

# LA JUSTICIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

## NOTAS INTRODUCTORIAS PARA CONCEPTUALIZAR LA JUSTICIA EN EL ESTADO DE DERECHO ACTUAL

Luis Fernando Solano Carrera<sup>1</sup>

### 1. JUSTICIA DEMOCRÁTICA PARA LA SOCIEDAD DE HOY

En el presente trabajo, se formulan algunas ideas acerca de lo que podría denominarse Introducción al curso sobre Políticas Judiciales de Atención al Ciudadano, promovido por el Programa EUROsociAL-Justicia en el 2008<sup>2</sup>. En su momento, tuvo como propósito servir de marco ideológico a lo que sería el desarrollo de las otras unidades de que se compone este curso.

Revisé el curso y, consecuentemente, le realicé ligeros cambios, a fin de perfilar más precisamente su propia autonomía, para que entonces pueda ser publicado en forma independiente del texto total al que pertenece, convencido como sigo, de que muchos aspectos relacionados con el servicio de la justicia deben ser parte de la agenda de acción y reflexión en la sociedad de estos días, máxime en el caso de Costa Rica, “país de derecho”, según el eximio poeta Rubén Darío lo expresó asombrado en aquellos primeros años del siglo XX, cuando convivió entre nosotros.

Pero, para poder hablar sobre lo que ha de entenderse por justicia democrática o justicia en democracia, parece necesario empezar por la base de lo que entendemos por democracia y Estado de derecho, conceptos íntimamente relacionados y que se complementan uno a otro.

A partir de allí, trataremos de ir articulando los temas básicos en el estudio de la justicia como función esencial del Estado. **1.1. El Estado democrático**

El concepto de democracia, que podríamos llamar clásico, es aquel que marca un énfasis en la celebración periódica de elecciones para designar las autoridades públicas que ejerzan el gobierno (o algunas ramas del gobierno) de la sociedad. Es lo que algunos denominan modelo procesal de democracia, el cual considera como básicos los procesos de elección y sustitución de autoridades, pues es de aquí de donde estas derivan su legitimidad, al provenir su escogencia del pueblo, titular de la soberanía.

---

<sup>1</sup> Magistrado jubilado. Actualmente es vicepresidente del Instituto Costarricense de Derecho Constitucional; director del Centro de Estudios y Formación Constitucional de Centroamérica y el Caribe; secretario de la Academia Costarricense de Derecho y miembro del Consejo de Notables del Poder Judicial de Costa Rica.

<sup>2</sup> Este documento es parte del Proyecto EUROsociAL 4.06, para cuya publicación obtuve la anuencia correspondiente, dado que hasta esta fecha el trabajo no había sido divulgado. En algunos pasajes, queda claro que no fue escrito con el propósito de referirse a Costa Rica, sino para diversos ámbitos de nuestro entorno. Este capítulo estuvo a mi cargo como coordinador del grupo, pero otros capítulos del documento general contaron con la participación de especialistas españoles como son Almudena Lastra de Inés, Raquel Blázquez Martín, Cruz del Valle Pintos y Juan Carlos Reguera Cardiel.

Esta visión de la democracia formal, concepto clásico, pero no por ello archivable o desechable, ni mucho menos<sup>3</sup>, limita su vigencia a la realización periódica de elecciones y resulta insuficiente para llenar las expectativas que se tienen actualmente sobre lo que debe ser un Estado democrático o un Estado de derecho.

Los estudios, las investigaciones y hasta las encuestas son numerosos, los cuales evidencian la necesidad de avanzar de un modelo de democracia meramente política; es decir, la que satisface un estándar mínimo de renovación periódica de los poderes públicos, a otra, cualitativamente superior, en que se profundice en la vertiente del acceso de las personas a los servicios públicos.

Un experto reconocido en derechos humanos, como Juan Méndez, encabezando un estudio sobre el acceso a la justicia en siete países de América Latina, sostiene que, a raíz de los años ochenta, se había iniciado un retorno a la democracia, en “muchos de nuestros países” luego de un período de fuertes dictaduras que gobernaron por muchos años. Y agrega algo importante:

Este inicio democratizador alentó esperanzas en cuanto a perspectivas del mejoramiento del nivel y condiciones de vida, pero estrictamente, se caracterizó por ser el inicio de un período de explosión de la democracia electoral, en el cual la celebración de elecciones es el eje fundamental, más que la profundización de la democracia en sus aspectos sociales y participativos<sup>29</sup>.

Otras y más recientes investigaciones ponen el énfasis en este salto cualitativo, y así lo encontramos en el *Segundo informe sobre el desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, el cual analiza el estado de situación de los países del área desde el ángulo de una democracia más inclusiva, la cual obviamente comprende, pero excede el elemento político-electoral. Esta modalidad democrática hace alusión, al menos a tres componentes, como se desprende del indicado estudio, el cual señala que hoy en día para los ciudadanos la democracia es una idea más inclusiva y comprende:

En primer término, “un sistema para elegir a los gobernantes que desarrolla formas de representación política responsable de los intereses ciudadanos.

En segundo lugar, “un modo de convivencia entre las personas, capaz de garantizar un mínimo de oportunidades y capacidades para ejercer los derechos ciudadanos”.

Y, como tercer elemento, en lo que más nos interesa para este documento, se hace referencia a “*un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad, basado en el reconocimiento de la dignidad de las personas, la protección de los derechos civiles y políticos y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos*”<sup>30</sup>. (La cursiva no pertenece al original).

---

<sup>3</sup> En ese sentido, ver HUBER Ernst Rudolf. *Estado de derecho y Estado social en la moderna sociedad industrial*. En *Panorama de Filosofía Política. Antología de Contribuciones Alemanas*. Fundación Konrad Adenauer, México, D.F., s/f, p. 187, quien llama la atención sobre el peligro de hablar de conceptos clásicos, como si fueran piezas de museo o fantasmas, cuando a lo mejor el error está en un enfoque limitado que se hace a un concepto.

En un estudio para Costa Rica que ya de por sí nos alertaría acerca de cuál es el estado del pensamiento sociopolítico de hoy, se llega a afirmaciones mucho más contundentes, y en ese sentido, los expertos que participan en él indican:

Los viejos sectores dirigentes han olvidado que la democracia es más que elecciones cada cuatro años y han postergado la discusión y el diseño de mecanismos de inclusión política que permitan mayores grados de participación ciudadana durante los períodos interelectorales [...]<sup>31</sup>.

Tenemos entonces que al concepto democrático eminentemente “procesal”, formal, de elección periódica de los principales cargos públicos, ya de por sí enriquecido en relación con su versión originaria, por decirlo de alguna manera, se le han incorporado dos elementos que se convierten en claves para el funcionamiento de todo el sistema, como son la vigencia y la plena eficacia de los derechos fundamentales (derechos humanos), los cuales son un fin esencial de cualquier orden político, así como la garantía del control

29 *Acceso a la Justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*. Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 2000, p. 15.

30 *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá. Proyecto Estado de la Región*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Editorama S. A., San José, 2003, p. 238.

31 *Desafíos de la Democracia: una propuesta para Costa Rica. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, s/f (posterior al año 2000), p. 13.

del poder, a través de un adecuado reparto de los poderes públicos, en donde unos ejercen control de otros, a modo de lo que clásicamente también se ha denominado sistema de “pesos y contrapesos”<sup>4</sup>.

Dentro de un esquema democrático incluyente y participativo, también hay que dar por descontada la existencia de dos “*a priori*”.

En primer lugar, la existencia de una Constitución que está en la cúspide del ordenamiento jurídico y que recoge los valores y los principios superiores de una determinada sociedad, de modo que sus mandatos se convierten en los parámetros o criterios con que se mide la validez de los actos y de todo el quehacer de las autoridades públicas y hasta de los sujetos privados.

Hay que asumirlo así, por el carácter eminentemente democrático de la Constitución, línea dentro de la cual ha expresado una importante sentencia constitucional costarricense:

hay un principio esencialmente vinculado al concepto democrático de Constitución, según el cual ésta no es un mero programa de gobierno, ni una mera toma ideológica de posición, sino un cuerpo de normas, principios y valores fundamentales, por cuyo cauce debe correr

---

<sup>4</sup> Puede verse un desarrollo de estos aspectos en BREWER-CARÍAS Allan R. *Nuevas consideraciones sobre el papel de los tribunales constitucionales en la consolidación del Estado democrático de derecho*. Documento presentado al I<sup>er</sup> Encuentro de Presidentes de Cortes y Tribunales Constitucionales de Centroamérica y República Dominicana, San José, febrero de 2006.

toda la vida de la sociedad, nacidos de un consenso lo más cercano a la unanimidad posible; normas, principios y valores que, por su mismo carácter de fundamentales, no deben estar sujetos a constantes modificaciones ni, mucho menos, al vaivén de mayorías parlamentarias transitorias [...]<sup>5</sup>.

En segundo lugar, un concepto amplio e inclusivo de democracia también exige la existencia de jueces y tribunales independientes e imparciales, con capacidad para garantizar la supremacía de la Constitución, a la vez que garantes de la eficacia de los derechos fundamentales (humanos).

Hay que tener claro y dar por entendido, eso sí, que a fuerza de expandir el concepto de democracia, incorporándole toda una gama de exigencias o de requisitos sustanciales, para que la hagan reconocible en este ya bien iniciado siglo XXI, también alcanzaremos un perfil actualizado de lo que constituye el Estado de derecho.

Este último concepto actualizado no es ya, ni puede ser aquel propio de sus primeros tiempos (en el primer constitucionalismo del siglo XIX), un esquema en el que se trata de limitar el poder del gobernante a través de someterlo a la ley, ya que no basta con afirmar el imperio de la ley, en tanto que, desde esa perspectiva, todos los países serían Estados de derecho, como García Morillo señala<sup>6</sup>. Ese primer paso de someter al gobernante a la ley fue importante, puesto que la ley proviene de los representantes del pueblo, y este es el nuevo “soberano” en la lucha que finalmente se ganó contra el absolutismo monárquico.

Pero se requiere, además, según dicho autor, que la ley sea expresión de la voluntad popular, libremente expresada, por medio de representantes legítimamente electos para ello; que se respeten los derechos fundamentales de la ciudadanía, a la vez que existan distintos poderes públicos y el ejercicio del control por un poder independiente, el judicial, sobre los actos de los gobernantes para comprobar que se ajustan a la ley.

Ahora bien, no es el propósito de este documento quedar inmerso en hondas disquisiciones doctrinarias, sabiendo que en la teoría política, en la filosofía o en la teoría del Estado, en general, hay opiniones y doctrinas para diferentes gustos y épocas. A manera de ejemplo, ideas como las que venimos exponiendo y que estimamos razonables pueden encontrar reparos.

Al efecto, vale mencionar un debate de grueso calibre intelectual entre Luigi Ferrajoli y otros iusfilósofos, en el cual nos topamos con una argumentación contra la identificación de los derechos fundamentales con la dimensión sustancial de la democracia. Allí se niega razón al hecho de **“vincular teóricamente la idea de democracia, que es sobre todo un método, un procedimiento de decisión, a los derechos fundamentales que, por el contrario, expresan más bien un resultado, un contenido determinado”**<sup>7</sup>.

No obstante, he querido iniciar estas notas introductorias adoptando un concepto extendido de democracia que, indicamos, llega a asemejarse al de Estado de derecho, tal

---

<sup>5</sup> Sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica, número 1991/0720, del 16 de abril de 1991.

<sup>6</sup> GARCÍA MORILLO Joaquín. *La democracia en España*. Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 34.

<sup>7</sup> DE CABO Antonio y PISARELLO Gerardo. En *Los fundamentos de los derechos fundamentales. Luigi Ferrajoli en debate*. Editorial Trotta, Madrid, 2001, p. 14.

como hoy se entiende, es decir, un Estado constitucional y democrático de derecho, sustituyendo, del mismo modo, la otra denominación que también se usó en la antigua situación de cosas, el “Estado legal de derecho”.

Se deja constancia, eso sí, de que hay autores que consideran estos dos conceptos, “democracia” y “Estado de derecho”, como totalmente equiparables o sinónimos, tal el caso de Gerardo Trejos y Hubert May<sup>8</sup>.

En cambio, la Carta Democrática Interamericana, un documento de última generación adoptado por la Organización de Estados Americanos<sup>9</sup>, nos manifiesta que **“El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos [...]” (artículo 2).**

Leemos allí que “es el elemento básico”, pero, obvio, no el único, lo cual posiblemente es reflejo de que, en ocasiones, por alcanzar consenso en materias tan esenciales en la vida de nuestras sociedades, en las discusiones previas se van incorporando ideas y diversos elementos conceptuales para obtener otro que, sin separarse del todo de lo que se pretendía en sus orígenes, complazca diferentes posiciones posibles sobre un tema. Esto es particularmente cierto, tratándose de documentos que deben ser aprobados en amplios foros en el ámbito internacional, donde convergen las visiones ideológicas de una gran diversidad de Estados.

Hemos dejado constando en nuestro planteamiento que entre las leyes, la primera y suprema es la Constitución del Estado, lo cual históricamente no siempre ha sido así, al punto de que como una clara herencia revolucionaria francesa, al menos en todo el siglo XIX, las fuentes del derecho iniciaban con la ley (a secas), reservándose a la Constitución un papel de ordenación meramente política y no necesariamente jurídica, cuestión sobre la que se ha avanzado, pero no siempre lo rápido como fuera deseable<sup>10</sup>.

Según el profesor Pérez Royo nos refiere, basándose en Bartolomé Clavero:

**la Constitución ha sido desde sus mismos orígenes el punto de partida político del ordenamiento jurídico. Pero una vez que lo posibilitaba, la Constitución quedaba fuera del ordenamiento, permanecía al margen del mismo. La Constitución no se convertía ella misma en norma jurídica, en un elemento propio del ordenamiento, sino que permanecía como premisa política, fuera del ámbito jurídico, que no comenzaba con la Constitución sino con la Ley. La enumeración de las fuentes del derecho en el Título Preliminar del Código Civil así lo resaltaba con toda claridad. No sólo quedaba esta materia típicamente**

---

<sup>8</sup> Vid. TREJOS Gerardo y MAY Hubert. *Constitución y democracia costarricense*. Editorial Juricentro, San José, p. 29, quienes simplemente afirman: “Modernamente se entiende la democracia como sinónimo de Estado de Derecho”. Según expusimos, los autores del curso, con matices, hemos llegado a conclusión similar.

<sup>9</sup> Aprobada en la primera sesión plenaria, el 11 de septiembre de 2001.

<sup>10</sup> Lo cual tampoco fue así, sino hasta entrado el siglo XX, donde definitivamente se le reconoce a la Constitución no solo ser ley suprema, sino también parámetro para la formación de otras leyes y para enjuiciar su legitimidad material y la del ordenamiento jurídico en su conjunto.

constitucional fuera de la Constitución, sino que, además ella misma no era siquiera mencionada como fuente del derecho, porque no lo era [...]¹¹.

De todas maneras, con ello no se señala algo que ya no sepamos, pues en la historia de las ideas políticas y jurídicas ha habido marchas y contramarchas, avances y retrocesos. Nada ha sido un continuo pacífico.

## 1.2. Justicia en democracia

Para los fines de este apartado, agreguemos que, afortunadamente, hoy está bien asumidos el valor de norma y la norma suprema de la Constitución por los Estados y las mismas sociedades. La supremacía de la Constitución deviene de su valor esencialmente democrático, ya que emana directamente del pueblo. En esas condiciones, los jueces y las juezas son, en primer lugar, jueces y juezas de la Constitución y, por tanto, están sujetos a sus normas, sus principios y sus valores.

Una primera conclusión es que, desde este punto de vista, los jueces y las juezas cumplen un rol democrático, al constituirse en garantes de la supremacía del orden constitucional. Y sin hacer distinciones entre “justicia ordinaria” y “justicia constitucional”, porque a pesar de que esta última (cortes, salas o tribunales constitucionales) tiene competencias en materia de ciertos conflictos o procesos de relevancia constitucional, la llamada justicia ordinaria cumple esencialmente un papel de ser la tutela de la tutela jurídica que el Estado ofrece a través del ordenamiento como un todo.

De esta forma, todos los jueces, las juezas y los tribunales tienen el deber de ofrecer “**tutela judicial efectiva**” en los términos del artículo 24.1 de la Constitución española; “tutela jurídica”, según la nomenclatura del artículo 24 de la Constitución Italiana. Y en este ámbito de otorgar tutela, se ha hecho necesario ir incorporando como normativa de carácter superior, a la normativa convencional, por lo que poco a poco se les ha ido reconociendo, particularmente a los instrumentos internacionales de derechos humanos en los ordenamientos jurídicos nacionales, un rango jerárquico calificado y usualmente con carácter de aplicación directa, como lo es en muchos de los países latinoamericanos, tal es el caso de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Perú, Argentina, entre otros.

En el caso de Costa Rica, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, a la luz de lo que el artículo 48 de la Constitución dispone, cuando una norma de derechos humanos sea más favorable para la persona, prima por sobre la Constitución, obligando al operador del derecho, muy particularmente al juez a aplicarla, todo de conformidad con el principio *pro homine y lex favorable*. No se trata de una derogación, pero como se ve, en la práctica, la norma de derechos humanos desplaza a la constitucional, al momento de la decisión jurisdiccional¹².

---

¹¹ PÉREZ ROYO, Javier. *Del derecho político al derecho constitucional: las garantías constitucionales*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n° 12, Madrid, 1992, p. 234.

¹² Vid. entre otras, la sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica, n.º 1995/2313, del 9 de mayo de 1995.

Así resulta interesante que la Constitución de la República bolivariana de Venezuela hable en estos casos de “aplicación preferente”.

En la República de Guatemala, lo que afirmamos líneas atrás es compartido por exmagistrados constitucionales, como es el caso del Dr. Rodolfo Rohrmoser, que le da una interpretación plena al artículo 46 constitucional, que es “norma especial”, indica, al darles preeminencia a los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos sobre el derecho interno.

No obstante, la Corte de constitucionalidad guatemalteca matiza lo anterior “a la baja” cuando indica que esos instrumentos de derechos humanos **no son parámetros para establecer la constitucionalidad de una ley o una norma, pues si bien es cierto el artículo 46 de la Constitución le otorga preeminencia a esos cuerpos normativos sobre el derecho interno, lo único que hace es establecer que en la eventualidad de que una norma ordinaria de ese orden entre en conflicto con una o varias normas contenidas en un tratado o convención internacional, prevalecerán estas últimas; pero ello no significa, como se dijo, que las mismas puedan utilizarse como parámetros de constitucionalidad**<sup>13</sup>.

En el caso de España, la propia Constitución marca un camino de acción apocado, en tanto prescribe que

**Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España**<sup>14</sup>.

En la República de El Salvador, se sigue un criterio que también tiende a disminuir el valor normativo de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en tanto se remite cualquier reclamo sobre su violación a la sede ordinaria. La Sala de lo Constitucional de ese país indica que

**en sede constitucional (los instrumentos de Derechos Humanos) únicamente pueden tener un soporte referencial de la infracción constitucional ya que estos no son parámetro de control de constitucionalidad, pues no integran materialmente la Constitución, ni forman con ella un bloque de constitucionalidad**<sup>15</sup>.

En esas condiciones, la justicia emerge, pues sin la garantía de un sistema judicial, con jueces y juezas independientes e imparciales, no es posible entender la democracia. Sin justicia no hay democracia ni tampoco Estado de derecho, como señalamos al inicio.

---

<sup>13</sup> Sentencia de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala del 12 de marzo de 1997 (expediente número 131-95) citada por Flores Juárez Juan Francisco en “Constitución y Justicia Constitucional. Apuntamientos”. Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2005, pp. 77 y s.

<sup>14</sup> Artículo 10.2 de la Constitución española.

<sup>15</sup> Sentencia de amparo de la Sala de lo Constitucional de 4 de abril de 2001 (ref. 348/1999).



De tal manera, uno de los roles más importantes de jueces, juezas y tribunales es controlar el poder, lo que en la práctica significa **“someter el poder a la Constitución”**, incluso cuando eso signifique someter a los representantes de las mayorías políticas a la supremacía de la Constitución<sup>16</sup>.

Pero este fenómeno tampoco nace recientemente. Puede decirse que es una aspiración que la humanidad ha alentado a través de su evolución, en esa tensión que de tiempo inmemorial se ha dado entre libertad y autoridad y en lo que el constitucionalismo inglés ha sido tan determinante<sup>17</sup>.

Si nos retrotraemos hasta el año 1215, con la Magna Charta, veremos que en realidad contiene una serie de garantías judiciales y que es el origen de lo que luego se conoció como esa súper garantía que hoy denominamos “debido proceso legal”: *legem terrae* en la versión latina original de la Carta, o *the law of the land* en las primeras versiones al inglés, hasta finalmente derivar al término *due process of law*, en un desarrollo que aunque no haya sido lineal, al menos sí es consistente, pues pasó de ser un documento de garantías para un grupo bastante reducido -cierta nobleza y algún estamento alto de la sociedad-, hasta ostentar máximo grado de universalidad y cubrir a todas las personas, como hoy lo entendemos<sup>18</sup>.

Por eso, cuando abiertamente hoy se afirma que la democracia debe reunir una serie de nuevas cualidades, como la de ser inclusiva o participativa, no podemos menos que convenir en que de allí podemos extraer una clara alusión a la justicia, porque calza con las expectativas que se tienen sobre la prestación de esa función esencial en el actual Estado constitucional y democrático de derecho.

Y eso, porque en el pasado, la justicia no se ha comportado conforme a esas exigencias, y han señalado como ausentes a los jueces, las juezas y a los sistemas judiciales, de espaldas a las necesidades de las personas, más bien defensores o estandartes del *statu quo*<sup>47</sup>.

Por eso, en algún momento, he afirmado la existencia de un **“déficit”** de justicia, y he insistido en la necesidad de que los sistemas judiciales evolucionen, abandonen prácticas que le atraen magros resultados y mala imagen, en suma, una baja consideración a los ojos de las personas<sup>48</sup>.

---

<sup>16</sup> HOYOS Arturo. *El papel del juez constitucional en el Estado de derecho*. En Revista del IV Congreso Panameño de Derecho Procesal, Panamá, 2007, p. 16.

<sup>17</sup> Como también se ha indicado, “nuestra historia política ha estado animada por dos profundos impulsos: el ansia de poder y la pasión por la libertad”. Hernández Rubén. *Introducción al derecho procesal constitucional*. Biblioteca Porrúa de Derecho Constitucional”, México, 2005, p. 1.

<sup>18</sup> La sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica n.º 1739-92 (popularmente conocida como “la sentencia del debido proceso” y que tiene un alto contenido académico) se refiere incluso de la primera Carta otorgada por un monarca inglés, la “Carta de las Libertades”, otorgada por Enrique I, en el año 1100, con motivo de su ascenso al trono, por lo que también es conocida como “Carta de la Coronación”. Esto no es extraño, porque sabemos que a partir seguramente de aquellos primeros tiempos, la nobleza obligaba a cada nuevo monarca a otorgar una “carta” que garantizara sus derechos, e incluso, hubo monarcas que tuvieron que emitir la Carta cada vez que se presentaba una crisis –de Estado se diría hoy-. Tal como ha llegado a nuestros días, la Carta Magna sufrió sucesivas emisiones, de manera que de camino sufrió algunos cambios aunque no significativos.



En la exposición de motivos para la promoción del proyecto de ley sobre el “Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas Usuarias del Sistema Judicial”, en Costa Rica, también afirmado:

**Incluso, asumimos hoy, y pacíficamente, la necesidad de que el Poder Judicial se adecue a la demanda de apertura y sensibilidad en relación con las expectativas y deseos expresados por diversos sectores y algunos agentes sociales, así como que adapte su tradicionales métodos de trabajo y actitudes a esas nuevas y sentidas necesidades. Deben quedar atrás el hermetismo en forma definitiva, el mutismo, el autismo, el secretismo y otros “ismos” de igual tono, que tradicionalmente ha mostrado el sistema judicial y quienes lo componen, poco propensos a trabajar de frente a las personas, a dar cuenta de sus actos, etc, para dar paso a un estilo de trabajo en donde se tenga como eje una cultura del servicio, en la que la dignidad y los derechos de las personas que acuden en demanda de justicia sean protegidos, y en donde la intermediación y la transparencia en todas las actuaciones, sea lo esencial, a fin de que se realice la justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes, como manda nuestro texto constitucional y que –más modernamente– podemos traducir como un derecho de las personas a la “tutela judicial efectiva”. O tutela judicial plena [...]**<sup>49</sup>.

En ese sentido, también hemos hablado y oído hablar de que llegó “la hora de la justicia”; esto es, el momento que se esperaba en que la justicia se torne accesible, comprensible, transparente, oportuna, de calidad.

Tanto es real que ha existido aquel déficit de justicia que, con motivo del cambio de milenio, en el 2000, se preguntó a un escritor chileno: “¿En tu opinión, qué debería suceder para que la humanidad entre feliz al tercer milenio?”. Y este sin pensarlo demasiado respondió:

**“Una hecatombe de justicia”.**

Esto, que a primera vista luce como una exageración, creo que deliberadamente dicho, pone de manifiesto, en forma cruda, cuáles han sido el sentimiento, la sensación de desamparo que el ciudadano común y corriente ha tenido y aún tiene, en relación con la forma en que jueces y sistemas judiciales han funcionado y que, en cierta medida aún funcionan<sup>50</sup>.

47 Nos adherimos a la denominación de “sistema judicial” que BINDER Alberto y OBANDO Jorge adoptan en su obra *De las repúblicas aéreas al Estado de derecho*. Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 2004, p. 49, y como indican ellos, tiene la misma amplitud de “sector justicia” (otra denominación usual en la literatura jurídica), y sirve para destacar no solamente el conjunto de instituciones, personas, prácticas y discursos vinculados a lo judicial, sino también a la interrelación dinámica que existe entre ellos, y deja espacio para seguir considerando (si es necesario) el carácter central de “lo judicial” dentro del sistema.

48 Vid. SOLANO CARRERA Luis F. *Los jueces y la reforma de la justicia. (Notas para propiciar la discusión)*. Poder Judicial de Costa Rica, San José, 2003.

49 Actualmente, este proyecto de ley se encuentra en la corriente legislativa (Comisión de Asuntos Jurídicos), bajo el expediente n.º 15.736. La exposición de motivos estuvo a mi cargo, como impulsor que fui de la idea de compendiar en un documento *ad hoc*, reglas y principios que se recogen en otros

instrumentos tipo para el ejercicio correcto de la función jurisdiccional en un Estado de derecho como el que hoy por hoy nos toca impulsar y perfeccionar.

- 50 La respuesta fue de Pedro Lemebel, en una entrevista-coloquio que, en la televisión de Chile, el consumado novelista Antonio Skármeta le realizó en abril del 2000, a propósito del cambio del milenio.

En el escenario de la Europa, aún recientemente, no puede decirse que el panorama es mejor. En España, por ejemplo, el propio Consejo General del Poder Judicial reconoce que **“existe en la sociedad un extendido estado de opinión que refleja una profunda insatisfacción con el funcionamiento de la administración de justicia, y que afecta o puede afectar muy negativamente, a la confianza del pueblo español en ella”**<sup>19</sup>.

Es posible que lo que en el ayer lejano sucedía quedara un tanto oculto, no traía movimientos de ningún tipo, con base en las condiciones de la sociedad que teníamos, poco transparente en términos generales.

Sin embargo, el panorama social de nuestros días es muy diferente. La sociedad cuenta con más herramientas para reclamar y plantear sus demandas en muchos campos; pero particularmente en el campo judicial. En la democracia actual hay un régimen abierto de opinión pública y nada que pase, social o institucionalmente queda oculto. El sistema político, evidentemente, ha ido evolucionando, y hay más espacios para la discusión pública de temas esenciales para la vida en común, de manera que ya el papel de los jueces, las juezas y la justicia pasa por los mismos procedimientos de escrutinio, como los de cualquier otra función o cualesquiera otros funcionarios del Estado.

En este aspecto, debe reconocerse que la prensa desempeña un papel importante, ya no solo con la cobertura de la noticia judicial cotidiana, sino a través de investigaciones *ad hoc* sobre algunos temas o causas judiciales de trascendencia social.

Seguramente los jueces, las juezas y los sistemas judiciales deberían aprender a convivir con esas nuevas condiciones y a interactuar de una manera más razonable. Y seguramente sea lo más conveniente hacer pasar a representantes calificados de ambas profesiones, por sesiones de trabajo –al modo de talleres–, donde cada una se familiarice con el trabajo de la otra, se conozca y si pudiera decirse, se llegue a respetar en los importantes papeles que desempeña.

Tener esto claro resulta clave, porque pese a las quejas que ligeramente hemos reseñado, también es evidente que los poderes judiciales siguen siendo la última esperanza del ciudadano para la defensa de sus derechos y para la preservación de los principios de la democracia.

---

<sup>19</sup> Vid. *Libro blanco de la Justicia*. Madrid, 1997. Hace esta afirmación desde la introducción misma del documento de 323 pp.

Los jueces y las juezas son la primera trinchera en la protección de los derechos de las personas, **“el ámbito natural y primario para la defensa de los derechos fundamentales”**, como Perfecto Andrés Ibáñez lo señala<sup>20</sup>.

Pero como César Barrientos reconoce:

**[...] en los esfuerzos de construcción de un Estado de derecho, uno de los vacíos principales ha sido el provocado por la inexistencia de sólidos poderes judiciales. La escasa experiencia sobre la vida en el marco de legalidad y ausencia de controles efectivos ha provocado que los avances en materia política, económica y social, no hayan estado acompañados de medidas de fortalecimiento del Poder Judicial [...]**<sup>21</sup>.

Esa “ausencia”, ese distanciamiento de los jueces, las juezas y la justicia con los destinatarios, con las personas usuarias del sistema, viene de una consideración devaluada que se fue consolidando con el paso del tiempo y que, entre otros, tiene a nuestro modo de ver un origen poderoso, y es ni más ni menos que el pensamiento de los revolucionarios franceses inspirados en los hechos de la realidad que tuvieron ante sí, como fue una judicatura aristocrática y sometida directamente al monarca absoluto, una judicatura, pues, que no merecía confianza y menos, respeto. Eso, unido a un principio básico en la lucha contra la monarquía, como el de la soberanía del Parlamento y su producto la ley, a la que todos, incluyendo a los jueces, debían obedecer sin ningún tipo de criticismo, ha gravitado en la propia visión del papel de los jueces<sup>22</sup>.

Pero eso, por las exigencias de nuestro tiempo, ha venido cambiando y deberá cambiar aún más, pues la sociedad continúa exigiendo mejores respuestas a sus demandas.

**Cristina García Pascual señala, esquemáticamente, las razones que llevaron a la devaluación de la función judicial en el esquema de la división de poderes: a) la aparición de los códigos que conllevan el establecimiento de rígidas reglas para la actividad interpretativa; b) el afianzamiento de las categorías dogmáticas de la doctrina; c) la sustracción de la actividad administrativa de la jurisdicción ordinaria; d) en definitiva, la inclusión del poder judicial en el ámbito de control del poder ejecutivo [...]**<sup>23</sup>.

La situación de hoy es que, especialmente a los ojos de nuestras Constituciones Políticas, no puede haber Estado de derecho sin justicia, ni siquiera democracia sin justicia, pues todos estos conceptos se implican y complementan, de modo que es posible conjugarlos de muchas maneras, según las aproximaciones desde las que se realice el análisis. Solo así

---

<sup>20</sup> Cit. por DÍEZ-PICASO Luis. *La garantía constitucional de los derechos fundamentales*. Universidad Complutense de Madrid Editorial Civitas, 1991, p. 290.

<sup>21</sup> BARRIENTOS PELLECEER César. *Los poderes judiciales. Talón de Aquiles de la democracia*. Magna Terra Editores, Guatemala, 1996, p. 38.

<sup>22</sup> En el centro de esta consideración de los jueces, por supuesto, estuvo la influencia del barón de la Brede y de Montesquieu, Charles de Secondat, para quien eran “la boca que pronuncia las palabras de la ley”, “seres inanimados”, y hasta “poder nulo” frente a la ley, a la que estaban (irónicamente) absolutamente subordinados.

<sup>23</sup> BENÍTEZ GIRALT Rafael. *El papel del juez en la democracia: un acercamiento teórico*. Consejo Nacional de la Judicatura, Embajada de España, Agencia Española de Cooperación Internacional, San Salvador, 2006, p. 5.

se explica, por ejemplo, el reclamo que expresara Barbel Böley *-urbe et orbi-* luego de la reunificación alemana, ante lo que él consideró insuficiencia en la investigación y castigo de los atropellos a los derechos humanos acaecidos durante el régimen de la llamada Alemania Oriental:

**“Nos prometieron la justicia, pero nos dieron el Estado de derecho”**

De lo cual debemos entender que ese concepto básico para un adecuado funcionamiento de la sociedad políticamente organizada, requiere unos elementos materiales o unos contenidos que tienen que ver con valores y principios superiores<sup>24</sup>.

### **1.3. Constitución y Justicia**

#### **Poder Judicial y función jurisdiccional**

La Constitución le atribuye potestades (competencias) a cada uno de los órganos fundamentales para la realización de un fin determinado. Ese fin, junto a las potestades con que se dota al órgano para que lo cumpla, es lo que denominamos función. La función jurisdiccional está al servicio de un fin público esencial, como es la Justicia. Además, un fin es público en la medida en que el Estado lo asume para la satisfacción de una necesidad de las personas (bien común). De principio, esto resulta fundamental para el enfoque de nuestra materia<sup>25</sup>.

Asumimos que la Constitución Política del Estado da cobijo y expresa las aspiraciones y metas de una sociedad determinada, refleja unos valores y unos principios que exigen y merecen, como Tercio Sampaio indica, una aplicación e interpretación legitimadora (que la potencie), nunca una de bloqueo (que la minimice). Pero resulta obvio, dado que la Constitución atribuye y distribuye funciones y competencias (división de poderes), a la vez que reconoce derechos, que viene acompañada de garantías, entre ellas la del control del poder, y aquí básicamente el control jurisdiccional a cargo de jueces, juezas y tribunales independientes, pero que actúen de conformidad con lo que podríamos denominar el *telos* constitucional.

Un observador tan agudo como fue Tocqueville, quien reportó lúcidamente acerca de la vida, las costumbres y las instituciones del sistema norteamericano, dijo de la justicia de aquel país:

**El juez americano se parece, pues, perfectamente a los magistrados de otras naciones. Sin embargo, está revestido de un inmenso poder político. La causa reside en este solo hecho. Los americanos han reconocido a los jueces el derecho a basar sus sentencias en la**

---

<sup>24</sup> Vid. *Derechos humanos, Estado de derecho y desarrollo social en Latinoamérica y Alemania*. Horst Schömböhm (Editor). CiedlaKonrad Adenauer Stiftung, Caracas, 1994.

<sup>25</sup> ORTIZ ORTIZ Eduardo. *Tesis de derecho administrativo*. Tomo I, con Prólogo de Massimo Severo Giannini, Editorial Stradmann, San José, 1998, p. 9.

**Constitución más que en las leyes. En otros términos, les han permitido no aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales.<sup>26</sup>**

Esta afirmación, producto del contacto directo con la realidad, no nos indica, sin embargo, algo que la historia sí muestra, y es que ese derecho que, según Tocqueville, la población les reconoce a los jueces de aplicar la Constitución por encima de la ley, los jueces mismos se lo atribuyeron a partir del impecable razonamiento del Chief Justice John Marshall, en la ultra famosa sentencia del caso Marbury vs. Madison de 1803, fecha antes de la cual no estaba claramente establecida esa posibilidad. Y véase hasta dónde esa decisión del juez Marshall revestía trascendencia, que el Congreso Federal clausuró las sesiones de la Corte Suprema de Justicia durante un año, a la manera de lo que hoy entenderíamos como lo más similar a un golpe de Estado. Es cierto que fue antes de la sentencia del caso Marbury, pero sin duda fue como una forma de presión a lo que ya se sospechaba que podría venir, tratándose de un asunto de tanta trascendencia política, como el que allí se planteaba, y que lindaba muy de cerca con el tema de la independencia de los jueces.

Por otra parte, en el bando del derecho de tradición romano-germánica, o derecho continental, no obstante, debieron pasar más de cien años para que el genio de otro jurista, Hans Kelsen, trasladara a su estilo el instituto de la “judicial review” norteamericana, y se consagró a partir de la Constitución de la República Federal de Austria, del 1° de octubre de 1920 y de allí a todo el mundo en que Europa ejercía influencia, solo que el diseño kelseniano concebía esa potestad o atribución, concentradamente en un solo tribunal y no en cabeza de todo juez.

El principio de supremacía constitucional deriva del principio democrático, puesto que la Constitución emana directamente del poder originario del pueblo. En general, puede decirse que su custodia corresponde a cualquier juez del Estado, puesto que los jueces aplican en primer lugar la Constitución, a la que están sometidos, de modo que todos sus actos y resoluciones están ligados y se corresponden con los términos (normas, principios, valores) constitucionales.

Pero la condición de intérprete supremo, de garante máximo o como se le llame en los diferentes países, se le atribuye a un órgano jurisdiccional –de ordinario especializado– en la cúspide del sistema, con la palabra final en materia de interpretación y aplicación de las normas, principios y valores constitucionales<sup>27</sup>.

## **Independencia judicial**

Precisamente con base en lo anterior, afirmamos que la justicia es un componente esencial del Estado democrático de derecho, al ostentar un elemento clave del control en relación

---

<sup>26</sup> Citado por HARO Ricardo. *El control de constitucionalidad comparado y el rol paradigmático de las Cortes y tribunales constitucionales*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Tomo I, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2004, p. 49.

<sup>27</sup> En el caso costarricense, por virtud de la reforma constitucional de 1989 (especialmente artículo 48), ello incluye los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el país.

con el ejercicio de funciones por parte de los poderes públicos (balances y contrapesos del sistema).

En ese sentido, la Constitución no puede ser ajena a la existencia de una justicia que cumpla con ese papel democrático. Es el poder que controla al poder, pero que por ello también debe estar consciente de ser un poder al servicio de la Constitución.

En los parámetros de la nueva democracia y del Estado de derecho, entonces, se requiere, por sobre todas las cosas, de una justicia que sea independiente, que cuente a su favor con un blindaje que la haga inmune a las ansias de influencia que de seguro tendrán muchos sectores, en el mundo del derecho público y en el mundo privado.

Esto es cada día más necesario, en la medida en que a los jueces, a las juezas o a la justicia se les trasladan con incesante periodicidad, nuevas responsabilidades y campos de competencia, ya que al decir de Antoine Garapón, todas las reformas en el mundo jurídico que se han intentado en los últimos treinta o cuarenta años han significado mayores competencias para los jueces y un aumento considerable de la significación del juez y el papel que cumple en la sociedad<sup>28</sup>.

Desde ese punto de vista, la justicia se ha convertido en el árbitro de todos los conflictos sociales o los más importantes, y también eso implica una actitud más consciente al asumir esos retos, porque por otra parte hoy, como nunca, el quehacer de los jueces y las juezas, forma parte del escrutinio puntual que se ejerce desde la sociedad sobre toda actividad de las autoridades públicas, y la persona juzgadora no escapa a tal escrutinio.

Si la independencia está en la cúspide de las buenas características que deben ostentar la justicia y los jueces, inmediatamente después y casi que como consecuencia, tenemos otra exigencia, como es la imparcialidad, lo que significa que el juez ejerza su función sin ninguna pasión o interés personal o directo, de conformidad con su condición de tercero supra partes.

Bajo los criterios de la Constitución, se requiere lo siguiente:

- Una justicia que sea transparente, que se otorgue de cara a las personas y que sea comprensible para estas.
- Una justicia eficiente, es decir, que se imparta sin dilaciones indebidas.
- Una justicia eficaz, para que las sentencias se cumplan y no sean meras piezas académicas.
- Una justicia proba (ética), es decir, a cargo de funcionarios que estén para servir a las personas y no para servirse de ellas.

---

<sup>28</sup> Cit. por LACOSTE Graciously, en *Los derechos de la persona frente a la Justicia*. Conferencia dictada dentro del seminario del mismo nombre, Centro de Estudios Judiciales para Centroamérica, Managua, 1996.

- Una justicia de calidad, técnicamente irreproachable, que dirima los conflictos tomando en cuenta las circunstancias fácticas, personales y el entorno de cada caso, y en la medida de lo posible, conjugando el derecho y la equidad.

Debe entenderse, pues, que para la Constitución no es indiferente el tipo de justicia que se brinda, la forma en que el Estado dispone los medios y recursos para hacerlo, particularmente en lo que corresponde a la independencia con que las juezas y los jueces cuentan y a la vigencia del debido proceso, como podremos ver a lo largo del curso, otorgando tutela efectiva y universal.

Esto, como se ha indicado, no se logra por decreto<sup>29</sup>. O al menos no es un asunto solo de *lege ferenda*.

No puede descartarse, claro, que para la construcción de una justicia a la manera en que la normativa constitucional la exige, los principios y valores que la inspiran, a lo mejor hay que trabajar en algunas reformas legales, pero de seguro mucho de lo que ha de hacerse descansa en el diseño de políticas, programas y actividades que, liderados por los jerarcas judiciales, conduzcan a contar con esa justicia democrática de que hablamos, accesible, en la medida de lo posible gratuita, eficiente, equitativa, transparente, proba (ética), razonable (proporcionada, motivada), responsable y con calidad técnica, conscientes de la carga conceptual e ideológica que ello implica y teniendo en cuenta que se trata de servir a las personas, respetando su dignidad, como objetivo final del sistema.

Porque no se puede lograr una justicia de ese carácter a base de buenas intenciones. Hay que pensarla y dedicarle tiempo a desarrollarla.

#### **1.4. La justicia como servicio**

En esta “nueva” cara de la justicia, con las notas distintivas que hemos enumerado, tiene mucho que ver el concepto de servicio que debe ostentar.

Desde el punto de vista histórico, se ha sostenido, incluso, que el ejercicio de la función jurisdiccional es anterior o previo al ejercicio de la función de producción normativa que luego desarrolló la sociedad.

A lo largo del tiempo, sin embargo, se ha considerado a la justicia como opaca, desconsiderada e irrespetuosa con las personas que tiene en frente suplicando por una solución a su conflicto. Desde esa perspectiva, la justicia se visualiza a sí misma como si hiciera un favor a la ciudadanía y no como si esta tuviera un derecho al servicio, que es hacia donde precisamente ahora se enfoca todo el esfuerzo de organización y disposición de la Administración de Justicia.

#### **¿Servicio a secas o servicio público?**

En este punto, seguimos la línea de pensamiento del magistrado constitucional de Costa Rica, D. Ernesto Jinesta, para quien deben distinguirse en el seno del Poder Judicial dos

---

<sup>29</sup> Véase en ese sentido, el parafraseo que se hace de la afirmación de Michael Crozier de que no se puede cambiar la sociedad por decreto, por parte de José Merino Jiménez, vocal del Consejo General del Poder Judicial de España, en *Una visión dinámica del Poder Judicial*. Conferencia dictada en San José, Costa Rica, s/f.



esferas bien delimitadas: por una parte, la función jurisdiccional, ejercida por jueces y magistrados, y por otra, el servicio público de la Administración de Justicia. Este último concepto, según esta tesis, está

**referido a los perfiles administrativos de la función jurisdiccional, tales como la organización y funcionamiento de los tribunales, la logística –avitallamiento y suministros–, el manejo, gestión o administración eficiente y eficaz de los despachos judiciales para evitar las dilaciones indebidas o injustificadas en la tramitación de las causas, la función administrativa ejercida por los órganos administrativos del Poder Judicial (v.gr. resoluciones administrativas de la Corte Plena, del Consejo Superior del Poder Judicial, del Tribunal de la Inspección Judicial, del Consejo de la Judicatura, del Consejo de Personal y, en general, de los diversos departamentos administrativos) [...]**<sup>30</sup>.

A mi modo de ver es un planteamiento correcto y aclara algunas reticencias que sobre el tema existen, ya que excluye de principio, para nuestra tranquilidad, que se pueda aplicar el mismo criterio al trabajo intelectual-jurisdiccional de la persona juzgadora, al que no puede encasillársele de la misma manera que a las otras actividades descritas.

Pero, aclarando puntualmente que lo excluido es la actividad jurisdiccional en sentido estricto, porque si por ejemplo, hablamos de “dilaciones indebidas” ocurridas en un proceso concreto, aun cuando no obedezcan a problemas administrativos específicos o a un mal funcionamiento del tribunal, sino que sean atribuibles específicamente a una actitud negligente o indolente de un juez o de una jueza que, con el expediente listo para la sentencia, lo mantiene intocado en su escritorio, *sine die*, violando todos los plazos procesales, sí estaría de por medio el aspecto del servicio público de justicia, por más que sea la jueza o el juez única y exclusivamente quien está causando la dilación, pues estamos hablando de la prestación anormal del servicio.

En Costa Rica, tanto el “Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas Usuarias del Sistema Judicial”, como el propio Código de Ética Judicial, aprobados por la Corte Suprema de Justicia, este desde 1995, disponen ya en su artículo primero que

**debe entenderse que la justicia es un servicio público y las personas tienen derecho a que se le brinde en los más altos niveles de oportunidad, probidad, eficiencia, transparencia, calidad y, especialmente, con respeto de quien acude en demanda de ella [...].**

Además, en relación con el concepto de acción, un constitucionalista como el mexicano Ignacio Burgoa indica que es el derecho que asiste a las personas para **“pedir el servicio público jurisdiccional”**<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> JINESTA LOBO Ernesto. *La responsabilidad del Estado juez*. Editorial Investigaciones Jurídicas, San José, 2004, p. 36.

<sup>31</sup> Cit por FLORES JUÁREZ Juan Francisco. *Constitución y justicia constitucional. Apuntamientos*. Publicación de la Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2005, p. 140.

Pero este tema no es pacífico y existe un criterio que, sin distanciarse del todo, ubica a la justicia como un servicio a secas. En ese sentido contrario, podemos señalar a quien sostiene que

**El Judicial se confirma como Poder al servicio de los ciudadanos, de los titulares de los derechos; presenta una dimensión instrumental, servicial que no lo configura, sin embargo, como servicio público como se ha encargado de demostrar Sáinz de Robles”<sup>32</sup>.**

Con la distinción que hemos hecho, respecto de “la parte” de la justicia que puede calificarse como servicio público, alejamos también un peligro –grave si se quiere– que se señala por quienes adversan esta tesis, en el sentido de que se confunda el servicio de Justicia con los servicios públicos ordinarios que, en la generalidad de los casos están a cargo del Poder Ejecutivo, y por tanto, están muy expuestos a vaivenes y hasta a modas presupuestarias y de recursos en sentido amplio.

### **Una nota de servicio público**

Por lo demás, incluso la justicia constitucional, potenciando el carácter reforzado en que debe prestarse el servicio de la Justicia, le ha reconocido sin reparo la condición de “servicio público”.

Así, a propósito de declarar con lugar una demanda de amparo promovida contra el Poder Judicial, por un ciudadano que se quejaba acerca del cierre de tribunales con competencias sensibles, durante los días cercanos a la Navidad, entre otros aspectos se indicó en la sentencia que la declaró con lugar:

**[...] No estamos ante un asunto de cantidad de días sino cualitativo y de principio. El servicio de los tribunales y del Poder Judicial sólo puede interrumpirse por causas graves y, en lo posible, con aviso previo suficiente. En todo caso, y para el caso de vacaciones debe respetarse el plan anual con los parámetros del artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Las razones de utilidad o conveniencia que fundamentan los acuerdos recurridos, señalados supra en el numeral 8, son de suyo graves y respetables, pero deben ceder ante la obligación constitucional, legal y de ética cívica que salvaguardan la continuidad en la prestación del servicio público. Comentario aparte merece la afirmación del señor Presidente de la Corte [...] que dice: “el nivel general de las labores decrece durante la segunda quincena de diciembre, pues en general la actividad económica decrece y los mismos empleados deciden atender actividades particulares que les impide rendir al mismo nivel que el resto del año. Con la medida, se permite que el servidor se concentre plenamente en ellas [...]” Esta apreciación refleja una conducta que implica un grave incumplimiento de deberes. No es aceptable para sustentar una decisión, pues vendría a reforzar el vicio en lugar de enfrentarlo y corregirlo. En síntesis: en el caso, es manifiesto que el cierre adicional obedece a razones de utilidad institucional que, en**

---

<sup>32</sup> MERINO JIMÉNEZ José, conferencia citada en *supra* nota 32

**criterio de la Sala, no autorizan una cuota adicional de sacrificio en detrimento del normal funcionamiento de las oficinas del Poder Judicial causando daño al soberano [...]³³.**

Como se desprende de la parte transcrita, esta sentencia recrimina directa y severamente al propio presidente del Poder Judicial, declarando inaceptable el hecho de que por mera conveniencia institucional, ese Poder afecte el servicio de la Justicia, descontinuándolo a placer, con daño para el usuario o el ciudadano, quien a los ojos de los jueces constitucionales asume la condición y el carácter de “soberano”.

Pero, concluyendo, ya sea que se considere “servicio” o “servicio público”, sobre lo que no pretendemos dar un criterio definitivo, quedan al menos planteadas las matizaciones que se ofrecen en este punto. Lo que sí está claro es que hoy debemos entender que las personas tienen derecho a que la justicia las atienda y las atienda bien, con todas las garantías, como titulares de derechos y no como “meros beneficiarios”, a la manera de una liberalidad social de parte del Estado.

Sería, entonces, inadmisibile en estos tiempos que los funcionarios judiciales y jueces (más aún), sean personas que ignoren la misión de la justicia, o conociéndola sean **“indiferentes a su misión, rutinarios, al estilo de mediocres funcionarios públicos”³⁴.**

### **1.5. Acceso a la Justicia³⁵**

Estamos conscientes de que ha habido discusión, cuando se habla de “acceso a la Justicia”, en si estamos en presencia de un derecho o de un servicio³⁶. Por lo que ya llevamos adelantado en nuestro desarrollo, creemos que una posición no excluye a la otra y que, por el contrario, hay que tenerlas a ambas como complementarias. Claro que, como también trataremos de hacerlo constar en el momento apropiado, el acceso a la justicia es un derecho fundamental y, por tanto, es exigible a través de mecanismos legales o legal-procesales *ad hoc*.

Catalogado, además, como derecho instrumental, se llega a considerar, con perdón de la licencia, derecho fundamentalísimo, a la manera del primer derecho fundamental que las personas tienen, en tanto que está al servicio de la garantía y protección de los demás derechos de goce³⁷. Funge a manera de una garantía para la eficacia de estos.

---

³³ Sentencia de la Sala Constitucional n.º 2006/00404, de las 17:26 horas del 24 de enero de 2006 y la cita de otra sentencia precedente sobre el mismo tema, número 2001/12320. Considerando (fundamento jurídico) V.

³⁴ BATES Luis. *Comentarios a los discursos del expresidente de la Corte Suprema de Justicia de Chile, Rafael Retamal López*. Ministerio de Justicia, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2003.

³⁵ Está implícito que el término “justicia”, con el cual trabajamos el curso, alude a la justicia formal del Estado y no cualquier otra acepción que se pueda tener, dado que es más apropiado para la finalidad de un curso sobre políticas públicas sobre la justicia, esto, sin perjuicio de que si el desarrollo lo requiriera, se comente puntualmente sobre otros tipos de justicia.

³⁶ En la investigación sobre “Acceso a la Justicia y equidad, estudio en siete países de América Latina”, ya citado, hay una amplia reseña acerca de la discusión que sobre esa cuestión hubo en los foros que se celebraron en los diferentes países (*supra* nota 2).

³⁷ BREWER-CARÍAS Allan R. Seminario de la Sala Constitucional de Costa Rica. San José, 1992.

Eso es así, puesto que de nada valdría la consagración de derechos en diversos instrumentos jurídicos, si no se acompañaran de una garantía de efectividad, y la garantía jurisdiccional es la idónea para el caso, como ya se ha expresado. En palabras de H. L. Hart, “los derechos valen lo que sus garantías”.

Pero, en paralelo, su despliegue y prestación deben venir acompañados de los medios – materiales, humanos– idóneos para ello.

### **Existencia de un sistema procesal idóneo**

Es un prolegómeno señalar que así como el Estado asumió la potestad-deber de la producción normativa, complementariamente se ha reservado garantizar que esa normativa sea cumplida y, en su caso, reparar cualquier violación que se produzca. Como consecuencia de abolir la justicia por mano propia, **“El Estado asume la defensa de los derechos que consagra”<sup>38</sup>**.

Y precisamente por ello, Couture, el recordado procesalista uruguayo, nos decía: **“el proceso (jurisdiccional) es, por sí mismo, un instrumento de tutela del derecho”<sup>39</sup>**.

Ahora bien, cuando hacemos referencia a un derecho de acceso a la justicia, lo hacemos en un sentido incluso más amplio que el de acceso a la jurisdicción, porque empieza por el derecho a que el Estado arbitre un sistema de justicia apropiado para cumplir con el fin constitucionalmente a su cargo, en el momento en que vayamos a acudir a él; pero termina más allá de la sentencia que se dicte, con el derecho a la eficacia material de esa sentencia, por lo demás, haciendo uso o requiriendo el uso de la Fuerza Pública si fuera necesario para tal propósito.

Ante el monopolio de la fuerza que se reserva el Estado, las personas tienen derecho a la existencia, suficiencia y eficacia de un sistema judicial o procesal idóneo, al cual acudir cuando sus derechos o intereses se vean amenazados o violados por terceros, con lo cual el derecho de accionar se convierte, tal vez, en la más importante vertiente o manifestación del derecho de petición.

El sistema judicial o procesal, a la vez, debe estar constituido por un conjunto de mecanismos idóneos para ejercer la función jurisdiccional del Estado, la cual consiste en declarar el derecho controvertido o restablecer el violado, lo cual significa aplicar e interpretar la normativa jurídica a los casos concretos.

Ha de ser un sistema judicial que permita el acceso *universal*, primero, en tanto no haya materias o actos inunes o no justiciables, aunque con diferentes vías de acceso (diversidad de procesos) y, por tanto, con diferentes tipos de resolución y sus respectivos efectos jurídicos. Es algo similar a lo que con una hermosa frase la Constitución Política de Guatemala dispone, en el sentido de que **“no hay ámbito que no sea susceptible de**

---

<sup>38</sup> Cordón Moreno, Faustino. *El derecho a obtener tutela judicial efectiva*. En Derechos procesales fundamentales. Consejo General del Poder Judicial, Escuela Judicial, Manuales de Formación Continuada. Madrid, 2004, p. 215.

<sup>39</sup> COUTURE Eduardo J. *Fundamentos del derecho procesal civil*. Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1987, p. 148.

**amparo**<sup>40</sup>; y segundo, también hablamos de un sistema *universal*, en cuanto que el acceso a la justicia debe garantizarse para todos, con independencia de la edad, color, sexo, nacionalidad, ideología, religión, origen o cualquier otra condición social de quienes acudan en demanda del servicio<sup>41</sup>.

No podríamos pecar de ingenuos, porque lo anterior, que se dice fácil, en la praxis puede ir por otro rumbo.

De lo que se trata, como seguramente vamos a afirmar en diferentes pasajes del curso, es que tengamos conciencia de la necesidad de mejorar la actitud y la disposición de todo el sistema judicial a prestar el servicio sin discriminar de ninguna forma, conscientes también de que hay que trabajar contra las desigualdades que se dan en la sociedad, de manera que la equidad debe entrar en juego

**cuando se considera que la justicia no puede reproducir o magnificar las desigualdades y de oportunidad que dominan buena parte de las sociedades latinoamericanas. Si se comparte la convicción de que hay una “justicia” de la justicia, la consecuencia es clara: las desigualdades de hecho no deben incidir en la oportunidad ni en la calidad de la justicia**<sup>42</sup>.

No solo así, sino que dado que esas desigualdades fácticas incidirían negativamente en las personas, el sistema judicial debe acompañar medidas que mitiguen las diferencias de poder, entre unos y otros.

Teniendo en cuenta, además, un dato de la realidad y es que podría ser que lo que hagamos, aun siendo todo lo bueno, en el sentido de mejorar el acceso a la justicia y la eficiencia o eficacia con que deben desempeñarse los servicios de justicia, estamos ante una tarea si se quiere, difícil de alcanzar, pues siempre habrá más por hacer.

En tal dirección Héctor Fix-Fierro certeramente indica que **“la justicia es un horizonte y no solo un objetivo”**; siempre habrá metas por delante que, cuando se cumplan, impondrán la programación y el respectivo cumplimiento de otras y así sucesivamente, puesto que también la dinámica social irá requiriendo ajustes y modificaciones a lo que en un momento determinado hayamos creído que satisface un específico aspecto del servicio.

Por otra parte, expertos que han investigado en el campo de los sistemas judiciales advierten que no siempre se toman decisiones –políticas– con base en datos o cifras ciertas, para encontrar las apropiadas propuestas de solución, lo que da al traste con los propósitos que se tenían.

Por tratarse México de un país de organización federal, o lo que es igual, con justicia de los estados componentes individualmente hablando y con justicia a nivel federal, y también por ser un país de enormes dimensiones territoriales y poblacionales, resulta interesante y

---

<sup>40</sup> Artículo 265 de la Constitución de la República de Guatemala, del 31 de mayo de 1985

<sup>41</sup> En relación con estos aspectos, remitimos al conveniente (¿necesario?) examen de la importante sentencia sobre el debido proceso, de la Sala Constitucional de Costa Rica, número 1739/1992, del 1 de julio de 1992.

<sup>42</sup> Op cit de *Acceso a la Justicia y equidad*. Estudio en siete países de América Latina, p. 26.

llamativo el señalamiento que Gustavo Fondevila formula, en el sentido de que en ese país no se conocen con exactitud, entre otras muchas cosas que cita, **“la demora, el costo, la complejidad y la calidad del servicio del sistema de justicia, las razones de estos problemas, las distintas formas que adquieren –por ejemplo, costos directos, indirectos, por pérdidas de jornada laboral, impuestos judiciales (tasas), viajes, costo de representación privada, etc. [...]”**<sup>43</sup>.

Eso, obviamente, limita o debilita las acciones que se tomen o puedan tomar. Se podría afirmar, incluso, que limitaría y hasta podría impedir el diseño de políticas públicas apropiadas.

### **Inversión pública urgente en este campo**

Todo esto nos indica que la tarea, por inmensa que se piense o se crea, es, como lo apuntan todos los estudiosos de estos temas, **“un objetivo urgente y prioritario de la acción política”**<sup>44</sup>.

Pese a que la cita transanterior nos parece válida en términos generales, o tal vez, por eso mismo, hay que precisar que los Poderes Judiciales tendrán que dar pasos fundados para empezar por conocerse a sí mismos, verse hacia adentro, para descifrar lo que hacen y cómo lo hacen; para saber cuáles son sus debilidades o deficiencias y de esa manera empezar la construcción de un cambio de imagen en procura de un cambio en la percepción que de ellos se tiene, que es ni más ni menos que un cambio en la estrategia de trabajo y de contacto con la persona usuaria.

Un tema que a nosotros nos parece de señalada importancia (aunque no corresponda desarrollarlo en estas notas) es el de la inversión en la educación de jueces, juezas y personal judicial clave –formación inicial y educación continua–, que en los hechos resulta ser una pieza esencial de todo el engranaje de cambio que viene realizándose en los Poderes Judiciales.

Pero en este aspecto tan específico, se requiere adentrarse en los temas que incidan en el mejoramiento directo de la justicia, para lo cual también hay que saber qué ha fallado en el pasado, qué medios se pueden utilizar para superar esas fallas y cómo, finalmente, se mide el impacto que la educación judicial tenga sobre la realidad operativa de ese personal – profesional o no- debidamente formado.

A pesar de esa “señalada importancia” que nosotros le reconocemos a la educación judicial, es frecuente encontrar que en esta materia los Poderes Judiciales actúan asistemáticamente, acientíficamente, con bastante descuido y desidia, como si los conocimientos, las habilidades para el desempeño del cargo, o el tema mismo de la actitud, la forma de actuar y de ser de la persona juzgadora o del secretario o secretaria de un tribunal fueran temas triviales o vinieran incorporados al ADN de cada cual.

---

<sup>43</sup> FONDEVILA Gustavo. *La cara amable de la justicia. Los tribunales de familia en el Distrito Federal*. En “Reforma Judicial”. Revista Mexicana de Justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma (UNAM), México, juliodiciembre 2007, p. 76.

<sup>44</sup> MERINO JIMÉNEZ José, conf. cit., *supra* notas 32 y 36.

Un estudio realizado en Centroamérica para el 2000, en cuanto atañe a la formación continuada que se ofrece en Costa Rica a la planta judicial, por decirlo de ese modo, indica que **“obedece a razones conyunturales y oportunistas y no a una planificación de exigencias y contenidos sostenibles”**<sup>45</sup>.

Por eso mismo, debe reiterarse que, si de lo que se trata es de recomponer la percepción negativa de opinión con que han cargado los sistemas judiciales y de lo cual escapan pocos en nuestro entorno, en el citado, como en otros campos a los que haremos referencia, se requiere que trabajen con base en políticas que tengan una justificación objetiva y una base de conocimiento sólida<sup>46</sup>.

Ahora bien, continuando con el tema de este acápite, el derecho de acceso a la justicia, como bien señala Pedro Jover, es un verdadero derecho de crédito, y con cita del profesor Miguel Ángel Aparicio, agrega que **“la actividad prestacional de los poderes públicos forma parte del núcleo del propio derecho fundamental constitucionalmente consagrado”**, con lo cual queda configurado **“un derecho a la organización de la justicia”** en favor de las personas<sup>47</sup>.

Por eso nos parecía importante mencionar al inicio de este acápite, que también el aspecto de organización, de la disposición o vocación del Estado, a través del Poder Judicial para otorgar tutela judicial a las personas es un derecho en sí mismo y no una concesión graciosa, y por tanto, a disposición discrecional. Pero es un derecho de composición múltiple, si pudiera decirse. Un derecho “matriz” que se descompone a su vez en otros derechos y garantías, de los que constituye el género. Basta leer algunas disposiciones constitucionales, como el artículo 24.1 de la Constitución española, o en artículo 41 de la Constitución Política costarricense, para darse cuenta de la deliberada extensión que quiso exhibir el constituyente en materia de garantías procesales, al punto de que algunos autores califican a la “tutela judicial” o al “debido proceso”, según sea el caso, como una supergarantía.

---

<sup>45</sup> “Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica. Capítulo Costa Rica”. Asociación Catalana de Profesionales para la Cooperación, Jueces para la Democracia, Generalidad de Cataluña y Unión Europea. San José, 2000, p. 21.

<sup>46</sup> Es justo decir que algunos países, incluso Costa Rica, han dado pasos en ese sentido, pero han sido con retraso y, en algunos casos, tímidos. En concreto, puede decirse que nuestro país no tuvo sino hasta el 2010 un programa de formación inicial para acceder a la judicatura. Pero es tan reciente que habrá que esperar a evaluar con qué acierto se ha diseñado el programa y cómo la Escuela Judicial lo ha llevado adelante. Lo cierto es que no se nota un gran entusiasmo por profundizar en ese campo, ya que la tradición ha implicado sistemas de nombramiento muy poco serios, en los que han prevalecido criterios subjetivos más que los objetivos para establecer la idoneidad de las personas aspirantes, aparte de que la enseñanza universitaria del Derecho, ya de por sí, en términos generales, ha venido en declive.

<sup>47</sup> JOVER PRESA Pedro. “El derecho a la organización de la justicia: aspectos prestacionales de la tutela judicial en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional Español”, en Constitución y Justicia Constitucional. Jornadas de Derecho Constitucional en Centroamérica. Consell Consultiu y Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya y Centro de Estudios y Formación Constitucional Centroamericano.

Barcelona, 2008, p. 189



Gimeno Sendra, comentando la situación española, indica que

**pareciera como si el legislador constituyente hubiera tenido una obsesión en que nuestros Tribunales sean escrupulosos en el cumplimiento de todas las garantías procesales, enunciando expresamente la práctica totalidad de las mismas, pero permitiendo al propio tiempo también que, si alguna de ellas no estuviera expresamente establecida en el catálogo de derechos del artículo 24, pueda invocarse su aplicación al amparo de esta formulación genérica [...]**<sup>48</sup>.

La Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el ámbito judicial Iberoamericano específicamente contempla como un derecho fundamental de las personas, el **“tener acceso a una justicia independiente, imparcial, transparente, responsable, eficiente, eficaz y equitativa [...]**”<sup>49</sup>.

Puede entenderse, entonces, que la inclusión de los elementos que califican a esta justicia óptima está destinada a ofrecer lo que nosotros llamaremos un tanto arbitrariamente **“tutela judicial plena”**, no es para nada casual y así viene prevista la tutela judicial efectiva, en los términos de la Constitución española, artículo 24, o la justicia pronta y cumplida del artículo 41 de la Constitución costarricense, según reseñábamos. Es decir, hay una intencionalidad en obtener un producto final, valga el término, que satisfaga los máximos estándares de calidad.

Esas notas o exigencias que hemos venido exponiendo nos permiten entender que se está accediendo a una verdadera justicia y no a un remedo de ella.

Pero estos criterios no han surgido súbitamente, de la noche al día, sino que se han ido perfilando poco a poco, en un **“proceso acumulativo”**, para utilizar la feliz expresión de Pablo Lucas Verdú, si bien aplicada a la evolución constitucional histórica. De lo que no hay duda es que se irá a más en materia de exigencias para la justicia y el diseño o concepción de los últimos documentos surgidos en esta materia, como veremos en uno de los incisos de este acápite que así lo denotan.

Ese ha sido el comportamiento histórico de nuestras sociedades que por cierto no ha estado exento de polémica, como lo deseamos patentizar con lo que el profesor Pérez Royo nos refiere:

**Los derechos fundamentales son derechos naturales constitucionalizados democráticamente. Son, por lo tanto, al mismo tiempo expresión de la *naturaleza humana* y de la *técnica del hombre*, esto es, *naturales* y *artificiales*. Ese es el camino que ha recorrido en el continente europeo desde finales del Siglo XVIII hasta nuestros días. El propio carácter de los derechos como derechos “naturales” ha sido en determinados**

---

<sup>48</sup> GIMENO SENDRA Vicente. “El derecho a un proceso “administrativo” con todas las garantías”. En Libro Homenaje al profesor Eduardo Ortiz Ortiz. Universidad Autónoma de Centroamérica-Colegio Santo Tomás de Aquino, 1994, p. 45.

<sup>49</sup> Documento aprobado en la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Cancún, México, en el 2002.

momentos un obstáculo para su reconocimiento constitucional. Por dos motivos distintos: 1º, porque haciendo uso del conocido aforismo *enumeratio ergo limitatio*, se llegó a considerar que su inclusión en la Constitución podría suponer una restricción en lugar de una ampliación o una garantía de la esfera de los derechos individuales. Fue la argumentación inicial de los Federalistas americanos, para quienes una enumeración precisa de los derechos en la Constitución podría ser peligrosa, “en la medida en que podría suponer que todo derecho no incluido” en la misma “quedaría a disposición del gobierno”. 2º. Porque los derechos “naturales”, por el simple hecho de serlo, eran tan obvios, que no se entendía que hubiera que poner por escrito lo que era evidente y tenía por tanto que estar por encima de toda discusión [...] ya que especificar que los hombres tienen derecho a la vida, a la libertad personal e ideológica, etc, es como poner en la Constitución que todos los hombres tienen dos ojos, dos manos, etc. La inclusión de los derechos en la Constitución, en lugar de ser un indicador de progreso y civilización, es un síntoma de barbarie. El curso de los acontecimientos históricos ha venido a demostrar más allá de toda duda que quienes se oponían de esta manera a la constitucionalización de los derechos, no tenían razón. Ni la constitucionalización ha supuesto una limitación de los derechos naturales, ni era tan risible y supérfluo consignar los derechos en la Constitución, como si el respeto a los mismos estuviera asegurado de manera definitiva. Al contrario. *La constitucionalización de los derechos ha sido un instrumento de “ampliación” de los originarios derechos naturales del hombre. No se ha ido a menos, sino a más, como la comparación de los textos constitucionales de finales del XVIII y del XIX y los de hoy pone de manifiesto*<sup>50</sup>.

Habrán tal vez límites también “naturales” para dar servicio óptimo de tutela a las personas, constituidos por la capacidad económica de que dispone o con que un Estado cuenta para ir atendiendo todas las expectativas en materia de servicio, porque aunque no en todos los componentes, como lo vamos a señalar en capítulos posteriores, en donde pueda privar el elemento personal (“human ware”, como algunos dicen). Lo cierto es que en los que esté implicada obra material, los recursos financieros son decisivos. Y deben utilizarse con estrictos criterios, tratando de maximizar los resultados.

Lo podemos encontrar crudamente señalado en un informe anual de labores judiciales:

**El incremento de la demanda de servicios nos ha puesto de relieve que la infraestructura y los recursos que se tienen para hacer frente a la alta litigiosidad no son suficientes y evidencian desde todo punto de vista y confirman las opiniones de la sociedad de que la justicia es lenta, no es oportuna, presenta dificultades en su acceso, origina mala atención**

---

<sup>50</sup> PÉREZ ROYO Javier. *Curso de derecho constitucional*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Octava Edición, Madrid, 2002, p. 265.

**al usuario, falta de compromiso con el desarrollo social, político y económico y que por ser lenta (se) dilapidan recursos que bien pueden ser utilizados en otros usos [...]**<sup>51</sup>.

### **Número de jueces y juezas**

Ciertos datos nos podrían orientar en la búsqueda de descubrir si un Poder Judicial (el Estado) está tomando en serio la función jurisdiccional, disponiendo para ello los recursos necesarios.

El primero al que deseamos referirnos es al número de jueces y juezas que tiene en servicio.

Costa Rica, por ejemplo, contaba en 1999 con 16 jueces por cada cien mil habitantes. Esa cifra se podía comparar con la de la República Oriental del Uruguay que para 1994 contaba con 13 jueces por igual número de habitantes, según había referido el Dr. Luis Toruelo, presidente de la Corte Suprema de ese país en ese año<sup>52</sup>.

Claro está, los datos pueden variar de un año a otro, incluso habría que considerar la incidencia que podría tener al respecto la cultura legal –o cultura general– de cada país para saber si se puede hablar *vis a vis* del tema, o hay que matizarlo.

Pero también puede haber alguna relatividad en el manejo de este rubro, porque no necesariamente contar con más jueces y juezas significaría ofrecer un mejor servicio.

Sobre esta cuestión, nos el Prof. Blankenburg indica que una sociedad tan poco litigiosa, como la japonesa, en la que el litigio prácticamente se considera una patología, es natural que solamente disponga de dos jueces por cada cien mil habitantes, mientras que Italia contaría con 11 y Alemania con 28<sup>53</sup>.

La actitud que en Oriente se tiene frente al litigio es una regla más o menos general, y es acorde con la forma de entender la vida social en esa región del mundo. De allí se explica que Mahatma Gandhi afirmara que el litigio no era el mejor camino para alcanzar la paz, ya que en su opinión “es demasiado destructivo”<sup>54</sup>. Y más de mil años atrás, Confucio había señalado que lo importante no era que los hombres ganaran juicios, sino que no llegaran a tenerlos.

Seguramente, cuanto más cerca nos ubiquemos al Occidente del mundo y más cerca de nuestro tiempo estemos, vamos a encontrar más cultura de la litigiosidad. Al menos en el mundo cultural de influencia latina, esa parecería ser la regla.

Alejandro Maldonado expone sobre este tema, relacionado con el criterio que Platón exponía en uno de sus diálogos:

---

<sup>51</sup> MORA MORA Luis P. *Informe de Labores 2005*. Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica, marzo de 2006, p. 47.

<sup>52</sup> Vid. *Código de Ética Judicial de Costa Rica*. Introducción a cargo de Luis Paulino Mora y Luis Fernando Solano. Departamento de Publicaciones e Impresos del Poder Judicial, San José, 2000.

<sup>53</sup> BLANKENBURG Erhard. *Legal Cultures Compared*. En *Disputes and Litigation*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati, 1992, p. 19. Se trata, eso sí, de datos que corresponden a 1984.

<sup>54</sup> En su escrito “Seven Steps to Global Change”.

**Lo cierto es que la sociedad se impacienta por la tardanza y la demora y, aunque en los diálogos platónicos, cabalmente en *“La República, o de la Justicia”*, se hace notar la suspicacia de Sócrates respecto de la salud de una ciudad que precisa de muchos tribunales y muchas curanderías, fácil es acotar que vale más que una comunidad acuda a los jueces antes que procurarse medios festinados para resolver sus controversias y pleitos<sup>87</sup>.**

Sin embargo, despreocuparse en cuanto al hecho de que la gente acuda a los tribunales, de manera abusiva, también tiene la consecuencia de que esas controversias que se llevan ante las personas juzgadoras no sean resueltas en tiempo razonable. Esta cuestión es, si se quiere, el problema más acusado que la Justicia experimenta y sobre lo cual más reproche se formula desde la sociedad civil.

Aparte de lo anterior, también se presenta el fenómeno generalizado que apuntábamos recién y que implica un reto y un riesgo importante para la Justicia, ya que como Antoine Garapon señala:

**El derecho se ha convertido el nuevo lenguaje con el que se formulan las demandas políticas que, decepcionadas por un Estado en retirada, se dirigen masivamente a la justicia<sup>88</sup>.**

Los jueces y las juezas se encuentran, entonces, convertidos, por virtud de esa demanda social, según el mismo autor lo explica, en **“los guardianes de las promesas democráticas no satisfechas”<sup>89</sup>.**

No obstante, esto puede tenerse como un dato de la realidad, y seguramente bien descrito y estudiado para la situación en Europa o en Francia en especial, Fix-Fierro nos señala que, para el caso de América Latina, la información sobre la litigiosidad y sus consecuencias es muy fragmentaria, y agrega una observación que puede resultar interesante y es que incluso, aun cuando los estudios existan,

**por lo común no se basan en un enfoque comparativo, es decir, no establecen, para efectos de explicación, una relación entre la litigiosidad y otras variables sociales y jurídicas significativas, o bien, no logran identificar una “explosión de los litigios” en el sentido apuntado anteriormente<sup>90</sup>.**

A lo mejor sea frecuente en el entorno de nuestra región geográfica, y planteamos esto únicamente como una posible hipótesis de trabajo, aprovechable como resultado de este curso, pero con conocimiento más de cerca del caso de Costa Rica, y es el hecho de que una de las luchas en lo interno del Poder Judicial en la elaboración del proyecto presupuesto, año a año, tiene que ver con la creación de nuevas plazas para jueces y juezas, ya sea porque se acusa un creciente rezago en la resolución de casos (por ejemplo en la materia laboral, o en materia de familia), por recientes reformas que se han introducido a este tipo de tribunales, o para atender nuevas jurisdicciones, como es el caso de la violencia doméstica.

En Costa Rica, precisamente para el año 2000, se incluyeron 100 nuevas plazas de juez en el presupuesto, no solo para atender las demandas desbordadas de Justicia, sino para poder

darles a estos nuevos jueces y juezas una formación más completa que la que habían tenido los que ya estaban en servicio; es decir, pensando en una mejora de la Justicia en un doble sentido, cuantitativo y cualitativo.

Pero de lo “pensado” a lo “experimentado” puede haber un gran trecho y no se ha podido constatar, o no existe evidencia clara sobre si el aumento de jueces y juezas va en relación directa con un mejoramiento de los índices de desempeño de los tribunales, en relación con una mayor satisfacción de las personas ligadas al funcionamiento de los tribunales.

87 MALDONADO AGUIRRE Alejandro. *Jurisdicción de la política y del poder*. Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2006, p. 11.

88 BEGNÉ GUERRA Cristina. *Jueces y democracia en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma (UNAM), México, D. F., 2007, p. 120.

89 Begné, op. cit., p. 119.

90 FIX-FIERRO Héctor. *Tribunales, Justicia y Eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*. Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 2006, p. 17.

Utilizando de nuevo la experiencia de Costa Rica, concretamente, por Constitución Política, es la Asamblea Legislativa la que crea juzgados y tribunales, y eso tiene consecuencias en relación con los criterios que se utilizan para la creación de nuevos tribunales, no siempre acordes con las necesidades reales de una determinada población o región del país, sino tal vez por la decisión de un diputado o un grupo de ellos que desean cumplir con una promesa de tipo político.

Se presenta ese tipo de contradicción. Y para solventar entonces esa falta de atribuciones para crear tribunales donde técnicamente se requieran, durante mucho tiempo, la Corte Suprema de Justicia ha creado o más bien, ha agregado “secciones” a un tribunal que ya existe, o en el caso de juzgados unipersonales, a asignar lo que se ha llamado “conjueces” (¿más propio “co jueces”?), pero el tiempo llega a indicar que duplicar a los jueces y las juezas en un tribunal específico no implica duplicación del número de sentencias dictadas, o asuntos concluidos, de modo que también se dan inconsistencias entre número de jueces y eficiencia. Incluso, hasta emergen conflictos interpersonales, en el sentido de que el juez más antiguo considera que al nuevo le corresponde hacer el mayor esfuerzo por acelerar la productividad del tribunal y él lo toma como un respiro en sus tareas. Es algo para meditar, por la discrepancia entre el objetivo a cumplir y el resultado obtenido.

Pero en cuanto a la relatividad de este tema, también resulta interesante otro cuestionamiento que se hace en relación con el número de jueces, y es que se acostumbra únicamente mencionar el número total de jueces y juezas en relación con la población de un país, como si todas las personas juzgadoras ejercieran competencia en todas las jurisdicciones, sin tomar en cuenta su especialización y si la distribución por ramos jurisdiccionales es adecuada o no a las necesidades de un Estado. Esto puede ser muy aleccionador.

Por ejemplo, en una charla ofrecida dentro de un amplio seminario dedicado al papel que la Procuraduría General de la República tiene en los procesos contencioso-administrativos y en los procesos constitucionales, el profesor Agustín Gordillo señalaba:

**Ustedes (en Costa Rica) están muy bien, pues he escuchado que cuentan con 1 juez contencioso administrativo por cada 300.000 habitantes, porque en Argentina la relación es de 1 juez por cada millón de habitantes. En contraposición a un cantón de Suiza que cuenta con 36 magistrados para 400.000 habitantes[...]<sup>55</sup>.**

Lo interesante de esto es que entonces estaríamos en presencia de jurisdicciones que manejan materias muy sensibles y que posiblemente requieran reforzamientos urgentes, como el profesor Gordillo afirma.

Recordemos que la jurisdicción contencioso administrativa tiene como objetivo el control de la legalidad de la actuación administrativa, con lo que esto implica, de modo que hasta podría interpretarse que un Estado que desatiende una jurisdicción tan importante para los administrados (ciudadanos) cuando son afectados por actuaciones ilegales del Estado, las administraciones públicas en general y sus funcionarios, no está cumpliendo bien con la función de control que le corresponde en la división de funciones, dentro del Estado constitucional y democrático de derecho, tal como es exigido hoy.

¿Y qué podríamos indicar sobre la situación más complicada, si pudiera decirse, en que están los Estados que a este momento no cuentan con una jurisdicción contencioso administrativa, al poder estarse generando espacios de impunidad, al no estar debidamente atendida la demanda social en este campo, aunque en otras jurisdicciones estuvieran bien?

### **Planta física**

La planta física adquiere cada día más relevancia. En el pasado, los tribunales o cortes supremas, radicados en las capitales del país, eran los que contaban con un edificio, si no era funcional, al menos tenía la imagen (símbolo) para alojar las altas cortes, en tanto cabeza de uno de los Poderes del Estado.

Pero no necesariamente se demostraba ese mismo cuidado en el resto de juzgados y tribunales a lo largo y ancho de los países. Incluso, en casos extremos, algún juzgado había sido desalojado de las instalaciones privadas que ocupaba y terminaba impartándose justicia en el parque del pueblo<sup>56</sup>. El juez terminaba trabajando en condiciones precarias y los usuarios soportando un deterioro del servicio.

Claro que estamos al tanto de la leyenda de Luis IX, rey de Francia, de quien se dice que impartía justicia bajo un árbol, pero sabemos lo que significaba en esos tiempos el impartir “justicia”; no obstante la santidad que también se le atribuye a este monarca.

En Nicaragua, casualmente, con la colaboración internacional, a nivel de poblaciones rurales se ejecutó un programa de construcción de edificios dedicados al servicio de justicia prestado por el juzgado. La nota especial de este programa es que las construcciones realizadas incluían el espacio para los servicios administrativos de la oficina; pero también

---

<sup>55</sup> GORDILLO Agustín. *Delimitación entre las jurisdicciones constitucional y administrativa*. Seminario realizado en San José, Costa Rica, año 2000.

<sup>56</sup> Situación relatada por quien entonces era presidente de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, el Dr. Orlando Trejos Somarribas en la sesión del Consejo Judicial Centroamericano, celebrada en San José, noviembre de 2001.

otro espacio que sirviera como la vivienda del juez. Se trató de edificios de un diseño elemental, nada ostentoso, pero al menos para otorgarle cierta dignidad a la función y satisfacer una demanda social muy sentida.

Hoy, se entiende que el tipo de edificación que se realice para alojar tribunales debe reunir unos requisitos básicos en diferentes sentidos: a) para que los funcionarios mismos puedan desempeñarse apropiadamente, utilizando para ello incluso criterios o estándares de salud ocupacional; b) de la misma manera, que facilite la comunicación entre la administración del servicio de justicia y la persona usuaria, empezando por facilidades de acceso (rampas para discapacitados, ascensores), servicios de información, orientación y rotulación visible sobre los diferentes servicios y oficinas que el edificio aloja; c) oficinas de recepción de documentos, de notificación, etc.; d) cada juzgado o tribunal, considerado individualmente, deberá contar con un sitio apropiado para los usuarios que esperan, con asientos cómodos, con amplia visibilidad hacia el interior de la oficina, de modo que y la persona usuaria de hecho funge como vigilante *ad hoc* de los movimientos que se dan en lo interno de la oficina judicial, pudiendo detectar irregularidades o actuaciones inconvenientes del personal judicial; f) ha de ser un espacio funcional, en el sentido de que el usuario también pueda ser localizado fácilmente si es requerido para alguna actividad (audiencia, juicio); g) también se ha expresado seriamente, aunque a modo de discusión preliminar, la necesidad de que las edificaciones judiciales puedan cumplir alguna función a favor de la comunidad donde se asientan, por ejemplo, para que se utilicen las salas de debate en horas nocturnas para actividades de interés comunal, previa calificación del interés público o local, y bajo reglas estrictas de seguridad.

Vale mencionar aquí una preocupación que surge a raíz de algunas de las recientes reformas judiciales, en tanto que concentran en grandes edificios a tribunales y funcionarios que otrora prestaban sus servicios en diferentes comunidades periféricas, perdiéndose un elemento que siempre ha sido importante para los habitantes de pequeñas poblaciones, como son la presencia, accesibilidad y la visibilidad misma de los jueces, las juezas y de los tribunales, que ha sido a la vez causa de una sensación de seguridad para esas personas y aprecio hacia la representación física de la justicia; pero que también podría causar mayor compromiso para el juez, que no queda diluido ni oculto a los usuarios del sistema en esas grandes moles de concreto en que ahora se están alojando.

En la búsqueda de una economía de escala, tal vez los Poderes Judiciales deriven hacia la pérdida de eso que en el pasado cercano bien podría llamarse “justicia de proximidad”. Una pérdida que podría ser importante, pero tal vez en este momento falte tiempo para poder evaluar con buena distancia temporal los cambios operados y lo provechoso que hayan sido o no.

Nada despreciable a considerar, en lo que tiene que este tipo de mega organización, es que también ha presentado problemas operativos, ya no solo para la persona usuaria, sino también para los mismos funcionarios, porque implica un cambio radical de la organización de los servicios, y en algunas ocasiones, han requerido “fusionar” en un solo tribunal a diferentes oficinas de origen, de modo intempestivo, sin la preparación (capacitación) adecuada, de manera que se presentan disfuncionalidades que atentan contra el servicio público. Se trata, en algunos casos, de tribunales que cuentan con 20, 30 o más jueces, o con 40 o más funcionarios, y no siempre se ejecuta pacíficamente la división del trabajo.



Esta es una cuestión, pues, que merece pensarse una y otra vez, y planificarse debidamente para evitar resultados contradictorios con lo que se pretendía lograr.

En general, para el caso de Costa Rica, en el resumen ejecutivo de la Reforma Judicial 1998-2002, según Javier Llobet refiere, en la encuesta realizada con una escala de 1 a 5, en que 1 significaba “muy mala” y 5 “muy buena”, la percepción sobre el cambio o reforma que los jueces expresaron fue de 3.2. A su vez, la de los abogados litigantes fue de 2.2, y la realizada a las partes litigantes de 2.7. El promedio fue de 2.7, es decir, regular.

La cita de Llobet termina afirmando: **“Se concluyó que no había mejorado en el período 1998-2002 la calidad de la atención a los usuarios”<sup>57</sup>.**

Como apuntábamos líneas atrás, el número de jueces por cien mil habitantes, como parámetro, por sí mismo no nos puede permitir conclusiones, pero indudablemente hay algo que sí incide en la calidad del servicio y tiene que ver con la persona y la actitud del propio juez (o el funcionario judicial en su caso) a la hora de cumplir con sus funciones, ya sea en frente del usuario, es decir, en el contacto directo con él, ya sea tras bastidores.

Como ya Piero Calamandrei advertía: **“el peligro mayor que amenaza a los jueces en una democracia, y en general a todos los funcionarios públicos, es el peligro de hábito, de la indiferencia burocrática, de la irresponsabilidad anónima”<sup>58</sup>.**

De allí también surge la importancia que tiene que ir midiendo el comportamiento del sistema judicial en su globalidad, valorando todos los elementos relacionados (personal profesional, personal de apoyo, servicios auxiliares, instalaciones físicas, equipo, mobiliario, etc.). En ese “medir”, es importante tener en cuenta la percepción que el usuario y la ciudadanía tienen del servicio que, junto a otros criterios, resulta indispensable para modificar o ajustar en lo que corresponda. La idea vuelve a ser la plasmada por Fix-Fierro, de “la justicia como horizonte”, siempre en búsqueda de nuevas metas y teniendo a las personas como motivo y fin del servicio.

## **1.6. Derechos de las personas ante la justicia**

La preocupación de quienes están (o de quienes estamos) en el sistema, pues, consiste en fomentar esa cultura del servicio, en satisfacer de la mejor manera las necesidades de quien acude en demanda de justicia, por lo que intentaremos a continuación un ejercicio de descripción de los elementos más importantes que se deben tener en cuenta en el diseño de cualquier política pública en este campo.

Aclaramos *in limine*, eso sí, que resulta imposible dedicar algunas referencias a los derechos “*intra proceso*”, a las llamadas garantías procesales, que serían más indicadas para un curso *ad hoc*, y que por lo amplias e importantes, requerirían un desarrollo a profundidad. Lo que haremos es realizar un elenco de derechos que las personas tienen frente a la justicia en un contexto si se quiere, extraprocesal o preprocesal, aunque ha de tenerse claro que también

---

<sup>57</sup> LLOBET RODRÍGUEZ Javier. *Ética judicial*. Conferencia dictada el 24 de noviembre de 2006, con motivo de celebrarse el XXV Aniversario de la Escuela Judicial de Costa Rica.

<sup>58</sup> Llobet, op. cit.

constituyen especie de condiciones generales, propia de la concepción más amplia de la Administración de Justicia en un Estado democrático de derecho, una exigencia inescapable para el Estado actual<sup>59</sup>.

### **Dignidad de las personas usuarias**

Dentro de la más pura concepción democrática de la Justicia, creemos que la persona (el usuario) tiene derecho a ser tratado dignamente y a recibir un trato equitativo de parte del sistema judicial en general.

El concepto de dignidad humana, aunque de difícil definición, es un dato esencial y un *a priori* del funcionamiento del sistema judicial. Se puede considerar como

**límite, como barrera a cualquier injerencia del poder en el individuo y puede describirse como el más profundo sentimiento que cada uno tiene de sus derechos y condiciones fundamentales para existir, a través del cual se da el sentido de la propia identidad como persona y del significado como ciudadano. Ese sentimiento nos da la percepción del valor que le asignamos a la persona humana y que es la base para el reconocimiento de los demás derechos y atributos, en primera instancia propios, pero que al mismo tiempo trae su reconocimiento en los demás. Por eso se dice que la dignidad humana es la plataforma de la igualdad, porque los parámetros de valoración son siempre los mismos para toda persona, sin excepción<sup>60</sup>.**

La Ley Fundamental de Alemania la reconoce en los siguientes términos: **“La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público”<sup>61</sup>.**

De un modo más sencillo, la Constitución de Costa Rica lo que dispone es que **“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”<sup>62</sup>.**

Y ciertamente, no hay una enumeración de causales de infracción al derecho a ser tratado dignamente, de modo que será la casuística la que nos hará ir perfeccionando los mecanismos para detectar cuándo y o en qué circunstancias ha estado comprometido o claramente se ha violado este derecho.

La Constitución española, por ello, declara que, entre otros derechos, la dignidad de la persona es **“fundamento del orden político y de la paz social”<sup>63</sup>.**

Ese derecho de la persona ante la justicia funciona como una “mega garantía” en el sentido de que tiene una variedad de manifestaciones en todo tipo de relación que se dé entre

---

<sup>59</sup> Vid. Sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica, número 1739-1992, especialmente el Considerando X.

<sup>60</sup> Sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica, número 1996/1428 del 22 de mayo de 1996.

<sup>61</sup> Artículo 1°.

<sup>62</sup> Artículo 33 de la Constitución Política, según reforma practicada por Ley N.° 7880 de 1999.

<sup>63</sup> Artículo 10 de la Constitución Española del 27 de diciembre de 1978.

jueces y funcionarios judiciales en general y los usuarios del sistema; pero particularmente se ha de observar a lo largo del proceso jurisdiccional.

### 1.7. Derecho a la existencia de un sistema judicial

Como parte del acceso a la justicia, las personas tienen derecho a la existencia, suficiencia y eficiencia de un sistema de justicia que atienda sus requerimientos, con carácter universal y que, por lo mismo, no discrimine a ninguna persona en forma alguna, bajo ningún pretexto. Debe ser entonces un sistema de justicia accesible, dentro de lo cual puede mencionarse como clave el tema de la gratuidad de los servicios (no tasas y eventualmente patrocinio letrado público).

**Derecho general a la legalidad.** Este principio implica que los jueces o los tribunales en su caso deben sujetarse al principio de legalidad, de modo que haya seguridad en cuanto a las normas de procedimiento y de fondo que regulan su actuación en un caso concreto, a la manera de una reserva de ley y solo muy limitadamente a través de reglamentos.

**Derecho a juez legal.** Una de las garantías más importantes del moderno proceso es el de la predeterminación legal del juez, la cual significa que las personas tienen derecho de ser juzgadas por un juez previamente establecido por la ley. Esto excluye, obviamente, la prohibición de ser juzgado por un juez *ad hoc* o un juez especial para el caso<sup>64</sup>.

Esta exigencia que, por lo demás integra el debido proceso, inicialmente se entendía aplicable en materia penal, pero se ha ido extendiendo como garantía de todas las materias. En ese sentido, Díez-Picazo Giménez indica que **“el TC, basándose fundamentalmente en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo, ha extendido las garantías del juez predeterminado por ley a todos los órdenes jurisdiccionales”**<sup>65</sup>. Estrictamente, según palabras de este autor, el Tribunal Constitucional Español “declaró aplicable el derecho al juez legal también en procesos civiles”, pero nada obsta para entenderlo como una garantía jurisdiccional en otros ámbitos<sup>66</sup>.

Alguna jurisprudencia constitucional ha sido renuente a aceptar el concepto de “juez natural”, considerándolo más propio del *common law*, principalmente relacionado con el juez del domicilio y el derecho a ser juzgado por los pares –jurado lego-, extraño a nuestra tradición romano-germánica<sup>103</sup>.

Más recientemente, el concepto de juez legal ha incorporado el derecho a la identidad física del juez, el cual significa el derecho a que el juez esté en mi presencia, propio de la oralidad que se ha ido imponiendo cada día más y que implica que la justicia esté presidida por el principio de la inmediación, una garantía en la que las partes pueden argumentar y

---

<sup>64</sup> Lo cual es diferente al juez especial en el sentido de un juez especializado por materia, que es absolutamente legítimo, en tanto, por supuesto, también sea juez previamente establecido por la ley (una variable del principio de legalidad).

<sup>65</sup> Díez-PICAZO GIMÉNEZ Ignacio. *El derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley*. Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 31, enero-abril de 1991, p. 88.

<sup>66</sup> La sentencia del Tribunal Constitucional Español que cita el autor es la número 101/1984. 103 Así, la sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica ya citada, 1739-1992. 104 Merino, conf. cit.

contraargumentar, pueden manejar más directamente las pruebas, pudiendo, a la vez percibir o percatarse de modo inmediato sobre la independencia o sobre la imparcialidad del juez en sus actuaciones. Ya no se concibe, pues, un juez parapetado detrás de un escritorio en contacto con papeles y no con la realidad, como se acostumbre afirmar.

**Derecho a la independencia del juez y a su imparcialidad.** Ampliaremos aquí lo que ya habíamos adelantado en el acápite 1.2. Hay que advertir, de todas maneras, que sobre estos temas se ha reflexionado y escrito profusamente, porque seguramente es el tema judicial por excelencia.

Formularemos, pues, algunas observaciones básicas, porque hay que reconocer que se trata de temas que siguen siendo álgidos y frágiles, al punto de afirmarse que **“la falta de la condición básica de la independencia priva de sustento al entero edificio del Estado de Derecho, pues se habrá quebrado el respeto al principio de división de poderes que es uno de los elementos constitutivos”**<sup>104</sup>.

Es un tema, pues, que genera debates de gran intensidad y en todos los niveles, ya sea en lo interno del sistema judicial, del foro, en la academia y obviamente, en la opinión pública.

En primer lugar, la praxis nos indica que cuando nos referimos a la independencia e imparcialidad de jueces y magistrados, no lo hacemos porque se trate de un derecho del juez que, por supuesto, es necesario que cuente con esa condición y un blindaje normativo que le permita realizar su función con espacios de libertad, para cumplir adecuadamente, sino que hoy el énfasis de estas dos cualidades del juez se traslada a considerarlo como una garantía para las personas.

Por una parte y, desde el punto de vista institucional, hay que señalar que todo Poder Judicial **“es una concepción política básica, que como indica Perfecto Andrés Ibáñez, tiene una función ideológica como es la de afirmar la necesidad de un ámbito de independencia para el cometido institucional de la administración de justicia”**<sup>67</sup>. Aquí incluimos la independencia económica y también la coraza normativa con que se articula el funcionamiento del Poder Judicial. Tenemos que mencionar en este sentido la atribución que se otorga a los Poderes Judiciales de la iniciativa de ley en materias relacionadas con el ejercicio de su función, o la necesidad de que el Congreso les consulte de previo sobre cualquier proyecto de ley que tramite y que tenga relación con su organización o funcionamiento, quedando aquel vinculado por una opinión negativa del Poder Judicial, como sería que la eventual aprobación del proyecto en tal caso requiera de una votación calificada (art. 167 de la Constitución Política de Costa Rica). También resulta notable para la independencia judicial, el sistema de selección y nombramiento de los más altos jueces de las Cortes o Tribunales Supremos, en el que la nómina de donde finalmente el Congreso de los diputados escoge proviene de un procedimiento en que la sociedad civil tiene un protagonismo decisivo: caso de Guatemala, El Salvador, Honduras o República Dominicana.

---

<sup>67</sup> BENÍTEZ GIRALT Rafael. *El papel del juez en la democracia: un acercamiento teórico*. Proyecto de Fortalecimiento de la capacitación inicial y continua de operadores jurídicos”. Consejo Nacional de la Judicatura-Agencia Española de Cooperación Internacional, San Salvador, 2006, p. 6.

En el caso de España, los propios jueces tienen una participación importante en el procedimiento al poder realizar propuestas o listas de candidatos, lo cual permite anticipar un mayor grado de independencia para los integrantes de la magistratura.

Por otra parte, tan importante o, si se quiere, más importante que la independencia institucional, es la independencia personal del juez que hace relación a que en el ejercicio de sus funciones, solamente está sujeto a la Constitución y la ley, en ese orden, es decir, con respeto del principio de jerarquía normativa, con lo cual el juez queda únicamente vinculado por el ordenamiento jurídico, sus principios y valores superiores. Decir independencia, pues, implica que el juez pueda actuar con una libertad a lo largo del procedimiento, si bien esa libertad está reglada, pero excluyendo definitivamente cualquier otro tipo de injerencia extraña en las decisiones que deba tomar.

Pero, independencia no significa irresponsabilidad, pues en el Estado democrático, todo funcionario –y para nuestros efectos el juez lo es– responde por sus actos.

Como la magistrada francesa Graciouse Lacaste indica: **“no estoy de acuerdo con la independencia como refugio de las incompetencias”**; debe respetarse el ámbito de decisión jurisdiccional del juez, pero **“se exige un mínimo de control democrático para permitir un funcionamiento normal de las instituciones del Estado”**<sup>68</sup>.

Este aspecto, precisamente, permite una interesante reflexión adicional que no se realiza usualmente cuando hablamos de independencia del juez, y es en relación con la independencia interna del juez y que al decir de Daniel González, **“se trata de defender a los jueces de los jueces, pues a veces las Cortes Supremas, a través de mecanismos disciplinarios, ejercen un control indebido sobre la función jurisdiccional o la actividad del juez”**<sup>69</sup>.

Aspecto, como decíamos, para nada intrascendente. Más bien, resulta determinante en punto a garantizarle al juez que el juez mantenga el necesario espacio de libertad para actuar y resolver, lo que significa que no está sometido a ninguna autoridad jurisdiccional superior, salvo que sea a través de lo que se resuelva en los recursos de alzada, debida y legalmente ejercidos por alguna de las partes del proceso.

Aun así, la sujeción al derecho por parte del juez al resolver, se traduce, como Delgado Barrio indica, en **“independencia pensante”**<sup>70</sup>, de manera que la libertad de que hablamos tiene como límite infranqueable al propio derecho, que ha de ser interpretado pero no rebasado.

---

<sup>68</sup> LACOSTE Graciouse. *Las responsabilidades de una justicia democrática*. Seminario sobre Los derechos de la persona frente a la Justicia. Centro de Estudios Judiciales para Centroamérica- Comisión de la Unión Europea- Ecole Nationale de la Magistrature, Managua, octubre de 1994.

<sup>69</sup> Comentarios a realizados dentro de la Conferencia Internacional sobre “Independencia Judicial: Enfoque internacional, regional y nacional” que, con apoyo de la Fundación para el Debido Proceso Legal, la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas y la Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia fue celebrada en Lima, en noviembre de 2001.

<sup>70</sup> DELGADO BARRIO Javier. *Principios y constitución. Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades de los juzgados y tribunales de justicia*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, p. 20.

De lo anterior resulta importante comentar que, por vez primera, además de consideraciones doctrinarias como las comentadas precedentemente, de estilo en esta materia, en el Estatuto del Juez Iberoamericano se incluyeron dos disposiciones que obligan a la defensa de la independencia del juez. Por una parte, la que el estatuto denomina “la defensa de la independencia judicial” en términos de que la ley **“deberá prever los mecanismos por medio de los cuales los jueces inquietados o perturbados en su independencia puedan obtener el respaldo de los órganos superiores o de gobierno del Poder Judicial”**<sup>71</sup>.

Y avanzando en esa misma línea, ya no en el capítulo dedicado a la independencia, pero sí en el de Ética Judicial, el Estatuto incluye en un acápite llamado “obligación de la independencia”, la disposición de todo juez a **“mantener y defender su independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional”**<sup>72</sup>.

Estas previsiones no son ociosas, surgen de la experiencia que se tiene en el campo del ejercicio de la judicatura, el cual aconseja ampliar ese “blindaje” normativo de protección. Por una parte, hace un llamado al propio juez para que tome conciencia de su papel y de la necesidad de que él mismo esté atento a resistir los ataques a su independencia; pero también recuerda que las cúpulas judiciales (órganos superiores del gobierno judicial), aunque parezca paradójico señalarlo, tienen una responsabilidad natural en defender a los jueces afectados, más que en ser ellas mismas las causantes de la infracción, como lamentablemente en ocasiones sucede.

Finalmente, mencionamos un aspecto que es causa de encendidas polémicas sobre la actitud y el comportamiento de los jueces. Es el aspecto de la apariencia, porque el juez tiene que procurar que, a los ojos de las personas, de la comunidad en que se desenvuelve, no solo debe **ser** sino debe **aparecer** como independiente. Esto resulta clave, máxime hoy en que las sospechas de irregularidades o de corrupción pululan en el ambiente, al punto de que en relación con determinados cargos públicos relevantes, casi se invierte el principio de la carga de la prueba. De allí surge la atención que merece ese aspecto.

En el Código de Ética Judicial de Costa Rica, aparece el principio incluido en el artículo 2.9, según el cual **“Los administradores de justicia deben mantener un compromiso permanente con su alta misión, como una forma de contar con el respeto de la sociedad y deben desterrar prácticas que atenten contra ello [...]”**<sup>73</sup>.

En la exposición de motivos redactada por dos expertos como son Rodolfo Luis Vigo (Argentina) y Manuel Atienza (España), el Código Iberoamericano de Ética Judicial señala con más fortuna: **“Desde esa perspectiva de una sociedad mandante, se comprende que el juez no solo debe preocuparse por “ser”, según la dignidad propia del poder conferido,**

---

<sup>71</sup> Artículo 5 del Estatuto, aprobado en la VI Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Islas Canarias, mayo de 2001.

<sup>72</sup> Artículo 38.

<sup>73</sup> Código de Ética Judicial, aprobado por la Corte Plena de Costa Rica en la sesión número 16/1999, de abril de 1999.

sino también por “parecer”, de manera de no suscitar legítimas dudas en la sociedad acerca del modo en el que se cumple el servicio judicial [...]”<sup>74</sup>.

En los “Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial”, se incorpora una disposición en el “Valor 3 sobre Integridad, la norma 3.1., que dispone:

**Un juez deberá asegurarse de que su conducta está por encima de cualquier reproche a los ojos de una persona razonable, justa y bien informada**<sup>75</sup>.

En forma similar lo recoge el artículo 54 del Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, si bien utiliza el término “observador razonable”.

En cuanto toca a la imparcialidad, siempre se hace referencia a las variables objetivas, en el sentido de que en el proceso no exista alguna circunstancia que afecte la objetividad con que el juez debe conocer y resolver la causa, como en materia penal en que un juez que deba dictar sentencia no debe haber participado en la misma causa resolviendo la situación jurídica previa del imputado y su sometimiento al proceso, o que se hubiera desempeñado previamente como el fiscal que inició la investigación.

Por otro lado, tenemos la imparcialidad subjetiva, en el sentido de que en lo personal el juez no tenga algún tipo de relación (que genere amor, odio, interés) con las partes o el objeto del proceso, lo cual le impediría un examen objetivo de la cuestión planteada ante él.

Hay otra arista de la imparcialidad, a la que Alberto Binder hace referencia, que nos interesa resaltar, pues aquí es el propio sistema legal el que incide en ella. Se trata de la situación que se presenta con el proceso penal de tipo inquisitivo, la cual aún subsiste en algunos países y coloca a la persona juzgadora en una situación insostenible, estructuralmente hablando.

Nos parece que tiene razón en su idea, ya que el caso del sistema penal inquisitorial hace que el juez o la jueza trabaje en dos sentidos contrapuestos: por una parte, el juez investiga, hace acopio de pruebas, indaga a la persona sospechosa, le imputa unos cargos y, finalmente, si tiene motivo fundado, él mismo requiere que se instruya formal proceso contra aquel, teniéndolo como posible autor responsable de un delito. Pero, por otra parte, y simultáneamente, el sistema lo coloca en la condición de ser “garante” de los derechos de la persona imputada, por ejemplo, cuando debe resolver acerca de la excarcelación. Esto produce una confusión de roles, pues por una parte el juez es en los hechos un fiscal, y paralelamente, también debe cumplir con la función estrictamente jurisdiccional y, en consecuencia, la de ser garante de los derechos del imputado.

Esto también es algo que debe llamar a reflexión, aunque sabemos que en este campo, se ha venido evolucionando positivamente a través de establecer el sistema acusatorio<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Aprobado en la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en junio de 2006. Fundamento n.º IV de la exposición de motivos.

<sup>75</sup> “Code of Judicial Conduct”, United Nations and Transparency Internacional.

<sup>76</sup> BINDER Alberto. Conferencia Internacional sobre independencia judicial, Lima, 2001. *Supra* cita 64.



Pero no hay duda de que en esas condiciones, el usuario (justiciable, persona imputada) pierde garantías de imparcialidad, pues una misma persona-juez es la que lo investiga y acusa, a la vez que sería el encargado de atender sus reclamos sobre posibles violaciones a sus garantías procesales.

Esta falta de imparcialidad es muy similar a la que nuestras Constituciones sí proscriben en general, cuando mandan, por ejemplo, que **“un mismo juez no puede serlo en diversas instancias para la decisión de un mismo punto”**<sup>77</sup>.

En todo caso y a modo de conclusión, habrá que tener presente que el concepto de independencia tiene una connotación de tipo jurídico (subordinación del juez al derecho), mientras que la imparcialidad enfatiza en la subjetividad del juez, siendo su finalidad proteger a las partes de que el juez no resuelva con base en intereses “extra jurídicos”.

## **2. Carta de derechos de las personas ante la justicia en el espacio judicial iberoamericano / Las 100 Reglas de Brasilia**

Estos dos documentos o, más propiamente dicho, estos dos instrumentos, a nuestro modo de ver, marcan un hito en la conceptualización del papel que juegan los jueces, la justicia o los sistemas judiciales en el Estado constitucional y democrático de derecho, en el siglo XXI.

En ambos casos, se trata de sistematizar cómo ha de ser un funcionamiento ideal del sistema, frente a las personas que acuden en demanda de servicio, en especial las más desfavorecidas, socialmente hablando.

Se trata de documentos exhaustivos, omnicomprensivos, si pudiera decirse, de última generación. Podría decirse de ellos, algo similar a lo que Paolo Comanducci afirma de las novísimas Constituciones Políticas, en el sentido de ser **“invasivas”**, es decir, para nuestro caso con una pretensión de regular totalmente sobre lo que la sociedad espera, en el aquí y en el hoy, de los jueces y la justicia<sup>78</sup>.

Las 100 Reglas de Brasilia (Brasilia, 2008) más exactamente tienen la pretensión de desarrollar unas prescripciones específicas para que, como la Exposición de Motivos indica, se brinde protección efectiva **“a los más débiles”**, al modo de acciones afirmativas que permitan en la praxis **vencer, eliminar o mitigar** las limitaciones que se les presentan en el acceso a la justicia. En ese sentido, estas Reglas desarrollan y les dan mayor contenido material a las declaraciones que ya estaban contenidas en la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el espacio judicial Iberoamericano (Cancún, 2002).

Las 100 Reglas de Brasilia, que bien podríamos denominar como **cien reglas de oro**, van todas directo a un problema o una situación de dificultad para estas personas en **condición de vulnerabilidad**, pero no como ellas mismas indican, para la mera reflexión, sino para plantear de modo directo “recomendaciones” a fin de que los órganos públicos del sistema de justicia y sus servidores, por una parte generen políticas y acciones para su

---

<sup>77</sup> Artículo 42 de la Constitución Política de Costa Rica.

<sup>78</sup> COMANDUCCI Paolo. *Formas de neo constitucionalismo. Un análisis metateórico*. En Revista ISONOMÍA, n.º 16, abril de 2002.

implementación, o que se fortalezcan las que ya estén en curso, pero por otra, para que los servidores las adopten y apliquen en sus labores cotidianas.

Hay que recalcar que se insiste a lo largo del documento en que se trata de (procurar) establecer las condiciones necesarias para garantizar acceso o accesibilidad de estas personas que, por razones de muy diversa índole, de ordinario o no tendrían acceso, o se les dificultaría notablemente el acceso al sistema judicial.

Ahora bien, siendo estos instrumentos decisión de los propios Poderes Judiciales del ámbito judicial iberoamericano, lo primero que debe ponerse de relieve es la actitud de los máximos jerarcas judiciales de dar muestras de cambio, de poner en marcha una nueva y decisiva orientación para el quehacer judicial, que lo ponga a salvo de los cuestionamientos de que ha sido objeto en el pasado, muy serios y muy fundados, por cierto. Estos cuestionamientos, por otra parte, no han provenido solamente de la gente común, de las personas de a pie, como se suele decir, sino de los más ilustres juristas e intelectuales en diferentes momentos históricos.

Esa circunstancia anticipa buenas posibilidades de éxito para todo lo que materialmente implican la Carta y las Reglas, pues resulta muy importante el convencimiento de los máximos jerarcas, de que los servicios judiciales serán de calidad, especialmente para quienes han sido los más desfavorecidos o se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Es de esperar, por otra parte, que haya un efecto “derrame”, que permita que en lo interno se logren consensos sobre las bondades de diseñar políticas en las diferentes materias y el compromiso de todos de actuar en consonancia con lo que aquellas van a exigir de cada cual en el diario quehacer frente al ciudadano.

Las indicadas normas (la Carta y las Reglas) tienen, además, una pretensión de positividad, pues resultaría grosero que se queden en el papel, flotando en un ámbito meramente simbólico, de donde deriva un deber específico de desarrollo para los Poderes Judiciales partes.

Así, por ejemplo, la Carta de Derechos indica en su numeral 35:

**Todas las personas tienen interés en la efectividad de los derechos que se reconocen en esta Carta. Las partes que suscriben este documento promoverán la adopción de las disposiciones legales necesarias y la provisión de medios suficientes para garantizar su cumplimiento.**

Además, la Carta prevé que las secretarías lleven a cabo por permanente y *pro tempore* de la Cumbre Judicial Iberoamericana, un seguimiento y evaluación permanente del desarrollo y cumplimiento de sus disposiciones. Algo que luce lógico y necesario, a fin de que con el tiempo, toda esa “nueva” ideología, que no solo la Carta, sino también las 100 Reglas reflejan, no quede como un esfuerzo fallido.

Esta actividad de seguimiento y evaluación debería “empatarse” con la previsión del numeral 100 de las Reglas que prevé una comisión en tal sentido.

Ameritaría que se vaya a algo más concreto, como se dispuso en el caso español para la **Carta de Derechos del Ciudadano ante la Justicia**, la cual obliga al presidente del Consejo

General del Poder Judicial a informar anualmente al Congreso de los Diputados sobre el cumplimiento de los derechos allí contenidos.

Inteligentemente, el numeral 100 de las Reglas prevé el funcionamiento de una Comisión de Seguimiento que integrará la Cumbre Judicial Iberoamericana, con un máximo de 9 miembros, la cual será la que dinamice, la que ofrezca vías para llevar adelante las ideas y planes específicos de desarrollo.

Por cierto, estamos ante temas tan importantes, que citaremos ahora una anécdota de Costa Rica en relación con ellos. Y es que cuando se discutía en el pleno de la Corte Suprema el proyecto de Ley sobre el Estatuto de la Justicia que ya citaremos en este mismo acápite, el Departamento de Planificación, al informar acerca del punto de vista de los servicios administrativos sobre la cuestión, en cuanto al derecho que el ciudadano tiene a que **las diligencias judiciales se realicen con puntualidad**, con la más absoluta seriedad afirmó que resultaba muy peligroso consignar una disposición de ese tipo, porque expondría al Poder Judicial a nulidades de determinados actos, o incluso, a indemnizaciones por mal funcionamiento del servicio (sabiendo la administración que es proverbial la tardanza de los jueces en iniciar algunas diligencias).

Un señalamiento desafortunado de los servicios administrativos, pues refleja no solo temor al cambio, sino y más importante, a colocar al ciudadano como titular de derechos y no como un mero “beneficiario”.

Ciertamente, bastantes de las previsiones contenidas en la Carta de Derechos y las 100 Reglas, ya forman parte del modo en que se cumple con otorgar justicia en los países de la comunidad iberoamericana, pero otras, sin duda están en fases menos evolucionadas.

De todas maneras, una prevención en cuanto a seguir la evolución que tenga su aplicación en lo interno de los países no es gratuita, porque por otra parte estamos ante unos instrumentos que podrían calificarse como “**soft law**” al modo que la doctrina del derecho internacional lo hace con las “declaraciones” o “resoluciones” de ciertos órganos internos de las organizaciones internacionales (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos de Ginebra, por ejemplo). Y como tal “derecho suave”, que carece de la imperatividad propia de otro tipo de normativa internacional (el “**hard law**” propio de los tratados o convenios *stricto sensu*), hay que utilizar el ingenio y tratar de que a través de acuerdos o acordadas de los órganos de cúspide de los Poderes Judiciales, se les tenga como normas de aplicación interna que obligue a un desarrollo posterior de sus disposiciones, normalmente amplias, de alguna vaporosidad y que, en consecuencia, requieren de políticas y acciones específicas de ejecución, junto a recursos financieros apropiados que acompañen esa puesta en práctica.

Las Reglas exhortan a la cooperación internacional a tener presente en sus programas las disposiciones de esta normativa, lo que parece necesario para darle impulso.

Debería considerarse la verdad una tragedia que, aduciéndose problemas de cualquier tipo (financieros, de organización, etc.) algún país, algún Poder Judicial no realice los esfuerzos necesarios para diseñar y ejecutar políticas que le den esa virtualidad concreta a lo previsto tanto en la Carta de Derechos como en las 100 Reglas.

Habría que recurrir también a una amplia estrategia de difusión (Reglas 98 y 99) dentro de los distintos países, a la manera de una política específica para poder darles la mayor eficacia posible a las reglas que se constituyen como

Σ un marco normativo al cual deben sujetarse quienes integran todo el sistema de justicia (sean jueces u otros funcionarios).

Σ a la vez que referente para las personas y la sociedad en general acerca de lo que pueden esperar y exigir de los servicios de justicia.

Aparte de la Carta de Derechos y las 100 Reglas, debe mencionarse también el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (Cumbre Judicial Iberoamericana, Santo Domingo, República Dominicana, 2006) que tiene estrecha relación con una “nueva” cara de la justicia e implicaría revisar o en su caso impulsar los Códigos de Ética Judicial a nivel nacional de los países de la región. Este tema merecería un tratamiento específico, pero ahora nos limitamos a señalar algo que ya las personas especialistas insistentemente comentan, en el sentido de que el prestigio futuro de los Poderes Judiciales va a estar vinculado directamente a la forma en que se comporten en la parte que les toca para enfrentar temas de ética y hechos de corrupción pública, como a los mecanismos que se vayan a articular en lo interno, tendentes a prevenir o sancionar los actos de corrupción de sus mismos funcionarios.

Para comentar un caso concreto, la Corte Suprema de Costa Rica adoptó un **“Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas Usuarias del Sistema Judicial”**, el cual ha significado un esfuerzo de compaginar disposiciones del Estatuto del Juez Iberoamericano (VI Cumbre Judicial Iberoamericana, Santa Cruz de Tenerife, España, 2001) y la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el espacio judicial Iberoamericano (VII Cumbre, Cancún, México, 2002).

Por un lado, se prefirió que en lugar de hablar hoy de un estatuto del juez, aunque con contenidos similares, se hablara de un estatuto para la Justicia, es decir, un documento comprensivo y sistemático de las materias que están relacionadas en ambos documentos y que reflejen esa (nueva) voluntad del Poder Judicial, de adecuarse a la demanda de apertura y sensibilidad, en relación con las expectativas y deseos expresados por diversos sectores y agentes sociales, así como adaptar sus tradicionales métodos de trabajo y actitudes a esas sentidas necesidades de la sociedad, y dejar atrás una serie de “vicios” como el hermetismo, el secretismo, etc., que no compaginan con un trabajo transparente, de frente a las personas, con rendición de cuentas y que, en fin, configuren un sistema de justicia al servicio de las personas, en el que su dignidad y sus derechos, cuando acuden en su demanda, sean efectivamente protegidos, otorgándose tutela judicial efectiva, o, para decirlo en otros términos, tutela judicial plena.

Se trata, entonces de un documento comprensivo que muestra un perfil de la justicia como un todo y que implica avanzar hacia la consolidación de la independencia que, reiteramos, no se concibe como el **“privilegio de una casta”**, para usar la expresión del profesor Juan Montero Aroca, sino una garantía para el ciudadano y, complementándose con su otra cara de la moneda, la de la justicia responsable, que debe rendir cuentas de su quehacer, como corresponde al escenario de un Estado constitucional y democrático de derecho.

En resumen, se persigue que el “Estatuto de la Justicia” constituya un referente interno en la identificación de los valores, principios, institutos, procesos y recursos mínimos necesarios para garantizar que la función jurisdiccional se desarrolle en forma independiente, que defina el perfil de los jueces y las juezas en el contexto de una sociedad democrática, atentos a otorgar justicia tomando en cuenta las condiciones de las personas que acuden ante el sistema. Pero también sirve como referente, en lo externo, para que el ciudadano conozca en forma clara y precisa qué puede esperar y qué puede exigir de jueces, juezas, personas funcionarias y todo el sistema judicial.

A ese Estatuto, concebido de una manera comprensiva, y atendiendo lo que la misma Carta de Derechos dispone, se le dio forma de un Proyecto de Ley y, en la actualidad, se encuentra en la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, incluso con dictamen favorable de los Servicios Jurídicos (Técnicos) del Congreso<sup>79</sup>.

### 3. LOS COSTES DEL CIUDADANO POR LOS PLAZOS DE RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO

#### Notas generales sobre la razonabilidad de los plazos de resolución

Una de las condiciones a que cualquier sistema judicial en el mundo de hoy debe responder es el de la celeridad. Se dispone con diferentes modos verbales, pero todos conducen al mismo objetivo: los ciudadanos, las personas, tienen derecho a que sus asuntos judiciales se resuelvan en un plazo razonable, sin dilaciones indebidas.

Este es uno de los principales reclamos a la justicia, pues la duración excesiva de los procesos es una afrenta para quien confía en la actuación legítima de jueces y tribunales.

Además, de ser un derecho constitucionalmente consagrado, ha sido reconocido universalmente, pues se ha incorporado también en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Para el caso europeo, el artículo 6.1. del Convenio para la Protección de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales (Convenio de Roma, 1950), y para el americano, el artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969).

Se atribuye a Lucio Anneo Séneca una frase tan lapidaria como la de que **“nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía”**<sup>80</sup>. A partir de este aforismo, seguramente se han inspirado las frases que luego han pasado a ser de uso cotidiano tanto en español **“justicia tardada, justicia denegada”**, como en inglés (Jeremy Bentham) **“justice delayed justice denied”**<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Artículo 35 de la Carta dispone que “[...] Las partes que suscriben este documento promoverán la adopción de las disposiciones legales necesarias y la provisión de medios suficientes para garantizar su cumplimiento”.

<sup>80</sup> VERNET i LLOBET Jaume. *Las dilaciones indebidas*. En *Constitución y justicia constitucional*. Jornadas de Derecho Constitucional. Consejo Consultivo-Agencia de Cooperación al Desarrollo de la Generalidad de Cataluña y Centro de Estudios y Formación Constitucional Centroamericano. Barcelona, 2008, p. 155.

<sup>81</sup> La expresión se atribuye a Jeremy Bentham. Vid. CHIARLONI, Sergio. *Giusto processo, garanzie processuali, giustizia della decisione*. En *La ciencia del derecho procesal constitucional* (Tomo X, Tutela judicial y derecho Procesal). *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar (coordinadores). UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Marcial Pons Editores, México, 2008, p. 63

De esta forma, la jurisprudencia constitucional ha llegado a establecer que existe un derecho a la sentencia justa, porque el debido proceso (la tutela judicial) reclama la vigencia de ciertos principios como el **“principio pro sententia”**, que es consecuencia de entender que las normas procesales existen, deben interpretarse y aplicarse para facilitar la Administración de Justicia, no para obstaculizarla, lo cual a su vez implica que los requisitos procesales y, especialmente, las inadmisiones de cualquier naturaleza deben utilizarse restrictivamente y a texto expreso, mientras que **debe interpretarse y aplicarse extensivamente y con el mayor informalismo posible, todo aquello que conduzca a la decisión de las cuestiones de fondo en sentencia; por lo demás, las infracciones procesales solo deben dar lugar a nulidades relativas y, por ende, siempre subsanables, mientras no produzcan indefensión**<sup>82</sup>.

Una actitud de ese tipo por parte de jueces, juezas y tribunales es lo que hemos venido insistiendo que forma parte de una justicia democrática o en democracia, justicia que haga posible la solución del conflicto y de una manera óptima, economizando tiempo, dinero y sufrimiento a los litigantes<sup>83</sup>.

Adicionalmente, está de por medio el principio de seguridad jurídica, pues el hecho de que las causas permanezcan abiertas *sine die*, resultaría contradictorio con una vertiente de la misión de la justicia que es dirimir los conflictos jurídicos entre las personas.

Pero justicia “pronta”, justicia “sin dilaciones indebidas” o justicia en “plazo razonable”, como equivalentes, constituyen todos los conceptos jurídicos indeterminados que requieren un ejercicio adecuado por parte de la persona juzgadora para establecer caso por caso, si ha habido incumplimiento, utilizando como criterios para establecer si el juez, la jueza o tribunal ha incurrido en violación del mandato o no, fundamentalmente son tres:

**(1) la complejidad del asunto; (2) el comportamiento de las partes; (3) el desempeño del juez o de la jueza o tribunal a cargo del asunto base; y (4) las consecuencias que pueda tener para la persona afectada.**

Se trata de criterios importantes, pues no se puede medir igual la duración de un proceso complejo por la materia que involucra, por el tipo de pruebas que requiere o por el número de personas o entidades que litigan en el caso, que otro relativamente más sencillo; ni se podrá examinar con el mismo rigor la duración de un proceso en el que las partes han actuado razonablemente a lo largo de la tramitación, que otro en el que haya habido muchísima actividad litigiosa (incidentes, recursos, etc.). Finalmente, también entra en juego el desempeño que el juez, la jueza o tribunal haya tenido en el proceso, para establecer si la duración sobre la que se reclama es atribuible a deficiencias o errores de ellos o no.

---

<sup>82</sup> Sentencia constitucional costarricense número 1992/1739 *supra* citada.

<sup>83</sup> Se atribuye a la Sra. Sandra Day O’Connor, magistrada de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, una frase en el sentido de que “los tribunales deberían ser donde terminen los conflictos y no donde estos empiecen”, la cual aclara lo que de hecho en ocasiones sucede en tanto la sentencia que se dicta en un caso, no solo no lo concluye definitivamente, sino que más bien prolonga el conflicto.

Estos son los parámetros que, *mutatis mutandis*, se vienen aplicando en nuestros países, fundamentalmente por la gran influencia que en esta materia la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el Tribunal de Estrasburgo) ha ejercido especialmente con la sentencia del caso de los señores Zimmermann y Steiner contra Suiza, del 13 de julio de 1983, en la cual se declaró que la duración de tres años y medio de un proceso jurisdiccional local constituía una violación al Convenio de Roma. Decimos influencia, para el caso de la América Latina, porque tratándose de los países que forman el Consejo de Europa, la jurisprudencia del tribunal ha ido formando una doctrina que en la práctica debe ser aplicada por los tribunales nacionales.

Podemos agregar dos aspectos adicionales importantes sobre este tema. Uno es que en sede de un tribunal internacional es más fácil obtener una indemnización pecuniaria directa cuando se constate una violación de este tipo. En la práctica, cuando el tribunal encuentra una violación al artículo 6.1 del Convenio (norma que obliga a resolver los procesos en plazo razonable), discrecionalmente condena al Estado infractor al pago de sumas por tal concepto.

Otro aspecto que resulta interesante es que en esos casos no es necesario establecer una autoridad nacional como responsable de la dilación indebida, sino que a quien se sanciona es al sistema legal-procesal de un Estado, considerado como un todo, porque es él quien falla en brindar el servicio de justicia con eficiencia.

Y, por supuesto, son inatendibles las razones de tipo económico y de falta de recursos para atender una demanda desbordada, o que no se cuenta con personal suficiente, entre otros, porque precisamente esas circunstancias acreditan que el Estado ha incumplido sus obligaciones internacionales asumidas, de otorgar justicia sin dilaciones indebidas o en plazo razonable.

En estos casos, como Óscar Sarlo indica, ha fallado la labor de evaluar las necesidades del servicio para proyectar presupuestos que, en el caso de la justicia:

**requiere una elevada capacidad de abstracción y de poyección estratégica, parecida a la de quienes proyectan los servicios de educación, o plantan árboles o diseñan ciudades. Porque los resultados de un servicio jurisdiccional no se pueden pensar para un ejercicio financiero, ni siquiera para un ejercicio de gobierno; se evalúa y decide para generaciones [...]**<sup>84</sup>.

Por eso mismo, ya citábamos y compartíamos el criterio de que el derecho a la debida organización de los servicios jurisdiccionales forma parte del núcleo e integra el derecho de acceso a la justicia (tutela judicial)<sup>85</sup>.

Este es un tema tan importante que, en la Segunda Conferencia sobre la Justicia en el Mundo Árabe, celebrada en El Cairo, en el 2003, la jueza representante de Francia comentó

---

<sup>84</sup> SARLO Óscar. *Presupuesto, justicia y contralor. Análisis y crítica del régimen presupuestal del art. 220 de la Constitución uruguaya*.

Facultad de Derecho, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1992, p. 37.

<sup>85</sup> *Supra* nota 39.



que en su país se estaba pensando seriamente en indemnizar a las partes por las demoras “injustificadas” en dictar la sentencia de fondo por parte de los tribunales<sup>86</sup>.

Ahora bien, establecida (normalmente en un proceso de amparo) una violación al derecho de obtener sentencia en un plazo razonable, la consecuencia inmediata, como el Prof. Vernet señala, es ordenar el cese de la paralización que causa el retardo en el proceso jurisdiccional de base, y si el proceso está terminado, solo cabe la indemnización, pues no procede la restitución *in natura*<sup>87</sup>.

En el caso de Costa Rica, toda sentencia estimatoria en vía de amparo constitucional, basada en la constatación de dilaciones injustificadas en un proceso no es excepción, y por consiguiente, trae aparejada la condenatoria en abstracto contra el Estado al pago de costas, daños y perjuicios causados con la violación, liquidables en ejecución de sentencia ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Eventualmente, si ha habido culpa o negligencia grave de parte del juez o de la jueza, con la sentencia de amparo podría incluso sobrevenir una condenatoria en lo personal para el pago de los daños y perjuicios.

### **Específicamente sobre los costes de la tardanza en resolver**

El programa Banco Interamericano de Desarrollo-Poder Judicial de Costa Rica financió una investigación realizada por el Posgrado en Administración de Justicia de la Universidad Nacional, tendente a evaluar lo que se llamó “El Impacto del Retraso Judicial en Costa Rica”.

Esa investigación corresponde al año 2002, y se llevó a cabo con base en revisión de expedientes judiciales y una encuesta entre los y las protagonistas del sistema de litigación, valga decir, jueces, juezas, abogados y personas usuarias del sistema. En nuestra opinión, se trata de un documento que no solo por lo reciente, sino por lo completo de la medición (materias y personas consultadas) nos puede dar referentes importantes sobre este punto tan sensible.

Los datos obtenidos muestran que la lentitud de los procesos puede obedecer en unos casos a prácticas dilatorias, atribuibles a los abogados, y en otros, a problemas dentro del Poder Judicial mismo.

Señala que esa lentitud trae aparejadas consecuencias negativas importantes para ciertos sectores de la sociedad que, para enfrentar y sobrellevar un proceso judicial, deben “dejar de lado (léase posponer) durante un tiempo prudencial proyectos personales o familiares como construir su vivienda, comprar un vehículo u otros, sin que ello les asegure que al final saldrán victoriosos”.

En otras ocasiones, enfrentar y sobrellevar un proceso le implica a la persona tener que “solicitar créditos de emergencia a veces pagando intereses muy altos, ya sea para pagar abogados o para solventar las necesidades básicas de su familia”<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> SIRE-MARIN Evelyne. *Asociación de jueces*. París, Francia. 21-24 de febrero de 2003, El Cairo, Egipto.

<sup>87</sup> Op. cit., p. 183.

<sup>88</sup> *Evaluación del retraso judicial en Costa Rica*. Posgrado de Administración de Justicia en Centroamérica y Panamá: enfoque sociojurídico”, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, diciembre de 2002, pp. 29 y s.

Se desglosaron los problemas detectados y, como denominador común, se indica que

**se da una reducción sensible del gasto familiar; es decir, que la lógica con que opera la persona de escasos recursos y que enfrenta un proceso judicial, es reducir sustancialmente todo el gasto destinado para la familia, ya sea en lo alimentario, el vestido, la vivienda, la educación, la salud, entre otros aspectos<sup>89</sup>.**

En cuanto a las implicaciones socioafectivas, también se detectaron problemas de las personas usuarias del sistema que experimentaban sentimientos variados como **“preocupaciones y angustias permanentes, desconcentración, desmotivación, insomnios, disgustos frecuentes, tristezas, estrés sentimientos de humillación, sentimientos de engaño, etc.”<sup>90</sup>.**

El retraso (retardo), mora o morosidad judicial, ya sea que obedezca a prácticas dilatorias e indebidas de los abogados, o por deficiencias organizativas o estructurales de los Poderes Judiciales, o, peor aún, que en ello influya la actitud o conducta de jueces, juezas y funcionarios judiciales, resulta vergonzoso para una sociedad que, como apuntábamos en boca de Pedro Lemebel, desea “entrar feliz al Tercer Milenio”.

Y es que no se debe perder de vista, tampoco, un hecho que calificados autores apuntan, y es que “el atasco de casos judiciales y la consecuente mora para su resolución, es un estímulo para la corrupción y genera una amplia desconfianza en el sistema”<sup>91</sup>.

La situación de retraso causaba un perjuicio adicional al ciudadano en países como Costa Rica, en donde hasta hace poco los tribunales se negaban a reconocer la “indexación” (no convencional) en caso de prestaciones dinerarias, con base en no contar con regulación legal que los habilitara.

Así, no fue reconocida sino hasta una sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, la cual aplicó principios generales del derecho como son la necesidad de reparar íntegramente el daño, o el equilibrio en las contraprestaciones establecidas, o la prohibición del abuso del derecho y el enriquecimiento injusto.

Ya hoy la indexación tiene asidero legal, pero se ve que la actividad de los jueces y las juezas fue por delante de la ley, aplicando normas no escritas del ordenamiento y sentando un paradigma muy importante en la creatividad jurisdiccional<sup>92</sup>.

Los estudios realizados, como el citado de la universidad costarricense, con lo importante que son, en la medida que nos ponen en frente una realidad extremadamente cruda, no cuantifican lo que significa el retraso judicial socialmente hablando, como para otros casos

---

<sup>89</sup> Ibíd.

<sup>90</sup> Ibíd., p. 31.

<sup>91</sup> RODRÍGUEZ C. Juan Carlos y WILSON Bruce M. La reforma judicial en la era de la globalización: la Corte Constitucional como contrapeso. Versión preliminar del artículo para ser presentada en la reunión anual de la Latin American Studies Association, Dallas, 29 de marzo de 2003.

<sup>92</sup> Sentencia n.º 1016 de las 9:30 horas del 27 de noviembre de 2004.

lo han hecho, por ejemplo, con el fenómeno de la corrupción, a través de la incidencia que pueda tener en el PIB de un país.

Y si bien no se cuantifica, sin duda debe ser cuantioso. En realidad, todos perdemos, porque la ineficiencia con que se comporte el sistema judicial significa desperdiciar recursos que harán falta para atender otras importantes funciones (fines) del Estado<sup>93</sup>.

### **Gratuidad, oralidad y conciliación intraprocésal**

La **gratuidad** debería ser un objetivo de cualquier sistema de justicia, de donde nos pronunciamos en contra de la existencia de tasas o contribuciones que se imponen a las partes que litigan en tribunales, ya sea por el uso de los servicios o por cuenta de las sumas de dinero que obtengan en sentencia.

Algunos de los principales obstáculos que el ciudadano tiene para acceder a la justicia son los costos que debe asumir para ello. Ya lo hemos reseñado *supra*, pero debemos ampliar nuestra opinión en el presente acápite: la falta de medios, la pobreza más específicamente, se constituye en el principal obstáculo para el acceso a la Justicia.

Piénsese en los altos índices de pobreza de la mayoría de las poblaciones en el ámbito latinoamericano y podremos imaginar cómo estará incidiendo esa condición en el acceso a la justicia. La pobreza trae aparejadas otras consecuencias negativas, como la ignorancia (falta de educación) que margina a las personas del disfrute de los servicios públicos, y el de la justicia no es la excepción. Contra esto debe lucharse incesantemente, promoviendo políticas que favorezcan la cercanía de la justicia o que se ofrezca asistencia legal gratuita.

Son pocas las jurisdicciones en que se le permite al ciudadano acceder directamente y sin intermediario alguno para demandar o responder a una demanda. Se puede citar como ejemplo a la del trabajo, pero aun así hoy mismo se impulsa la necesidad de ofrecer en estos casos, sobre todo a la parte débil de la relación laboral, el trabajador, un servicio letrado gratuito, ya que permitirle a la persona trabajadora defender por sí misma sus derechos es lanzarla a una lucha muy desigual. Resulta inhumano, aunque así ha funcionado por mucho tiempo.

Los costos que implica litigar en materias como la civil, la contencioso administrativa, la de familia, prácticamente desmotivan a la ciudadanía y se convierten en una barrera para acceder a la Justicia.

Hay países que marcadamente apuestan por establecer mecanismos de patrocinio letrado gratuito para las personas de escasos recursos.

Así, la Constitución Política de la República Federativa del Brasil, de 1988, dispone en lo que corresponde: “El Estado prestará asistencia jurídica íntegra y gratuita a los que demuestren insuficiencia de recursos”<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Encontramos un amplio panorama sobre las cuestiones generales del funcionamiento de la justicia y los procesos de reforma o modernización judicial en los primeros años noventa, en *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., 1993.

<sup>94</sup> Artículo 5°, numeral LXXIV.

En España funciona el turno de oficio, con la coordinación entre tribunales y Colegio de Abogados para que la persona que lo necesite pueda contar con patrocinio letrado a cargo del Estado. El abogado recibe una remuneración –tal vez atenuada, pero remuneración- y la parte litigante recibe servicio profesional. En algunos casos, se exige una cierta experiencia en el abogado que participe en estos programas, de por sí voluntarios para los abogados, a fin de que no se utilicen para “ganar experiencia” por profesionales recién incorporados a la carrera.

Estos sistemas son de excepción, porque demandan una inversión importante, y aunque en ocasiones se escuchan reclamos de los profesionales porque no son pagados adecuadamente.

La inmensa mayoría de nuestros países –al menos en América Latina- no han podido desarrollar programas de esta naturaleza, lo que coloca en condiciones de desamparo a un universo de personas muy importantes. Basta pensar en países que cuentan con índices de pobreza del 30%, 40% o más de su población, qué se puede esperar para ese conjunto poblacional en relación con el acceso a la justicia?

En un reporte sobre acceso a la justicia relacionado con Perú, Beatriz Mejía encuentra que los servicios más apreciados socialmente son los de la justicia de paz, por la cercanía y la facilidad con que se obtienen. Pero señala que al ocuparse estos jueces no profesionales de asuntos menores, cuando se trata de otros que deben ir a la justicia formal, aparecen obstáculos como los geográficos que hacen casi imposible que las personas puedan encontrar tutela judicial, al no contar con medios para acceder a ella<sup>95</sup>.

La investigación hecha en la República del Ecuador refiere que la mayor parte de los servicios diseñados para facilitar el acceso a la justicia a las personas sin medios económicos se encuentran vinculados al sector privado y a las universidades. Los servicios estatales son más bien limitados y deficientes<sup>96</sup>.

Pero deben considerarse como mecanismos menores y con limitaciones, otros servicios que también existen, como el caso de “consultorios jurídicos”, o “bufetes populares”, generalmente a cargo de las universidades o facultades de Derecho, porque en la práctica se trata de estudiantes de la carrera de leyes que asumen casos de una persona de escasos recursos, con lo cual no es realista esperar un desempeño adecuado, ya que es natural que el estudiante tenga limitaciones en el desempeño de sus tareas, que no haya ni siquiera un profesional “director” del consultorio, y se tiene sobre sí la carga de decenas de estudiantes y estos, a su vez, cuentan con centenares de casos. En fin, se le da una asistencia legal muy limitada a la persona de escasos recursos, siendo doblemente sacrificada.

Existe también, prácticamente a nivel continental y para la materia penal la Defensa Pública, que en general creemos que ha mostrado un buen desempeño en la defensa de los derechos de las personas imputadas. No obstante, en el pasado algunos investigadores del

---

<sup>95</sup> MEJÍA MORI Beatriz. *Investigación sobre acceso a la Justicia en Perú*. En *Acceso a la Justicia y equidad*. Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 251 y ss. (op. cit.).

<sup>96</sup> SIMON Farith, op. cit., p. 79.

tema han formulado crítica a sistemas de este tipo en cuanto a la saturación de trabajo que los profesionales encargados tienen y las deficiencias en la organización del servicio<sup>97</sup>.

En general, puede decirse que hasta hoy, la víctima ha tenido menos posibilidades de contar con una representación apropiada en juicio. Las mujeres, los y las miembros de las poblaciones originarias (etnias), los y las menores tendrán dificultades similares, pues no cuentan con posibilidades de tener representación ni patrocinio letrado a cargo del Estado<sup>98</sup>.

Puede afirmarse que, con pocas excepciones, en este campo se presenta aun un déficit de justicia que clama por mayor definición en cuanto a política pública y acopio de recursos. Así debe haber sido detectado por los mismos jerarcas judiciales que están dando pasos importantes en sentido de rectificar.

En cuanto a los **medios alternativos de solución de conflictos**, ciertamente contamos con leyes que permiten o posibilitan el uso de esos mecanismos extra judiciales, alabados en tanto les permiten a las partes encontrar directamente la solución a su conflicto sin que ninguna de ellas se considere vencedora o vencida.

Aunque estos medios de solución se presentan con ventaja en relación con el proceso jurisdiccional en el sentido de que, en efecto, son los “dueños” del conflicto quienes tienen la última palabra, y no un tercero como sería el juez o la jueza, lo cierto es que se trata de mecanismos también costosos, no necesariamente al alcance de las masas; por ende, son en cierta forma elitistas. Tal es el caso de la mediación, especialmente.

Y si nos referimos al arbitraje, este es un mecanismo generalmente utilizado en las contrataciones de importante contenido económico y concebido especialmente para que la decisión arbitral se produzca en un plazo razonable, ciertamente más reducido que el de un proceso jurisdiccional. Pero evidentemente el costo de estos procesos es alto.

Algunos autores rechazan lo que han denominado “la desjudicialización de la justicia” y abogan por fortalecer la justicia estatal, previniendo acerca de las consecuencias de bajar los esfuerzos por mejorar lo que se tiene<sup>99</sup>. Es un señalamiento que deberá tenerse en cuenta.

Nos parece sí, conveniente, fortalecer la conciliación *intra* procesal, es decir, la que corre dentro del mismo proceso y a cargo del juez o de la jueza del caso, o de otro juez/funcionario especializado y, si se quiere, distinto, para que aquel no se “contamine”. Esta opción mantiene intacto el derecho de las personas de acceder a la Justicia, pero en

---

<sup>97</sup> Vid. PÉREZ PERDOMO Rogelio. *Justicia y pobreza en Venezuela*. Monte Avila Editores, Caracas, 1985. Habrá que tomar en cuenta que el citado estudio tiene más de veinte años de realizado, pero a lo mejor refleja algunas inconsistencias que aun hoy puedan exhibir algunos servicios judiciales en la región, no necesariamente solo en el país objeto del estudio.

<sup>98</sup> Vid. *Acceso a la Justicia y equidad*. Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit.

<sup>99</sup> ANTILLÓN MONTEALEGRE Wálter. *Jurisdicción y resolución alternativa de conflictos*. En *Justicia alternativa en Costa Rica*. Colegio de Abogados, San José, 1995.

aras de una finalización rápida del conflicto, hay una participación activa de la jurisdicción en procura de que las partes obtengan una solución consensuada.

Esta opción requiere, nos parece, una preparación adecuada de las juezas y los jueces, no acostumbrados a este papel de facilitadores de la solución compartida; pero también requiere una formación específica de los propios abogados, generalmente enemigos de que los asuntos terminen rápido en cuanto ello signifique una merma de sus ingresos.

Finalmente, en cuanto a **la oralidad**, podemos indicar que las experiencias son dispares en la mayoría de nuestros países. Para empezar, en Iberoamérica, somos herederos de una cultura de la escritura, y han sido pocos los avances que se han venido dando para el tránsito a la oralidad como forma preponderante de los procesos jurisdiccionales.

En el campo procesal penal es donde más se han producido avances en tal sentido. Pero, también aquí, la cultura de la escritura tiende a mantenerse presente, si no hay verdadera formación de los jueces en el nuevo sistema, o el sistema mismo no se adapta a la nueva modalidad (salas adecuadas, sistemas de video, etc.).

El proceso penal acusatorio potencia la oralidad, pero aun así se filtran actitudes y criterios del viejo sistema que tiende a llevarlo todo a la forma documental, a lo escrito. Citaremos una reciente sentencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, la cual estimamos que es muy relevante en este punto, ya que proviniendo de un tribunal de casación, a los que tradicionalmente se les vincula con viejos ritos procesales, más bien sale al paso de lo que está sucediendo en los procesos penales con esta materia y sienta importantes criterios para el futuro.

Esta sentencia señala entre otros extremos destacados:

**Es importante detenernos en un aspecto que mencionó y criticó verbalmente la Licenciada... durante su exposición en la audiencia de casación ante esta Sala, esto es, la tendencia reiterada de los tribunales penales de exigir durante el debate a los testigos, que rindan su declaración a partir de una especie de “dictado”, interrumpiéndolos constantemente cuando la fluidez de su narración dificulta o imposibilita escribir de manera literal su contenido [...] El propio tribunal limita la espontaneidad de la deposición, a efecto de que realice una narración más lenta y pausada para así poder digitar en la computadora y poner por escrito lo que en ese momento está diciendo la testigo [...] En efecto, en el sistema procesal vigente (de corte marcadamente acusatorio) la audiencia del juicio, fase esencial del proceso, reviste una naturaleza esencialmente oral, lo que precisamente permite darle un efectivo cumplimiento a los demás principios que imperan en dicho modelo procesal, esto es, la inmediatez, la celeridad, la publicidad, la continuidad y el contradictorio. Si ello es así, es fácil comprobar lo impropio de esa práctica viciada en la que han caído los tribunales penales de la República, al exigir que la persona deponente, en contra de las características propias e inherentes de la exposición verbal (fluidez, espontaneidad, agilidad, sencillez, claridad, naturalidad, etc), de modo forzado tengan que detenerla a cada momento a fin de que el juez la plasme por escrito,**

todo lo cual constituye un motivo improcedente e ilegal de interrupción. Si el funcionario no tiene la capacidad o destreza de ir digitando a la misma velocidad que depone el testigo, es claro que entonces, debería tomar nota a mano y en un momento posterior debe transcribir esa minuta. Esta práctica afecta el normal curso de la oralidad de la audiencia, constituye una irregularidad y lo deseable sería que no ocurriera, máxime que los tribunales no están obligados a transcribir la totalidad de las declaraciones y las argumentaciones orales, sino sólo los aspectos fundamentales en que se sustentan [...] <sup>100</sup>.

Eso tendría características de mayor gravedad, cuando las audiencias quedan grabadas en video de respaldo.

En otros campos, particularmente el civil, se trabaja intensamente en algunos países para adoptar códigos procesales orientados principalmente a la oralidad, al llamado **“proceso por audiencias”**, un poco influenciados por la experiencia de la República Oriental del Uruguay (1989), aunque ya Brasil había iniciado esa experiencia en 1973.

Las audiencias, en este tipo de diseño procesal, facilitan un curso organizado y claro de los procedimientos; pero fundamentalmente potencian y les dan una presencia activa a importantes principios del moderno proceso, como son la inmediación, la concentración y la publicidad <sup>101</sup>.

En efecto, a pesar de que no se ha avanzado lo suficiente en este campo, nadie pone en duda que la oralidad trae consigo una serie de virtudes, ya que facilita que haya contacto directo entre las partes y la persona juzgadora, que las partes expresen de modo convincente sus posiciones en frente de la otra (inmediación-contradicción-lealtad), que se tomen las decisiones a continuación de la audiencia (concentración-economía procesal), y aunque sin agotar la lista, también un elemento o principio que resulta insoslayable para la sociedad actual y que tiene que ver con la publicidad que permite al ciudadano ejercer más eficazmente un control sobre la actividad jurisdiccional y, especialmente, lo que toca a la independencia e imparcialidad del juez o de la jueza, ya que las sentencias no se dan a puerta cerrada, ni fuera de lo que ha sido escuchado y visto en la audiencia.

Y la persona juzgadora, por contrapartida, habrá de actuar de modo más prevenido, escuchando a las partes y resolviendo de frente al ciudadano. Aquí, ni más ni menos, aparece el elemento democrático, porque ya no estamos ante la jueza o el juez ausente, parapetado tras un escritorio, sin contacto con la realidad, sino con una persona juzgadora viva que responde de cara a las personas.

#### **4. MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE JUSTICIA**

---

<sup>100</sup> Sentencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, número 2003/00257, de las 11:20 horas del 25 de abril de 2003.

<sup>101</sup> Vid. *La gran reforma procesal*. ZELEDÓN ZELEDÓN Ricardo (editor). Corte Suprema de Justicia-Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia. Editorial Guayacán, San José, Costa Rica, 2000.



El experto norteamericano en capacitación judicial, Paúl Li, afirmaba que “la calidad de la justicia no puede ser mayor que la calidad de los jueces”<sup>102</sup>.

Pero, bien puede parafrasearse esa certera frase, pues hay que aceptar que la calidad de la justicia (como producto) no puede ser mayor que la calidad de la organización total del sistema. Ya apuntábamos en un capítulo precedente que la justicia era horizonte, que nos obligaba cada vez que culminábamos una meta, a proseguir y cumplir con otra, en un proceso continuo y dinámico.

Y a fin de no caer en la improvisación o en la formulación de políticas que no cuentan con respaldo técnico, conviene idear mecanismos o instrumentos que nos permitan saber cómo estamos haciendo las cosas, y comparar y formular los cambios o los ajustes que las circunstancias aconsejen.

Esto requiere entonces diseñar políticas para medir en términos de eficiencia el rendimiento de los jueces, las juezas y de las oficinas judiciales como tales. En el caso de las personas juzgadoras mucho se ha ido avanzando al establecer modelos que anualmente permitan calificar el desempeño obtenido.

Hasta tiempos recientes, el régimen disciplinario era el medio por excelencia para atacar lo que se podría considerar “mal” desempeño; es decir, ineficiente o inadecuado de frente a lo que se esperaba institucionalmente del juez o de la jueza. En ese escenario, los sistemas de supervisión e inspección judicial son los que han jugado un papel protagónico.

No obstante, lo que ahora se plantea es “evaluar” la forma en que el juez y la jueza se han desempeñado durante un determinado período de tiempo, con unos criterios y unos baremos lo más objetivos posibles.

Por supuesto, queda descartado un objetivo disciplinario o represivo, al menos como eje filosófico del sistema.

Medir, evaluar o calificar cómo se desempeña un juez o una jueza, a través de un sistema objetivo y previamente normado, ojalá como fruto de una reflexión previa, oyendo a todas las personas interesadas en el tema, tiene como objetivo principal descubrir el nivel de idoneidad para el cargo que los jueces y las juezas evidencian. Si el nivel que resulta de la evaluación es bajo, lo que haría falta es ofrecerles al juez y a la jueza un mecanismo propio para que se superen, y ese mecanismo es el de la capacitación.

Las personas juzgadoras que no obtengan una calificación (nota) satisfactoria pasarán por procesos de capacitación en las materias en que claramente experimentan problemas en su desempeño, que pueden ser de diversa índole, pero hay que estar preparados para ese proceso *ad hoc*, que seguramente deberán ser aprovechados por grupos de jueces y juezas en la misma condición.

Pensamos en situaciones en donde se pone de manifiesto alguna carencia del juez y de la jueza para “motivar” las sentencias o para “valorar” la prueba, lo que claro está, se puede

---

<sup>102</sup> Lí Paúl. *Reporte sobre capacitación judicial en Estados Unidos*. En *El saber de la Justicia*. de Silvana Stanga. Talleres Gráficos La Ley, Buenos Aires, 1996, p. 127.

detectar a través de que instancias superiores revoquen o anulen reiteradamente sentencias que haya dictado. En esos casos, habrá que diseñar módulos de capacitación a los que se someterá al juez o a la jueza; pero son mecanismos que deberán contar con personal especializado (personas juzgadoras de experiencia y profesionales en este tipo de educación), pues en esto, como en tantos otros aspectos, no se debe improvisar.

Solamente para el caso de que un juez o una jueza no responda siquiera a esta capacitación *ad hoc*, como indicamos, entonces surge la posibilidad de aplicar otro tipo de medidas, puesto que el sistema, y más aún, los ciudadanos no tienen por qué soportar a jueces y juezas que no tienen la idoneidad o “competencia” referida por las Constituciones Políticas como exigencia para acceder a los cargos públicos, o los mismos instrumentos internacionales de derechos humanos.

El artículo 22 del Estatuto del Juez Iberoamericano parte de un esquema como el indicado, al disponer: **“En garantía de la eficiencia y calidad del servicio público de justicia, puede establecerse un sistema de evaluación del rendimiento y comportamiento técnico profesional de los jueces”**.

Y el 23 a su vez señala:

**El desempeño inadecuado o ineficiente en el ejercicio de la función jurisdiccional, debidamente acreditado mediante procedimiento legal y reglamentariamente establecido, que prevea la audiencia al juez, puede conllevar la aplicación de períodos de capacitación obligatoria o, en su caso, la aplicación de otras medidas correctivas o disciplinarias<sup>103</sup>.**

Guatemala y Puerto Rico están desarrollando programas en el sentido dicho. Costa Rica, a través de un proyecto de intercambio de buenas prácticas, en el marco de EUROsociAL, donde participan Francia y Bélgica, está tratando de encontrar las bases teóricas y operativas que le lleguen a permitir la puesta en marcha de un programa de este tipo, que evidentemente adquiere carácter de urgencia, pues si bien todos aspiramos a la excelencia en el servicio de la justicia, no puede encontrarse tal excelencia en el vacío ético-técnicoprofesional de las personas juzgadoras y del funcionariado judicial, en términos amplios.

En cuanto a las oficinas judiciales y a la organización de los servicios judiciales, debemos mencionar que se va un poco más atrás. Ciertamente, las reformas judiciales en marcha en el ámbito iberoamericano, algunas de ellas en fase avanzada, han tenido en cuenta muy primordialmente lo que tiene que ver con la gestión de los despachos judiciales (oficina judicial, el tribunal, según cada país) y la gerencia de los tribunales, aspectos que evidentemente tendrían que repercutir en la eficiencia y la calidad de los servicios. Pero harán falta en el diseño fórmulas apropiadas para medir en la realidad, cuál ha sido el impacto de la reforma y, a la vez, detectar las debilidades que se experimenten.

---

<sup>103</sup> Aprobado en la VI Cumbre Judicial Iberoamericana, Santa Cruz de Tenerife, España, mayo de 2001.

Algunos jerarcas judiciales están pensando que la organización de los servicios de justicia (la oficina judicial, los archivos, oficinas de recepción de documentos y evidencias, centros de notificación, etc.) debe pasar por una calificación de calidad más internacional, más estandarizada o más confiable, según se vea, como la calificación ISO 9001 o similar y, en el caso de las Escuelas Judiciales, otras modalidades como el Premio Baltrich. En cualquier caso, de lo que se trata es poner todas las actividades del quehacer judicial bajo el microscopio y medir la calidad de los resultados de los subsistemas de organización y de gestión, a fin de evidenciar la calidad del desempeño de la institución o la oficina respectiva.

De hecho, en la IV Asamblea de la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales, celebrada en Río de Janeiro, en mayo de 2007, se analizó ese tema, aunque al no contarse con elementos suficientes para tomar una resolución sobre el particular, se acordó seguir estudiándolo para poder encontrar una propuesta satisfactoria para el ámbito judicial de la región y la posibilidad de desarrollar este tipo de programas que certifiquen la calidad del servicio que se presta.

Incluso se ha pensado certificar individualmente las diferentes oficinas judiciales, con lo cual se tendría el estímulo de ser los mejores entre muchos, y esto podría acompañarse de recompensas de tipo económico como “pluses” salariales para el caso, o alguna distinción honorífica que se establezca. Se promovería, por otro lado, una sana competencia entre diversas oficinas o sectores que adoptarán fórmulas para superarse y mostrarse como eficientes y cualitativamente superiores.

Pero, aun sin recurrir a ese tipo de certificaciones, los sistemas de justicia deberán realizar un esfuerzo para cumplir con ese ejercicio de autoevaluación, preferiblemente a través de procesos científicamente diseñados y en donde se acopien información y opiniones de diversas fuentes, para que no sea un mero acto de autocomplacencia.

Este sería un deber que se asume como parte del compromiso con la ciudadanía, en tanto constituye una vía para rendir cuentas de cómo se aprovechan los recursos públicos (de los contribuyentes) en el servicio judicial. Y esto vuelve a poner a la justicia en la ruta del ejercicio democrático, porque los ciudadanos pueden protestar si encuentran irregularidades o aspectos inconvenientes en el quehacer de los órganos encargados de liderar al sistema. Incluso, las Defensorías del Pueblo, las Defensorías de los Habitantes o las Procuradurías de Derechos Humanos aquí tienen una voz importante, porque normalmente tienen asignada una atribución consistente en la defensa de los derechos humanos, de modo que podrían recoger el malestar ciudadano acerca de cómo se están prestando los servicios de justicia, y en paralelo cómo se utilizan o mal utilizan los presupuestos públicos en ese campo.

## **5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

### **Participación de la ciudadanía en la impartición de justicia**

Los sistemas judiciales son hoy, afortunadamente, más transparentes en su accionar, tienen más vocación de mostrarse a la ciudadanía que lo que fueron hace treinta o cincuenta años. De ello no hay duda. En países como Brasil o México, las actividades judiciales tienen cobertura directa a través de un sistema de televisión propio.

Pero, además, se han tornado más inclusivos, de modo que podemos afirmar que los ciudadanos en ocasiones son parte esencial en el ejercicio de la función jurisdiccional propiamente dicha. Tenemos un buen ejemplo en el sistema de jurados que funciona al menos en materia penal y para algunos delitos muy específicos. En países como El Salvador, Nicaragua y Panamá, existe un sistema de jurado para ciertos delitos, generalmente graves (homicidio, tráfico de drogas).

No entraremos a analizar y menos a enjuiciar esta institución, pues el curso no se dirige a ello; pero queremos poner de manifiesto cómo a través de él hay una justicia que históricamente se estimó más democrática, pues se trata de que el ciudadano sea el que juzgue al ciudadano.

La revisión de la Magna Charta nos refleja qué importancia se le dio allá por 1215 a este instituto, y entenderemos por qué ha permanecido como parte de un “derecho natural” de las personas, si bien con clara raigambre anglosajona, si bien ha sido incorporada en algunos de nuestros países.

En España se usa el jurado, pero con la variante de “escabinado”, es decir, un jurado compuesto por personas legas, de la sociedad civil, junto a jueces profesionales. Francia, desde tiempo anterior tiene en funcionamiento este mismo tipo de jurado. Pero este país, además, en algunas materias, tiene jurisdicciones en donde jueces de carrera a la par de jueces provenientes de la especialidad que ostenta la jurisdicción, imparten justicia. Así, es el caso de la justicia comercial.

### **Participación ciudadana en la Administración de Justicia**

Hay otra vertiente en la que personas civiles participan, ya no en la impartición de justicia, sino en la administración de la Administración de Justicia, como a veces se estila decir, tal es el caso de la intervención de abogados externos (académicos o en ejercicio de la práctica liberal de la profesión) interviniendo en los Consejos de la Magistratura, como existe en Argentina, Costa Rica o en El Salvador.

Se trata de una forma, limitada aún, pero que permite a las personas usuarias del sistema judicial, externas a él, intervenir en la toma de decisión de políticas judiciales o en la mera administración del sistema de Justicia. Esta modalidad resulta muy interesante, porque allega a la toma de decisiones una visión fresca, casi de un observador externo y que, por tanto, no tiene la contaminación de quien ha permanecido dentro del sistema por mucho tiempo.

En el caso argentino, el sector científico-académico tiene directa participación en el Consejo de la Magistratura y resulta interesante descubrir que juristas de la talla de Humberto Quiroga Lavié hayan sido integrantes del Consejo, representando a su vez, al consejo interuniversitario nacional.

En Costa Rica, también abogados en la práctica liberal integran los “Consejos de Administración de Circuito Judicial”, distribuidos a lo largo y ancho del país, junto a jueces y administradores puros, con lo que también encontramos aquí una fórmula en que las personas usuarias del sistema se hacen escuchar en relación con lo que estiman que no

funciona bien, o sugiriendo ajustes y modificaciones en algunas prácticas judiciales, a la manera de una oxigenación del sistema.

Este tipo de modalidades no siempre se somete a escrutinio, para establecer cuál ha sido el comportamiento, qué ventajas han traído o qué dificultades han experimentado, para poder realizar ajustes o los cambios que sean necesarios.

Creemos, de todas maneras, que son buenas opciones de apertura e inclusión por parte de los sistemas judiciales.

Lo ideal sería que el sistema incorporara a personas de la sociedad civil, no solamente a abogados, porque ya sabemos que el gremio de abogados no necesariamente se identifica con las necesidades de las personas o de la sociedad civil como tal. Aun así, su participación ya es un paso en esa dirección, lo que sin duda debería profundizarse.

### **Participación ciudadana en la designación de magistrados de las Cortes o Tribunales Supremos**

Un último aspecto, pero no el menos importante, es el que tiene que ver con la designación de los más altos jueces del Estado, los de la Corte Suprema o Tribunal Supremo de Justicia.

En países como Guatemala, El Salvador y República Dominicana, el nombramiento de magistrados de la más alta Corte, la Suprema, finalmente corresponde a un órgano político como es el Parlamento (Asamblea Legislativa o Congreso); pero la lista de la que se sirve este órgano de representación popular para los nombramientos le viene dada a través de un procedimiento de consulta previa en el que universidades, abogados, sociedad civil intervienen, en una tendencia que pretende establecer una legitimidad calificada, la que se les ha negado ocasionalmente a los magistrados supremos en el pasado.

En **Guatemala**, la Constitución dispone que serán electos por el Congreso de la República para un período de cinco años, de una nómina de veintiséis candidatos propuestos por una **comisión de postulación** integrada por un representante de los rectores de las universidades del país (quien preside), los decanos de las Facultades de Derecho del país, representantes electos por el Colegio de Abogados y Notarios, representantes electos por los magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y de otros tribunales de la misma categoría<sup>104</sup>.

En el caso de **El Salvador**, la nominación viene de un proceso abierto en el cual Colegios y Asociaciones de Abogados y Universidades proponen candidatos, pero las listas llegan al Consejo Nacional de la Judicatura, que es el que elabora la nómina que se envía al Congreso. Se ha diseñado el sistema de esa manera, porque el Consejo Nacional de la Judicatura está conformado por representantes de la academia, de la judicatura y de los abogados, de modo que, teniendo esa vocación pluralista, se creyó necesario encargarle la delicada tarea de elaborar la nómina de candidatos que llega al Congreso y sobre la cual los diputados deben elegir a los magistrados de la Corte Suprema.

---

<sup>104</sup> Artículo 215 de la Constitución Política.

En **Honduras**, también la Constitución dispone que el Congreso Nacional nombra a los altos magistrados, pero de una lista elaborada por una **junta nominadora** de amplia integración que incluye a un representante de la Corte Suprema de Justicia, un representante del Colegio de Abogados, un representante del Consejo de la Empresa Privada, el comisionado nacional de los derechos humanos, un representante de los profesores de las Facultades de Derecho, un representante de las organizaciones de la sociedad civil y un representante de las Confederaciones de Trabajadores<sup>105</sup>.

En **República Dominicana** desde una reforma constitucional de los años noventa y con la Ley del Consejo Nacional de la Magistratura, se pasó de nombramientos de marcado carácter político, a un sistema en el cual una coalición de la sociedad civil publicó un perfil ideal para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y, a su vez, el CNM se vio en la tesitura de publicar la lista de aspirantes al cargo, por si existían en la población reparos acerca de algún nombre. Las sesiones del CNM para la selección de los magistrados fueron televisadas y, en esas condiciones de transparencia, se nombró la última integración de la Corte. Esta, a su vez, inició un proceso de evaluación de todos los jueces que encontró en servicio, y abrió un concurso público (oposición) para llenar todas las plazas de juez. Aunque parece poco, al menos un 32% de los jueces que existían al momento de ingresar la nueva Corte Suprema fueron confirmados en sus puestos. A partir de allí, ha habido cambios y mejoras en el sistema judicial dominicano, lo que ha sido reconocido públicamente.

## **6. UTILIDAD/NECESIDAD DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LOS PODERES JUDICIALES**

### **Sobre la planeación estratégica**

Habíamos indicado que en el Poder Judicial se requiere un esfuerzo de abstracción y de proyección estratégica para esperar determinados o concretos resultados, pues hay que poner una brújula para saber hacia dónde se marcha, por qué rumbo se enfila el quehacer de la justicia. Es la planificación o planeación estratégica, tan indispensable para no correr el riesgo de incurrir, como algunos gráficamente señalan, en un movimiento constante, pero similar al de una hamaca, el cual no permite el despegue o el avance.

Está claro que la planeación estratégica no significa una lluvia de ideas, sino un proceso de reflexión que permita radiografiar al sistema y descubrir qué metas nos proponemos, a través de qué medios, para qué propósitos y en qué plazos.

Además, no es un ejercicio de la cúpula judicial. Con algunas experiencias satisfactorias, hemos aprendido que hay que involucrar a diversos sectores dentro del sistema, para tener mejor visión de lo que se pretende hacer. Es, en ese sentido, un proceso democrático y, por tanto, más propenso a obtener identificación y respaldo en el funcionariado, quien lo percibe como una construcción propia y no una imposición vertical.

La planeación es una formulación de políticas y ciertamente corresponde al órgano que por Constitución y por Ley cumple ese rol dentro del sistema; pero eso para nada se opone a un proceso de consulta y participación que la legitime, que la presente como una empresa

---

<sup>105</sup> Artículo 311 de la Constitución de la República.

compartida y de co-responsabilidad entre diversos órganos o sectores que componen el sistema.

Se requiere contar con un control del proceso presupuestario, tanto en la fase de formulación, como en la de ejecución. Dado que generalmente la justicia tiene claro y garantizado un porcentaje del presupuesto nacional para el cumplimiento de sus fines, está en condiciones de definir para qué quiere ese universo de recursos, previo el diagnóstico de situación y una primera proyección de acciones a futuro.

La planeación debe tener incorporadas fases de verificación y de evaluación, para poder establecer en qué medida llegaron a satisfacer los objetivos propuestos y cómo deberán reformularse las políticas para más adelante. Otra vez aquí aparece el símil del horizonte en movimiento (Fix-Fierro).

Se puede optar por planes estratégicos que comprendan un período amplio, como bianuales o quinquenales, los cuales tienen la ventaja de obligar a los jefes de la justicia que planifiquen al menos para el mediano plazo. Para cada objetivo, el Plan Estratégico señala en primer término un **“tema estratégico”** a satisfacer, luego **“acciones estratégicas”** a través de las cuales se intentará lograrlo, acompañado de un **“cronograma”** y quién o quiénes son los **“responsables”** de llevarlo adelante. Y así sucede con cada uno de los temas seleccionados como prioritarios ser incluidos en el plan.

Creemos que se trata de una disciplina institucional muy útil y necesaria para nuestro entorno que nos muestra no siempre disciplinados y no siempre pensando en grande y menos en visualizarnos como servicio dentro de dos, cinco diez o más años. Esto al final nos va a dar un perfil y una identidad específica en el universo de las instituciones públicas.

Seguramente sea por eso que en el Informe del Estado de la Nación, un programa independiente que en Costa Rica mide anualmente a las instituciones y sus políticas públicas ha indicado que el Poder Judicial es el que más desarrollo ha tenido<sup>106</sup>.

Y no está mal, como se ha comentado en lo interno de los propios Poderes Judiciales, que, dada la disciplina que a todos los y las integrantes del sistema exige la planeación estratégica, en paralelo los jefes hacen con sus planes y más aún con sus logros, lo que la gallina hace cuando pone un huevo: “cacarear” y llamar la atención sobre esos importantes sucesos, con el objeto de dar a conocer que se está brindando un mejor servicio a la ciudadanía.

En ese sentido, deben aprenderse y emprenderse estrategias de comunicación apropiadas, quedando atrás las conductas de ensimismamiento, de mutismo del que el Poder Judicial ha padecido históricamente, aunque ya se notan cambios.

## **Evaluación de resultados**

---

<sup>106</sup> *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. X Aniversario, San José, 2004, pp. 330 y ss.



En paralelo a la planeación, deben existir procesos de evaluación institucionales periódicas que midan resultados, especialmente sobre si las previsiones de los planes estratégicos han sido cumplidas o no.

Conociendo qué sí y qué no, es más sencillo encontrar fórmulas para volver a planificar de modo más realista, o bien fortaleciendo la fase de cumplimiento, para citar dos variables.

En Costa Rica, se promulgó recientemente la Ley de Control Interno que obliga a toda la administración (y el Poder Judicial en cuanto ejerce administración) a realizar al menos una autoevaluación anual que permita establecer cuál es su desempeño y cómo se manejan los recursos de frente al servicio que se presta a la ciudadanía. Esta práctica es muy saludable para lo que ahora se exige a las entidades públicas: responsabilidad y rendición de cuentas.

Afortunadamente, puede decirse que se aprecia una clara vocación en ese sentido, pues se tiene claro que el sistema debe recuperar el tiempo perdido y, lo que es más importante, credibilidad.

## **7. ESTÍMULOS AL FUNCIONARIADO JUDICIAL**

Si bien, no debemos tener duda alguna de que la Justicia es un servicio (servicio público), y que como tal debe prestarse en condiciones óptimas, lo cierto es que también hay que trabajar mucho para que se retribuya a las personas integrantes del sistema su desempeño de un modo apropiado al carácter esencial que la función jurisdiccional tiene.

En la práctica, el funcionariado judicial, empezando por los jueces y las juezas, es sometido a exigencias o condiciones más rigurosas que a los de otras ramas del poder público, y en ese sentido, pueden citarse procesos de formación previa (de muchos meses de duración), y una vez en servicio, capacitación permanente, deberes éticos muy puntuales, motivación de sus actos, etc.

### **Salarios**

La organización de la oficina judicial (el tribunal) y los servicios de apoyo (unidades de notificación, centros de recepción de documentos, etc.) están concebidos de manera tal que todo y todos funcionen como una empresa, pues contribuyen —el que más, el que menos— a que la Justicia pueda ser percibida como un bien para la ciudadanía o, por el contrario, como un obstáculo al bien común.

Por esos motivos, resulta de la mayor justicia que el régimen y la política de salarios del Poder Judicial sean autónomos y se diferencien del que se utiliza para los demás sectores del poder público. No es extraño saber que, en muchos casos, jueces y otros funcionarios del sistema están sometidos a presiones muy grandes, incluso sufren amenazas de muerte. Pero se pueden mencionar casos en que el juez, la jueza o la persona funcionaria judicial han sido asesinados por su condición. Piénsese en los momentos en que se ha pasado por una dictadura, o durante conflictos armados internos, o en los casos en que está de por medio el crimen organizado (en que participan grandes mafias de tráfico de drogas o personas).

## Previsión constitucional

En todo caso, existen previsiones (garantías) de tipo constitucional y hasta convencional que así lo contemplan.

La posición del constitucionalismo argentino ha sido muy aplaudida en ese sentido, la cual no solo en su Constitución Nacional, sino en las provinciales, de vieja fecha ha incorporado la garantía de “irreductibilidad” de los salarios de los jueces como una forma de garantizarles independencia y mantenerlos alejados de presiones económicas, para nada deseables en un mundo con tantas tentaciones.

En la Constitución de 1994, la garantía consiste en que la remuneración de los jueces de la nación **no podrá ser disminuida en manera alguna mientras permanezcan en funciones**<sup>107</sup>.

Esa irreductibilidad no solo es entendida como la que nominal o materialmente pueda operarse en relación con las remuneraciones de los jueces, la cual sería la más abierta y grosera, sino también la jurisprudencia argentina ha encontrado violación a la garantía en casos en que se imponen cargas tributarias en exceso a los jueces que en los hechos les produzcan una merma.

Como punto de partida para que se cumplan en la realidad previsiones como la indicada, debe tomarse en consideración la existencia de autonomía económica de los Poderes Judiciales, como el caso de que se les reconozca por Constitución un porcentaje (ojalá mínimo) del presupuesto general del Estado. Tales son los casos de Argentina, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Venezuela<sup>108</sup>.

Pero otro requisito necesario, para que estemos en presencia de una opción viable, es que el órgano de gobierno (Corte Suprema o Consejo de la Magistratura) tenga reconocida en el ordenamiento la potestad para decidir con autonomía sobre la política de salarios en lo interno del Poder Judicial, sin quedar sometido a directrices generales emanadas del Poder Ejecutivo a través de órganos especializados como el Ministerio de Hacienda o una Dirección de Presupuesto.

## Declaraciones y convenciones internacionales

El Estatuto del Juez Iberoamericano se ocupa de esta importante cuestión, al establecer que “los jueces deben recibir una remuneración suficiente, irreductible y acorde con la importancia de la función que desempeñan y con las exigencias y responsabilidades que conlleva<sup>109</sup>.

Se ha subrayado el término “irreductible”, porque en la redacción de la norma, se visualiza muy bien el trasplante a todo el ámbito iberoamericano de la tradición argentina en la materia.

---

<sup>107</sup> Art. 110 Constitución Política de la nación, enmienda del 22 de agosto de 1994.

<sup>108</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas. *Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005*. Santiago de Chile.

<sup>109</sup> Artículo 32 del Estatuto.

El Estatuto también llama la atención a los Estados para que ofrezcan a los jueces acceso a un sistema de seguridad social y garantía de que a la conclusión de sus años de servicio reciban una jubilación, o en caso de daños personales, familiares o patrimoniales, reciban una indemnización adecuada (art. 33).

Ya los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, desde 1985, entre otros aspectos básicos, enfatizaban la necesidad de que la ley garantizara **“una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas”**<sup>110</sup>.

Algunos estudios acreditan que la carrera y la función judicial no gozan de aprecio en muchos países del área latinoamericana. Salarios bajos y condiciones deficientes para desempeñar el cargo tienen un reflejo inmediato en mala imagen pública y aprecio débil por la Justicia.

No está clara la relación entre salarios adecuados e independencia judicial, pero parece existir la sensación de que es así, y que elevando los salarios de los jueces también se facilita la participación de un mayor número de aspirantes calificados desde el punto de vista profesional, que a la larga experimentarán mayor gratificación en el desempeño de sus funciones y públicamente se les tendrá en mejor estima. Al menos, esta es una variable que entra en juego en relación con el prestigio de carrera y la función jurisdiccional.

No puede dejar de mencionarse que, en algunos países, las condiciones de presión y amenaza en que los jueces y las juezas desempeñan sus cargos también son elementos que pueden disuadir a algunas personas de participar en procesos de selección.

En un estudio realizado por la Universidad de Salamanca en Centroamérica, se consigna este esclarecedor pasaje:

Otro aspecto considerado importante por la investigación fue conocer el clima en el que los miembros de la judicatura ejercen su trabajo. Para ello, se les pidió que indicasen si habían sufrido amenazas o intentos de soborno intentando condicionando su conducta. En todos los países, casi el 50 por ciento de los entrevistados mencionaron haber recibido amenazas en el ejercicio de su cargo. En el caso de Guatemala, el porcentaje asciende al 60 por ciento. Los intentos de soborno son también destacados por un importante sector de los entrevistados en cada país. Costa Rica contrasta en este aspecto con el resto de países, ya que tan solo el 19.2% de los entrevistados lo mencionó, frente a valores en torno al 40% en El Salvador, Honduras y Guatemala y el 54.4% de los miembros de la judicatura en Nicaragua [...]<sup>111</sup>.

### **Reconocimientos diferentes a los salariales *sensu stricto***

---

<sup>110</sup> Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985 y confirmados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre y 40/146 del 13 de diciembre, ambas de 1985. Capítulo relativo a las **Condiciones de servicio e inamovilidad**. Numeral 11.

<sup>111</sup> “La Justicia vista por los jueces: diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos”. Universidad de Salamanca-Agencia Española de Cooperación Internacional-Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2004, p. 74.

Aparte del aspecto salarial, que de por sí es básico en el reconocimiento de la importancia de las funciones que los jueces y las juezas llevan a cabo especialmente, y que, por tanto, debe estar acorde con ese valor que se le da a la función jurisdiccional, hay otro tipo de reconocimientos que también pueden significar estímulo para quienes se desempeñan en el sistema:

- a) En primer lugar, ciertos rubros que al final también llegan a integrar el salario, pero que funcionan en adición, como sería pagar un porcentaje del salario por cada cierto período de años (bienio, quinquenio) que el funcionario permanezca en el puesto;
- b) pago de un determinado porcentaje del salario a título de dedicación exclusiva o pago de prohibición por no ejercer liberalmente la profesión que se ostenta, tal el caso de las juezas y los jueces letrados que no pueden a la vez ejercer liberalmente la abogacía;
- c) se paga también un rubro denominado REF (reconocimiento por el ejercicio de la función y las exigencias que el desempeño del cargo conlleva);
- d) se utiliza también el reconocimiento de algún puntaje que a su vez se traduce en incremento de la remuneración, ya sea por “carrera administrativa”, o “carrera profesional” en su caso, por cursos de capacitación, posgrados obtenidos, etc.
- e) Cuando con base en la independencia económica que se le reconoce, el Poder Judicial maneja su propio sistema de pensiones y jubilaciones, el producto o rentabilidad del “fondo” que se va acumulando para atender esos rubros puede ser utilizado, como se ha dado en diferentes momentos, para apoyar un programa de capitalización de una cooperativa judicial, o para financiar un programa de adquisición de vivienda o mejoramiento de la que se tiene, todo en condiciones más flexibles que las que rijan en el mercado.
- f) También hay países en donde se les facilita a los funcionarios de la Administración de Justicia adquirir fincas o instalaciones donde ubicar un centro de recreo para sus jueces, juezas y funcionarios.

Son variables que, sin duda, pueden contribuir a hacer atractivo pertenecer a la función jurisdiccional y que hagan oferta laboral, o participen en los concursos u oposiciones, personas o profesionales calificados<sup>112</sup>.

## **8. COMPROMISOS O PACTOS DE ESTADO POR LA JUSTICIA**

---

<sup>112</sup> Resulta interesante mencionar que en 1986, el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), la Agencia Internacional para el Desarrollo del gobierno de Estados Unidos de América (USAID) y el Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida (FIU) realizaron un Estudio Sectorial de la Administración de Justicia en Costa Rica y encontraron a través de encuestas realizadas, que el 29% de los jueces reconocieron haber ingresado a la judicatura atraídos por los salarios que el Poder Judicial paga.

En el sistema de división de poderes (división de funciones), la potestad de administrar justicia le corresponde al Poder Judicial. Es, además, una función de ejercicio exclusivo<sup>113</sup>.

La teoría de la separación de Poderes tradicionalmente se ha interpretado como la necesidad de que cada órgano del Estado ejerza su función con independencia de los otros. Si bien no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes [...] El estado es una unidad de acción y de poder, pero esa unidad no existiría si cada Poder fuera un organismo independiente, aislado, con amplia libertad de decisión, por lo que en realidad no se puede hablar de una división de Poderes en sentido estricto; el poder del Estado es único [...]. Lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de distribución de ellas entre los diferentes órganos estatales<sup>114</sup>.

Y, ciertamente, hoy corresponde hablar de división de funciones, pero en colaboración o coordinación de los Poderes. La Constitución Política de Colombia lo expresa de la mejor manera: **“Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”**<sup>115</sup>.

Es desde esa perspectiva y aceptando que el Poder Judicial ha sido el más conservador de los tres Poderes clásicos en su forma de ser y hacer, es que no sin timidez, ya se notan pasos conducentes a la colaboración entre Poderes para realizar cambios normativos y operativos en materia judicial.

Esa colaboración no puede darse sobreentendida en el juego social de los Poderes, pues en ocasiones más bien el ambiente es de tensión entre el Legislativo y el Ejecutivo con el Judicial, de allí que se ha preferido la firma de documentos *ad hoc*, llámense Pactos de Estado o Compromisos de Estado, eso sí, a favor de la Justicia.

Tenemos algunos ejemplos en España, Honduras o Costa Rica.

## España

El 28 de mayo de 2001, se firmó el “Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia” que, a nuestro modo de ver, tiene carácter muy particular. En primer término, porque siendo ese país una democracia (monarquía) de tipo parlamentario, los dos partidos mayoritarios suscriben el documento, en este caso: Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el primero como “gobierno” y el segundo como “principal de oposición”, todo en el ámbito del Congreso de los Diputados que, por ese motivo, se convierte en el centro de actividad para su impulso. En segundo lugar, tiene señalamientos específicos, objetivos a cumplir, que la dota de una visión si se quiere realista, con lo que podemos decir

---

<sup>113</sup> Debe mencionarse el estatus especial que por Constitución la justicia militar en algunos países tiene. No obstante, hay ocasiones en que esa justicia ha propendido a exceder el límite de sus competencias, asumiendo para sí casos que posteriormente se detectó que habían sido indebidamente sustraídos de la jurisdicción ordinaria. Puede consultarse lo acaecido en el caso “Barrios Altos” que finalmente zanjó una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>114</sup> Sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica, número 1994/584.

<sup>115</sup> Artículo 113 párrafo 3.

que no tienen razón –al menos en este caso– los críticos de este tipo de opciones que más o menos nos dicen que se trata de puro nihilismo, algo “gaseoso”.

Así, por ejemplo, entre las prioridades que allí se señalan, está la elaboración de una Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, fundada en principios de transparencia, información y atención adecuada, así como que establezca los derechos de las personas usuarias de la Justicia.

Esa prioridad que se le asignaba a la adopción de la Carta llevó a que muy pronto, para el 16 de abril de 2002, el Pleno del Congreso de los Diputados la aprobara por unanimidad, como “proposición no de ley”.

Este pacto ha sido tan importante, que una detenida revisión de documentos como la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el espacio judicial Iberoamericano o las 100 Reglas de Brasilia que ya hemos comentado en esta unidad nos permiten descubrir la existencia de un ligamen con aquel. Es decir, que sin que se tuviera en consideración ese propósito cuando fue concebido el Pacto para la Reforma de la Justicia en España, muy poco tiempo después parece estar irradiando sus efectos –y creemos que para bien– sobre el ámbito judicial de toda la región iberoamericana.

Debemos advertir una cierta cautela en las apreciaciones que se puedan dar al respecto, porque está claro que, en el ámbito iberoamericano, en ningún momento se ha trabajado como si en efecto se estuviera desarrollando en un espacio ampliado, un plan diseñado para un Estado específico. A lo mejor, como ya hemos indicado en otra parte de esta unidad, sea exacto que estamos ante “la hora” de la justicia, algo inescapable, impostergable, dado el momento histórico que vivimos, donde se exigen transparencia y calidad en los servicios, y de su desempeño, se exigen simultáneamente cuentas y responsabilidad a los funcionarios a cargo.

Pero que las ideas y programas que se generan y desarrollan en un país lleguen a influenciar lo que haga en otro u otros no nos debe extrañar. La fuerza de las ideas es tan poderosa que la historia misma de la humanidad nos lo muestra con creces, al punto de que aunque parezca exagerado, Arnold Toynbee decía que nada de lo que hacemos hoy es realmente nuevo, pues de seguro hay una acumulación de conocimientos que sirven unos a otros en ese continuo que es la creatividad humana.

Piénsese solamente en lo que sucedió en el llamado período de la Ilustración y cómo literalmente irradiaron luz e ideas novedosas en el campo de la ciencia política y del derecho público. Cuando se estudia a Montesquieu, puede encontrarse en él la influencia de Locke, del mismo modo que también se afirma que César Beccaria estudió y se influenció por las ideas de Montesquieu. Los pensadores de la Revolución norteamericana, estuvieron muy al día con la evolución del pensamiento político en Europa. Pero otro tanto sucedía en la América hispana. La evolución de las ideas políticas en Europa no solo sirvió –como naturalmente debía suceder– para reforzar las acciones políticas y el nacimiento de un verdadero constitucionalismo en el llamado viejo mundo, sino también en el nuevo mundo, ya fuera anglosajón, ya hispano parlante.

Por eso, los vínculos que en el sentido señalado podrían haber ocurrido no serían extraños ni peligrosos. Lo importante es que a estas alturas, los jerarcas de los Poderes Judiciales o

de los Consejos de la Judicatura de toda la región iberoamericana, por consenso y hasta podría decirse que con entusiasmo, han ido tomando las decisiones correspondientes para colocar a los ciudadanos en el centro del quehacer de la Justicia y posicionarlos en sus derechos al entrar en relación con el sistema.

Valdría citar la situación de Argentina, ya que el Gobierno de la Nación (federal) inició el programa que denominó “Carta Compromiso con el Ciudadano” (2000) que, con declarado carácter de documento público, tendía a comprometer la prestación de los servicios públicos del Estado con altos estándares de calidad, a la vez que reconocía derechos a los ciudadanos para exigirles en esos términos<sup>116</sup>. Es un documento de singular importancia, porque exige que los órganos encargados del servicio informen sobre la variedad de servicios a su cargo; la forma en que se puede acceder a ellos; que se comprometan a prestarlos con niveles de calidad adecuados; que se comprometan a mejorarlos en su caso; fija modalidades de participación ciudadana en la gestión, evaluación y control del desempeño institucional y establece los mecanismos para la corrección, apelación y reparación cuando la organización no respete los derechos o no cumpla los estándares fijados<sup>117</sup>.

Debe destacarse que, como se trata de un documento base -marco conceptual del programa- da orientación específica para la ejecución de un conjunto de actividades, distribuidas en etapas conducentes a sus respectivos productos: en una primera, para elaborar la Carta Compromiso institucional, conforme al perfil del servicio; una segunda que tiene como objetivo verificar resultados de la prestación del servicio y solución de los problemas que se hayan detectado; y en la tercera etapa se produce un informe anual de avance, se evalúa y se califica. Cada etapa está constituida por actividades específicas que llevan al producto que se deriva de ella.

Ya para el año 2004, algunos servicios del Estado estaban adoptando una tercera Carta Compromiso con el Ciudadano (CCC), dentro de esa idea aplicable a cualquier servicio público en el que la calidad o los más altos estándares de cumplimiento son “horizonte” y no “objetivo”, se pensaba ya en diseños de prestación del servicio más inclusivos, con sistemas de gestión innovadores, etc., ya que el reto de este tipo de programas (y de ello participan los de la Justicia) están en la necesidad de institucionalizarlos, pues no pueden concebirse como algo pasajero o una ocurrencia, y fortalecer los mecanismos de participación, en tanto se requiere ir construyendo –aunque paso a paso- cohesión social y credibilidad en lo que las instituciones públicas hacen.

Nos interesa recalcar un caso concreto de aplicación de ese “programa” que, como indicamos, fue generado en el ámbito del Poder Ejecutivo de la República Argentina, ya que dio base a un “Convenio” firmado entre la Jefatura del Gabinete de Ministros de la Nación

---

<sup>116</sup> En el documento de base para el citado programa, se reconoce expresamente que, desde 1991, las Cartas Ciudadanas han adquirido una importancia significativa para mejorar la interacción entre la Administración Pública y la ciudadanía. Menciona infinidad de países que han adoptado ese tipo de cartas, entre ellos España. De este modo el Pacto que hemos venido mencionando podría, a su vez, tener un antecedente en una experiencia más general relacionada con los servicios de las administraciones públicas y no específicamente con la Justicia.

<sup>117</sup> “Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Marco conceptual”. Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros. República Argentina.



y el Foro Patagónico de los Tribunales Superiores de Justicia, en el 2003, con el que se puso en marcha un **Programa de Modernización del Estado en el Sector Justicia**, el cual incluía la elaboración de una carta compromiso para los derechos del ciudadano de la Patagonia ante la justicia; organización y racionalización de las oficinas judiciales, con estándares de rendimiento; informatización de la gestión judicial, infraestructura, equipamiento y capacitación continua, y, finalmente, comunicaciones electrónicas interjurisdiccionales, firma digital.

Tanto el Gobierno federal, como el Foro Patagónico de Tribunales Superiores se obligan a aportar financiamiento “concurrente”, y el primero, a facilitar cooperación y asistencia técnica e intercambio internacional que conduzca al conocimiento de modelos de organización de la justicia, de modo que se puedan dar los cambios de mejora en lo interno del país.

Estimamos de la mayor trascendencia este tipo de colaboración, transparente y puntual entre distintos Poderes del Estado, o como en el caso argentino, entre el Ejecutivo federal y un conjunto de Tribunales de Justicia provinciales, porque les coloca un acelerador a los procesos de reforma o modernización que, sin duda, serían más lentos con la sola idea en cabeza del judicial<sup>118</sup>.

## **Honduras**

En este país centroamericano, los presidentes de los tres Poderes del Estado, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, firmaron un pacto en mayo de 2002, dentro del marco de un seminario sobre independencia judicial, y el objetivo principal del documento fue el compromiso del Legislativo y el Ejecutivo de garantizar y reconocer la independencia del Poder Judicial y de la función jurisdiccional. Su Ilustrísimo, el Cardenal Rodríguez, firmó como testigo de honor del compromiso, y se ha distinguido por su beligerancia pública contra la corrupción y aprovechó aquel momento para destacar la importancia del compromiso y la necesidad de que se respete la independencia de los jueces, y la urgencia de que nuestras sociedades vivan en un marco que propicie el funcionamiento adecuado de la Administración de Justicia.

Al parecer, y aunque sea por lo pronto, este compromiso ha tenido efectos claros, pues han cesado las polémicas que en el pasado se daban con frecuencia entre jerarcas de los distintos poderes, lo que, como sabemos, generalmente afecta más al Poder Judicial, el cual no está preparado para mantener ese tipo de discusiones públicas y ve mermada su credibilidad.

## **Costa Rica**

En el caso de este país, en diciembre de 2003, se firmó el Pacto por la Justicia, el cual forma parte de un extenso proceso en el cual, bajo el auspicio del Colegio de Abogados, se desarrollaron investigaciones, foros, encuestas y estudios de especialistas, tendentes a elaborar una agenda nacional de reformas a la justicia del país. El compromiso consiste en

---

<sup>118</sup> Ley N.º 3830 Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, provincia de Río Negro, Argentina.

la decisión de acompañar —o apoya— el proceso de establecer esa agenda de reformas, y los presidentes de los tres Poderes del Estado lo suscriben; pero como testigos de honor firman representantes del propio Colegio de Abogados, ministros de Estado, la presidenta de la Asociación Costarricense de la Judicatura, representantes del mundo académico, etc. Por supuesto, la Corte Suprema de Justicia tuvo participación en todo el proceso.

Es un documento claro, a la vez que simple en su propósito. Y aunque no cuenta con alguna previsión en relación con el monitoreo o seguimiento del desenvolvimiento posterior, lo cierto es que ha servido para que los resultados de las investigaciones y actividades que el Colegio de Abogados llevó a cabo, se constituyeran en insumo para que la Corte Suprema estudiara y concluyera un paquete de reformas legales y de política pública, luego de otro extenso período de discusión que lleva algún tiempo.

Lo cierto es que, en lo que toca a la reforma legal, la Asamblea Legislativa habrá de cumplir con su compromiso, como fue plasmado en el “Pacto” indicado, y debe señalarse que ya ha dado muestra de su voluntad en algunas importantes leyes que, a instancias del Poder Judicial, ha aprobado en los últimos meses, como reformas a la Ley de Tránsito por Vías Públicas, a la Ley de Notificaciones Judiciales o la promulgación de un Código Procesal Contencioso Administrativo que, entre otros aspectos, incorpora la oralidad como eje del nuevo proceso en que se controla la legalidad de la actividad del Estado y las administraciones públicas, así como una Ley de Cobro Judicial, todas de enorme importancia.

El Pleno de la Corte Suprema tiene entre manos en estos momentos, una reforma integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la Ley de Carrera Judicial, a la Ley del Ministerio Público, etc. No significa que estas leyes no hayan debido discutirse extensamente, pues hay colectivos de abogados litigantes, de la Procuraduría General de la República o de la Defensoría de los Habitantes, los cuales opinan y pueden tener criterios encontrados con algunas de las disposiciones de los proyectos de ley en cuestión.

Lo importante, es que finalmente se está culminando el proceso de la reforma legal, lo que no es tan fácil en estos tiempos, en que la producción normativa de los diputados se ha reducido, máxime si los proyectos son de la importancia del citado Código Procesal Contencioso Administrativo, por ejemplo, el cual rompe con gran parte de la tradición legal en ese campo.

Puede entonces decirse que ya existen resultados que indican que se avanza en el objetivo planeado, esto es, la reforma/modernización de los servicios de justicia<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> En el caso de Costa Rica, se afirma que el proceso de reforma y modernización de la justicia se inició en el año 1995 cuando la Asamblea Legislativa aprobó un crédito otorgado al país por el Banco Interamericano de Desarrollo, por la cantidad de 11.2 millones de US dólares y una contrapartida local de 4.8 millones. Con un segundo préstamo realizado por el BID, el monto total asciende a 48 millones de US dólares. Esto se dice fácil, pero también requirió que el Poder Judicial convenciera a los responsables del Poder Ejecutivo para que el Estado (no el Poder Judicial como tal) asumiera esa deuda con el BID. De todas maneras, requirió, previamente, convencer al propio Banco de hacer el préstamo con una cierta orientación; es decir, para la consecución de objetivos establecidos por el propio Poder Judicial costarricense.

Pero no hay duda de que el hecho mismo de que los máximos responsables de los diversos Poderes del Estado estén convencidos de una necesaria colaboración para impulsar esos cambios, ya es un paso importantísimo. Creemos que eso permite que el propio Poder Judicial pueda poner sobre el tapete de la discusión las ideas que en lo interno haya generado sobre diversos aspectos de la reforma, algo sin duda mejor que si se deja el espacio libre para reformas generadas desde su exterior, inconsultas y coyunturales.

Afortunadamente, los Poderes Judiciales han ido aprendiendo a responder a las exigencias en este proceso.

Por lo demás, la doctrina ha insistido en la necesidad de que haya colaboración para encontrar salidas más consensuadas, todavía más si, como queda en evidencia de lo expuesto, se da la participación de la sociedad civil, para que no sean reformas “unilaterales”, sino que cuenten con una discusión pública y participación de diversos sectores, lo que legitima cualquier tipo de política<sup>120</sup>. Se produce cohesión social que es un valor en ascenso en estos tiempos.

### **El Salvador y Guatemala**

No necesariamente al estilo de los “compromisos” que hemos identificado precedentemente, pero también vale la pena citar la experiencia que se dio en estos dos países, ya que como culminación de extensos conflictos armados internos, se firmaron los llamados Acuerdos de Paz, entre el Estado y grupos beligerantes, con la participación de calificados testigos internacionales. En el caso de la República de El Salvador en 1992 y en la República de Guatemala en 1996, esos acuerdos, aparte de que han tenido la enorme virtud de haber traído la paz a esas dos sociedades, no se limitaron a ello, sino que pretendieron incidir en un cambio de la organización y funcionamiento todo del Estado, como parte de un “relanzamiento” de la democracia y del Estado de derecho que por años estuvieron bastante disminuidos, por decirlo de alguna manera.

Para los fines de este curso, estos Acuerdos de Paz tienen un significado especial, pues deliberadamente incluyeron como uno de sus ejes centrales, la necesidad de reformar el sistema judicial y, a partir de allí, se han venido dando cambios importantes, que hoy son palpables, aunque todavía se requiere ir hacia más.

En el caso de Guatemala, citaremos lo dicho por quien fuera presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien se refirió al Acuerdo de su país en estos términos:

**El Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito entre el gobierno de Guatemala y la guerrilla, indica que *la reforma y la modernización de la justicia debe dirigirse a impedir que ésta genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción.***

Y agrega:

**Por ello se convierte en prioridad la reforma judicial, *de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la***

---

<sup>120</sup> Ver en ese sentido Fix-Fierro Héctor y Begné Guerra Cristina. Ops. Cits.

***imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización [...]***<sup>121</sup>.

Dicho por quien era entonces el jerarca máximo del Poder Judicial de Guatemala, queda claro que este tipo de esfuerzos mancomunados entre la institucionalidad y la sociedad civil son necesarios para avanzar en los cambios que nuestras sociedades han esperado –y por las que han luchado- por largo, largo tiempo.

Y aunque esos documentos no establecen lo que podríamos denominar una “hoja de ruta”, al menos sirven como plataforma de inicio, yendo a un primer horizonte, aplicando el símil de Fix-Fierro, el que una vez alcanzado, nos obligará a ir por el siguiente, y así sucesivamente, uno tras otro, en la búsqueda incesante de la excelencia en la prestación del servicio, porque siempre habrá nuevas exigencias, nuevos retos y nuevos compromisos que asumir.

---

<sup>121</sup> LARIOS OCHAÍTA Carlos E. *Combate a la Corrupción y búsqueda de la Transparencia: un reto del Poder Judicial de Guatemala*. En la XI Conferencia Judicial Internacional, convocada por el “Center for Democracy”, Washington, D. C., mayo de 2003.