

Una justicia de cara al ciudadano

LUIS PAULINO MORA MORA*
NANCY HERNÁNDEZ LÓPEZ**

Introducción

Está comprobado que la democracia es esencial para alcanzar un desarrollo social justo, equilibrado y sostenible. En América Latina, en las últimas décadas se han dado importantes pasos en el afianzamiento de la democracia, en medio de circunstancias difíciles, no superadas aún, que continúan amenazando su consolidación. Como bien lo señalara el doctor Enrique Iglesias¹ en una reciente visita a Costa Rica, la región registra niveles de violencia social hasta tres veces mayores que Estados Unidos y Europa, existe una gran brecha en la concentración de riqueza, y los niveles de crecimiento económico, pese a los esfuerzos que se han hecho, siguen siendo muy limitados.

Se deben enfrentar, además, las consecuencias de la globalización económica, que a pesar de las muchas oportunidades que presenta, también ofrece retos impostergables para la supervivencia de estas economías.

Asimismo, los sucesos de los últimos meses y semanas en Perú y Venezuela parecen arrojar una voz de alerta y preocupación sobre la transparencia y probidad de la técnica electoral, y reflejan la permeabilidad de algunos organismos electorales locales a los embates del juego político y sus intereses. Por fortuna, ese no es el caso de Centroamérica, Chile, Argentina y otros países vecinos como República Dominicana que han tenido avances notables, pero ciertamente el panorama político del área empieza a cambiar a pasos acelerados.

La población latinoamericana en general siente temor y no tiene claro cómo enfrentar las circunstancias cambiantes del presente. De ahí

* Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

** Profesora Universitaria, Letrada de la Sala Constitucional

¹ Conferencia dictada el 19 de mayo en el Teatro Nacional, San José.

que se vivan momentos de gran efervescencia en torno a una serie de temas como el tamaño o la dimensión del Estado, el papel del mercado, la participación de la sociedad civil, la corrupción política y el desencanto frente a las instituciones democráticas. Al mismo tiempo, no se ha podido reducir la brecha entre las bondades que se esperan de un régimen democrático, y lo que sucede en la realidad.

En estas circunstancias, resulta crucial e impostergable procurar el fortalecimiento del Estado de derecho y en él, de los poderes judiciales.

Sin embargo, la pérdida de confianza que reflejan las encuestas en los poderes judiciales (a niveles de 85% y hasta 90%² en algunos países) y las circunstancias mencionadas, están creando un peligroso vacío que procuran aprovechar los simpatizantes de los militares y los populistas.

A manera de ejemplo, sólo en los años 90 los presidentes Fujimori en Perú, Carlos Menem en Argentina, Abdala Bucaram en Ecuador y Jorge Serrano en Guatemala, en un momento u otro señalaron, con distintos grados, su derecho a gobernar por encima de la ley y de los partidos, a través de su apoyo popular, y no existe razón para pensar –en especial después de los recientes hechos de Paraguay, Perú y Venezuela–, que estos sean síntomas atípicos o pasajeros.

Al aumentar la brecha entre lo que se espera del régimen democrático y lo que en efecto provee, lamentablemente el panorama de América Latina se empieza a parecer mucho al de su pasado.

La región requiere cambios urgentes en la forma de hacer comercio y rescatar la credibilidad en las instituciones democráticas, sobre todo de aquellas dedicadas a hacer cumplir la ley, para consolidarse democráticamente y aprovechar las ventajas del nuevo orden económico mundial. Ambos temas (justicia y desarrollo económico) van de la mano, porque tanto el desarrollo democrático como las fuerzas del mercado requieren, para crecer y operar, un sistema de justicia moderno, confiable, eficiente y fuerte que no sólo garantice el acceso de los ciudadanos y su protección, sino que asegure un buen clima para la inversión y el desarrollo.

Está comprobado que un sistema legal débil reflejado en un alto grado de criminalidad, de burocracia y obstáculos para el acceso a la justicia, afecta la inversión y el desarrollo de los países. En efecto, cada vez se reconoce con más fuerza el impacto de factores “no económicos” en la inversión. A manera de ejemplo, en Colombia un incremento de diez en el número de homicidios por 100.000 habitantes, implica una reducción de 4% en la inversión. Si las cifras pasan de 20 a 80 homicidios por cada 100.000 habitantes, se registran cambios de hasta 2% anual en el producto interno bruto³.

² Venezuela por ejemplo. Ver *Judicial Reform and Democratic consolidation in América Latina*. Prillaman, William, University of Virginia, 1999.

³ M. Rubio, “Crimen y crecimiento en Colombia”, en *Coyuntura económica*, 1995, citado

También, la burocracia legal, dentro y fuera del sistema judicial, añade costos de transacción que afectan la competitividad nacional e internacional de los productos y obliga a los empresarios a gastar tiempo y dinero en estudiar cómo evadir las leyes, en vez de invertirlo en producir o estudiar cómo mejorar sus productos.

Si a esto se añade la dilatación de los procesos –a veces por años– en el sistema judicial, para los empresarios el costo de esperar un resultado para la protección de sus derechos comerciales o derivados es muy elevado.

Dado que el fortalecimiento del Estado de derecho en América Latina es absolutamente crucial, tanto para alcanzar la consolidación democrática como el crecimiento económico, es necesario formular algunas preguntas en relación con la acción futura de los líderes y del papel del poder judicial. Algunas de las interrogantes a considerar en ese sentido son: ¿hacia dónde se deben orientar las estrategias? ¿Por qué ha sido insuficiente el progreso de la reforma judicial? ¿Qué requiere el poder judicial para ser eficiente y confiable?

Durante los últimos 15 años se ha hablado sobre los requisitos indispensables para la existencia de poderes judiciales eficientes y confiables, entre estos están: independencia económica y funcional, accesibilidad, códigos procesales actualizados y menos burocráticos, carrera judicial, capacitación judicial, un régimen disciplinario eficiente, establecimiento de parámetros de rendimiento de los jueces, separación de funciones administrativas para que los jueces puedan dedicar la totalidad de su tiempo a la administración de justicia, qué debe hacerse para modificar la organización de los tribunales y lograr adecuarla a los requerimientos de la sociedad actual, entre otros. En ese camino, en la mayoría de los países de la región, ya se han tomado una serie de medidas en mayor o menor grado, con resultados positivos, pero incapaces de mejorar sustancialmente la credibilidad en la población o eliminar los niveles de retardo.

En los párrafos siguientes se tratará el proceso de reforma de América Latina, en particular la experiencia costarricense, para buscar explicación o respuesta a estas interrogantes, dado que son denominadores comunes los que han afectado la reforma judicial en general.

Factores que han afectado la reforma judicial

Una de las principales lecciones que deja la reforma judicial de los últimos tiempos, es que se ha subestimado su complejidad y posibilidad de evolución. Mientras se seguían las medidas propuestas por organismos y asesores internos y externos, como recetas al pie de la letra (independencia, acceso, etc.), se dejaron de lado los siguientes factores:

por N. Martínez, *Rule of Law and Economic Efficiency*, Inter American Development Bank, 1998.

1. Aumento del conflicto social

A medida que crece la población, la brecha entre ricos y pobres aumenta, se intensifica el comercio, se educa a las personas sobre sus derechos, se abren nuevas jurisdicciones con enfoque social, y se produce una demanda muy fuerte sobre el sistema de justicia. Asimismo, el crimen ha aumentado por encima de todo pronóstico, al igual que los niveles de violencia social. En el caso costarricense, a esa realidad hay que sumarle una conducta extremadamente litigiosa del ciudadano, que por razones históricas tiende a resolver por medio de los tribunales de justicia cualquier diferencia, antes de intentar alguno de los métodos alternativos de resolución del conflicto o la justicia por mano propia. Sólo el año pasado, para una población aproximada de tres millones de habitantes, los tribunales del país recibieron 800.000 causas nuevas. Esta cifra refleja también la existencia de un ciudadano bien informado sobre sus derechos y un importante grado de accesibilidad que le permite ejercerlos, aun sin costo alguno, como sucede en el caso de la jurisdicción constitucional⁴. En consecuencia, mayores niveles de acceso y un ciudadano mejor informado sobre sus derechos, conllevan un aumento de los litigios, que, al lado del aumento en el conflicto social, recarga en forma importante los sistemas de justicia. Ese recargo es positivo, en la medida que representa un grado de confianza en el derecho como mecanismo pacífico de solución de conflictos, pero indudablemente tiene un impacto importante sobre el sistema de justicia, y si no se atiende oportunamente, puede afectarlo gravemente, creando desencanto en la población, que aunque tiene acceso, debe esperar mucho tiempo para obtener una reparación o respuesta.

2. Las reformas se han abordado desde un punto de vista eminentemente técnico, dejando de lado el aspecto político

En el caso costarricense, el poder judicial ha liderado casi todas las iniciativas legislativas producidas en materia de reforma judicial desde la segunda mitad del siglo XX. Este fenómeno tan particular, resulta muy positivo en el aspecto técnico-jurídico, sin embargo, la formación propia de los jueces y magistrados ha significado un ingenuo descuido de los aspectos políticos de la reforma judicial. Se piensa que la reforma es técnica, cuando en realidad es tan política como técnica. No en el sentido partidista, -por supuesto-, sino porque implica grandes transformaciones en las reglas de juego sociales, y a fin de cuentas determina quién obtiene qué,

⁴ Los recursos de hábeas corpus y amparo, que son para la defensa de los derechos fundamentales, son informales y pueden interponerse por cualquier medio, escrito (inclusive por fax o telegrama), o verbal; funciona las 24 horas del día para la recepción de denuncias, y puede ser accesible hasta por menores de edad, sin necesidad de patrocinio letrado. En los diez años que tiene de funcionamiento la jurisdicción constitucional ha recibido cerca de 65.000 casos.

cómo y cuándo. En cierta medida, América Latina no ha escapado a esa realidad, la región se ha quedado corta en la labor de convencimiento sobre la importancia de la reforma judicial para el desarrollo del país, dándole un tratamiento aislado de la realidad actual y del proceso de reforma del Estado. Ha olvidado que el fortalecimiento de la justicia es estratégico no sólo para asegurar la estabilidad democrática, sino para impulsar el desarrollo económico. Se ha limitado a hacer los proyectos y enviarlos al legislativo, sin hacer el *lobby* necesario para asegurar un tratamiento prioritario⁵. Cuando los proyectos finalmente se aprueban, han tardado tanto en la corriente legislativa, que las reformas vienen años después de ser requeridas y están por lo general desactualizadas.

3. No ha existido una planificación estratégica que permita una reforma judicial integral y continuada

La reforma judicial se ha caracterizado por ser de corto plazo y mecanicista, es decir, dirigida a resolver problemas específicos, sin un enfoque sistémico, sin planificación, y dedicada a resolver los problemas inmediatos (apagar incendios).

Un ejemplo claro de esto es nuevamente Costa Rica. No es sino hasta el pasado mes de abril que el poder judicial aprueba un plan estratégico con metas y objetivos claros a corto, mediano y largo plazo. En ese proceso participó personal subalterno de todas las áreas, jueces de todo el país y magistrados, para establecer la misión y visión del poder judicial, con objetivos estratégicos y metas claras. Hasta ahora, la cúpula del poder judicial se propone trabajar con un plan confeccionado de forma participativa consultado a un grupo representativo de funcionarios y jueces de todas las áreas, para establecer cuáles son las fortalezas y debilidades, y cuáles deben ser las metas a corto o mediano plazo.

Es decir, hasta hace poco los intentos de reforma se han venido dando a cuenta gotas, con una visión aislada que depende de iniciativas personales de los magistrados o de sus presidentes de turno. Si se trabaja en la reforma penal, muy probablemente no se habla de los problemas de la jurisdicción civil y viceversa. O bien, si se trabaja en el área de perfeccionamiento de los códigos procesales, no se tratan con la misma intensidad las reformas administrativas, ni la inversión tecnológica. En ese sentido, en materia de inversión el presupuesto no tiene mayor dirección, práctica-

⁵ En esto influye mucho un comportamiento conservador de la cúpula del poder judicial hacia sus responsabilidades políticas. Existe un temor a desenvolverse con diputados o políticos en un claro desconocimiento de las diferencias entre las funciones jurisdiccionales propias del cargo de magistrado, y las políticas que incluyen, además de lo señalado, las diplomáticas. Hay que recordar que en Costa Rica, la Constitución Política le otorga la responsabilidad de gobierno y administración del poder judicial a los magistrados, de tal forma que estos comparten funciones jurisdiccionales y políticas a la vez.

mente depende –hasta hace poco– de las preferencias subjetivas de los magistrados integrantes de la comisión de presupuesto. A manera de ejemplo, si son penalistas, muy probablemente su área se ve favorecida, es decir, la inversión depende prácticamente del entusiasmo, visión y preferencias particulares de cada integrante de la comisión. Como la Corte Plena tampoco tiene un plan de acción concreto, generalmente los proyectos de presupuesto se aprueban conforme los propone la Comisión de Presupuesto, cuyos integrantes varían cada año. Sin duda el predominio de una visión mecanicista, caracterizada por medidas particulares dirigidas a problemas específicos, empañó los logros que en materia de independencia, acceso a la justicia, protección de derechos fundamentales y otros, se han alcanzado.

Una planificación estratégica es entonces esencial para trabajar con un enfoque profesional –no improvisado– y abordar las prioridades en forma integral y planificada, para evitar el desvío de recursos a áreas de menor urgencia. No parece haber en América Latina algún país que haya trabajado con una planificación integral a largo plazo sus agendas de reforma judicial, de ahí que los problemas de Costa Rica pueden servir de espejo para ver las consecuencias de una política judicial no planificada o parcialmente planificada⁶.

4. Se ha imitado en exceso y se ha innovado poco

Tenemos la tendencia de imitar lo que vemos, sin detenernos a pensar. En la medida en que la reforma judicial se limitó durante mucho tiempo a resolver problemas específicos (visión mecanicista), generalmente limitados al cambio procesal y legislativo, en el país se hizo lo mismo, tal vez pensando que como era la moda en países desarrollados, automáticamente debía ser lo mejor para nuestra realidad.

En esa línea, hasta hace poco se tenía la idea de que bastaba con estudiar los avances procesales y de fondo de países más desarrollados e importarlos con algunas adaptaciones propias para mantener actualizada la justicia. En el caso costarricense, la Ley General de la Administración Pública, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y otros cuerpos legales, respondieron en parte a esta tradición. El mismo Código Procesal Penal, recién derogado, en el momento de su promulgación era idéntico al de Córdoba, Argentina –si acaso con dos o tres normas propias–. Por otra parte, los jueces y abogados se forman en buen número en el extranjero, principalmente en Europa, y sus experiencias se inclinan a reproducir esos enfoques en el propio sistema de justicia, sin siquiera cuestionar si es coherente con la idiosincrasia e historia particular del país.

⁶ En República Dominicana se intenta, llevar a cabo un proceso de planificación estratégica a corto plazo Ver T. Rivera-Cira, *El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana*, 1^{ra} ed. marzo de 2000.

Al no existir la fórmula mágica de la reforma judicial, importar soluciones, en muchos casos, ha servido para reproducir problemas de país a país, y a estar ajenos a la cultura e historia de cada uno. También, ha hecho que haya un exceso de confianza sobre el camino a seguir y ha limitado la búsqueda de soluciones propias.

Lo anterior no quiere decir que compartir experiencias no sea necesario y positivo, pero cada país debe valorar sus circunstancias particulares antes de ensayar, sin adaptaciones, las soluciones de otros. Esto es particularmente válido cuando se trata de importar soluciones de países desarrollados a subdesarrollados, porque tanto el espectro cultural como nuestra realidad, son muy distintas.

También hay que tener claro que innovar significa arriesgar, lo cual roza de alguna manera con la actitud, conservadora por excelencia, de nuestros poderes judiciales. No obstante, como bien lo señala David Varela⁷, la reforma judicial es un proceso de prueba y error, donde cada país debe ensayar sus propias soluciones e ir rectificando sobre la marcha, lo cual implica que hay que tomar ciertos riesgos y por lo tanto aceptar que es posible equivocarse y que probablemente esto sucederá, no para fracasar, sino para aprender y mejorar en el camino.

5. Se ha perdido el norte sobre el verdadero fin de la justicia: la persona y la solución de su conflicto.
Se crean jueces formalistas y autoritarios

Durante años, nuestra cultura jurídica, ha sido formalista, producto de la herencia napoleónica. Es esa la visión con la que aún se forman la mayoría de los jueces en las universidades, y el sistema en general ha estado diseñado para aplicar la ley en forma mecánica sin atención a la persona o conflicto social detrás del expediente. La forma adquirió más importancia que el fondo, quedando un sin fin de conflictos sin solución, al sucumbir en una carrera de obstáculos burocráticos sin sentido. Los Códigos procesales –generalmente importados–, contribuyeron en gran medida a alimentar esa rigurosa y excesiva formalidad.

El ciudadano, luego de acceder a la justicia, e invertir recursos y tiempo en el litigio, se encuentra con un juez frío, distante, desconectado de la realidad social, renuente al cambio, y sin ninguna conciencia sobre su verdadero papel en una sociedad democrática, un juez que prefiere trabajar sobre un expediente que enfrentarse al conflicto que lo origina y resolverlo.

La herencia napoleónica, vertical y autoritaria, legó un juez que se ve como “amo y señor” de su despacho, convencido de que el aislamiento y la falta de controles son consecuencias naturales de la independencia

⁷ David F. Varela, “El Banco Mundial y la Reforma Judicial en América Latina”, conferencia dictada en la Universidad Complutense de Madrid, octubre de 1999.

judicial. Esta visión resulta aún atractiva a muchos puesto que logran realizar su voluntad, a modo de soberanos indiscutidos no sólo de las causas que juzgan sino de la oficina que administran. Se impuso además la noción del juez que opera con expedientes judiciales y no con personas; se desestimuló la discrecionalidad del juez y se desaconsejó la «contaminación» que se producía al hablar con las personas y al tomar contacto con la realidad, en vez de limitarse a los hechos incluidos legalmente en el expediente. A esto contribuyó además en gran medida el predominio de un sistema escrito que obliga a las partes y a los jueces a expresarse a través de sus escritos. La ideología del sistema apoya esta conducta pues el juez no funciona –de conformidad con esa línea– como garante de los derechos ciudadanos en una democracia, sino de los fines del sistema. La idea del juez como aliado, intérprete y portavoz del ciudadano, se diluye.

6. No se invierten recursos suficientes

Uno de los factores que más ha afectado los resultados de la reforma judicial, es claramente, el tema de la inversión insuficiente de recursos.

No es sólo la falta de inversión planificada de los mismos, sino la falta de visión de la política nacional e internacional de valorar a tiempo la posición estratégica de la justicia como herramienta no sólo de estabilidad democrática, sino de desarrollo económico.

Al poder judicial se le veía hasta hace poco con la pasividad con la que este se veía a sí mismo, y se menospreciaron las consecuencias políticas, sociales y económicas que una actuación deslucida o mediocre puede tener para un país en desarrollo. En consecuencia, se trató durante años de darle un simple “mantenimiento”, con algunos esfuerzos mecanistas y por lo tanto asilados para su renovación que resultaron, a la luz de lo expuesto, absolutamente insuficientes para la construcción de un poder judicial moderno, actualizado y confiable. Se apostó en exceso a la reforma económica, que obviamente no traía –ni puede traer– debajo del brazo las soluciones para una América Latina subdesarrollada y en constante eferescencia. De nuevo aparece la reforma del Estado como un prerequisite para el desarrollo sostenible y la gobernabilidad, y no es sino hasta ahora que se empieza a reconocer la posición estratégica de los poderes judiciales en ese proceso.

7. No se ha delimitado con claridad el papel de la justicia

Este tema es muy característico de América Latina, en donde el poder judicial ha sido, por naturaleza, acaparador de prácticamente toda situación que genere conflicto, pese a que la intervención del juez debe reservarse únicamente para la protección de aquellos bienes jurídicos de importancia para la convivencia pacífica. Así pues, sin demérito del princi-

pio de acceso a la justicia, hay una serie de temas que pueden dejarse en manos de compañías aseguradoras, entidades de cobro, arbitraje y a la misma administración pública. A manera de ejemplo, en Costa Rica, los asuntos de tránsito, que en otros países se resuelven, en principio, por las compañías de seguros, representan casi un 50% del ingreso total de casos a los tribunales de instancia. Un 80% de ese ingreso lo representan, a su vez, los partes (multas) sin oposición, tarea que por ser no litigiosa puede ser resuelta por la administración pública a través de su oficina de seguridad vial o cualquier otra instancia administrativa⁸.

Indudablemente, la tendencia judicializadora representa un altísimo costo que desvía fondos de las tareas prioritarias y, a la vez, ocasiona una carga laboral que afecta el buen servicio y la imagen frente al usuario.

Aparte de lo anterior, por razones aún no determinadas con claridad, la población tiende a responsabilizar al sistema judicial (policía, cárceles y jueces) por el creciente aumento en la criminalidad y violencia social, confundiendo su papel con el de otros agentes del sistema de justicia encargados de la seguridad ciudadana.

8. No se ha respondido a tiempo a los nuevos requerimientos sociales

La falta de planificación integral ya mencionada, no ha permitido prever las nuevas tendencias de conflicto social, y las respuestas de adaptación frente a este han sido insuficientes o tardías.

Tal es el caso de los temas ambientales, constitucionales⁹, los delitos económicos y la creciente violencia intrafamiliar. Muchos de estos temas tomaron por sorpresa los aparatos judiciales, con personal no capacitado, un diseño procesal inadecuado y una ingenuidad de parte de los jueces quienes los trataron de manera rutinaria, siendo su naturaleza esencialmente diferente y sus consecuencias, en algunos casos, socialmente devastadoras.

La falta de previsión y la poca flexibilidad o adaptación de las estructuras judiciales le han quitado legitimidad a la justicia frente a las nuevas tendencias del conflicto social que se presentan en la sociedad. Casi siempre hemos estado desprevenidos frente a los nuevos conflictos, y las reacciones han sido lentas e insuficientes, lo que ha creado impunidad y mayor desilusión en la ciudadanía frente al sistema.

⁸ En días pasados, el poder judicial ha propuesto al Congreso una reforma en ese sentido.

⁹ Hasta hace diez años ni siquiera podíamos imaginarnos que la demanda por la justicia constitucional llegaría a cifras tan abrumadoras como las representadas por un promedio de 12.000 casos al año.

9. Existe un rezago tecnológico y un uso inadecuado de la tecnología como herramienta de trabajo

La escasez de recursos económicos dedicados al sector justicia ha dificultado la inserción de tecnología actualizada para ser utilizada como un sistema integral en el mejoramiento de la gestión de los despachos.

No obstante el costo que representa tener una tecnología de avanzada, cuando la mayoría de los países del área ha tenido la suerte de poder costearla, le han dado un uso limitado, para tareas específicas o puntuales, como por ejemplo consulta de jurisprudencia y legislación, procesador de textos, giros de cheques, notificación por fax que, aunque han agilizado los procesos, no representan una herramienta significativa frente a los altos volúmenes de trabajo que caracterizan los despachos.

El papel de la informática en el quehacer judicial, como un sistema integral e integrado, no se ha dado aún. Como consecuencia continúa vigente, el expediente escrito y no el electrónico, lo que limita en forma importante las soluciones frente al congestionamiento de los despachos y el control estadístico. La existencia de sistemas integrados, con un expediente electrónico que permita la consulta vía internet, evita la afluencia de público a las oficinas y posibilita la fiscalización ciudadana de la acción del juez, lo que le da mayor transparencia al sistema. Permite a la vez el control estadístico moderno y mejora el rendimiento del despacho en general. Es decir, los sistemas de comunicación integrados no sólo aumentan el control, la fluidez y rapidez de las comunicaciones entre funcionarios, autoridades y despachos entre sí (tiempo de respuesta), dentro y fuera del país, sino que además reduce costos de personal, papelería y teléfono.

Lamentablemente, en esta materia la mayoría de los países de América Latina han estado siempre un paso atrás de los requerimientos tecnológicos sobre todo por razones de costo.

La estrategia costarricense:
una justicia de cara al ciudadano

Luego de haber cumplido con todos los indicadores y requisitos que los expertos señalan como indispensables para tener un poder judicial eficiente, nos encontramos con la desagradable sorpresa de enfrentar la pérdida de confianza en la ciudadanía, y una mora judicial a niveles iguales o superiores a los que existían antes de los esfuerzos de reforma. Los aspectos antes mencionados, son algunas de las razones principales que afectaron el proceso. Ahora, los esfuerzos se han centrado básicamente en dos sentidos: a) continuar mejorando lo que ya existe en materia de independencia económica y funcional, carrera judicial, accesibilidad, capacitación judicial, régimen disciplinario, reforma procesal, inversión tecnología y demás áreas y, lo más importante, b) propiciar un cambio filosófico para

devolver a la justicia su verdadero sentido: el de un servicio público con la persona –no el juez– como eje central de su actuación.

En ambos casos se trata de partir de una gestión planificada y para eso se elaboró una planificación estratégica con amplia participación de todos los niveles (administrativo y judicial) que busca ser la guía de toda acción, decisión y recurso que se invierta en la institución. Pero sin duda, la concepción de la justicia como un servicio público de calidad, con la persona como eje central de actuación, implica un profundo cambio de rumbo, que deja de verla como un poder en sí mismo, para reenfocar su misión alrededor del ser humano. Así, para lograr una buena justicia, la independencia y todo otro esquema tradicional adquiere un carácter instrumental que implica ser eficiente, efectiva y transparente frente al ciudadano para que este recobre su confianza.

La primera consecuencia de este enfoque es la obligación de rendir cuentas y el rescate del verdadero sentido de la independencia. La segunda, es la incorporación abierta y transparente de la sociedad civil al quehacer judicial (que implica sin duda una alianza estratégica con la misma), y la tercera un cambio en la mentalidad y cultura organizacional para orientarla al servicio al cliente.

1. La obligación de rendir cuentas

En una democracia, el único poder soberano es el que le corresponde al pueblo: cualquier otro poder está sujeto a rendición de cuentas. Así, no existe ningún funcionario público ni poder que esté exento de control. Este privilegio no lo tiene nadie, ni siquiera el Parlamento, a fin de cuentas, el pueblo no sólo es el poder soberano, sino el que financia con el pago de sus impuestos nuestro trabajo, y merece una respuesta honesta sobre el destino de sus dineros.

Desde el punto de vista democrático pues, la independencia debe existir en función de, y como garantía para el pueblo, para que no exista duda de que la justicia ha sido recta y transparente.

Lamentablemente durante años se ha absolutizado el tema como meta prioritaria y casi única, y se ha convertido en un escudo para actuar a espaldas de la sociedad civil, para que no examine o pida cuentas del actuar. En algunos casos, el tema se ha convertido en la punta de lanza de una lucha gremial para garantizar que nadie se meta con nuestro trabajo, especialmente si se trata de establecer parámetros de rendimiento o controles disciplinarios adecuados.

En un contexto democrático, la conceptualización de la justicia como un servicio público de calidad no permite tapujos, de ahí que el tema de la independencia debe siempre ser visto en forma instrumental y no como un fin en sí mismo, es decir, en función de alcanzar una buena justicia para los ciudadanos.

Desde este punto de vista, la independencia no es ni debe ser el tema principal de la agenda de reforma judicial y es necesario aprender a trascender hacia otros temas igualmente prioritarios que preocupan a los ciudadanos. Existen estudios calificados que demuestran que lo que más preocupa a los ciudadanos no es el tema de la independencia. El grado de accesibilidad que tenga la población al sistema de justicia, la eficiencia y rapidez en la resolución de los procesos, el costo y la calidad profesional de los jueces, preceden al tema de independencia en el orden de prioridades de la población¹⁰. *Para el pueblo, la independencia por sí sola no ofrece ninguna garantía para una justicia adecuada y satisfactoria para todos*. Incluso a muchos les preocupa no la falta de ella sino su exceso, como ya lo advirtió el escritor Fransico de Quevedo: “Lo demasiado siempre fue veneno”, o como señala McKeachie (1996) “La independencia sin responsabilidad es una ilusión, sólo debe confiarse un poder independiente a quienes rinden cuentas de su ejercicio”¹¹.

Por otra parte, la rendición de cuentas conlleva una mayor transparencia a lo interno y externo del quehacer judicial. A manera de ejemplo, los controles estadísticos, los informes, los encuentros, las reuniones, el acceso a la prensa, impiden esconder los defectos, y obligan a mejorar la calidad del servicio en forma continua y de frente a la ciudadanía.

2. Una alianza estratégica con la sociedad civil

Ni el Estado ni el mercado han sido capaces de solucionar hasta la fecha, los grandes temas de la agenda social. La incorporación abierta y transparente de la sociedad civil a todos los niveles del gobierno (entendido en su sentido amplio), especialmente en el judicial, se hace indispensable, sobre todo porque, este se ha caracterizado por un autismo o encierro, por un actuar a espaldas de la comunidad, en parte por una peligrosa distorsión del concepto de independencia y, sin duda, por la negativa de tener al ser humano como eje central de actuación.

Escuchar a la gente, entender sus necesidades y preocupaciones, sus sugerencias, en fin, incorporarla como aliada en el proceso de reforma, es el camino correcto para rescatar la credibilidad del poder judicial, y para aclarar aquellas distorsiones que sobre su actuar se han arraigado en la población.

Para lograr este propósito se emprendió a ese efecto, una tarea riesgosa: abrirse en forma transparente a la comunidad, a los medios de comunicación y también hacia lo interno. Al interior se inició un diálogo

¹⁰ Según una encuesta elaborada por los encargados del programa de Estado de la Nación, lo que más interesa al ciudadano es la igualdad en el acceso, y una mayor agilidad y eficacia.

¹¹ J. Toharía, “La independencia judicial y la buen justicia”, en revista *Justicia y sociedad* N° 3, 1999.

participativo en todos los niveles, administrativo y judicial, para escuchar el pensamiento del funcionario sobre cuáles son los problemas y cuáles deben ser los objetivos estratégicos para alcanzar las soluciones. El resultado de ese esfuerzo culminó en el primer documento de planificación estratégica hacia una gestión planificada en el poder judicial.

Pero la verdadera aventura, se inició con una apertura sin precedentes de cara a la sociedad. Se empezó por ser absolutamente transparentes frente a la prensa y facilitar su acceso e información. Además, por sostener un diálogo permanente con periodistas de todos los medios, escritos, televisados y radiales, rurales y nacionales, sobre los planes, proyectos, avances y obstáculos. Con esto se pretende elevar el nivel de conocimiento y cultura sobre el poder judicial y así evitar, la desinformación de la comunidad. Asimismo, se espera interesarlos en los aspectos positivos de la justicia y su papel en la sociedad para competir con la costumbre de cubrir los “sucesos”, como único aspecto de interés en materia de justicia.

Se iniciaron una serie de reuniones con otros actores clave de la sociedad: abogados, políticos, empresarios para escuchar sus puntos de vista e informar sobre los planes y objetivos. Con el mismo fin, el Consejo Superior del Poder Judicial ha iniciado giras a todas las comunidades del país con resultados muy positivos. Se ha detectado, por ejemplo, que el ciudadano, tanto en el área rural como en la ciudad, tiene una percepción distorsionada sobre el papel del poder judicial. En ese sentido, de alguna forma lo vinculan con el aumento de la criminalidad, la falta de vigilancia y patrullas, en fin, con aspectos propios de otros agentes del sistema de justicia.

Es necesario aprovechar esos espacios para oír sus inquietudes y educar sobre el papel del poder judicial. Se está elaborando un vídeo educativo para que sea distribuido en las escuelas, las comunidades y la prensa para tratar de corregir la desinformación que existe sobre su actuación. Un dato interesante en este sentido resalta en las encuestas de opinión: la popularidad es menor entre los que no han recurrido a los tribunales, que entre aquellos que lo han hecho. Eso es indicativo de una importante distorsión sobre su papel, y un desconocimiento sobre sus actividades y programas. Encuestas en varios lugares del continente demuestran que el 75% de la población no conoce o entiende el sistema judicial y las reglas que lo operan, de tal forma que este problema es generalizado¹².

Se trabaja también por perfeccionar la página web¹³, para que desde cualquier parte del país, niños, niñas o cualquier ciudadano tenga acceso a la historia del poder judicial, sus funciones, programas y proyectos, y puedan comunicarse en línea con magistrados para opinar, sugerir o criticar el quehacer judicial. La consolidación de este sistema permitirá ade-

¹² J. Rhenán, “Sociedad y Poder Judicial”, en *La Nación*, 30 de mayo de 2000.

¹³ www.poder-judicial.go.cr

más la comunicación desde cualquier parte del mundo, e incluso consultar los expedientes y la jurisprudencia.

En ese afán por llegar al pueblo, al ciudadano promedio, se ha conseguido un espacio de una hora al mes¹⁴, en un programa radial de gran audiencia, para que en línea directa –vía telefónica–, el pueblo pueda conversar con magistrados y jueces sobre cualquier tema que le interese. A la vez, se busca aprovechar el espacio para informar sobre los avances, proyectos y programas.

De esta manera se busca establecer puentes entre los tribunales y la ciudadanía, para que esta entienda su importancia dentro de una democracia y recobre su confianza.

3. Un cambio en la mentalidad y cultura organizacional para orientarla al servicio al cliente

Naturalmente que un cambio filosófico de justicia-poder hacia justicia-servicio con la incorporación plena de la sociedad civil, obliga a proponer importantes reformas particularmente en el área de servicio, a través de herramientas de diagnóstico y control, que junto con las disciplinarias, coadyuven a mejorar la calidad en la atención y respuesta.

Con ese enfoque, se estima necesario crear una Contraloría de Servicios en el Poder Judicial, que facilite la comunicación entre usuarios y servidores, detecte problemas y busque soluciones que ayuden a mejorar la eficiencia en el servicio, no sólo por medio de la corrección sino de la prevención.

Esta oficina vendría a ser el complemento del Tribunal de la Inspección Judicial, para que aquellos asuntos que no merecen la aplicación del régimen disciplinario sean atendidos con máxima prontitud.

La Contraloría, además de contribuir al proceso de modernización, sin duda fortalecerá la credibilidad de la ciudadanía en la administración de justicia, favorecerá el impulso de la participación ciudadana en la fiscalización de la prestación del servicio y, al mismo tiempo, contribuirá al uso racional de los recursos públicos. Asimismo, coadyuvará a hacer efectivo el derecho de petición de la población en lo que concierne a su relación con el poder judicial, a fin de que los ciudadanos puedan manifestar su opinión sobre la calidad de los servicios que reciben y que se garantice que sus demandas serán atendidas y resueltas.

Pero indudablemente, la parte central del servicio es la respuesta del juez frente al ciudadano, por eso es indispensable orientar la cultura organizacional hacia un rescate del juez como aliado de la sociedad, como

¹⁴ El espacio es sólo durante este año ya que es un gesto de colaboración de la empresa. Lamentablemente, por falta de fondos resulta imposible continuar este esfuerzo en el futuro.

garante de los derechos ciudadanos, que busque la solución del conflicto por encima de excusas burocráticas, consciente de que su papel en la sociedad es determinante para las relaciones familiares, económicas, con el Estado, en fin, para la convivencia pacífica en general; un juez con una mentalidad abierta y con espíritu de servicio. Sin él, ningún intento por mejorar la imagen y credibilidad de la justicia será posible.

Con las acciones citadas, Costa Rica apuesta a la comunidad como su mejor aliado, para dirigir la modernización de la justicia y fortalecer el Estado de derecho. No se espera que por sí sola esta estrategia sea la panacea, pero viene a ser una herramienta clave hacia una justicia más democrática, abierta y transparente. Sin duda garantiza una fiscalización permanente que obliga a un mejoramiento continuo e ininterrumpido.

Para terminar, se mencionarán brevemente algunas otras acciones que se llevan a cabo con el fin de mejorar los indicadores que tradicionalmente se han venido trabajando en el campo de la reforma judicial:

La reforma procesal hacia la oralidad y la simplificación de los procesos

Se elaboró un ante-proyecto de Código General de Proceso, que aumenta significativamente el número de gestiones orales, buscando un mayor acercamiento entre jueces y partes, y una mayor simplificación y celeridad en los procesos; otro en materia procesal administrativa, que pretende renovar la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y actualizarla a los requerimientos modernos, con mayores armas para el ciudadano en el control de la administración.

Un aumento en el número de jueces

Se ha detectado como uno de los problemas que inciden en la mora judicial, un importante faltante de jueces. Esto obligó a dedicar un mayor esfuerzo presupuestario para incorporar en una fase inicial al menos 100 jueces y así lograr una carga razonable de trabajo.

Eliminación de jurisdicciones atípicas

También se trabaja en el análisis de la eliminación de las jurisdicciones atípicas que tienen un importante costo para la administración de justicia, resta recursos a otras áreas prioritarias, y distorsiona el papel que debe tener el poder judicial¹⁵.

Inversión tecnológica

Gracias al Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia, financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desa-

¹⁵ Es el caso de la desjudicialización de los partes sin oposición en materia de tránsito que representan más de 250.000 casos al año, y la reubicación de la Dirección General de Notariado, encargada del control disciplinario de los notarios, que sin ser materia jurisdiccional representa una carga presupuestaria importante, desviando fondos de otras áreas de la administración de justicia.

rollo se está haciendo una fuerte inversión para el mejoramiento de la gestión de los despachos, la informática jurídica y el fortalecimiento administrativo. Entre los proyectos se destaca el de Mejoramiento de la Gestión de los Despachos Judiciales que se orienta hacia la consolidación del expediente electrónico, el cual integra a través de un número único e irrepetible de expediente la información relevante y pertinente para los diversos niveles de tramitación. Esto permite a los operadores jurídicos contar con herramientas adecuadas para impulsar los procesos judiciales; un control de la gestión de los procesos y la información global de cada despacho. Se destaca también por su aporte a la seguridad jurídica, el Sistema Costarricense de Información Jurídica, cuyo objetivo es poner a disposición de los operadores jurídicos y público en general información completa y actualizada sobre la legislación vigente y la jurisprudencia judicial y administrativa, con el fin de coadyuvar a la labor de la administración de justicia. Para todo ello se desarrolló una infraestructura de interconexión de los circuitos judiciales vía centrales telefónicas, para la consolidación de una red de área local Intranet y una extendida Internet. En términos de brindar un mayor acceso y facilidad a los usuarios se encuentra la ejecución de la fase final de un programa de giro automático de dinero por medio de bancos, producto de procesos judiciales, tales como pensiones alimentarias, alquileres y otros. Gracias a este proyecto, el usuario que se beneficia de un giro de dinero por razón de un proceso judicial, puede retirarlo en cualquier agencia de un banco del Sistema Bancario Nacional. Se ha trabajado intensamente para brindar una mejor información al público, con lo cual se ofrecen diversas alternativas para conocer el estado de los procesos judiciales, ya sea vía telefónica o por internet, y con terminales en los edificios judiciales para un autoservicio. Otro servicio de información que se brinda es a grandes usuarios, mediante comunicación directa con los computadores del poder judicial.

Un trabajo planificado –no improvisado–, adaptado a las necesidades particulares del país, integral y comprensivo de todas las áreas importantes para una justicia eficiente, con la persona como eje central de actuación y a través de una alianza estratégica con la sociedad civil, es la política que actualmente intenta el país hacia la búsqueda de una justicia transparente, eficiente, igualitaria, que inspire confianza y contribuya al desarrollo económico y democrático del país.

A manera de conclusión

La naturaleza intrínsecamente compleja y delicada de los poderes judiciales, y su importancia como aspecto medular de la consolidación democrática y de la eficiencia económica, obligan a hacer todo el esfuerzo posible por fortalecerlos, especialmente en momentos en que el panorama político en Latinoamérica tiende a complicarse. Sin embargo, la tarea del rescate de poderes judiciales eficientes no se puede emprender con viabili-

dad, sin la participación y asistencia de la Banca Internacional, las agencias de desarrollo, las fundaciones con fines sociales, y el apoyo político y financiero interno en cada país.

En el camino de la reforma judicial no existen fórmulas mágicas ni perfectas. Los diferentes contextos socioeconómicos y políticos determinan la estrategia más apropiada para cada país. Costa Rica intenta, luego de varios años en el proceso de reforma judicial, un enfoque diferente, con una justicia de cara al ciudadano, que le permita una fiscalización permanente que la obligue a un mejoramiento continuo y coadyuve al rescate de su credibilidad.

Esta es una estrategia arriesgada, pero una herramienta clave hacia una justicia más democrática, abierta, transparente y efectiva.

Bibliografía

- IGLESIAS, E., Conferencia dictada el 19 de mayo de 2000 en el Teatro Nacional, San José, Costa Rica.
- PRILLAMAN, William, *Judicial Reform and Democratic consolidation in América Latina*, University of Virginia, 1999.
- RHENÁN, J., "Sociedad y poder judicial", en *La Nación*, 30 de mayo de 2000.
- RIVERA-CIRA, T., *El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana*, primera edición, marzo de 2000.
- RUBIO, M. (1995), "Crimen y crecimiento en Colombia". *Coyuntura económica*, citado por Martínez, N., *Rule of Law and Economic Efficiency*, 1998, Inter American Development Bank.
- TOHARÍA, J. "La independencia judicial y la buena justicia", en revista *Justicia y Sociedad* No. 3, 1999.
- VARELA DAVID, F., "El Banco Mundial y la reforma judicial en América Latina", conferencia dictada en la Universidad Complutense de Madrid, octubre de 1999.