



Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia en Costa Rica

I. Antecedentes.

Costa Rica es conocida internacionalmente por su tradición democrática, a pesar de que geográficamente se ubica en el convulso istmo centroamericano. Es un país pequeño, de 51.100 kilómetros cuadrados y de aproximadamente 3.800.000 habitantes.

El ejército fue abolido en 1948, la Constitución vigente data de 1949, creándose en esa misma fecha el Tribunal Supremo de Elecciones, el cual ha garantizado el sufragio y la transparencia en el proceso electoral.

Mediante la Reforma Constitucional del año 1959, se otorgó al Poder Judicial un presupuesto fijo no menor del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico, el cual se mantiene vigente. No obstante, actualmente la Corte Suprema de Justicia lucha por incrementar este presupuesto, en vista de que han crecido sus atribuciones y competencias. Costa Rica es uno de los pocos países del mundo en el que el Poder Judicial cubre institucionalmente a entidades auxiliares a la administración de justicia, tales como el Ministerio Público, la Defensa Pública, la Policía Judicial, la Medicatura Forense con sus respectivos laboratorios y la Dirección Nacional de Notariado. Además, la competencia Jurisdiccional Constitucional le ha sido asignada a una sala especializada en la materia que integra la Corte Suprema de Justicia. Aunque la dotación presupuestaria parecía adecuada en déca-

das pasadas, lo cierto es que actualmente la carga financiera que conllevan las actividades auxiliares a la administración de justicia, especialmente en el rubro de recursos humanos, implican un recorte presupuestario objetivo a la actividad estrictamente jurisdiccional.

Por otra parte, para comprender la realidad en la que se enmarca la administración de justicia en Costa Rica, es importante destacar que el costarricense tradicionalmente recurre a los tribunales para resolver sus conflictos, lo cual deriva en un alto índice de litigiosidad. Consiguientemente, también se ha incrementado la percepción negativa del público acerca de la administración de justicia, al no tener respuestas prontas y cumplidas de sus pretensiones.

A modo de referencia, se citan los siguientes datos: en el año 1999, ingresaron al Poder Judicial costarricense un total de 710.758 asuntos en primera instancia y en el año 2000, un total de 789.000. En el año 1999, ingresaron 9.741 asuntos en la jurisdicción constitucional y en el año 2000, 10.808, de los cuales un 80 % fueron recursos de amparo. Los indicadores de litigiosidad son bastante elevados, sobre todo si realizamos comparaciones entre países con alguna similitud en cuanto a población, ya que por ejemplo, Uruguay, no alcanza ni a una cuarta parte de este número de procesos, incoados en la administración de justicia.

En concordancia con el indicador señalado, el Poder Judicial ha tenido que aumentar el número de jueces, que actualmente asciende a 18 por cada 100.000 habitantes, así como también a 7 fiscales y 5.3 defensores por la misma tasa de población. Esto nos coloca con uno de los indicadores más altos de los países de nuestro entorno cultural. No obstante, el endémico mal del retraso y la morosidad judicial no han podido combatirse en todas sus manifestaciones.

II. El Programa de Modernización de la Administración de Justicia.

En el año 1996, se empieza a ejecutar el Programa de Modernización de la Administración de Justicia, financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Este proyecto fue pionero en su momento, pues los organismos financieros internacionales no solían invertir en este ámbito, ya que no es sino hasta entonces que empiezan a destacarse los fuertes vínculos existentes entre justicia y desarrollo, afirmándose que éste último no es posible sin la previsibilidad de una administración de justicia accesible, eficaz y eficiente. Es así como el Poder Judicial asume el reto de ejecutar estos recursos, con un norte trazado hacia la (i) Consolidación de un sistema moderno de administración del Poder Judicial; (ii) Mejorar la gestión de los despachos y el servicio público de la justicia; (iii) Facilitar el acceso y uso de la información y; (iv) Capacitar a los distintos agentes que participan en la administración de justicia.

El desarrollo del Proyecto implica la ejecución de cuatro componentes que tienen como eje central el Mejoramiento de la Gestión de los Despachos Judiciales apuntalados en la experiencia piloto que se desarrolla en el II Circuito Judicial de San José. El Circuito Judicial de Goicoechea, como se le conoce popularmente, es un edificio de 23.000 metros cuadrados, que alberga 22 despachos especializados por materia, 116 jueces y 407 funcionarios, incluyendo la Fiscalía y la Defensa Pública, además de otras oficinas de servicios comunes, tales como la Oficina Administrativa, la Oficina Central de Notificaciones, la Oficina de Recepción de Documentos, etc.

Por otra parte, el Poder Judicial volcó también todo su esfuerzo en el proceso de modernización legal, que se concreta en el nuevo Código Procesal Penal de 1996. Actualmente se debate la necesidad de extender la reforma al proceso civil y contencioso administrativo, a fin de abandonar también los procedimientos escritos y lentos, simplificar y eliminar procedimientos especiales, pero sobre todo, humanizar el derecho procesal.

Paralelamente a la meta por lograr la gran reforma procesal, tanto en materia civil, laboral, familia, agraria y, por otra parte, contencioso-administrativa, se ha realizado una inversión notable en la infraestructura tecnológica, a fin de abrir la posibilidad de trabajar con un expediente electrónico y mejorar la gestión de la tramitación judicial. La filosofía es agilizar la gestión de los procesos, permitiendo además -desde la presentación de las demandas pasando por las comunicaciones judiciales- acceder por medios electrónicos a la información sobre el avance de los procesos, aunque se mantienen el soporte de papel y los otros medios tradicionales.

II.1. El proceso más difícil: los cambios de paradigma en la cultura judicial y las inercias institucionales.

Todo proceso de cambio por nimio que parezca, no es fácil, pues no sólo debe luchar contra la inercia de la costumbre del paradigma tradicional, sino también contra los intereses, roles, tradiciones y cultura que se van asentando en la dinámica de cualquier grupo humano. En la administración de justicia, cuando los cambios no son estrictamente jurídicos, pero inciden en la tramitación de los procesos judiciales, el primer obstáculo que suele ponerse por delante es que el cambio atenta contra alguna norma jurídica, o bien, contra alguna forma o ritualidad procesal impuesta por la fuerza de la costumbre. Cuando se requiere mayor eficiencia, se alega que se violenta la independencia judicial. Cuando por medio de la información que brindan los sistemas automatizados se hace más evidente que la administración de justicia es lenta, ritual y burocrática, se argumenta que los sistemas de información no son aptos para la administración de justicia. Sin embargo, como dice el refrán, “el frío no está en las cobijas”.

El sistema jurídico heredado de España, además de la fuerte ideología inquisitiva que imbuía al proceso legal, impuso la conformación del expediente escrito que fue exigiendo una ritualidad de formas tortuosas e irracionales que invadieron progresivamente toda la tramitación judicial. De hecho, este desfase histórico, profundamente interiorizado en la cultura judicial, continúa atentando contra las reformas procesales más modernas. Pero además, esa misma reacción se produce cuando se propician cambios organizacionales, ya que también se desestabiliza el orden establecido.

En Costa Rica, en el II Circuito Judicial de San José, donde se desarrolla el Programa Piloto de Modernización Judicial, nos enfrentamos con estos problemas. Por ejemplo, en un primer esfuerzo por racionalizar funciones, se conformó una Oficina Centralizada de Notificaciones, para toda comunicación judicial, de tal manera que no se asignaba un notificador por despacho, sino que las notificaciones de todo el Circuito, se distribuían entre diversos notificadores asignados a determinadas zonas, quebrando la vinculación del notificador con una oficina específica y con una parte del proceso. Igualmente se pusieron casilleros para notificar en el mismo edificio a cualquier interesado (litigantes, instituciones, empresas, bancos, etc.). También se abrió la posibilidad de notificar vía fax y correo electrónico. Inicialmente este cambio propició muchísima resistencia, pero actualmente es un sistema asentado y en vías de expansión. Pese a los posibles problemas objetivos que el nuevo sistema tuvo y quizá tiene, lo cierto es que el cambio rompió un paradigma establecido. Además, por algunos datos obtenidos en entrevistas realizadas a usuarios, se lograron eliminar muchas pequeñas o grandes corruptelas, que se propiciaban por la forma tradicional de realizar las notificaciones.

II.2. El primer paso: número único de expediente (llave de acceso del proceso de modernización tecnológica).

Un cambio operativo importante previo a todo el proceso de modernización que se desarrolla en Costa Rica, consistió en la numeración de todos los procesos incoados en la administración de justicia, con un número de identificación único e irrepetible, el cual se mantiene a través de todo el proceso, hasta su finalización definitiva en cualquier instancia, o bien, en casación.

Originalmente, la necesidad de establecer el Número Único de Expediente (NUE), se basó en la filosofía de lograr a través de una aplicación informática, una tramitación integrada, que permitiera el seguimiento de los procesos, tanto en los despachos judiciales propiamente dichos, como en las oficinas comunes. Sin embargo, el NUE ha permitido otras funcionalidades adicionales a las originalmente pensadas, tales como el depósito y retiro de dineros emanados de procesos judiciales (como por ejemplo, pensiones, alquileres o costas) y a través de los bancos, con lo cual el usuario sencillamente deposita o retira en su respectivo banco el dinero correspondiente, utilizándose para ello el número de identificación de su expediente judicial. El Poder Judicial, para ese efecto, suscribió un convenio con el Banco de Costa Rica, por medio del cual la entidad bancaria en línea directa con el despacho judicial, recibe o paga los depósitos. El Poder Judicial evita de esta manera la visita de una gran cantidad de público a las oficinas judiciales, atendiendo mejor a aquellos que lo requieren y dando facilidad a los usuarios para la realización de esos trámites. Actualmente, el sistema se encuentra en proceso de expansión a todo el territorio nacional.

III. Qué son los Megadespachos.

En el seno del proceso de reforma, se ha discutido mucho con respecto a los denominados megadespachos. Estos no son más que la unificación que se realizó en el II Circuito Judicial de San José de oficinas de la misma materia, en unos casos, y la división para especializar las oficinas, en otros. De tal manera se propició la especialización, teniéndose actualmente, por ejemplo, oficinas de familia, pensiones alimentarias y

violencia doméstica, por separado, o bien, despachos con un circulante de alrededor de 35.000 asuntos, como el Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios, que integró tres secciones anteriormente separadas, el cual mantiene un mayor volumen de casos.

Los problemas más críticos fueron, en su momento, la integración del recurso humano en la nueva organización, las diversas formas de trabajo y procedimientos que se mantenían pese a la fusión de las oficinas y, sobre todo, la operacionalización del trámite cotidiano de expedientes con un volumen tan alto de procesos, ya que al inicio de la nueva organización no se contaba con el sistema informático. Entre los beneficios para el usuario, quizá no tan tangibles como los problemas, están la unificación de procedimientos y la concentración de expedientes de una misma materia, las facilidades de información del avance de los procesos (que se puede realizar telefónicamente o por medio de computadoras conectadas electrónicamente, cuando se trata de grandes usuarios tales como los bancos u otros, así como la que se posibilitará próximamente a través de Internet), la recepción de notificaciones por cualquier medio escogido por la parte (forma tradicional, por casillero, en estrados, por facsímil o correo electrónico) y, el retiro y depósito de dineros de procesos judiciales en cualquier sucursal del Banco de Costa Rica. Otro aspecto, sino claramente beneficioso, pero al menos sí relevante, es que los megadespachos pusieron de manifiesto en forma transparente, la situación de algunas oficinas judiciales, en cuanto al volumen de expedientes y los problemas de tramitación, lo cual constituía, no un problema nuevo, sino un problema que con la nueva organización se hacía evidente, ya que anteriormente, al disgregarse quedaba diluido en sus manifestaciones.

IV. Servicios Comunes. Alternativa de racionalización ante los grandes números.

Para poner a funcionar el II Circuito Judicial de San José, conocido como Edificio de Goicoechea, ya que se ubica en el cantón del mismo nombre, se crearon algunos servicios comunes para las oficinas judiciales, tales como la Administración del Circuito, la Oficina Centralizada de Notificaciones, la Oficina de Recepción de Documentos, el Archivo de Expedientes y el Correo Interno, entre otros.

La funcionalidad de estas oficinas ha variado con el tiempo y su estabilización ha dependido mucho de la percepción positiva y negativa que le han prodigado, en primera instancia, los usuarios internos y, en segundo lugar, los usuarios externos. Como señalaba antes, la notificación por medios distintos al tradicional y una oficina centralizada para esa labor, han permitido un servicio más eficiente. La oficina centralizada de recepción de documentos mantiene aún problemas, por lo cual actualmente se estudian sus disfuncionalidades para corregirlas, o bien, para eliminar este servicio, en una perspectiva de flexibilidad y mejoramiento continuo.

Interesante también resultó la figura del Administrador del Circuito y los Administradores asignados por la Oficina Judicial. Esta figura resultó muy polémica, en cuanto aparecía como una novedad. Su función es sustraer funciones administrativas para que el juez y sus auxiliares se concentren en la labor estrictamente judicial. Pese a las críticas que aún prevalecen de esta nueva figura, actualmente no se concibe la dinámica de la administración del circuito y de los despachos, sin su presencia institucional.

V. Avances en sistemas de información.

El proceso de reforma judicial costarricense tiene avances importantes en el proceso de modernización judicial. Destaca entre ellos la implantación de un *Sistema Informático para la Gestión Integrada de los Procesos Judiciales*, el cual cuenta, entre otras utilidades, con la emisión de documentos en forma interactiva, el acopio integrado al sistema de gestión de las resoluciones tipo o de uso repetitivo por cada materia, la medición de indicadores de congestión, retraso y productividad, la instauración de funcionalidades que permiten el impulso procesal por bloques de expedientes, de funcionalidades que facilitan la comunicación electrónica para la transferencia de información, otras que permiten la ubicación física de los expedientes por medio de mecanismos de señalización efectivos, un servicio de notificación automática de traslado del expediente e itineración de datos, un servicio común de control para el archivo de los expedientes que puede utilizarse a nivel de despacho o conjunto de ellos agrupados en un circuito. Adicionalmente provee otras funcionalidades tales como avisos del sistema que funcionan como alarmas, advirtiendo de determinados lapsos procesales, mediante apuntes de agenda, escritos pendientes de contestación, distribución de salas de juicio, etc.

Otro producto de gran impacto lo constituye *el Sistema Costarricense de Información Jurídica*, mediante el cual los jueces y cualquier otro operador jurídico, como también el público en general, tienen acceso a la información completa y actualizada de la legislación costarricense vigente a la fecha y a la jurisprudencia administrativa, judicial y constitucional, a través de una interface común en Internet. El SCIJ permite

la realización de consultas en forma transparente desde la jurisprudencia a la normativa citada en cada sentencia y viceversa. Cabe destacar que para lograr este importante resultado, el Poder Judicial realizó una alianza estratégica con la Procuraduría General de la República, responsable de ofrecer información de la legislación vigente, con lo cual se integraron estas dos fuentes de información jurídica, para beneficio de los operadores y la seguridad jurídica del país.

VI. Problemas comunes, previsiones posibles.

El problema más importante del proceso de modernización y reforma judicial, lo constituye una situación común de los poderes judiciales. Es difícil lograr en un órgano colegiado de pares, como lo es la integración de la Corte Suprema, una opción monolítica por los lineamientos del cambio. Adicionalmente a este problema, que podría considerarse de orden político-judicial, se suma otro de orden más gerencial, que consiste en que tampoco existe la norma o la costumbre de establecer políticas judiciales definidas, ni un planeamiento estratégico que permita verificar resultados de corto, mediano y largo plazo. En ese contexto, los procesos de corto plazo y de carácter urgente, tienen prioridad sobre aquellos de mediano y largo plazo, que necesitan maduración y ajustes para lograr su verdadero cometido. La reforma judicial es, sin dudas, un proceso de largo plazo, para lo que se requiere no solo liderazgo y flexibilidad sino, sobre todo, perseverancia.

Por otra parte, el advenimiento de la tecnología de información llegó tarde a los órganos judiciales. Todavía no podemos comparar la infraestructura tecnológica de un banco con la de ningún tribunal, ni siquiera aquellos escogidos para programas piloto. En Costa Rica, pese a tenerse una opción clara por el desarrollo de los sistemas de información automatizados, se carece aún de la infraestructura adecuada en hardware, redes y telecomunicaciones, sin perjuicio también de la preparación del recurso humano que debe velar por la racionalidad de la política informática. En este sentido, está el desafío de adquirir tecnología de punta, pero al mismo tiempo, que la inversión tecnológica mantenga vigencia de mediano plazo, ya que ningún Poder Judicial, con los exiguos presupuestos que manejan, puede darse el lujo de renovar constantemente su plataforma tecnológica.

El último lugar, pero de particular relevancia, lo constituye la preparación al cambio del recurso humano. No solo se requiere informar, lograr procesos participativos y más democráticos. Se necesita además derribar paradigmas, y sobre todo la cultura positivista claramente de ideología inquisitiva, legada por las facultades de derecho, que por supuesto rechaza todo proceso de cambio que atente contra un orden establecido de ritos, formalismos y trámites engorrosos. Pese a las reformas logradas, ésta continúa siendo una tarea pendiente

VII. El verdadero desafío: la sostenibilidad y el cambio continuado

Costa Rica tiene avances notables en el seno de la reforma y modernización judicial. Sin embargo, y precisamente por ello, se encuentra en la encrucijada del verdadero desafío. En primer lugar, la consolidación del proceso no se habrá estabilizado hasta que se logre asentar una nueva cultura judicial, más cercana a los procesos de renovación permanente. A una nueva perspectiva del judicial como servicio público, indispensable para el desarrollo económico y social del país, en la cual no se pongan por delante viejas o nuevas leyes desfasadas para eludir el proceso de cambio, donde el discurso de la independencia judicial se llene del contenido correcto -del derecho del ciudadano a tener un juez imparcial- y no solamente a un juez desvinculado de la necesidad de una justicia pronta, además de cumplida; donde la transparencia y el acceso a la justicia, justifiquen la confianza del ciudadano en la administración de justicia; donde los medios alternativos a la administración de justicia se potencien para todos los sectores sociales en una filosofía de paz y participación ciudadana; donde la tecnología propicie la información y el acceso; donde efectivamente se abandonen los procedimientos escritos y se llegue a una justicia sencilla y expedita, que proteja los derechos y garantías de todos los ciudadanos.

