméstica, y ha establecido buenas relaciones de colaboración con los grupos en peligro de quedar marginados de la comunidad”. Por lo tanto, es evidente que la evaluación no solo se basa en criterios jurídicos. Por el contrario, considera que el tribunal es una organización que presta servicios a la comunidad. Otras inspecciones, como “el importante examen temático de la gestión del rendimiento, que ha dado lugar a considerables cambios en la manera de enfocar la gestión del rendimiento por el HMCS”, confirman la nueva modalidad de inspección de los tribunales.

A veces las inspecciones dan lugar a fuertes críticas, como en el caso de la inspección conjunta (del HMICA y el Servicio de Su Majestad de Inspección de las Prisiones) de las celdas de detención del Tribunal de Magistrados de Londres Oeste. Los inspectores expresaron una seria preocupación acerca de la seguridad y la dignidad del trato de

Recuadro 48. (continuación)

los presos y subrayaron la necesidad de que todos los organismos responsables velaran por el establecimiento de sistemas y procedimientos que proporcionaran el máximo de apoyo a los presos en esas circunstancias.

Fuentes:

www.hmica.gov.uk/.

HM Inspectorate of Court Administration (2008) *Strategic Plan 2009-2012*. Se puede consultar en www.hmica.gov.uk/files/HMICA_strategic_plan_0912_web.pdf.

Her Majesty's Chief Inspector of Court Administration (2008), "Annual report of Her Majesty's Chief Inspector of Court Administration (2007-2008)". Se puede consultar en: www.hmica.gov.uk/files/HMICA_Annual_Report_2007-2008_web_version_%28422995_HMICA_AR08_Web%29.pdf.

Los controles financieros pueden ser llevados a cabo por tribunales de cuentas o por oficinas de auditoría. Normalmente ambas instituciones son órganos independientes, encargados de la inspección y evaluación de los organismos públicos, lo que, en algunos países, incluye a los tribunales o a la administración de los tribunales. Habitualmente, comprueban la exactitud, la fiabilidad y la integridad de los datos ingresados en los estados financieros de los tribunales, o de los órganos de gobernanza encargados de la administración de los tribunales. También llevan a cabo la auditoría de los gastos públicos. Por lo tanto, el principal objetivo que se persigue mediante esos controles sigue siendo la legalidad de los gastos (por ejemplo, si los gastos se hicieron con arreglo al procedimiento establecido por la ley y las normas pertinentes) Sin embargo, en algunos países, las oficinas de auditoría se encargan de evaluaciones más completas de las operaciones de los tribunales.

Las auditorías realizadas por un órgano externo pueden constituir (o dar la impresión de constituir) una amenaza para la independencia del poder judicial. Como lo demuestra el caso de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, una gobernanza adecuada del organismo de auditoría, evidentemente independiente del poder ejecutivo, es lo primero que se debe considerar para reducir esa amenaza. Además, la adopción de las Normas Internacionales de Auditoría, y la realización de las auditorías sobre la base de los principios de independencia, transparencia e integridad, contribuyen a reducir los riesgos. Otra estrategia importante consiste en no tratar los resultados de la auditoría como dictámenes con consecuencias directas para el funcionamiento de los tribunales, sino considerarlos recomendaciones orientadas a mejorar los servicios que prestan, como en el caso de la Oficina Nacional de Auditoría de Australia que se describe a continuación. Por lo tanto, las auditorías no dan lugar a sanciones, sino que ofrecen la oportunidad de mejorar los servicios prestados por el tribunal. Además, en algunos casos, la evaluación se basa en las metas establecidas por los propios tribunales. Por lo tanto, la auditoría investiga si los tribunales están cumpliendo sus propias metas, por ejemplo, en cuanto a la puntualidad y la calidad de los servicios prestados.

Recuadro 49. Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido: el establecimiento de la gobernanza y la independencia judicial

En el Reino Unido, la función de la Oficina Nacional de Auditoría consiste en comprobar los estados financieros de todos los departamentos y organismos públicos, así como de muchos otros órganos públicos. Además, la Oficina da cuenta al Parlamento de la forma rentable en la que esos órganos han gastado los fondos públicos. Desde 1983, la Oficina Nacional de Auditoría puede examinar la economía, la eficiencia y

la eficacia del gasto público e informar al respecto. Además, lleva a cabo evaluaciones relacionadas con el funcionamiento del sistema de justicia. En este caso, el problema de la protección de la independencia judicial se resuelve por diversos medios. En primer lugar, el Servicio de Inspección de la Administración de los Tribunales cumple la función de guardián que autoriza la labor de la Oficina Nacional de Auditoría. En segundo lugar, el marco de gobernanza en que se desenvuelve la Oficina es una garantía más de la protección de la independencia judicial contra las presiones ejercidas por el poder ejecutivo.

El Contralor y Auditor General es un oficial de la Cámara de los Comunes, nombrado por la Reina a propuesta del Primer Ministro, con la venia del Presidente de la Comisión de Cuentas Públicas y la aprobación de la Cámara de los Comunes. El Contralor y Auditor General nombra al personal profesional (unas 850 personas) de la Oficina Nacional de Auditoría que no son funcionarios públicos y, por lo tanto, son independientes del Gobierno. El presupuesto de la Oficina lo establece el Parlamento y no el Gobierno. Por último, el desempeño de la Oficina es examinado a fondo por auditores externos nombrados por una comisión parlamentaria. Dentro de esa estructura, se debería poder detectar claramente toda violación de la independencia judicial cometida por la Oficina Nacional de Auditoría en el ejercicio de sus funciones.

Recuadro 50. La Oficina Nacional de Auditoría de Australia: recomendaciones y diálogo con los tribunales

En Australia, el propósito de la Oficina Nacional de Auditoría es presentar al Parlamento una evaluación independiente de algunos ámbitos de la administración pública, y seguridades acerca de la presentación de información financiera, la administración y la rendición de cuentas del sector público. La Oficina cumple su cometido principalmente mediante auditorías del rendimiento y de los estados financieros. Sin embargo, como parte de su función, la Oficina procura además indicar y divulgar, para beneficio del sector público en general, las ideas y enseñanzas generales extraídas de sus actividades de auditoría.

En el sector de la justicia, la Oficina ha publicado recientemente un informe sobre la economía, la eficiencia y la eficacia de las disposiciones sobre servicio al cliente del Tribunal de Familia de Australia. En la auditoría también se evaluó la eficacia de los mecanismos de coordinación y algunas cuestiones administrativas. Por ejemplo, la Oficina realizó una auditoría del Tribunal de Familia de Australia y el Tribunal Federal de Magistrados en el bienio 2003-2004 (informe núm. 46, 2003-2004). El objetivo de la auditoría era examinar la economía, la eficiencia y la eficacia de las disposiciones de los tribunales sobre servicio al cliente destinadas a los usuarios en el ámbito del derecho de familia. La auditoría evaluó también la eficacia de la coordinación entre los dos tribunales, y su administración de los servicios básicos de resolución de controversias. A raíz de la auditoría, la Oficina presentó 11 recomendaciones sobre cuestiones que los tribunales deberían haber tenido en cuenta para mejorar sus servicios y su desempeño. En los informes de auditoría se dejó espacio para las respuestas de los tribunales. La utilización de recomendaciones en lugar de opiniones vinculantes y sanciones, y el espacio reservado a las respuestas de los dos tribunales, puede considerarse una forma de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas externas sin correr el riesgo de afectar la independencia de los tribunales.

Fuentes:

www.nao.org.uk/

www.anao.gov.au/

7. Evaluación de los tribunales y reforma judicial

Hasta ahora, hemos examinado el análisis y la evaluación de los tribunales y de su desempeño en el contexto del funcionamiento normal de los sistemas de justicia. Sin embargo, los enfoques y los métodos descritos en las secciones anteriores demostraron ser apropiados también para el diseño, la aplicación y la implantación de reformas judiciales en gran escala. En el siguiente estudio de caso se demuestra la forma en que el ciclo de fijación de objetivos, selección de indicadores, evaluación y consecuencias, resultó ser una metodología eficaz para apoyar la innovación institucional y el fortalecimiento de la integridad y capacidad judiciales del poder judicial de Nigeria.

Recuadro 51. Mejora de la integridad y capacidad del sistema judicial: el caso de Nigeria

En el último decenio, el Poder Judicial de Nigeria, con la ayuda de varios asociados internacionales, ha venido desarrollando una serie de iniciativas de reforma judicial tanto a nivel federal como estatal. En ese contexto, la UNODC ha prestado apoyo a la formulación y la puesta en práctica de un ciclo de evaluación del desempeño guiado por los principios del aprendizaje mediante la acción. La estrategia gira en torno a cuatro acciones, a saber, evaluar, decidir, actuar y reflexionar.

Definición de los objetivos: En una primera Reunión Federal sobre Integridad para los presidentes de los tribunales nigerianos, que tuvo lugar en Abuja en octubre de 2001, se decidió que la reforma judicial en Nigeria debería centrarse en lo siguiente: a) aumentar el acceso a la justicia; b) mejorar la puntualidad y la calidad de los servicios de administración de justicia; c) reforzar la integridad, la independencia y la imparcialidad de los tribunales; d) facilitar la coordinación en todo el sistema de justicia penal; y e) aumentar la confianza pública en el sistema judicial.

Selección de los indicadores: Los jueces participantes elaboraron un conjunto de indicadores con el fin de evaluar la realización de cada uno de los objetivos. Como los datos que permitirían orientar la formulación y aplicación de políticas útiles eran insuficientes, se necesitaba una evaluación para determinar la situación en materia de integridad y capacidad del sistema de justicia, inicialmente en tres estados. El análisis se centró en las percepciones y las experiencias de los interesados del sector de la justicia, incluidos los jueces, los abogados, los fiscales, los empresarios, los presos en espera de juicio y los usuarios de los tribunales.

Técnicas de evaluación: Posteriormente, se celebraron reuniones sobre integridad en el sector de la justicia en los tres estados piloto. El propósito de las reuniones era examinar los resultados de las evaluaciones y elaborar planes de acción basados en las conclusiones. Se invitó a los participantes a formular observaciones sobre el análisis preliminar de las conclusiones de la encuesta, a ayudar a explicar las causas de algunas de las deficiencias detectadas y a determinar qué medidas permitirían resolver las deficiencias de manera eficaz y realista.

Consecuencias: A continuación, se elaboraron planes de acción y se seleccionaron medidas en orden de prioridad. En las reuniones se estableció además un marco institucional que constaba de varios comités con el fin de apoyar la aplicación de las medidas de reforma seleccionadas. Los comités estaban integrados por jueces y otras partes interesadas del sistema de justicia, incluidos los usuarios de los tribunales, y se les encomendó la tarea de proyectar medidas de reforma específicas, llevarlas a cabo y supervisar su aplicación. Los planes fueron ejecutados a lo largo de los años siguientes principalmente con los recursos disponibles en el país.

Cierre del círculo de evaluación del desempeño: Se realizaron nuevas encuestas para medir el efecto de las reformas. El círculo se completó con una reunión de los presidentes y las partes interesadas de los tribunales para determinar lo que había tenido éxito y lo que había fracasado. Se procedió luego a mejorar los planes de acción de conformidad con esa información. El sistema permitió determinar además qué medidas producían resultados positivos, y difundirlas en los 36 estados de Nigeria. Como consecuencia de ello, otros Estados decidieron sumarse al programa piloto. En 2008, diez Estados participaron en el programa.

Efectos: Se registraron importantes mejoras en todos los ámbitos de la reforma. Por ejemplo, el acceso a la justicia de los presos en espera de juicio había mejorado considerablemente, pues la duración de la prisión preventiva era de 11 meses en promedio en el momento de la entrevista, en comparación con 30 meses en 2002. Los aplazamientos se redujeron de un promedio de 7 a 8 por causa a 5 o 6. Asimismo, en 2007 solo el 7% de los jueces consideraba que la política había influido en los nombramientos judiciales, en comparación con el 18% en 2002. La calidad del mantenimiento de registros había mejorado, y solo el 5% de los jueces consideraba que el mantenimiento de registros era ineficiente o muy ineficiente, frente al 37% en 2002. Indudablemente lo más impresionante era la reducción de la vulnerabilidad del sistema a la corrupción. Mientras que, en 2002, el 42% de los usuarios de los tribunales entrevistados afirmaron que se les había propuesto el pago de soborno para acelerar el procedimiento, en 2007 el promedio era de solo el 8%. Como resultado de esas mejoras, ha aumentado la confianza pública en el sistema judicial, y solo un 25% afirma que no volvería a recurrir a los tribunales en el futuro en vista de su experiencia actual, en tanto que en 2002, el 44% afirmaba lo mismo.

Fuentes:

UNODC (2006), "Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States", disponible en la dirección www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf.

UNODC (2003), "Strengthening Judicial Integrity and Capacity in Nigeria", Progress Report; diciembre de 2002 a marzo de 2003, disponible en la dirección www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_1.pdf.

UNODC (2003), "Strengthening Judicial Integrity and Capacity in Nigeria", Progress Report; marzo de 2003 a julio de 2003, disponible en la dirección www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_2.pdf.

8. Directrices internacionales para el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño

Indicadores del desempeño

Al medir el desempeño de los sistemas de justicia, debe prestarse mucha atención a la selección de los indicadores adecuados. Puede ser útil en ese momento tener en cuenta las experiencias anteriores, las lecciones aprendidas y las directrices vigentes. A lo largo de los años, tanto organizaciones nacionales como organizaciones internacionales han elaborado varios conjuntos de indicadores para evaluar los proyectos de reforma judicial, o para medir el desempeño de los sistemas de justicia. Aunque algunos de ellos han sido creados para llevar a cabo investigaciones específicas, o para investigar determinados servicios judiciales, otros han sido concebidos únicamente como instrumentos de referencia, que se pueden adaptar fácilmente de acuerdo a las necesidades.

Ejemplos concretos

La UNODC en Nigeria

La UNODC llevó a cabo una evaluación de la integridad y la capacidad del sector de la justicia en el Territorio de la Capital Federal y en ocho estados de Nigeria con el fin de producir una imagen clara y coherente de las condiciones del sistema judicial del país. La evaluación tenía por objeto investigar con más detalle siete aspectos del sistema:

- El acceso a la justicia;
- La puntualidad y calidad de los servicios de administración de justicia;
- La independencia, imparcialidad y equidad de la judicatura;
- Los niveles, la localización, los tipos y los costos de la corrupción en el sector de la justicia;
- La coordinación y cooperación entre las instituciones del sector de la justicia;
- La confianza del público en el sistema de justicia; y
- El funcionamiento de las salvaguardias de la integridad.

www.unodc.org/documents/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf

Proyecto de la UNODC (FS/NIR/04/NIR/R81) sobre el fortalecimiento de la integridad y capacidad judiciales, Programa Mundial contra la Corrupción, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Instituto de Políticas Públicas, Rumania

Para la evaluación del sistema judicial rumano, el Instituto de Políticas Públicas (IPP), en asociación con el Instituto Nacional de la Magistratura (INM), financiado por la Comisión Europea, ha elaborado un conjunto de indicadores del desempeño dividido en varios ámbitos, como la rapidez; la gestión de los recursos humanos; la transparencia y la confianza en la calidad de los actos judiciales; la calidad de los actos judiciales; y la previsibilidad del sistema, lo que da un total de 13 indicadores elaborados específicamente para los tribunales y 11 para las oficinas de los fiscales.

http://medel.bugiweb.com/usr/INM_IPP_Benchmarking%20%20for%20the%20Judiciary_2008%20eng.pdf.

Métodos generales, regionales y adaptables

Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal de la UNODC

El Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal elaborado por las Naciones Unidas es un conjunto de instrumentos normalizados que tienen por objeto permitir a los organismos, los funcionarios gubernamentales que colaboran en la reforma de la justicia penal, así como a otras organizaciones y particulares a:

- Realizar evaluaciones integrales de los sistemas de justicia penal;
- Determinar las esferas que necesitan asistencia técnica;

- Ayudar a los organismos pertinentes a idear intervenciones que incorporen las reglas y normas de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal; y
- Ayudar a impartir formación en esas cuestiones.

El Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal fue concebido como una guía práctica, organizada como un conjunto dinámico de documentos que seguirán respondiendo a las necesidades de evaluación a medida que estas evolucionen. Los instrumentos se han agrupado en cuatro esferas generales: Vigilancia Policial; Acceso a la Justicia; Medidas Privativas y No Privativas de la libertad; y Cuestiones Intersectoriales. Los instrumentos están organizados por temas, a fin de facilitar su utilización y de ayudar al evaluador a entender los problemas principales que afectan al sistema que se está evaluando.

www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuseide

Instituto Vera: Guía general para la elaboración de indicadores del desempeño en todo el sector de la justicia

El Instituto Vera, en su guía titulada *Measuring Progress toward Safety and Justice*, proporciona orientación sobre la forma de elaborar indicadores, para lo que distingue entre indicadores estratégicos, institucionales y de actividad. En la guía se proponen principios para la creación de pequeñas cestas de indicadores que permitan medir los avances hacia el logro de resultados de política específicos. Se examinan las diversas fuentes de datos que pueden utilizarse y el proceso de conversión de los datos en indicadores. Además, en la guía se presenta un conjunto de 60 posibles indicadores y las fuentes de datos correspondientes, divididos entre indicadores institucionales (indicadores sobre las funciones policiales; indicadores sobre la acusación y la defensa; indicadores del desempeño judicial; indicadores de las penas no privativas de la libertad; indicadores de las prisiones; indicadores de los mecanismos de rendición de cuentas) e indicadores de las instituciones no estatales (importancia y problemas de medición; resultados de esta parte del sector de la justicia; posibles indicadores de las instituciones no estatales).

www.altus.org/pdf/mptsj_en.pdf

Banco Mundial: diagnóstico del desempeño judicial

El Banco Mundial en su documento titulado *Diagnosing Judicial Performance: Towards a Tool to Help Guide Judicial Reform*, presenta una lista de control que permite evaluar la transparencia y los aspectos conexos del desempeño judicial. En la guía se sugiere la forma en que la lista se podría utilizar, entre otras cosas para promover la reforma judicial. La lista de verificación, estructurada sobre una matriz de tres objetivos que deben cumplirse (integridad institucional, independencia, transparencia/rendición de cuentas) mediante la evaluación y la mejora de seis esferas diferentes de operación de la justicia, a saber, la selección de los jueces; la gestión de la “carrera” judicial; la administración interna; los recursos; los procesos judiciales; y la profesión jurídica.

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

World Justice Project: Índice del estado de derecho

El World Justice Project ha elaborado un índice que permite medir hasta qué punto los países de todo el mundo respetan el estado de derecho. El índice proporciona información detallada sobre una variedad de aspectos para permitir a los encargados de la formulación de políticas y otros usuarios evaluar la medida en que un país respeta el estado de derecho en la práctica, determinar los puntos fuertes y débiles de un país en comparación con países en situación similar, y hacer un seguimiento de los cambios a lo largo del tiempo. En 2009, el Índice abarcaba 35 países.

El Índice comprende 16 factores y 68 subfactores (indicadores), organizados en torno a cuatro grandes esferas:

- La responsabilidad del Gobierno y de sus funcionarios y agentes con arreglo a la ley;
- Leyes claras, publicadas, estables y equitativas para la protección de los derechos fundamentales;
- Procesos accesibles, equitativos y eficientes para promulgar, administrar y hacer cumplir la ley; y
- Acceso a la justicia.

El Índice se basa en dos fuentes de datos: *a)* una encuesta general de población realizada por empresas electorales locales, utilizando una muestra representativa de 1.000 encuestados en las tres ciudades más importantes de cada país; *b)* un cuestionario para expertos en el que se formulan preguntas a profesionales y académicos del país con experiencia en derecho civil y comercial, justicia penal, derecho del trabajo y salud pública.

www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

Centro de Estudios de Justicia de las Américas: Manual para generar y normalizar las estadísticas judiciales de la región

Este documento proporciona un modelo para la recopilación, el procesamiento y la difusión de indicadores y estadísticas sobre la justicia en América Latina y el Caribe y permite la comparación de los datos regionales. El Manual contiene criterios de organización institucionales para la recopilación de datos, un glosario para normalizar la terminología a nivel regional (para la comparación de los datos más adelante), especificaciones sobre el contenido de los datos que se han de reunir, metodologías de recopilación, instrumentos para el análisis de los datos (indicadores), y estrategias para la difusión de la información y para fomentar la transparencia en general.

www.cejamericas.org/portal/

9. Conclusiones y recomendaciones

Como se ha dicho anteriormente, la forma tradicional de evaluar el desempeño de los tribunales se basa esencialmente en el control de la legalidad de la tramitación de las distintas causas. Dentro de ese marco, el desempeño de un tribunal es satisfactorio si se ajusta a las normas prescritas. El nuevo modo de enfocar la evaluación del desempeño desde el punto de vista de la gestión constituye un mecanismo de evaluación del

desempeño radicalmente diferente. Ese enfoque, como hemos visto, se basa principalmente en métodos estadísticos, económicos o financieros y la evaluación se concibe como la determinación de la diferencia entre los resultados medidos y los objetivos. Como lo demuestran claramente los casos que hemos examinado, las consecuencias son importantes a nivel institucional (presupuesto, asignación de recursos humanos, etc.) o a nivel normativo (ejecución de nuevos proyectos, etc.). El proceso de análisis se basa en datos agregados, a menudo de carácter cuantitativo y, por lo tanto, en cálculos matemáticos y estadísticos.

Habida cuenta de la diferencia entre los métodos de evaluación basada en la gestión y los métodos clásicos, no debería sorprender que los jueces y el personal puedan tener dificultades para comprender y aceptar la validez de esos nuevos métodos y de la información que proporcionan. Como resultado de ello, la evaluación del desempeño de los tribunales es una tarea difícil. A veces, la evaluación del desempeño de los tribunales puede plantear problemas debido a la impresión de que reduce la independencia judicial, o puede generar dudas sobre la capacidad del sistema para medir la verdadera complejidad de las operaciones judiciales. Como lo demuestran los estudios empíricos¹¹⁴, estos y otros problemas se deben evaluar en cada caso en particular y no pueden dar lugar a recomendaciones claras y válidas.

En estas circunstancias, y sobre la base de las experiencias positivas documentadas en el presente capítulo, parece conveniente tratar los datos producidos por los sistemas basados en la gestión como una “base para el debate en un proceso de colaboración”, más que como un “juicio definitivo”. Este enfoque es razonable, si se tiene en cuenta además la dificultad de interpretar correctamente el significado de ciertos datos concretos o de toda la información reunida por esos sistemas. Una vez que se ha reconocido la legitimidad y la utilidad de los métodos basados en la gestión para la evaluación del desempeño de los tribunales, es conveniente abrir un foro para examinar los resultados de esa evaluación. Lo que está claro, eso sí, es que el desempeño de los tribunales se debería evaluar y mejorar desde múltiples puntos de vista, y que la legitimidad de los tribunales saldrá beneficiada con las evaluaciones. Este enfoque también ofrece la oportunidad de evitar el riesgo de que un determinado valor (ya sea de naturaleza jurídica o de gestión) prevalezca en detrimento de otros valores que deben protegerse en el proceso judicial. Además, cabe destacar que, si bien se puede aprender mucho de otros tribunales, es importante que cada tribunal determine sus propios objetivos y los mecanismos apropiados para la evaluación del desempeño que se basan también en procesos participativos. Ellos son los siguientes:

- Las evaluaciones del desempeño deben contribuir al cumplimiento de la misión del sistema de justicia.
- Las evaluaciones del desempeño deben tener por objeto apoyar, y no obstaculizar, los valores judiciales fundamentales, como la independencia y la imparcialidad de los jueces.
- Se deberían fijar objetivos institucionales y de organización, y el desempeño efectivo se debería medir en relación con esos objetivos.
- Habría que establecer indicadores del desempeño lo más sencillos posible, y hacer corresponder la complejidad del sistema de evaluación del desempeño con la capacidad (el saber hacer y los medios financieros) de los tribunales.

¹¹⁴Fabri, M., Jean, J.-P., y Pauliat, H. (Eds.). (2015). *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*. Paris: Montchrestien.

- Los sistemas de evaluación del desempeño deberían elaborarse por etapas;
- Los objetivos deberían ser inteligentes (SMART) (y más):
 - a) Específicos
 - b) Válidos
 - c) Ambiciosos
 - d) Realistas
 - e) Sujetos a plazos determinados
 - f) Definidos mediante un proceso participativo
 - g) Libres de juicios personales
 - h) Aceptados por los empleados
 - i) Apoyados por un sólido compromiso del personal directivo
- Los indicadores deberían ser:
 - a) Factibles
 - b) Sostenibles a medio y largo plazo
 - c) Válidos y fiables (por ejemplo, deberían corresponder al desempeño que representan)
 - d) Equilibrados y completos
- Se debería encontrar un justo equilibrio entre la riqueza y la precisión de los indicadores y su complejidad y sus costos a fin de velar por la sostenibilidad a largo plazo de la evaluación del desempeño.
- Los indicadores deben elaborarse teniendo en cuenta los datos ya disponibles, los datos que se pueden reunir y el costo de la reunión de los datos.
- Los datos deberían ser:
 - a) Concretos
 - b) Susceptibles de recopilación a un costo razonable
 - c) Comparables entre tribunales de la misma categoría
 - d) Comparables a lo largo del tiempo respecto del mismo tribunal
 - e) Tanto cuantitativos como cualitativos
- La calidad de los datos se debería verificar siempre y se debería respaldar la elaboración de diccionarios de datos a fin de mejorar la coherencia de los datos.
- Habría que tratar de establecer asociaciones con instituciones de investigación y consultores para aumentar el saber hacer necesario para la evaluación del desempeño.
- La TIC y la gestión automatizada de las causas puede aumentar la disponibilidad y la recopilación de datos, pero no es un requisito indispensable para el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño.
- Habría que aprovechar los datos ya reunidos por los tribunales.
- Habría que escuchar a los ciudadanos y los usuarios de los tribunales para mejorar la calidad de los servicios que estos prestan.
- Las encuestas de los usuarios de los tribunales deberían llevarse a cabo con el apoyo de especialistas. Si no es posible, se pueden recoger las opiniones en simples fichas cumplimentadas por los usuarios de los tribunales.

- La evaluación del desempeño no es un fin en sí misma y debe tener consecuencias a nivel individual, institucional o de la formulación de políticas, tales como:
 - a)* Información pública
 - b)* Aumento de la responsabilidad
 - c)* Mejor orientación de los usuarios
 - d)* Definición y promoción de buenas prácticas
 - e)* Aprendizaje institucional
 - f)* Determinación de las necesidades de formación
 - g)* Recompensa del desempeño institucional
 - h)* Recompensa del desempeño personal
 - i)* Asignación de recursos
 - j)* Planificación estratégica
 - k)* Competencia por los recursos
- Los servicios de inspección judicial y otros órganos de supervisión como los tribunales de cuentas y los servicios judiciales deberían participar periódicamente en diferentes aspectos de la evaluación del desempeño.
- Los órganos de supervisión deberían estar facultados para asesorar a los tribunales sobre la forma de mejorar su desempeño.
- La evaluación del desempeño de la justicia es un requisito previo indispensable de toda iniciativa de reforma judicial.

VII. CÓDIGOS DE CONDUCTA Y MECANISMOS DISCIPLINARIOS

1. Introducción

El papel de los jueces está ligado indisolublemente a un conjunto de características y valores que son esenciales para la legitimidad misma de la función judicial. Ante todo, los jueces deben cumplir sus funciones con integridad, imparcialidad e independencia, así como con diligencia (en la medida en que la justicia demorada es justicia denegada). Se espera que los jueces desempeñen sus funciones en forma competente y traten a los litigantes, los testigos y los abogados con cortesía y respeto. Se espera además que se comporten con honestidad y corrección tanto en el tribunal como en su vida privada a fin de inspirar confianza en la comunidad, y que eviten cuidadosamente toda conducta que degrade su alto cargo¹¹⁵.

La disciplina judicial ha existido desde hace mucho en diversas formas. Sin embargo, el aumento de la importancia política, social y económica de la función judicial ha inducido a adoptar iniciativas, tanto a nivel internacional como a nivel estatal, que tienen por objeto enunciar en detalle las consecuencias conductuales específicas de esos valores y promover su aplicación efectiva.

Recuadro 52. Códigos internacionales: Los “Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial”^a

En el plano internacional, los “Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial” constituyen el documento más completo y conocido sobre el tema^b. En 2000, la UNODC, en colaboración con Transparencia Internacional, convocó una primera reunión de los presidentes de los tribunales supremos y los jueces de más antigüedad de los tribunales de ocho Estados de Asia y África, con el propósito de estudiar medios de fortalecer las instituciones y procedimientos judiciales en los estados participantes y en otros estados. A lo largo de una serie de reuniones posteriores, el grupo elaboró los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial^c, un código de conducta para los empleados de los tribunales^d y un comentario sobre los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, así como un manual de formación sobre ética judicial. Además, está prevista la elaboración de un instrumento de aprendizaje virtual sobre ética judicial y una guía técnica para el fortalecimiento de la ética y las capacidades judiciales^e. Inicialmente, los principios de Bangalore se formularon sobre la base de 24 diferentes códigos de conducta judicial, así como de ocho documentos elaborados a nivel internacional, predominantemente sobre el concepto de la independencia judicial. Posteriormente, el documento fue objeto de extensas consultas con los presidentes de los tribunales supremos y los jueces de mayor antigüedad de más de 75 Estados Miembros.

¹¹⁵Véase J. M. Shaman, S. Lubert y J. J. Alfini, *Judicial Conduct and Ethics*. Michie Law Publications, Charlottesville Virginia, 1995, págs. 1 a 28.

Recuadro 52. (continuación)

Los Principios de Bangalore están formulados en torno a seis valores básicos, a saber, “independencia”, “imparcialidad”, “integridad”, “corrección”, “igualdad” y “competencia y diligencia”. También se da una breve definición del significado de cada uno de esos valores para los jueces, así como una lista de los comportamientos previstos de los jueces al aplicar cada uno de los seis valores fundamentales. Los Principios de Bangalore están dirigidos explícitamente a los sistemas judiciales nacionales que todavía no cuentan con códigos de conducta judicial, con fines de su adopción y aplicación.

Las consecuencias de los valores para el comportamiento y la conducta judicial prevista que se han incluido oficialmente en los Principios de Bangalore han sido expuestas con más detalle en un extenso comentario^f. Tanto el texto de los principios de Bangalore como el comentario han sido examinados por jueces procedentes de numerosos países y por expertos en diversas ocasiones. Recientemente, la UNODC patrocinó además un manual de formación sobre ética judicial^g, así como un programa de formación informatizado que actualmente está en preparación.

^a www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf.

^b Se ha elaborado otro código supranacional para los países de América Latina. La versión en inglés de este documento se puede encontrar en Internet escribiendo “Latin American code of judicial ethics”.

^c Tercera reunión del Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, Colombo, enero de 2003. Se puede consultar en www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf.

^d Cuarta reunión del Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, Viena, 27 y 28 de octubre de 2005. Se puede consultar en www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf.

^e Se puede encontrar más información sobre la labor del Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial en www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf.

^f www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.

^g www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf.

2. Códigos de conducta judicial

Los códigos de conducta judicial de nivel estatal (llamados también “Principios” o “Guía”) son un fenómeno bastante reciente. Antes del decenio de 1970, solo existían códigos de conducta judicial detallados en los Estados Unidos de América. Posteriormente, se elaboraron códigos de conducta judicial en algunos Estados Miembros, en su mayoría basados en el *common law*. En los últimos años, sin embargo, numerosos Estados Miembros han publicado o están preparando códigos de conducta judicial, ya sea adoptando los Principios de Bangalore, o inspirándose en ellos: Filipinas, Serbia, Jordania, el Afganistán, Belarús, Estado Plurinacional de Bolivia, Bulgaria, Burkina Faso, Inglaterra y Gales, el Ecuador, Alemania, Grecia, Hungría, el Iraq, Letonia, Lituania, las Islas Marshall, Mauricio, México, Namibia, Nigeria, los Países Bajos, Eslovenia, Uzbekistán, la República Bolivariana de Venezuela y varios países de África Oriental.

En la mayoría de los Estados Miembros, los códigos de conducta judicial se han adoptado por iniciativa y con la participación de miembros destacados del poder judicial, por ejemplo, en los Estados Unidos de América¹¹⁶, Nigeria¹¹⁷ y Rumania¹¹⁸. También se

¹¹⁶ Los primeros preceptos de ética judicial (*Canons of Judicial Ethics*) de los Estados Unidos de América fueron redactados por un comité de jueces y abogados, encabezado por el Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, W. H. Taft.

¹¹⁷ El texto del Código de Conducta para Funcionarios Judiciales de Nigeria fue preparado por M. L. Uwais, Presidente del Tribunal Supremo de Nigeria y examinado por un comité de jueces de alta categoría presidido por el propio Presidente del Tribunal Supremo. La versión definitiva fue presentada luego a la Conferencia de Jueces de Nigeria y aprobada por esta. Véase el Código de Conducta para Funcionarios Judiciales de Nigeria en www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm.

¹¹⁸ El Código de Ética para Magistrados de Rumania fue aprobado por el Consejo Supremo de Magistrados.

han adoptado códigos de conducta judicial para el personal de los tribunales en varios países, como los Estados Unidos de América¹¹⁹, Rumania¹²⁰, Serbia y la Federación de Rusia.

En algunos Estados Miembros, las violaciones del código pueden dar lugar a sanciones, incluso en Italia y en los Estados Unidos de América (tanto a nivel federal como estatal). En otros Estados Miembros, los códigos de conducta judicial no están concebidos como un conjunto de normas exigibles, sino más bien como una guía de conducta judicial ideal, por ejemplo, los adoptados en el Canadá, Australia e Inglaterra y Gales. En esos países, el hecho de dar instrucciones vinculantes a los jueces, aunque sea en materia de conducta judicial, se considera contrario al principio de independencia judicial¹²¹.

En la mayoría de los Estados Miembros que han adoptado un código de conducta judicial, el Código se considera un documento vivo porque “las responsabilidades y la percepción pública de las normas a las que los jueces deben adherirse están en constante evolución”¹²². Además, los códigos de conducta judicial nacionales difieren tanto en lo que respecta a su estructura interna como a su aplicación. Las principales diferencias se pueden trazar a lo largo de la nebulosa distinción entre los países que se rigen por el *common law* y los países de tradición jurídica romanista.

Recuadro 53. Códigos de conducta judicial en los países que aplican el *common law*

En los países de tradición jurídica anglosajona, los códigos de conducta judicial tienen el mismo tipo de estructura que la descrita con respecto a los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial. Enuncian un conjunto de principios generales de ética judicial (con frecuencia denominados “cánones”) en los que se debe inspirar la conducta judicial, también en lo que respecta a la necesidad de mantener la confianza pública en el poder judicial. Los principios (o cánones) muestran en términos generales las consecuencias de los valores fundamentales de la función judicial, como la independencia, la integridad, la imparcialidad, la competencia y la diligencia. A los principios sigue una lista de normas sobre lo que pueden y no pueden hacer los jueces en la aplicación de esos principios, tanto dentro como fuera del tribunal, y se presta atención especial a las actividades extrajudiciales y políticas. Aunque esas normas son vinculantes y ejecutables, no se prevé que toda transgresión dé lugar a la imposición de medidas disciplinarias: se deben tener en cuenta factores tales como la gravedad de la transgresión, la existencia de transgresiones anteriores que hayan dado lugar a sanciones disciplinarias, las consecuencias negativas para la imagen de la justicia, así como otros aspectos.

Como ocurre con todas las declaraciones escritas, las normas de conducta dejan margen para la interpretación. Con el fin de reducir al mínimo la posibilidad de una interpretación errónea, se recurre a una o más de las opciones siguientes:

- a) Se adjunta al código una sección de terminología a fin de especificar más claramente el significado de las expresiones utilizadas en las normas de conducta.

¹¹⁹www.uscourts.gov/RulesAndPolicies/CodesOfConduct.aspx.

¹²⁰El Código se puede consultar en Internet haciendo una búsqueda con las palabras en inglés “Romanian code of ethics for court clerks”.

¹²¹Véanse las págs. 3 y 4 de los “Principios de Ética para los Jueces” del Canadá, en www.cjc-ccm.gc.ca. Véase también el prólogo de la *Guide to Judicial Conduct of England and Wales* en www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/Guidance/judicial_conduct_2013.pdf.

¹²²Cita extraída del prólogo de la *Guide to Judicial Conduct of England and Wales*; véase la información sobre el sitio web en la nota anterior.

Recuadro 53. (continuación)

b) Cada conjunto de normas del código va seguido de un comentario en el que se examinan sus repercusiones y se dan ejemplos de conducta “debida” o “indebida”. Los comentarios no tienen carácter vinculante ni pretenden tenerlo, sino que se limitan a proporcionar orientación sobre el propósito, el significado y la aplicación correcta de las normas.

c) En muchos Estados, los jueces que tienen dudas sobre el sentido de las normas tienen derecho a solicitar y recibir una opinión consultiva de un organismo autorizado y cualificado. Cabe señalar que se han expresado dudas sobre si es realmente necesario emitir opiniones consultivas, sobre todo si el organismo en cuestión está investido además de facultades disciplinarias. Especialmente en ese caso, se teme que la emisión de una opinión pueda obligar al mismo organismo a adoptar una medida disciplinaria que tal vez no querría adoptar más adelante una vez que se conozcan todos los hechos pertinentes. Si bien las opiniones consultivas no son, por su propia naturaleza, vinculantes, algunos de esos organismos añaden una cláusula en la que se indica el carácter provisional de la opinión y se especifica que la autoridad emisora puede tener una opinión diferente en el futuro si se presentan nuevos hechos.

Los efectos proactivos de esas medidas se refuerzan todavía más por el hecho de que la naturaleza, el contenido y las interpretaciones de numerosos códigos de conducta judicial (valores, principios, comentarios y opiniones consultivas) son fácilmente accesibles en su integridad en Internet^a. El fácil acceso a ese material podría ser también de ayuda tanto para los ciudadanos como para los que pudieran tener interés en promover la ética judicial.

^a www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm.

Si, por una parte, hay países que tienen códigos de conducta judicial exhortatorios o ejecutables, también hay muchos otros en los que la disciplina judicial se aplica sin un código de conducta judicial. Tal es el caso, por ejemplo, de la mayoría de los países de tradición jurídica romanista, como lo demuestra un estudio reciente de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial con respecto a la conducta judicial en 17 países europeos¹²³. En la mayoría de esos países, las decisiones disciplinarias se dictan en gran medida sobre la base de principios expresados en términos bastante vagos (como en Austria, Francia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Suecia y, hasta 2006, Italia). En algunos países, por ejemplo, Alemania, se hace referencia a las leyes que rigen la disciplina de los funcionarios públicos, con exclusión de las normas que son incompatibles con la función judicial (como las que requieren obediencia de las instrucciones de los jefes de oficina) Como consecuencia de ello, en esos países lo que constituye un comportamiento judicial indebido y punible solo se puede deducir analizando el conjunto de decisiones disciplinarias anteriores, las cuales, por lo demás, no son de fácil acceso para el público y ni siquiera para los académicos. Ese sistema disciplinario ha sido objeto de críticas por dos razones muy diferentes: a) porque las facultades discrecionales extremadamente amplias de las autoridades disciplinarias podrían constituir una amenaza a la independencia, en la medida en que se podría abusar de ellas para sancionar a los jueces en razón de su orientación judicial; y b) porque la concesión de facultades discrecionales extremadamente amplias a las autoridades disciplinarias, que suelen estar compuestas exclusiva o mayoritariamente de jueces, podría privar de eficacia al sistema disciplinario, en la medida en que los

¹²³ www.csm.it/ENCJ/pdf/RelazioneFinaleWGJudicialConduct-EN.pdf.

miembros de esas autoridades utilizarían sus facultades disciplinarias con excesiva indulgencia al juzgar la conducta indebida de sus colegas. Hay que añadir, sin embargo, que recientemente también se han promulgado o se están adoptando códigos de conducta judicial en los países de tradición jurídica romanista.

Recuadro 54. Tendencias de la adopción de códigos de conducta judicial en los países de tradición jurídica romanista

Algunos países de tradición jurídica romanista han promulgado, o están preparando, códigos de conducta judicial. En la Ley Orgánica del Poder Judicial de España se enumeran 39 violaciones disciplinarias clasificadas en tres categorías diferentes (muy graves, graves y leves); Rumania tiene un código que comprende 33 normas básicas; Francia y los Países Bajos están en vías de elaborar sendos códigos de conducta judicial detallados y ejecutables. Italia promulgó una ley en 2006 en la que no solo figura una lista detallada de violaciones disciplinarias dentro y fuera del tribunal, sino que también se indica el tipo de sanciones que se han de imponer para cada una de esas violaciones. En Polonia, Eslovaquia y Hungría, las normas de conducta judicial han sido preparadas por la asociación nacional de jueces o adoptadas por los respectivos consejos judiciales nacionales. Aunque no son jurídicamente vinculantes, indudablemente influyen en las decisiones disciplinarias, y en cualquier caso son un indicio claro de que la tendencia a adoptar un conjunto de normas que regulen la conducta judicial como componente esencial del funcionamiento del sistema judicial se está propagando a un número cada vez mayor de países de tradición jurídica romanista.

Si bien la adopción de códigos de conducta judicial sigue siendo limitada todavía en los países de tradición jurídica romanista, la configuración de los ya adoptados, así como de los que están en preparación, es estructuralmente diferente a la de los países que aplican el *common law* en lo que respecta a la reglamentación de la conducta judicial dentro y fuera del tribunal. No se proporcionan comentarios ni listas de términos, ni se ofrecen opiniones consultivas. La lista de violaciones disciplinarias tiene la misma estructura que un código penal. Una estructura similar ha sido adoptada también para el código de conducta judicial de China, que incluye 50 disposiciones disciplinarias¹²⁴. En algunos países, como Italia, también se establece que el procedimiento que se ha de seguir en las actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias debería ser el mismo que el de un proceso penal “en la medida en que sea aplicable”.

En la mayoría de los Estados Miembros, los códigos de conducta judicial se han adoptado por iniciativa y con la participación de miembros destacados del poder judicial, por ejemplo, en los Estados Unidos de América¹²⁵, en Rumania¹²⁶ y en Inglaterra y Gales¹²⁷. En algunos Estados Miembros, la preparación de códigos de conducta para los jueces o los secretarios judiciales se lleva a cabo con la amplia participación de las partes interesadas en el sistema judicial, por ejemplo, en Nigeria, Rumania y Serbia. Esa participación tenía un doble objetivo: por una parte, velar por que en el código se reflejaran las normas éticas, el contenido y los problemas del entorno; por otra parte, lograr un mejor cumplimiento del código mediante la celebración de consultas generalizadas con los interesados.

¹²⁴www.accci.com.au/code.htm.

¹²⁵Los primeros preceptos de ética judicial (*Canons of Judicial Ethics*) de los Estados Unidos de América fueron redactados por un comité de jueces y abogados, encabezado por el Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, W. H. Taft.

¹²⁶El Código de Ética para Magistrados de Rumania fue aprobado por el Consejo Supremo de Magistrados.

¹²⁷www.judiciary.gov.uk/publications-and-reports/guidance/guide-to-judicial-conduct.

Recuadro 55. La elaboración del código de conducta judicial de Nigeria

En 1995, la Conferencia de Jueces de Toda Nigeria pidió que se preparara un código escrito de conducta judicial. El Presidente del Tribunal Supremo nombró un comité de redacción integrado por magistrados de alta categoría. El borrador preparado por el comité fue examinado primero por una junta, presidida por el Presidente del Tribunal Supremo de Nigeria e integrada por los presidentes de los tribunales supremos de los 36 estados del país. Posteriormente, el documento se distribuyó a los jueces de todos los niveles de jurisdicción para que formularan comentarios y observaciones. Las observaciones obtenidas fueron sometidas nuevamente a la deliberación de la Junta de presidentes de los tribunales supremos. La versión revisada del código fue presentada para su examen a la Conferencia bianual de todos los jueces de los tribunales inferiores de Nigeria y a la Conferencia de todos los jueces de los tribunales superiores de Nigeria, que finalmente aprobaron el Código de Conducta para Oficiales Judiciales de la República Federal de Nigeria en 1997^a.

^a La información sobre la elaboración del Código de Conducta para Oficiales Judiciales de Nigeria (que se resume aquí) fue proporcionada por el Presidente del Tribunal Supremo de Nigeria, M. L. Uwais. Véase el texto del código en www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm.

Recuadro 56. La elaboración del Código de Ética para Secretarios Judiciales de Rumania

La iniciativa de elaborar un código de ética para los secretarios judiciales fue adoptada por la Escuela Nacional de Secretarios en colaboración con la Iniciativa Jurídica de la *American Bar Association* para Europa Central y Oriental (CEELI). A fin de asegurar la credibilidad y obtener las percepciones de los principales agentes del ámbito del poder judicial, el comité de redacción incluyó a representantes del Ministerio de Justicia, los directivos de la Escuela Nacional de Secretarios, el sindicato de secretarios, representantes del Tribunal de Apelación de Bucarest, el Colegio de Abogados de Bucarest, el Organismo Nacional de Funcionarios Públicos, la Fiscalía del Alto Tribunal de Casación y representantes de la CEELI. La versión preliminar del código fue publicada en el sitio web de la Escuela Nacional de Secretarios y fue enviada a los tribunales de todo el país para recabar sus observaciones, al Ministerio de Justicia, al Instituto Nacional de Magistrados y a otros organismos públicos. El Consejo Superior de la Magistratura, que estaba a cargo de la aprobación definitiva del Código, formó un grupo de trabajo que tuvo en cuenta las sugerencias recibidas y aprobó finalmente el "Código de Ética para Secretarios Judiciales" en abril de 2005^a.

^a Para obtener nuevos detalles más precisos del procedimiento adoptado para la elaboración y aprobación del código, véase www.abanet.org/rol/publications/romania_clerks_ethics_06.2005.pdf.

3. Mecanismos disciplinarios y sanciones

En algunos países que aplican el *common law*, la única sanción aplicada a un juez por falta de conducta es la destitución. Ello es así, por ejemplo, en Australia y el Canadá. El Consejo Judicial del Canadá (compuesto exclusivamente por jueces) está facultado para investigar las quejas y denuncias de mala conducta de los jueces federales. Si encuentra pruebas de una falta de conducta muy grave podrá recomendar al Ministro de Justicia la

destitución del juez. El Ministro, a su vez, debe obtener la aprobación de la Cámara de los Comunes y el Senado. Asimismo, en Australia, el único medio de reparación por mala conducta judicial es la destitución del juez y el procedimiento es similar al adoptado en el Canadá.

Hasta la segunda mitad del siglo pasado, los Estados Unidos de América aplicaban ese criterio de “todo o nada” que solo era apropiado para casos extremos de conducta indebida. Los jueces federales podían ser cesados (acusados oficialmente por la Cámara de Representantes y luego sometidos a juicio por el Senado). Los jueces estatales podían ser cesados mediante destitución o mediante el procedimiento igualmente engorroso de revocación (*recall*) por los electores o *address*. Esos recursos extremos e ineficaces siguen en pie, pero a partir de la década de 1960, los códigos de conducta judicial se han aplicado progresivamente en los 50 Estados, así como a nivel federal.

Recuadro 57. Iniciativa, procedimientos y sanciones disciplinarias en los Estados Unidos de América

a) A nivel de los estados, la aplicación de los códigos de conducta judicial, que son similares entre sí, corresponde a organizaciones sobre conducta judicial compuestas íntegramente por jueces, abogados y particulares de buena reputación, en una proporción que varía de un estado a otro^a. Esas organizaciones están facultadas para realizar investigaciones a raíz de las denuncias presentadas por los ciudadanos, o incluso de oficio. El procedimiento es cuasijudicial y, según el estado de que se trate, las organizaciones pueden imponer o recomendar a un órgano superior la imposición de una variedad de sanciones por mala conducta judicial, como amonestación, advertencia, censura, multa, suspensión, jubilación involuntaria o cese. Siempre se puede recurrir de las decisiones disciplinarias de las organizaciones sobre conducta judicial ante un tribunal superior del estado. En diversos estados, las actividades disciplinarias de las organizaciones sobre conducta judicial se dan a conocer públicamente en diferentes etapas de las actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias (en el curso de las investigaciones, o en el momento en que se presentan los cargos, o en el momento en que se imponen las sanciones).

b) A nivel federal, la destitución es el único recurso disponible para cesar a un juez. Desde 1980, una ley federal, la Ley de Conducta e Inhabilidad Judicial autoriza a cualquier ciudadano a presentar una queja ante el tribunal de apelación competente si estima que el comportamiento de un juez federal es perjudicial para el debido funcionamiento de la justicia (incluso en posibles casos de discapacidad mental o física). El presidente del tribunal competente examina la denuncia y, o bien la desestima o, si hay motivos suficientes, nombra un comité de jueces para que investigue el caso y prepare un informe para el consejo judicial del tribunal, el cual, a su vez, puede desestimar la denuncia o proceder a juzgar la causa e incluso imponer sanciones como la censura, o amonestar al juez mediante una comunicación privada o mediante un anuncio público. Si la falta de conducta es muy grave, el consejo judicial puede pedir a la Conferencia Judicial de los Estados Unidos de América (presidida por el Presidente del Tribunal Supremo e integrada por jueces que representan a todos los distritos judiciales) que remita el caso a la Cámara de Representantes a fin de que considere la posibilidad de destituir al juez. Los denunciantes o los jueces que se sientan agraviados por la medida del consejo podrán solicitar su revisión a la Conferencia Judicial de los Estados Unidos de América.

Cabe señalar que:

- La denuncia, salvo que resulte en destitución, es evaluada y resuelta en todas las etapas del procedimiento disciplinario (o el procedimiento por discapacidad) exclusivamente por jueces (el Presidente del Tribunal de Apelación, los comités de investigación y los consejos judiciales de los tribunales de apelación y la Conferencia Judicial de los Estados Unidos de América).

Recuadro 57. (continuación)

- Se debe mantener informado al denunciante del procedimiento disciplinario y de sus resultados, y este tendrá derecho a solicitar su revisión.
- En 2004, el Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos nombró una comisión para que evaluara la eficiencia del sistema disciplinario. La comisión examinó las denuncias que habían sido desestimadas y realizó numerosas entrevistas. Aunque satisfecha con los resultados de la investigación, en 2006 la comisión formuló varias recomendaciones^b, entre ellas, que los tribunales de distrito dieran más publicidad al derecho de los ciudadanos a presentar denuncias y a la forma de hacerlo, y que se establecieran programas especiales de orientación para los presidentes de los tribunales recién nombrados a fin de evitar la desestimación indebida de las denuncias.

Tanto a nivel estatal como a nivel federal, las denuncias relativas a la conducta judicial se deben desestimar si están directamente relacionadas con el fondo de las decisiones judiciales o con resoluciones de carácter procesal.

^a www.ajs.org/ethics/eth_jud_conduct.asp.

^b www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf.

Recuadro 58. Iniciativa, procedimientos y sanciones disciplinarias en los países de tradición jurídica romanista

En los países de tradición jurídica romanista, hay diferencias sustanciales con respecto a quién toma la iniciativa en materia disciplinaria, la composición de las autoridades a cargo de la disciplina y las sanciones disciplinarias. Entre las más importantes cabe mencionar las siguientes:

- a) En algunos países, la iniciativa en materia disciplinaria corresponde al Ministro de Justicia, que comparte esa facultad con otras autoridades: en Italia, con el Fiscal General del Tribunal de Casación, y en Francia, con los jefes de los tribunales de apelación. En Austria, es la misma autoridad colegiada la que tiene la facultad de iniciar procedimientos disciplinarios, llevar a cabo investigaciones y decidir (los que realizan la investigación no participan en el panel encargado de juzgar).
- b) En algunos países, las facultades disciplinarias se confieren exclusivamente a autoridades colegiadas que operan a nivel nacional (por ejemplo, en Italia, el primer nivel de jurisdicción disciplinaria se concentra en manos del Consejo Superior de la Magistratura, mientras que la etapa de apelación se asigna al Tribunal de Casación). En otros países, como Alemania y Austria, el primer nivel de jurisdicción disciplinaria está a cargo de los órganos que funcionan a nivel de los distintos tribunales de apelación.
- c) En algunos países, los paneles encargados de decidir están integrados exclusivamente por jueces (por ejemplo, en Alemania y Austria). En otros, como Italia y Francia, los paneles están compuestos por una mayoría de jueces y una minoría de "legos" (abogados, profesores de derecho y otros). Sin embargo, a nivel de los procedimientos de apelación, los órganos están compuestos exclusivamente por jueces. Cabe señalar que, en el primer nivel de decisión en materia disciplinaria, los órganos de Italia y Francia están compuestos además por fiscales debido a que jueces y fiscales pertenecen al mismo cuerpo judicial (es decir, se los selecciona conjuntamente y pueden pasar de una función a otra en el transcurso de su carrera). En Italia, el código de conducta, el procedimiento disciplinario y el órgano de decisión son los mismos para los jueces y los fiscales. En algunos países, como Francia, Alemania y Bélgica, los presidentes de los tribunales están facultados para imponer directamente sanciones menores, como amonestaciones, a los jueces de su tribunal.

d) En la mayoría de los países de tradición jurídica romanista, los tipos y las categorías de sanciones disciplinarias varían. Van desde la amonestación hasta la destitución (en algunos casos con la reducción de la pensión o la pérdida del derecho a pensión). Algunas sanciones son de carácter financiero, como la reducción del sueldo (Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Francia y Hungría) o el pago de multas (Alemania, Dinamarca y España). Otras sanciones tienen consecuencias financieras, como la reducción de la categoría profesional (por ejemplo, en Francia) o de la antigüedad en el servicio (por ejemplo, en Italia). En la mayoría de los países, la transferencia a otro tribunal también está incluida entre las sanciones disciplinarias. En todos los países, los jueces pueden ser suspendidos de sus funciones si se los acusa de una falta de conducta muy grave o de una infracción penal.

e) Al igual que en los países que aplican el *common law*, se prevén garantías para el juez del que se sospecha que ha cometido una falta de conducta, o al que se imponen sanciones disciplinarias por conducta indebida. Desde el momento mismo en que se inicia el procedimiento disciplinario, el juez tiene derecho a ser oído y a ser asistido por un apoderado (de hecho, casi siempre otro juez) en todas las etapas del procedimiento disciplinario. En todos los países, además, el juez que haya sido declarado culpable de conducta indebida tiene derecho a pedir una revisión del fallo mediante un procedimiento administrativo o judicial, o ambos (por ejemplo, en Alemania).

f) En los países de tradición jurídica romanista, el papel de los ciudadanos en los procedimientos disciplinarios es muy limitado. En la mayoría de ellos, no existe un procedimiento oficial para la presentación de una denuncia por parte de los ciudadanos. Desde luego, pueden presentar la denuncia por conducta judicial indebida a las autoridades que están facultadas para iniciar procedimientos disciplinarios, pero generalmente ni siquiera tienen derecho a que se les informe del resultado de su reclamación. En todo caso, no pueden hacerse parte en los procedimientos disciplinarios, cosa que es posible en algunos países que aplican el *common law*^a.

^aNo obstante, de conformidad con una reforma reciente de la Constitución francesa, se exige que la ley permita a los ciudadanos entablar sus quejas ante el Consejo Superior del Poder Judicial y a ser informados de las decisiones del Consejo (art. 34 de la Ley constitucional núm. 2008-724).

4. Conclusiones y recomendaciones

- La elaboración de códigos de conducta debe llevarse a cabo con un enfoque participativo, y tener en cuenta que los principios de la conducta ética deben ser reflejo de las normas éticas, el contenido y los problemas que plantea el entorno. El cumplimiento y el sentido de propiedad del código están estrechamente relacionados entre sí, de modo que cuanto mayor sea el sentido de propiedad que se logre mediante la celebración de consultas, mayores serán las probabilidades de que se logre asimismo el cumplimiento del código.
- En el proceso participativo de elaboración de los códigos de conducta se debería incluir también a los interesados externos, a fin de que los principios éticos reflejen el punto de vista de los “clientes” (por ejemplo, los colegios de abogados, las instituciones académicas y las asociaciones pertinentes de la sociedad civil, la policía y las empresas).
- La orientación inicial sobre el contenido del código de conducta judicial se puede obtener principalmente de los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, así como de normas regionales similares.

- Se debería considerar que el código es un documento vivo y revisarlo periódicamente teniendo en cuenta los problemas éticos que se hayan ido presentando y la eficacia de los códigos para resolver esos problemas.
- Se debería establecer un sistema de difusión del código y velar por que todos los funcionarios judiciales obtengan una copia.
- Se debería establecer un programa de ética profesional para el poder judicial.
- Se debería establecer una función de asesoramiento que permita a los jueces obtener orientación concreta en materia de comportamiento.
- Se deberían comunicar los principios a los usuarios de los tribunales en general.
- Se debería crear un sistema de aportación de información por el público a fin de que quienes estimen que la conducta de un juez no se ajusta a lo prescrito puedan entablar prontamente una denuncia ante una autoridad competente. Además, habría que velar por que se informe a los denunciantes del resultado final de sus reclamaciones.

REFERENCIAS

- American Bar Association Standing Committee on Pro Bono and Public Service, “Supporting Justice II: A Report on the Pro Bono Work of America’s Lawyers”, págs. 19 a 21 (febrero de 2009), www.abanet.org/legalservices/probono/report2.pdf. Véanse también los principales factores que desalientan la participación en las actividades *pro bono*. *Ibid.*, págs. 22 y 23.
- American Bar Association, Standing Committee on Pro Bono and Public Service, “Supporting Justice: A Report on the Pro Bono Work of America’s Lawyers 6”.
- Brennan Center for Justice, Language Access in State Courts, art. 1 (2009); Conference of State Court Administrators, *White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to Justice*, pág. 4 (noviembre de 2007).
- Brennan Center for Justice, Language Access in State Courts, arts. 11 a 33 (2009).
- Canadian Ethical Principles for Judges, , págs. 3 y 4, www.cjc-ccm.gc.ca. Además, el Prólogo de la *Guía para la Conducta Judicial de Inglaterra y Gales*, www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/guidance_guide_to_judicial_conduct_update_2008.pdf.
- CEPEJ (2006), Compendio de “mejores prácticas” sobre la utilización del tiempo en los procedimientos judiciales.
- Checchi & Co. Consulting, Inc., Programa de Justicia para Guatemala 1999-2004: Informe Final, págs. 29 a 31 (2004).
- Códigos de conducta del personal no judicial adoptados en los últimos años: Bulgaria (2003); Filipinas (2004, http://philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/e-alerts_jun04.htm), Rumania (2006, www.csm1909.ro/csm/linkuri/02_06_2006_4521_en.doc), la Federación de Rusia (2006, www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct0106Eng.doc), Serbia (2009), Ucrania (2009) y Kosovo (2010, www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi_Etikes_Stafi_Gjyqesor_Eng.pdf).
- Cohen, M. D., March, J. G., y Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. March, J. G., y Olsen, J. P. (1979). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen.
- Comentario sobre los Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.
- Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) (2006), *Length of court proceedings in the member States of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights*, Estrasburgo: Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia.
- Conference of State Court Administrators, *White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to Justice*, pág. 4 (noviembre de 2007).
- Constitución francesa (art. 34 de la Ley constitucional núm. 2008-724).
- Contini, F. y Lanzara, G. F. (eds.) (noviembre de 2008). *ICT and Innovation in the Public Sector. European Studies in the Making of E-Government*: Palgrave Macmillan.
- Contini F., Mohr R. 2008. *Judicial Evaluation, Traditions, innovations and proposals for measuring the quality of court performance*. Saarbrücken: VDM. 120 págs.
- Court Service of Ireland, conjunto de recursos didácticos, “Let’s Look at the Law”, www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools.
- Cuarta reunión del Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, Viena, 27 y 28 de octubre de 2005, www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf.
- Definiciones proporcionadas también por la OCDE (Glosario de los principales términos sobre evaluación, CAD, mayo de 2002), www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf y la USAID. Véase también *The United Nations Rule of Law Indicators, Implementation Guide and Project Tools* (2011), en www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf.

- Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, Servicio de Asesoramiento en Derecho Penal y Asuntos Judiciales, *Justice Update*, vol. 2, mayo de 2011, www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/justice052011.pdf.
- Department of Audits and Accounts, “Special Report on State Employee Incentive Payments”, Fiscal Year 2008, arts. 3 y 4 (abril de 2009), www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud.
- Di Federico Giuseppe (ed—2005), *Recruitment, Professional Evaluations and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain*, Lo Scarabeo, Bologna, www.irsig.cnr.it.
- Di Federico Giuseppe, *Recruitment, Professional Evaluation, Career and Discipline of Judges and Prosecutors in Italy*; véase también G. Di Federico, “Independence and Accountability of the Italian Judiciary: the Experience of a Former Transitional Country in a Comparative Perspective”, en A. Sajo (ed.), *Judicial Integrity*, Martinus Nijhoff, Publishers, Leiden/Boston, 2004, págs. 181 a 206.
- DiIulio, J. J., Alpert, G. P., Moore, M. H., Cole, G. F., Petersilia, J., Logan, C. H., et al. (1993). *Performance Measures for the Criminal Justice System Discussion Papers from the BJS Princeton Project*. Bureau of Justice Statistics, Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures.
- Ejemplo de programa de formación, que comprende una reseña de los objetivos de las sesiones y de la estrategia pedagógica, http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1_Judicial_Reform_Advocacy_Orientation_Workshop.pdf.
- El Grupo de Integridad Judicial, con el apoyo de la UNODC, el Departamento de Desarrollo Internacional y Transparencia Internacional definió una serie de principios y directrices básicos que deberían adoptarse al elaborar los indicadores y los instrumentos de evaluación respectivos, www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf.
- Encuestas detalladas de los usuarios de los tribunales, véase en general, por ejemplo, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States: Technical Assessment Report” (enero de 2006), www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Two Indonesian Provinces: Technical Assessment Report” (marzo de 2006), www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf.
- Establecimiento de un programa de interpretación en los tribunales, www.ncsconline.org/D_Research/CourtInterp/CICourt-Consort.html. The National Association of Judiciary Interpreters and Translators, www.najit.org.
- Esterling K. M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench*, en *Judicature*, vol. 82, núm. 5, págs. 206 a 215.
- Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P. y Pauliat, H. (eds.) (2005). *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*. París: Montchrestien.
- Fabri, M. y Contini, F. (eds.) (2001). *Justice and Technology in Europe: How ICT is Changing Judicial Business*. La Haya, Países Bajos: Kluwer Law International.
- Federal Judicial Center, *Benchbook for United States District Court Judges* (cuarta edición, con revisiones de marzo de 2000), [www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/\\$file/Benchbk.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/$file/Benchbk.pdf).
- Foundation of University Legal Clinics, “Annual Report on Activity of Student Legal Clinics 2006/07”, www.fupp.org.pl; Stephen Golub, *Nonlawyers as Legal Resources for Their Communities*, en “Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World”, págs. 297 a 303 (Mary McClymont y Stephen Golub eds., 2000).
- Friedman L. M. (1994), *Total justice*, Russel Sage, New York; Irschl R. (2004), *Juristocracy—Political not Juridical*, en *The Good Society*, vol. 13, núm. 3, págs. 6 a 11; Tate C. N. y T. Vallinder (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, Nueva York.
- Fundación de Consultorios Jurídicos Universitarios, “Informe Anual de las Actividades de los Consultorios Jurídicos de Estudiantes 2006-2007”, www.fupp.org.pl/down/prezentacja_2006-2007.ppt (en polaco).
- Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf.
- Guías para los usuarios de los tribunales: http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=124.

- Hagsgård M. B. 2008. Internal and External Dialogue: A Method for Quality Court Management. *International Journal For Court Administration* 1:13-8.
- Ibid.*
- Ibid.*, págs. 77 a 84.
- “Informe de la cuarta reunión del Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial”, (Viena, 27 y 28 de octubre de 2005), www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf.
- J. M. Shaman, S. Lubert y J. J. Alfini, *Judicial Conduct and Ethics*. Michie Law Publications, Charlottesville Virginia, 1995. págs. 1 a 28.
- Judicial Appointments in England and Wales: Policies and Procedures, www.dca.gov.uk/judicial/appointments/jappinfr.htm#contact.
- Judicial Council Reforms for an Independent Judiciary. Examples from Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and Palestine, Federación Internacional de Derechos Humanos, mayo de 2009, www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf.
- Karl E. Thoennes III, A National Inventory and Review of Ethics Codes for Court Managers and Staff (Institute for Court Management, 2007), www.ncsconline.org/D_Icm/programmes/cedp/papers/Research_Papers_2007/Thoennes_NACM-Code.pdf.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 13 1).
- Langbroek, P., y Fabri, M. (2007). Internal case assignment and judicial impartiality: comparative analysis. En P. Langbroek y M. Fabri (eds.), *The right judge for each case. A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*. Amberes: Intersentia.
- Las listas de control se basan en la experiencia de la firma Skadden, Arps, Slate, Meagher y Flom LLP con sede en Nueva York, y se detallan en Ronald J. Tabak, *How Law Firms Can Act to Increase Pro Bono Representation* (2003), www.probonocentrum.cz/_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AF1/Tabak_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representation.pdf.
- Legal Aid Board of South Africa, “Annual Report 2009-2010”, pág. 2.
- Legal Services Corporation, “Documenting the Justice Gap in America: The Current Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans”, art. 15 (segunda edición; junio de 2007), www.lsc.gov/justicegap.pdf. *Ibid.*, art. 4. *Ibid.*, arts. 9 y 12. South Africa’s Justice Centres, www.legal-aid.co.za; Legal AidCenter in Belize, www.belizeaw.org/legal_aid.html; Legal Aid Department in Hong Kong, www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf; Legal Assistance Centre in Namibia, www.lac.org.na; Legal Aid Bureau in Singapore, <http://app2.lab.gov.sg/>; y Community Legal Advice Centres in England, www.lawcentres.org.uk.
- Legal Services Corporation, Fact Sheet: Statutory Restrictions on LSC-Funded Programmes, disponible en la dirección www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf; South Africa, civil legal aid Legal Aid Board, *Legal Aid Guide 2009*, págs. 48 a 52, disponible en la dirección www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf. En Hong Kong, Legal Aid Department, *Guide to Legal Aid Services in Hong Kong*, pág. 6, www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf.
- Linn Hambergren, *Institutional Strengthening and Justice Reform* 16-21 (USAID Center for Democracy and Governance Paper núm. PN-ACD-020, agosto de 1998).
- Los primeros Cánones de Ética Judicial de los Estados Unidos de América fueron elaborados por un comité de jueces y abogados, encabezado por el Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, W. H. Taft.
- National Association of Judiciary Interpreters and Translators, “Code of Ethics and Professional Responsibilities”, http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15_403_707.
- National Association of Judiciary Interpreters and Translators, *Position Paper: Telephone Interpreting in Legal Settings*, art. 1 (febrero de 2009), www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf.
- National Conference of State Trial Judges (Estados Unidos de América) (1992). *Trial management standards recommended by [the] National Conference of State Trial Judges*. Chicago: American Bar Association.
- Ng, G. Y., Velicogna, M., y Dallara, C. (2008). *Monitoring and Evaluation of Court System: A Comparative Study*. Estrasburgo: Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia.

- ONUDDPC, Viena, mayo de 2011, *An Economic and Jurimetrics Analysis of Official Corruption in the Courts*, www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp12.pdf.
- ONUDDPC, Programa Mundial contra la Corrupción, Viena, mayo de 2001, *Investigating the Links between Access to Justice and Governance Factors*, www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp13.pdf.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra 2009, *Rule-of-law Tools for Post-conflict States—Amnesties*, www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_en.pdf.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra 2006, *Rule of Law Tools for Post Conflict States—Mapping the Justice Sector*, www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawMappingen.pdf.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra 2008, *Rule of Law Tools for Post Conflict States—Maximizing the legacy of hybrid courts*, www.ohchr.org/Documents/Publications/Hybrid-Courts.pdf.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra 2009, *Rule-of-law Tools for Post-conflict States—National Consultations on Transitional Justice*, www.ohchr.org/Documents/Publications/NationalConsultationsTJ_EN.pdf.
- OPM, “Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition”, arts. 8 y 9.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, 1); Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 6, 1).
- Ibid.*, art. 4.
- Ibid.*, art. 21.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, 3) d); Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 6, 3) c); Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8, 2). Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), art. 7.
- Penal Reform International, *Index of Good Practices in Providing Legal Services in the Criminal Justice System* 15 (versión 2, febrero de 2006).
- “Performance Measurement”, *A Dictionary of Business and Management*. Ed. Jonathan Law. Oxford University Press, 2006. *Oxford Reference Online*. Oxford University Press. www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763.
- PNUD, “Police Practices: Obstructions to Poor People’s Access to Justice”, 2003, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ObstructionstoPoorPeoplesAccessstoJustice.pdf>.
- PNUD, “Interfaces between Formal and Informal Justice Systems to Strengthen Access to Justice by Disadvantaged People”, Sinclair Dinnen, Research School of Pacific and Asian Studies, Universidad Nacional de Australia, noviembre de 2003, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/FormalandInformalJusticeSystems.pdf>.
- Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, Valor 3: Integridad, Aplicación 3.2.
- Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, Valor 4: Corrección, Aplicación 4.15 (control con respecto a la aceptación de regalos o favores); Valor 5: Igualdad, Aplicación 5.4 (control relativo a la igualdad de trato y la no discriminación); Valor 6: Competencia y Diligencia, Aplicación 6.6 (control con respecto a mantener el orden y el decoro en los procesos).
- Procedimiento adoptado para la elaboración y aprobación del código en Rumania, www.abanet.org/rol/publications/romania_clerks_ethics_06.2005.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Doing Justice: How Informal Justice Systems Can Contribute* 5, 15 (2006).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Lessons From the Asia-Pacific Rights and Justice Initiative—Applying HRBA to Justice Programmes* (lessons learned, guidelines and case studies from the Asia-Pacific).
- <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/lessons.html>
- <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/guidelines.html>
- <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/casestudies.html>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Programming for Justice: Access for All: A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice* (2005).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Programming for Justice: Access for all, a Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice*, 2005, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, The Asia-Pacific Rights and Justice Initiative (AP-A2J), agosto de 2002, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/about.html>.
- Public Interest Law Initiative and Open Society Justice Initiative, 2nd European Forum on Access to Justice (Budapest, Hungría, 24 a 26 de febrero, 2005): "Preliminary Forum Report 26" (2005).
- Red Europea de Consejos del Poder Judicial (RECJ), Grupo de trabajo sobre la gestión de la calidad. 2008. "Informe del Grupo de trabajo de la RECJ sobre la gestión de la calidad", Red Europea de Consejos del Poder Judicial, Budapest.
- Reiling D. 2009. *Technology for Justice. How Information Technology Can Support Judicial Reform*. LeidenUniversity Press. 310 págs.
- Rodgers y Hunter sostienen la eficacia de la gestión por objetivos y Dinesh and Palmer describen las deficiencias del método en Rodgers R., Hunter J. H. 1992. A foundation of good management practice in Government: management by objectives. *Public Administration Review* 52; David Dinesh, Palmer E. 1998 Management by objectives and the Balanced Scorecard: will Rome fall again? *Management Decision* 36, págs. 363 a 369.
- Roger E. Hartley, Lisa M. Holmes (2002), "The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees", en *Political Science Quarterly*, vol. 117, núm. 2, págs. 259 a 278.
- Schauffler, R. Y. (2007). Judicial accountability in the US state courts Measuring court performance. 3(1), 112 a 128.
- Simon Evans y John Williams, Appointing Australian Judges: A New Model, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=938650#.
- Sitio web del Comité, www.abanet.org/legalservices/probono/home.html, en el que se puede encontrar más información sobre sus actividades, entre ellas sus publicaciones.
- Solomon, M., y Somerlot, D. K. (1987), *Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the future*, Chicago: American Bar Association.
- Solomon, M., y Somerlot, D. (1987). *Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the future*. Chicago: American Bar Association. Mahoney, B. (1988). *Changing Times in Trial Courts*.
- Steelman, D. C. (2003), *Judge shopping and random assignment of cases to judges*. Williamsburg, Virginia.: The National Center for State Courts.
- Steelman, D. C. (2000). *Case-flow Management. The Heart of Court Management in the New Millennium*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts.
- Tercera reunión del Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, Colombo, enero de 2003, www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf.
- The American Judicature Society's Model Code of Conduct for Non-judicial Court Employees, www.ajs.org/ethics/eth_non-judic-employ.asp, the National Association of Court Management's (NACM) Model Code of Conduct for Court Professionals, www.nacmnet.org/codeofconduct.html, the Judicial Conference's Code of Conduct for Judicial Employees, www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html.
- The Nigerian Code of Conduct for Judicial Officers, www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm.
- The United Nations Rule of Law—International Rule of Law Directory (bases de datos), www.unrol.org/article.aspx?article_id=35 www.roldirectory.org/.
- Thomas Church, J., Carlson, A., Lee, J.-L., and Tan, T. (1978). *Justice Delayed, the pace of litigation in urban trial courts*. Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts.
- UNODC (2002), "Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States: Technical Assessment Report" (enero de 2006), www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf. UNODC (2004), "Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Two Indonesian Provinces", Viena, Yakarta 2004, www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf.

UNODC, *Judicial Ethics Training Manual for the Nigerian Judiciary*, www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf.

UNODC, septiembre de 2007, *Comentario de los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial*, www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.

Otros instrumentos internacionales importantes

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Alternative Dispute Resolution Practitioners' Guide*, Apéndice A, págs. 2 y 3 (marzo de 1998).

Consejo de Europa, Carta europea sobre el estatuto de los jueces (1998), Recomendación sobre la independencia, la eficiencia y la función de los jueces (1994), Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950).

Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, 1); Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 6, 1); Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8, 5).

El Estatuto Universal del Juez (1999).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

La Carta de defensa de los derechos humanos de las minorías (1993, San Francisco).

La Carta Internacional de los Derechos de la Defensa (Quebec, 1987).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La Declaración de Caracas de los Presidentes de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica (Caracas, 1998).

La Declaración Universal de Derechos Humanos.

La resolución sobre el respeto y el fortalecimiento de la independencia del poder judicial, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1996).

Los Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos (1977).

Los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura (1985).

United States Office Of Personnel Management, Office Of Merit Systems Oversight And Effectiveness, "Incentive Awards: The Changing Face Of Performance Recognition, FollowUp Report Of A Special Study", art. 11 (marzo de 2000) [en adelante OPM, Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition], www.opm.gov/studies/incent00.pdf.

V. Autheman y S. Elena, "Global Best Practices: Judicial Councils. Lessons learned from Europe and Latin America", *IFES Rule of Law White Paper Series* (2004). www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper_2_FINAL.pdf.

Velicogna, M. (2008). *Use of Information and Communication Technologies in European Judicial Systems*. Estrasburgo: CEPEJ.

Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. Nueva York: Vera Institute of Justice, pág. 5.

Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. Nueva York, Vera Institute of Justice, www.vera.org/download?file=9/207_404.pdf.

Williamsburg, VA: National Center for State Courts, CEPEJ (2006), *Compendio de "mejores prácticas" sobre la utilización del tiempo en los procedimientos judiciales*. http://euromed-justice.eu/files/repository/20090706165605_Coe.CompendiumofBestpracticesontimemanagementofjudicialproceeding.doc.pdf; [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2006\)13&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2006)13&Sector=secDG1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6).

WorldLII (www.worldlii.org), una iniciativa conjunta del Instituto de Información Jurídica de Australasia (AustLII, www.austlii.org), el Instituto Británico e Irlandés de Información Jurídica (BAILII, www.bailii.org), el Instituto Canadiense de Información Jurídica (CanLII, www.canlii.org).

org), el Instituto de Información Jurídica de Hong Kong (HKLII, www.hklii.org/), el Instituto de Información Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cornell (LII, law.cornell.edu), el Instituto de Información Jurídica de las Islas del Pacífico (PacLII, www.paclii.org), el Instituto de Información Jurídica de Asia (AsianLII, www.asianlii.org), el Instituto de Información Jurídica del Commonwealth (CommonLII, www.commonlii.org), la Fuente de Información Jurídica de Chipre (CyLaw, www.cylaw.org/index-en.html), el Instituto Francés de Información Jurídica (www.droit.org), la Red Mundial de Información Jurídica (GLIN, www.glin.gov), la Iniciativa de Información Jurídica de Irlanda (IRLII, www.ucc.ie/law/irlii/index.php), el Juristisches Internetprojekt Saarbrücken (JIPS, www.jura.uni-saarland.de), JuriBurkina (www.juriburkina.org), JuriNiger (<http://juriniger.lexum.umontreal.ca>), el Libro de Derecho Jurisprudencial de Kenya (www.kenyalaw.org), el Banco de Datos sobre Legislación y Jurisprudencia de Filipinas (LAWPHIL, www.lawphil.net), el Instituto de Información Jurídica de Nueva Zelandia (NZLII, www.nzlii.org), el Instituto de Información Jurídica de África Meridional (SAFLII, www.saflii.org), la Comisión de Reforma Jurídica de Tailandia (TLRC, <http://lawreform.go.th>) y el Instituto de Información Jurídica de Uganda (ULII, www.ulii.org).

RECURSOS DE INTERNET

- American Judicature Society,
www.ajs.org/ethics/eth_jud_conduct.asp
- Association of Canadian Court Administrators,
www.acca-aajc.ca
- Australia national audit office,
www.anao.gov.au
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas,
www.cejamericas.org/portal/index.php/en
- Corte Suprema de los Estados Unidos,
www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf
- Criminal Justice Assessment Toolkit Homepage,
www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuse
- Dutch Judicial Council Homepage,
www.rechtspraak.nl
- England and Wales, Her Majesty's Inspectorate of Court Administration (HMICA),
www.hmica.gov.uk
- England and Wales, National audit office,
www.nao.org.uk
- European Union of Rechtspfleger,
www.rechtspfleger.org
- Federal Court Clerks Association,
www.fcca.ws
- Federal Probation and Pretrial Officers Association,
www.fppoa.org
- Instituto de Administración Judicial de Australasia,
www.aija.org.au/conferences-and-seminars/past-aija-programmes.html
- Instituto de Formación e Investigación Judiciales del Gobierno de Uttar Pradesh,
http://ijtr.nic.in/about_us.htm
- Instituto de Información Jurídica de Australasia,
www.austlii.edu.au/catalog/215.html
- Instituto Judicial de Jordania,
http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/
- International Association for Court Administration,
www.iaca.ws
- Judicial Training Institute,
www.jtighana.org
- Judiciary of England and Wales,
www.judiciary.gov.uk/publications-and-reports/guidance/guide-to-judicial-conduct

Law and Research,

www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm

Ministerio de Justicia de Jordania, Página inicial del Servicio de Inspección Judicial,

<http://eng.moj.gov.jo/JudicialInspection/Briefing/tabid/76/Default.aspx>

Ministerio de Justicia Neerlandés, página inicial en inglés,

<http://english.justitie.nl>

National Center for State Courts, Courtools homepage,

www.ncsconline.org/d_research/CourTools/ctTemplates.htm

National Judicial College of Australia,

<http://njca.anu.edu.au>

National Judiciary Council of Nigeria,

www.njc.gov.ng/index.php

Practical Guide: Court and Case Flow Management for South African Lower Courts,

www.justiceforum.co.za/practical_guide.pdf

Proyecto sobre Calidad de los Tribunales de la Jurisdicción del Tribunal de Apelación de Rovaniemi (Finlandia), Página inicial,

www.oikeus.fi/27670.htm

Strengthening Judicial Integrity and Capacity, Nigeria,

www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_2.pdf

The National Center for State Courts,

www.ncsconline.org/wc/CourTopics/ResourceGuide.asp?topic=JurMan

United States Federal Judicial Centre,

www.fjc.gov

United States National Conference of Bankruptcy Clerks,

www.ncbcimpact.org

University of Chicago, Law School,

www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html

University of Ottawa Community Legal Clinic,

www.uottawa.ca/associations/clinic/eng/main.htm

Web-based repositories: Commonwealth Legal Information Institute,

<http://www.commonlii.org>

British and Irish Legal Information Institute,

<http://www.bailii.org>, www.reyestr.court.gov.ua

World Justice Project, Rule of Law Index,

www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index

World Legal Information,

www.worldlii.org/databases.html





UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Vienna International Centre, PO Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org