



MEJORANDO EL DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA

Experiencias recientes de países
miembros de la OECD relevantes para
América Latina

David Fernando Varela S.
Gerente de Proyectos

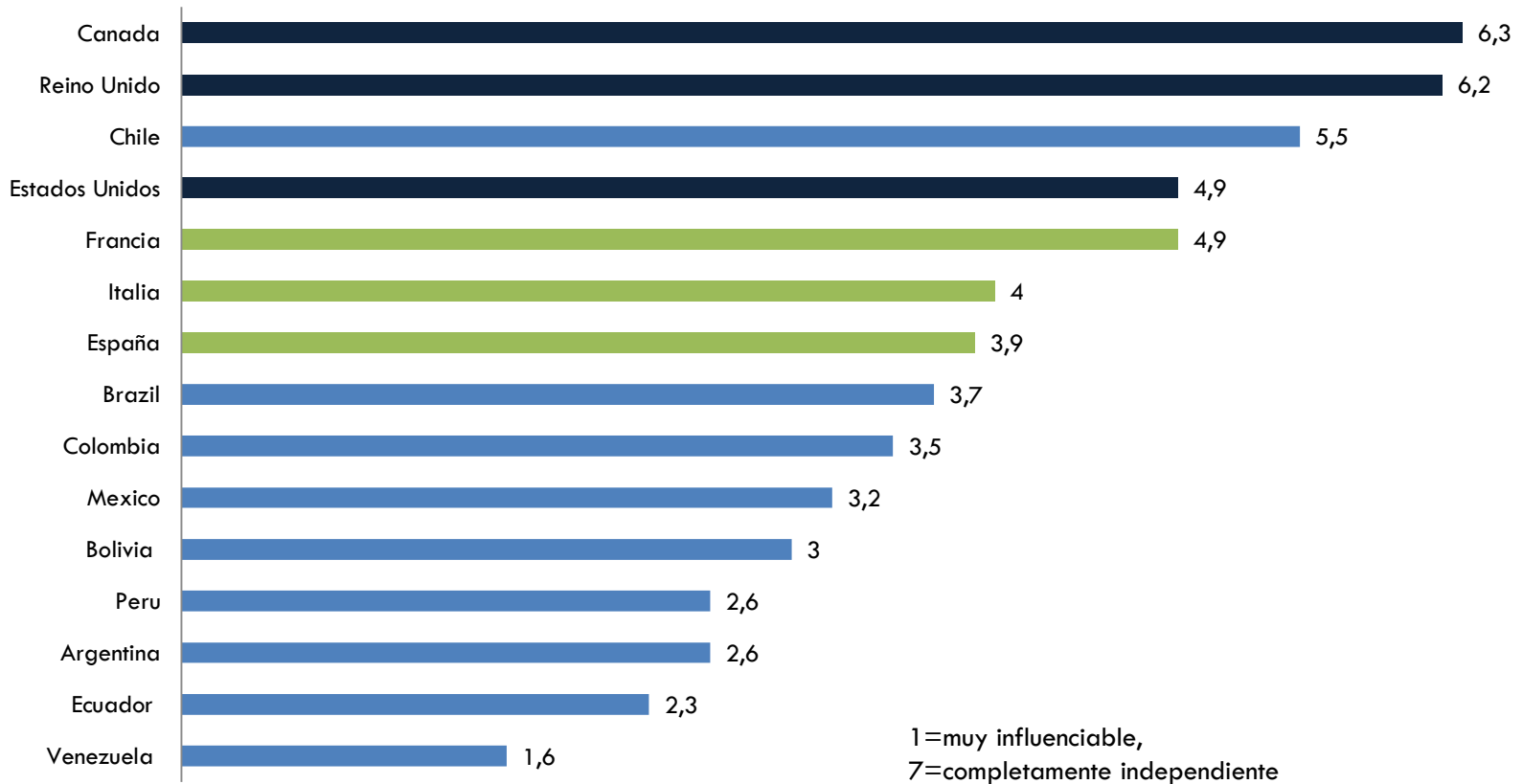
2

LA OECD Y AMÉRICA LATINA LA VISIÓN DE LOS EMPRESARIOS

Informe sobre la Competitividad Global - Foro
Económico Global

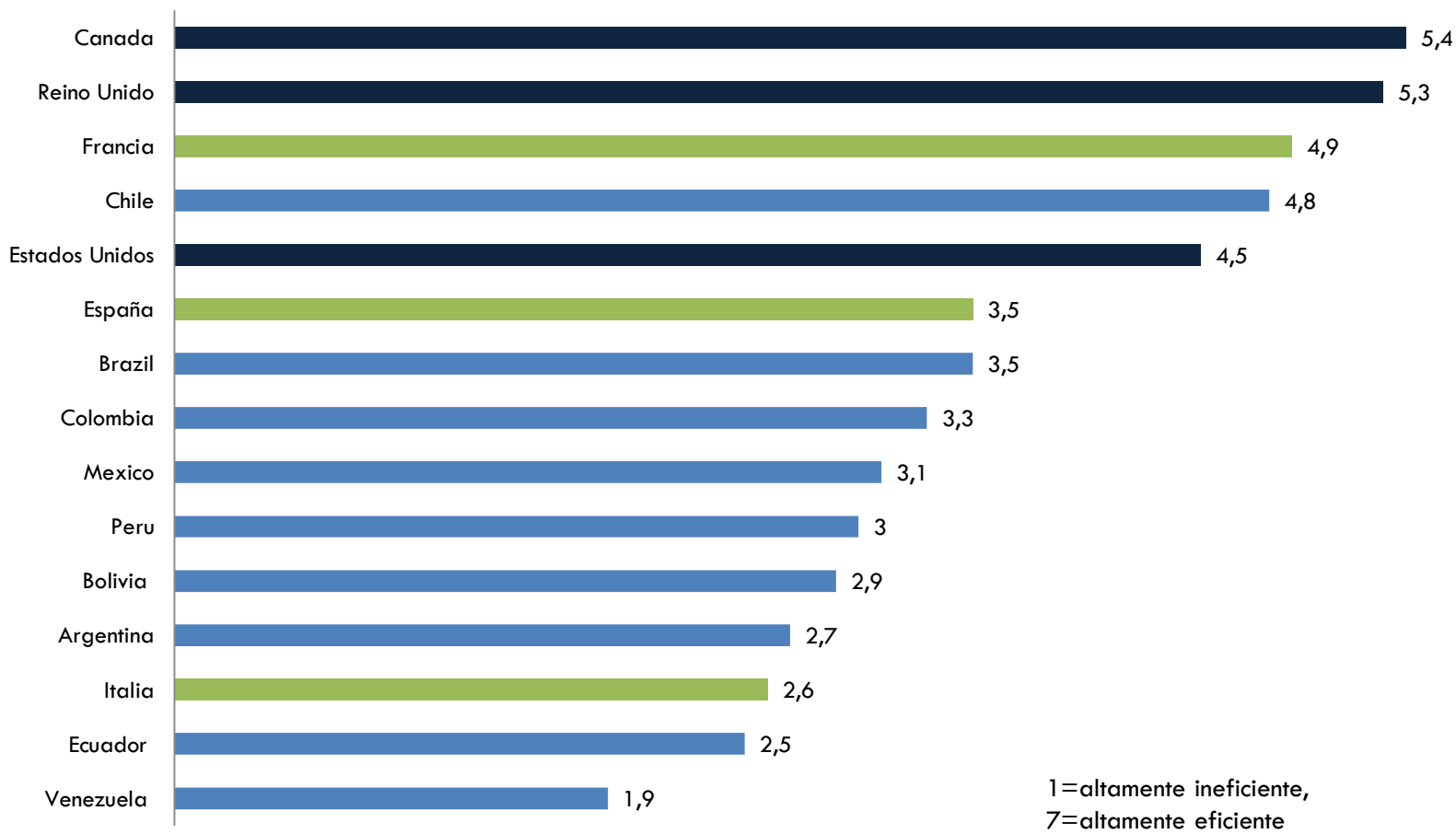
INDEPENDENCIA JUDICIAL

3



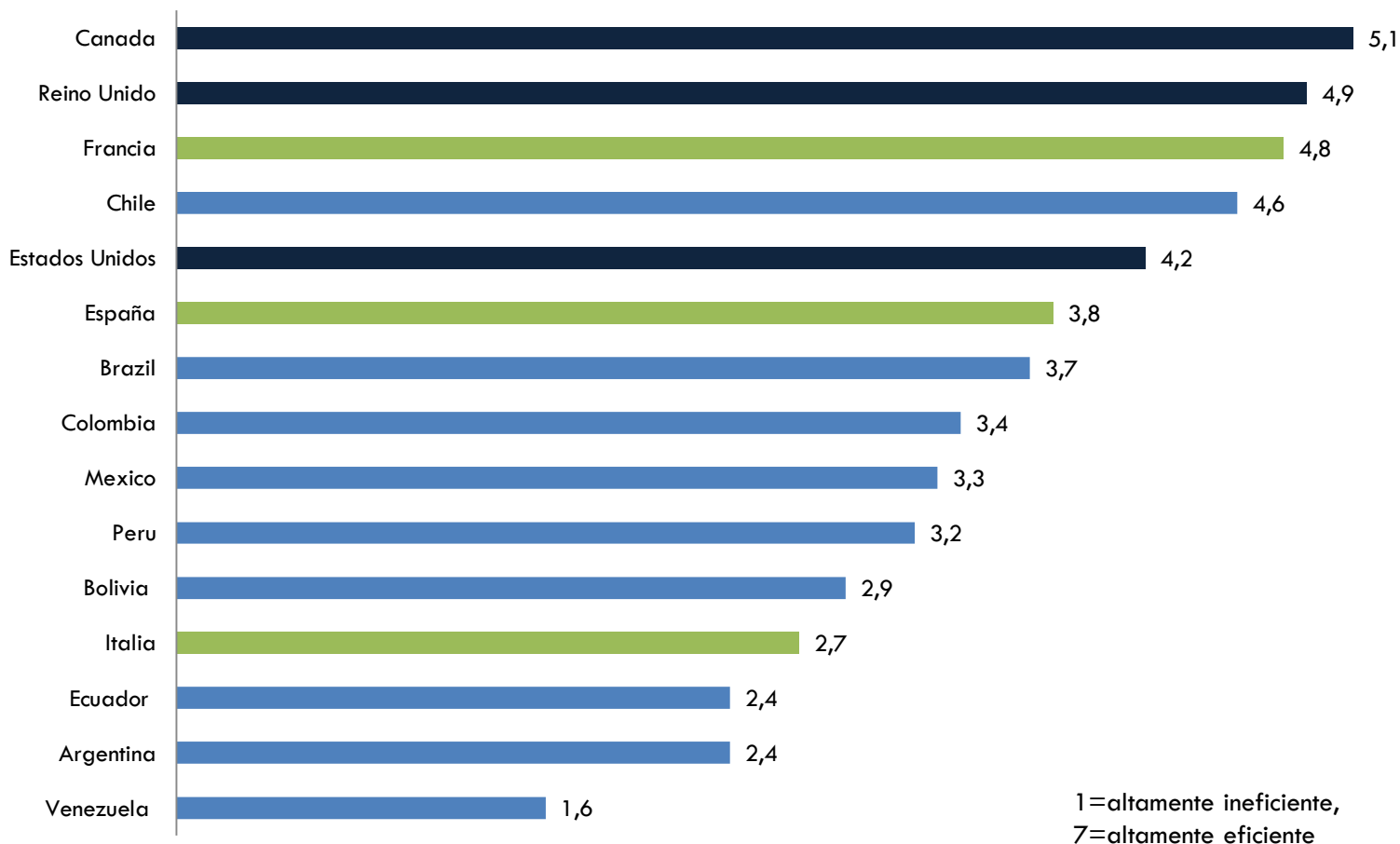
EFICACIA DEL MARCO LEGAL DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

4



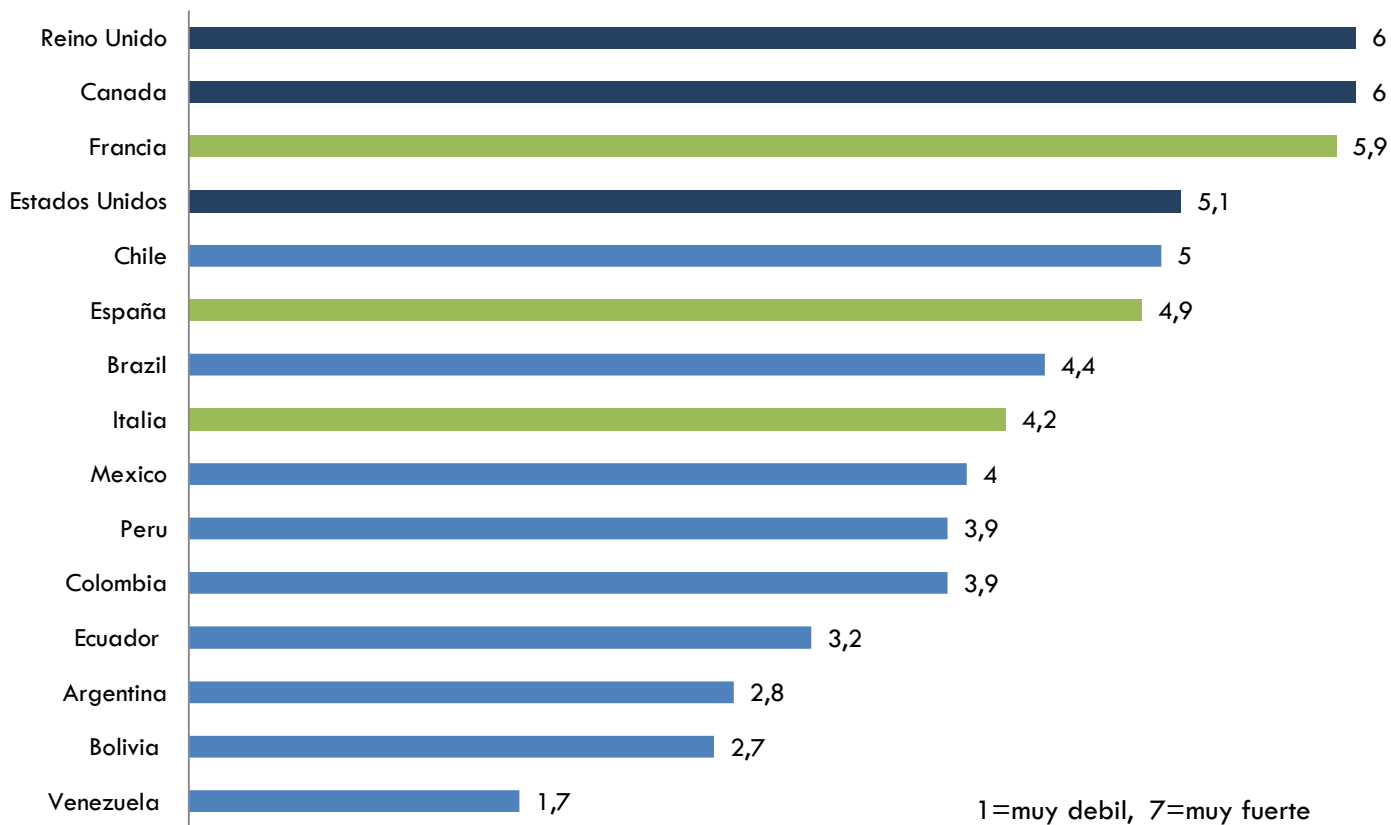
EFICACIA DEL MARCO LEGAL PARA LA REVISIÓN DE DECISIONES GUBERNAMENTALES

5



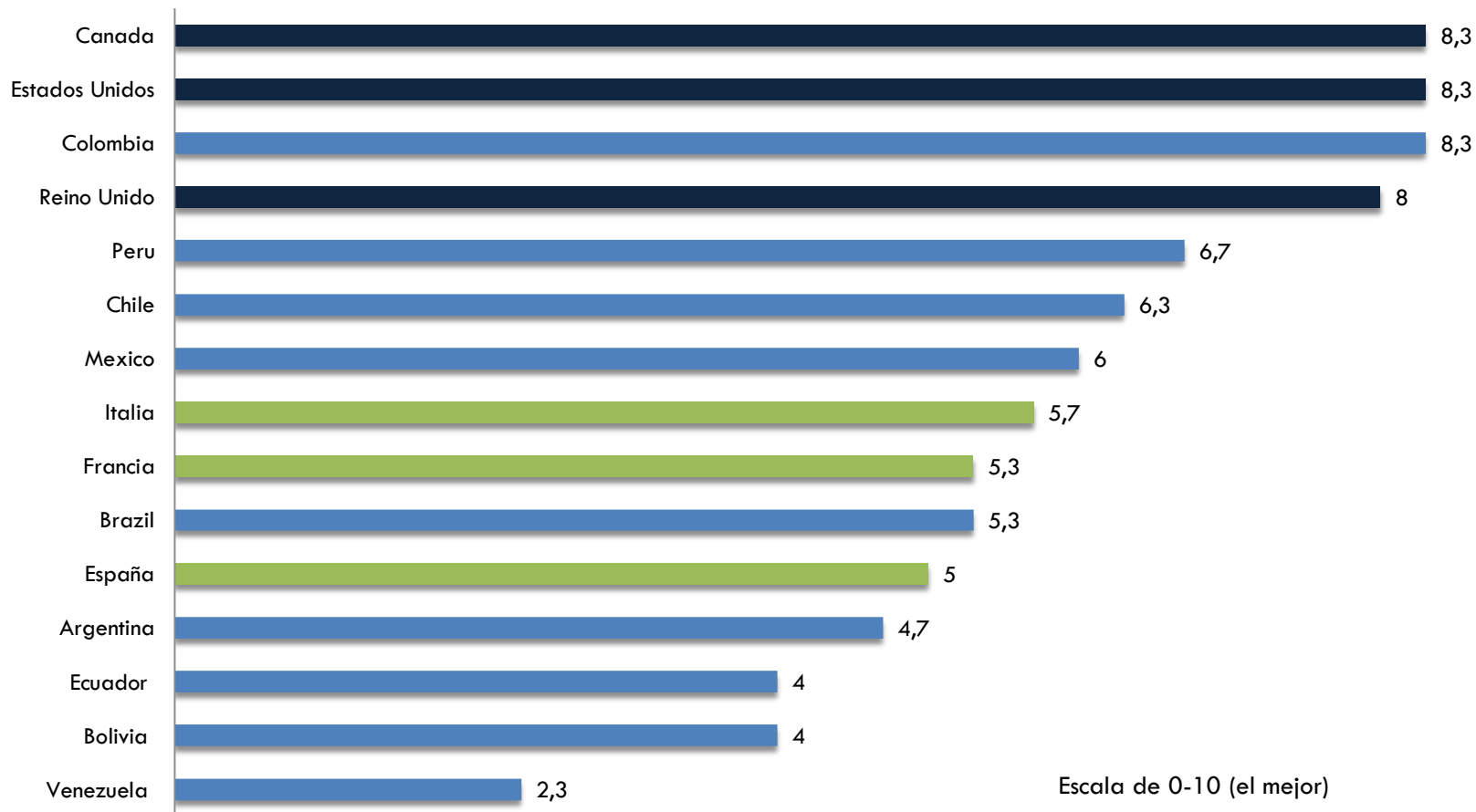
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

6



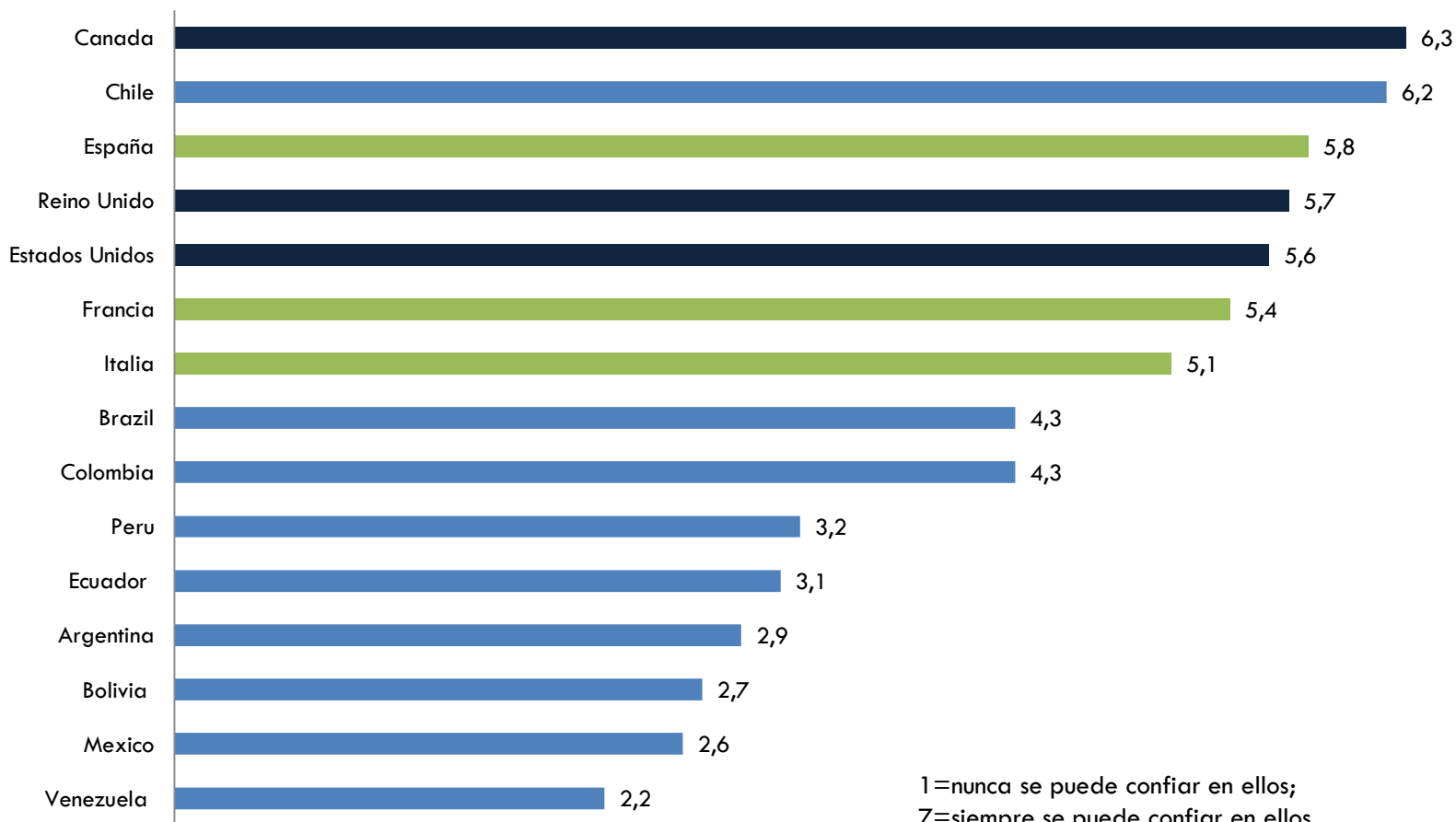
PROTECCIÓN EFECTIVA DE LOS DERECHOS DE LOS INVERSIONISTAS

7



CONFIANZA EN LOS SERVICIOS DE LA POLICÍA

8

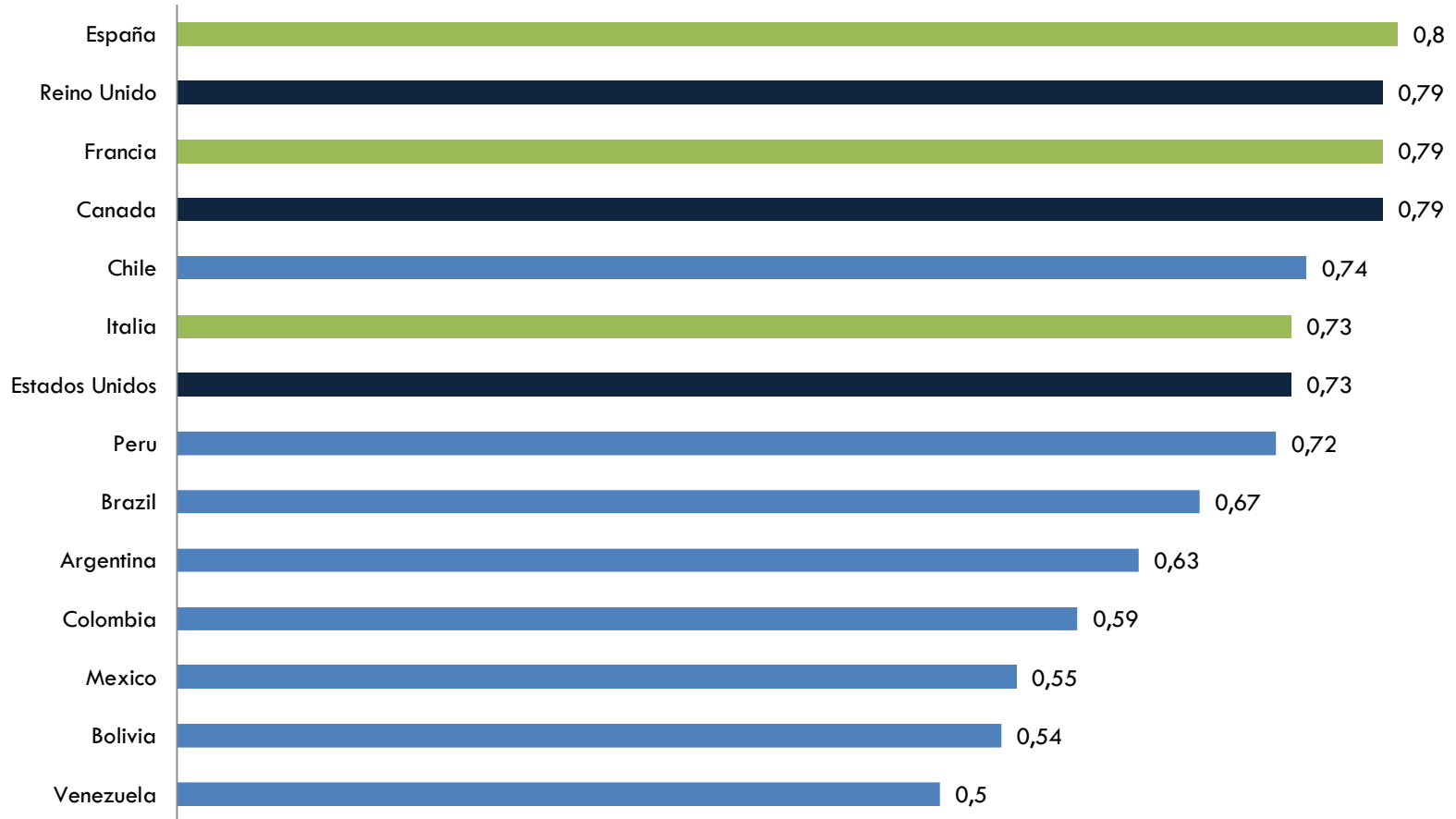


LA OECD Y AMÉRICA LATINA LA VISIÓN DE LOS CIUDADANOS

Índice del Estado de Derecho – Proyecto de
Justicia Mundial

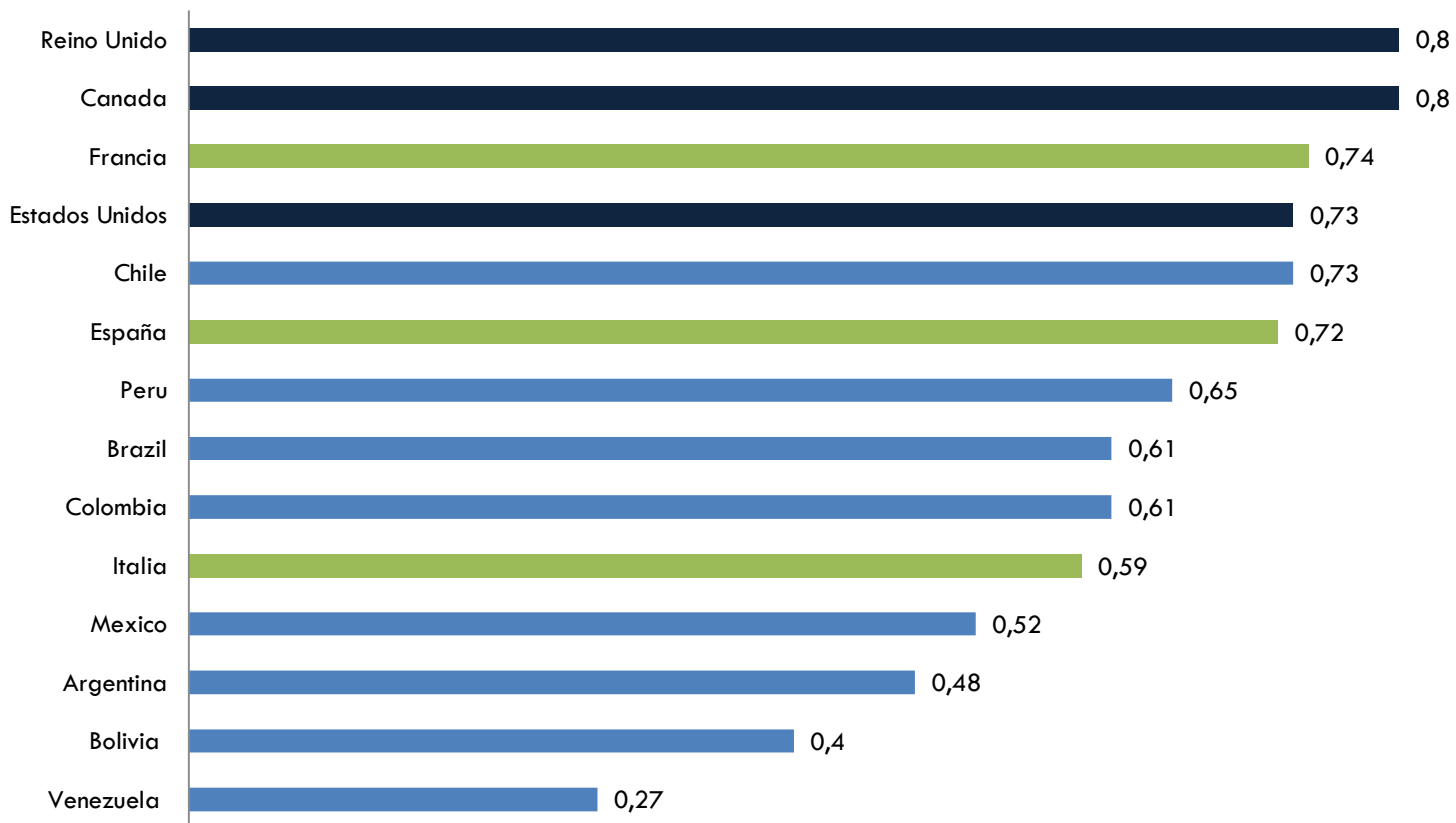
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

10



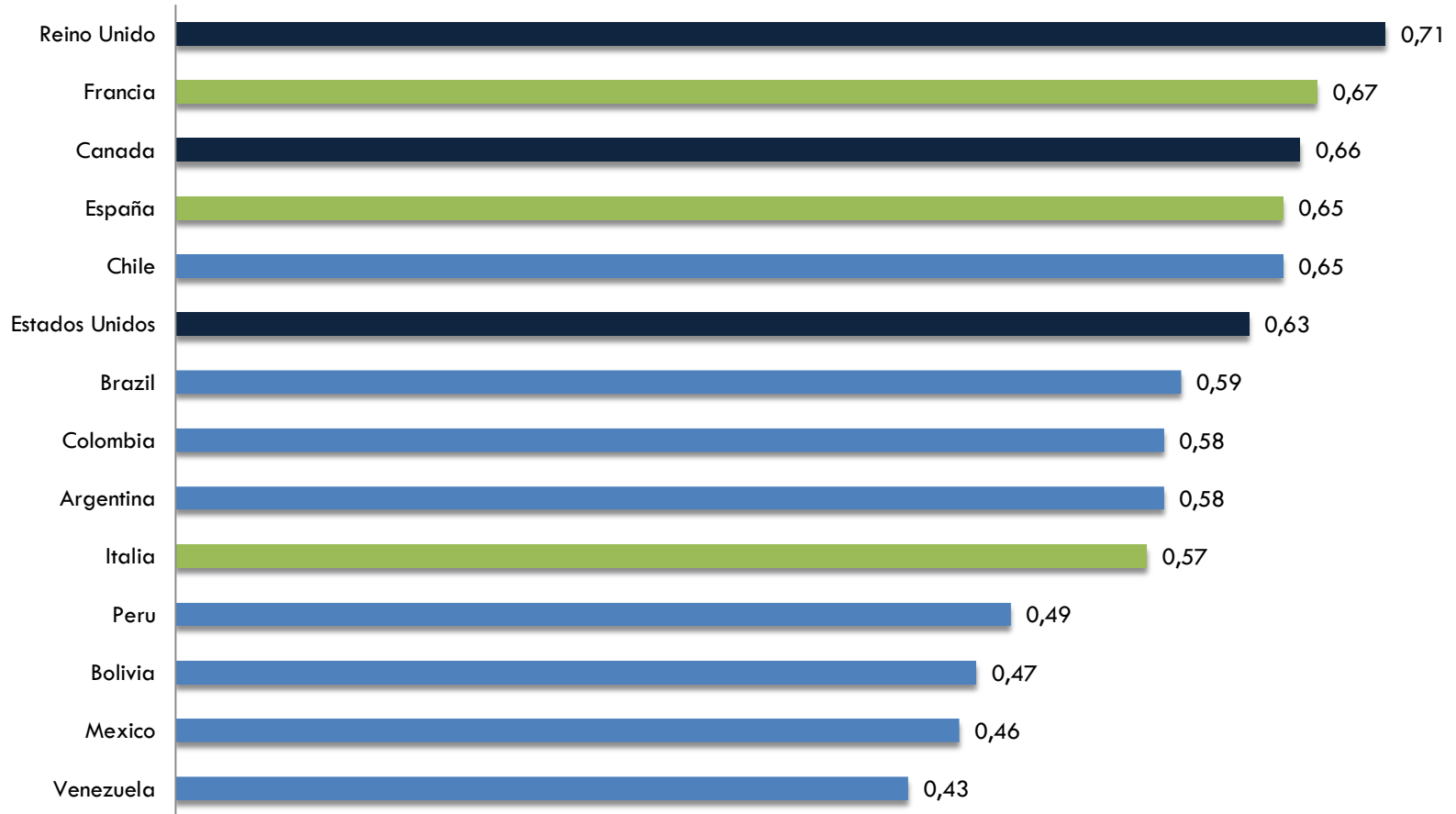
LIMITACIONES A LOS PODERES DEL GOBIERNO

11



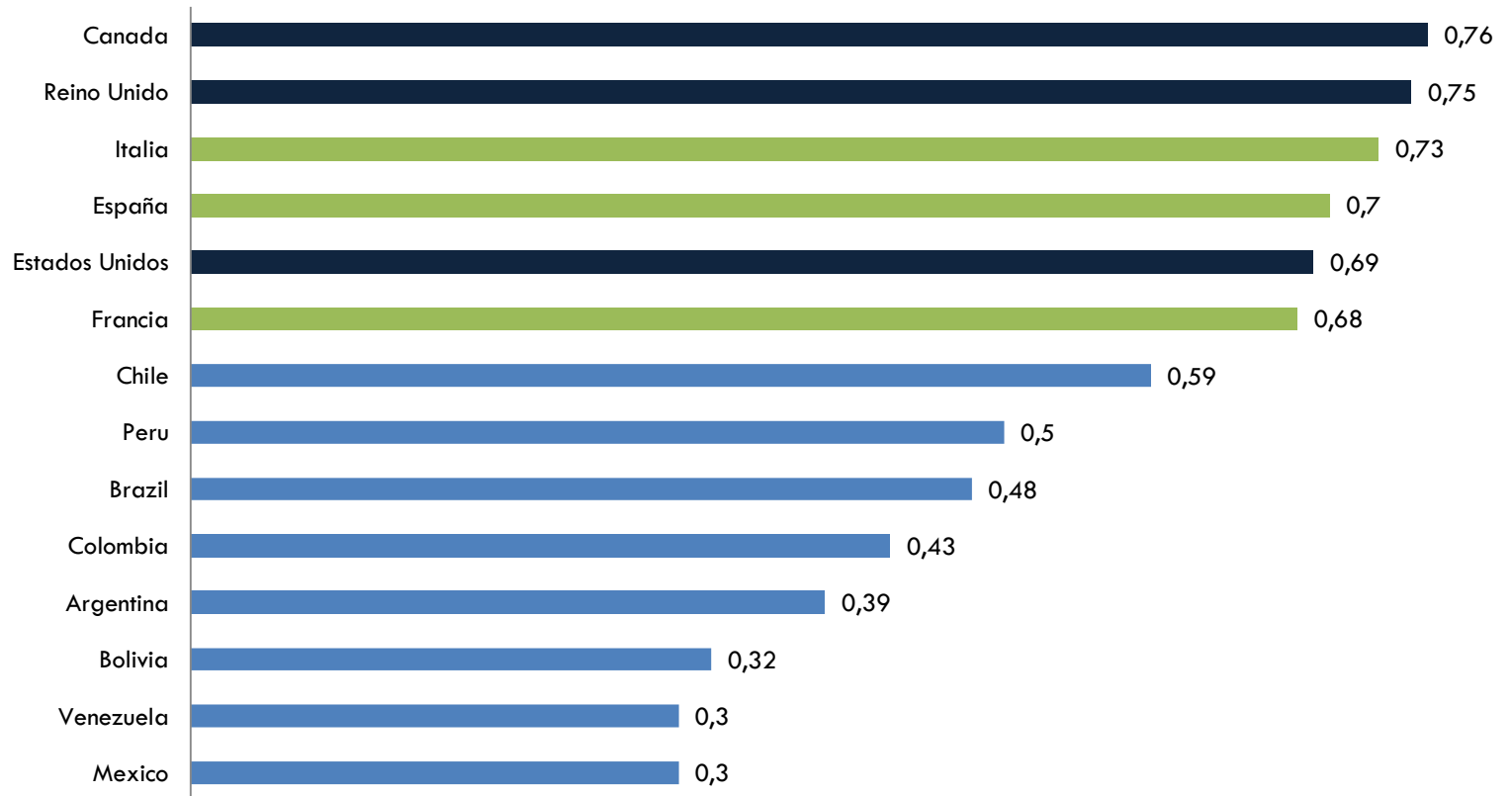
ACCESO A LA JUSTICIA CIVIL

12



EFFECTIVIDAD DE LA JUSTICIA CRIMINAL

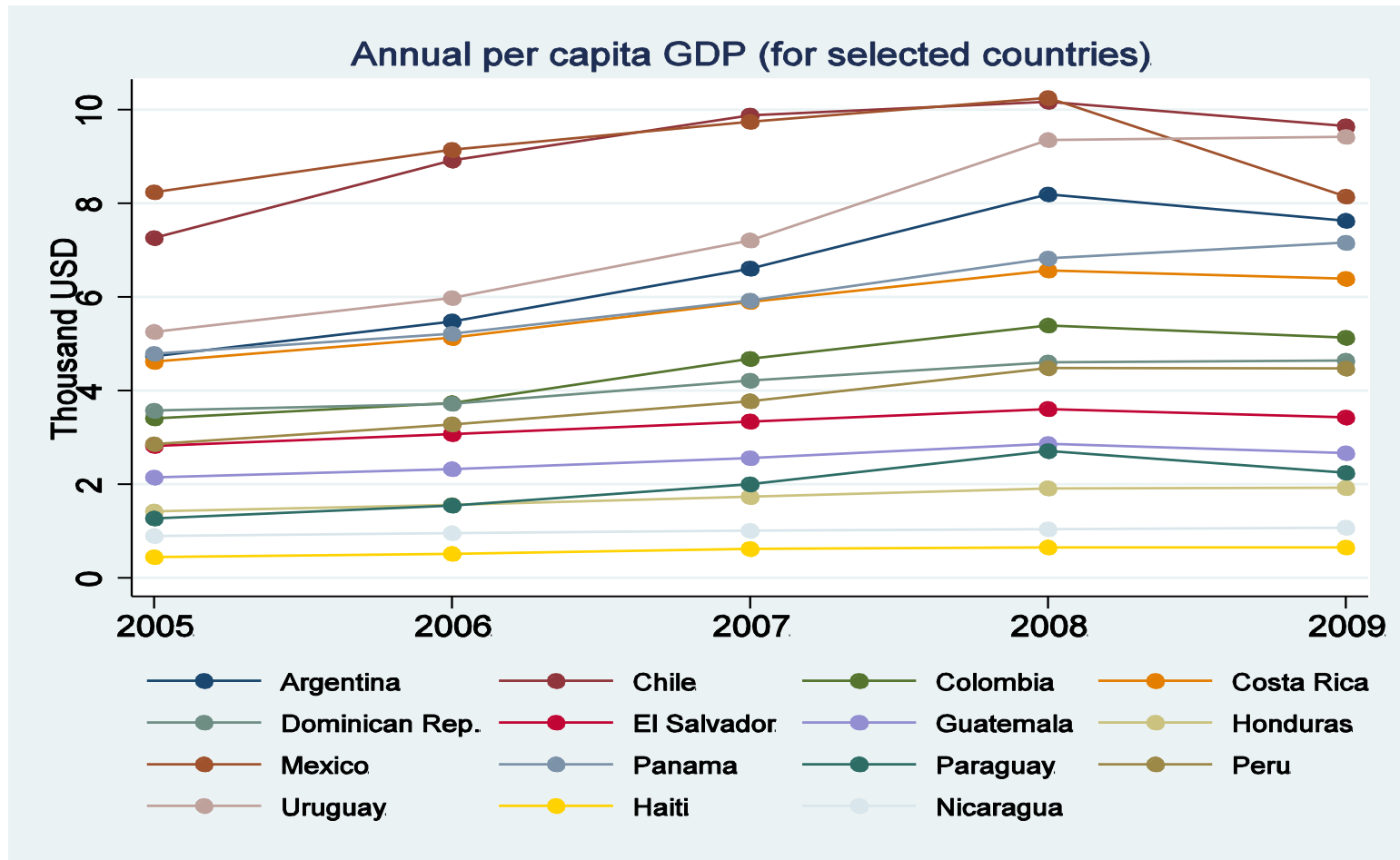
13



LA OECD Y AMÉRICA LATINA ESTADÍSTICAS SELECCIONADAS

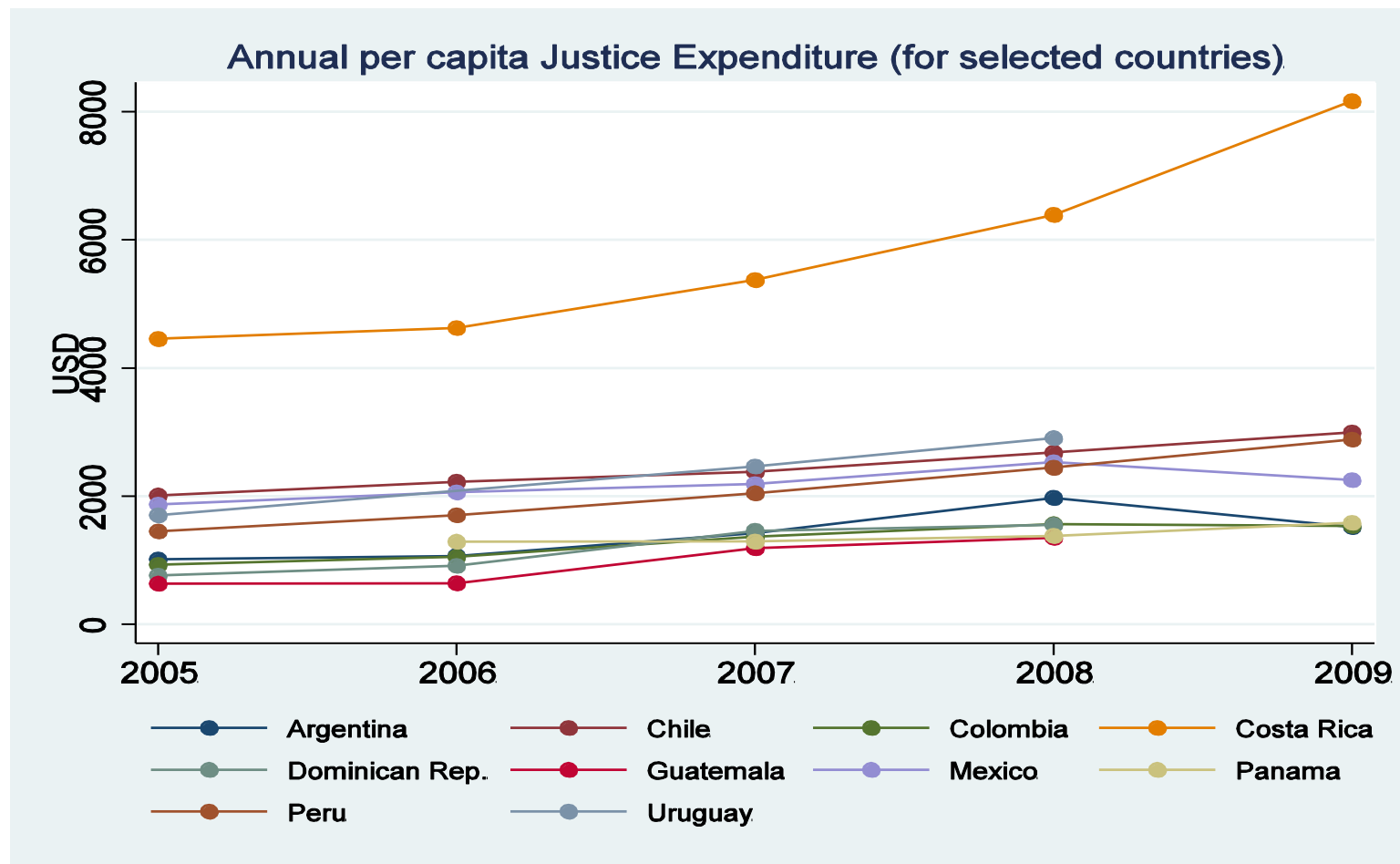
PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA EN AMÉRICA LATINA

15



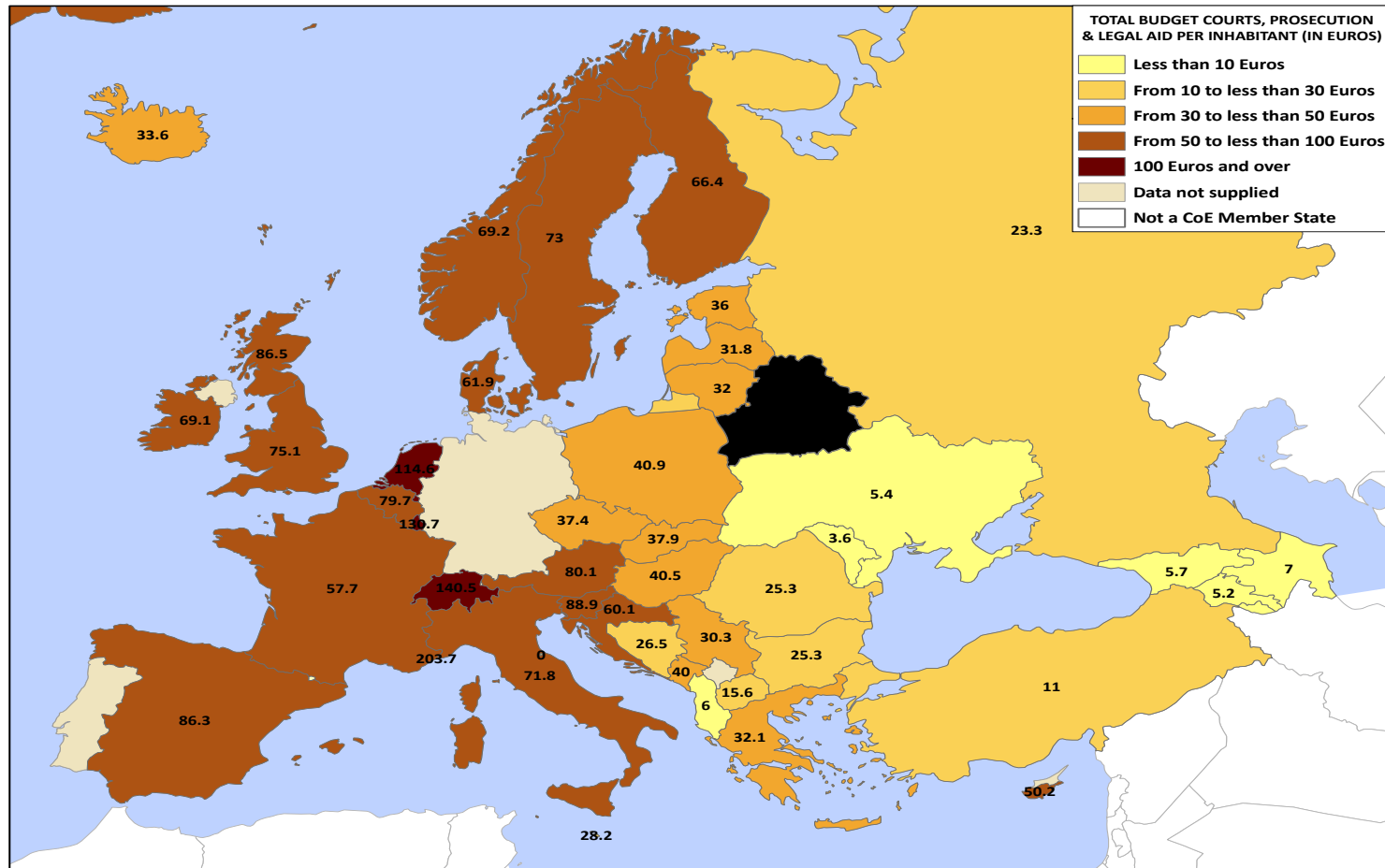
GASTO ANUAL PER CAPITA EN JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA

17



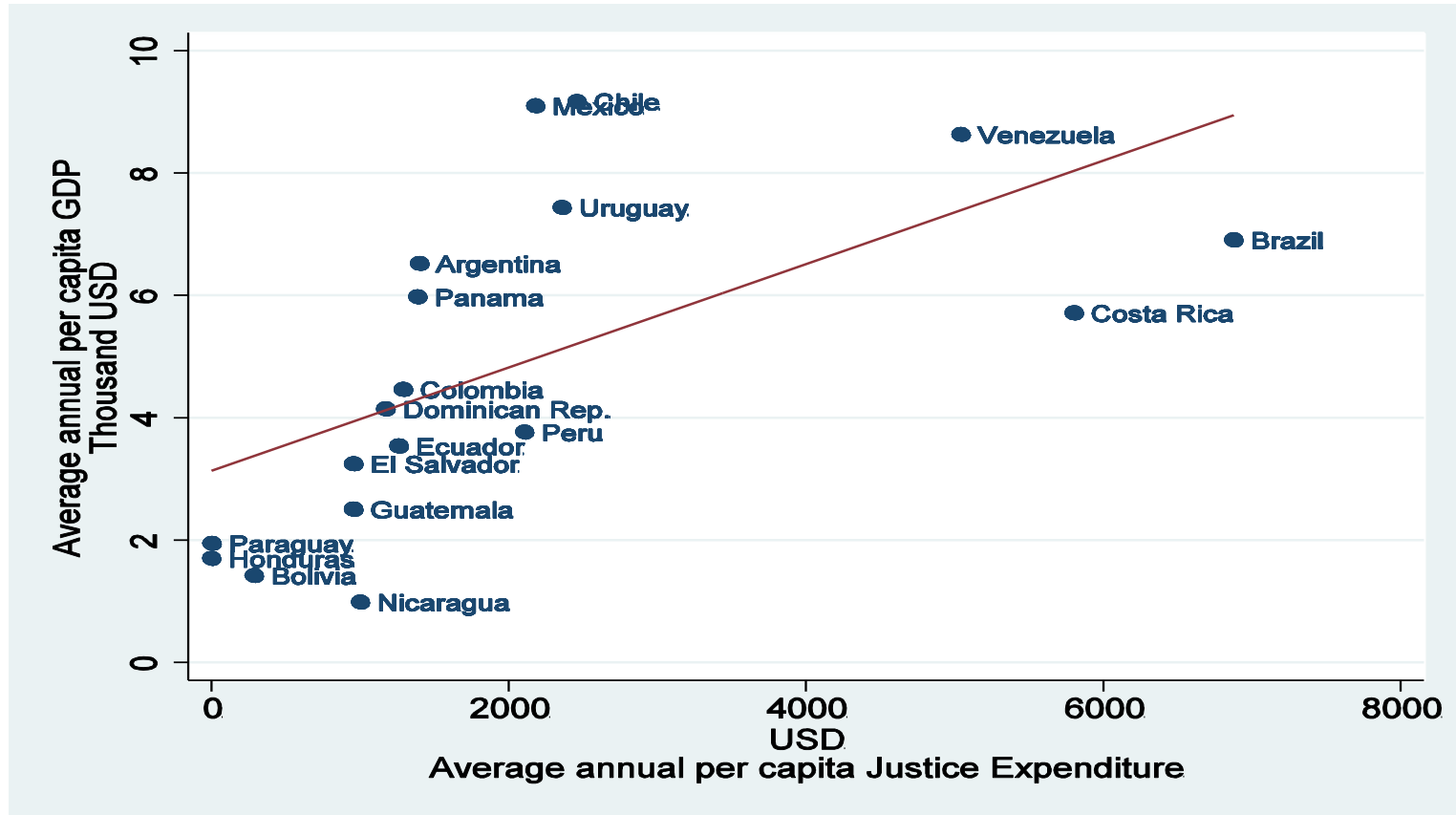
GASTO ANUAL PER CAPITA EN JUSTICIA EN EUROPA

18



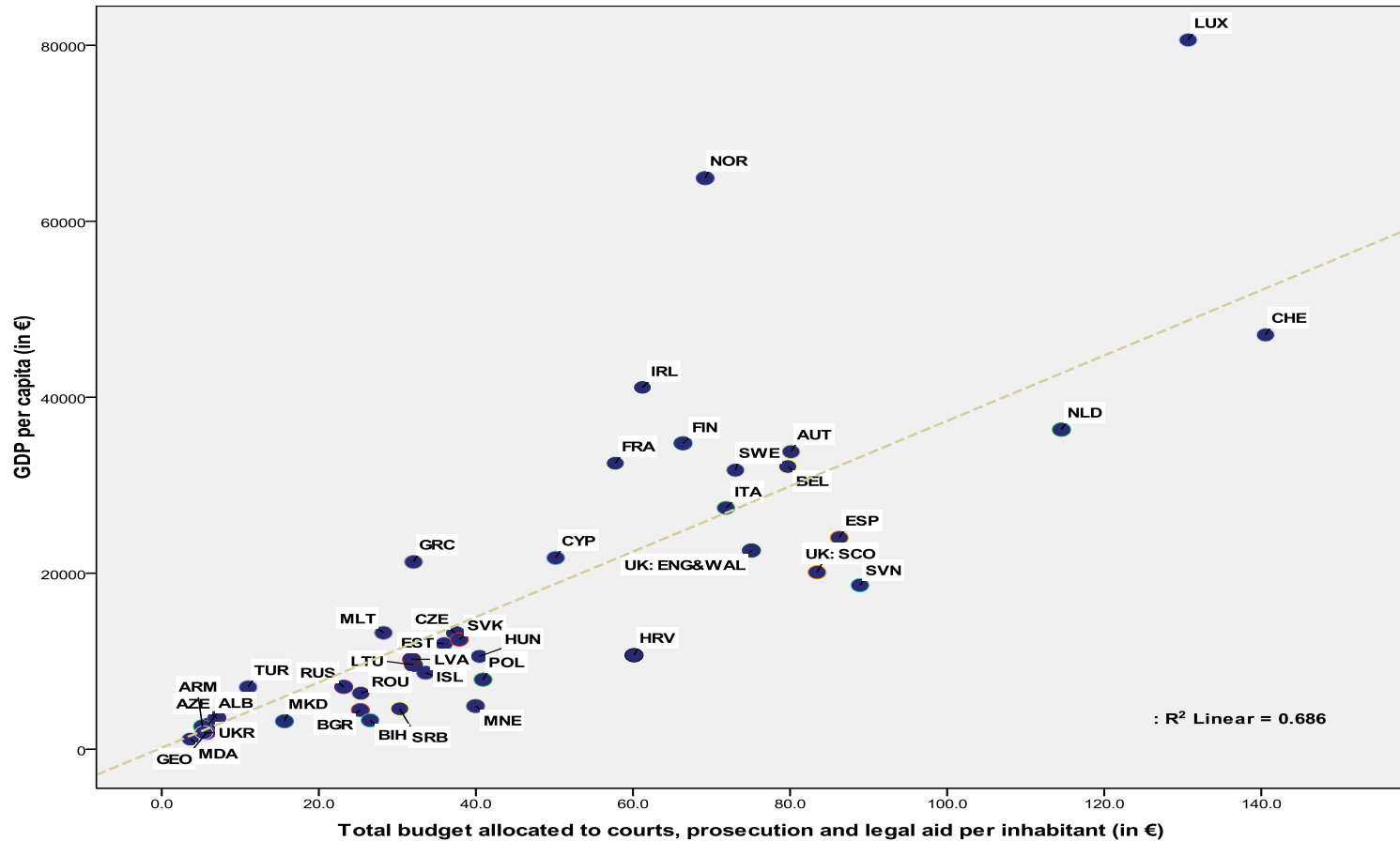
RELACIÓN ENTRE PIB PER CAPITA Y GASTO PER CAPITA EN JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA

19



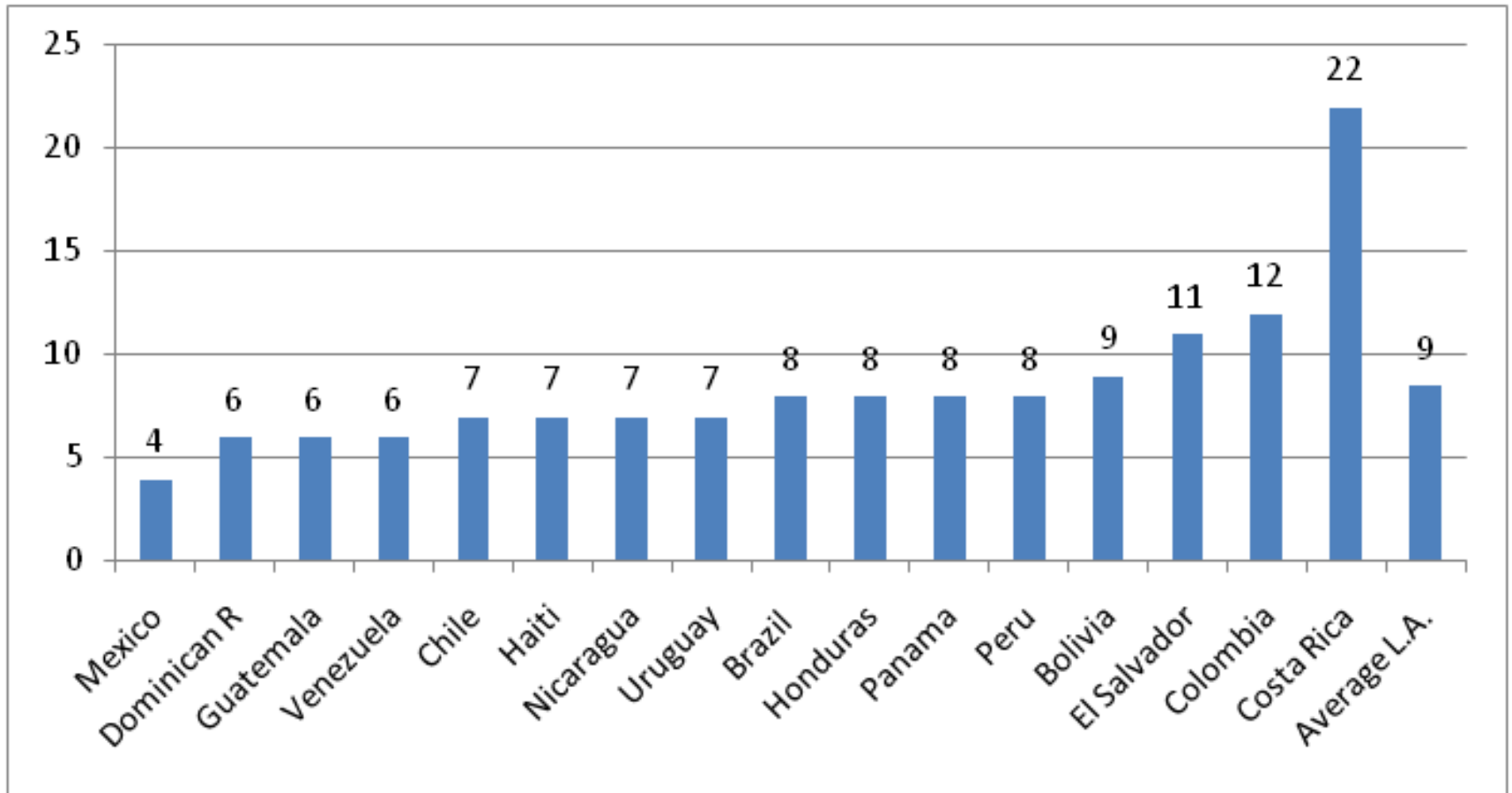
RELACIÓN ENTRE PIB PER CAPITA Y GASTO PER CAPITA EN JUSTICIA EN EUROPA

20



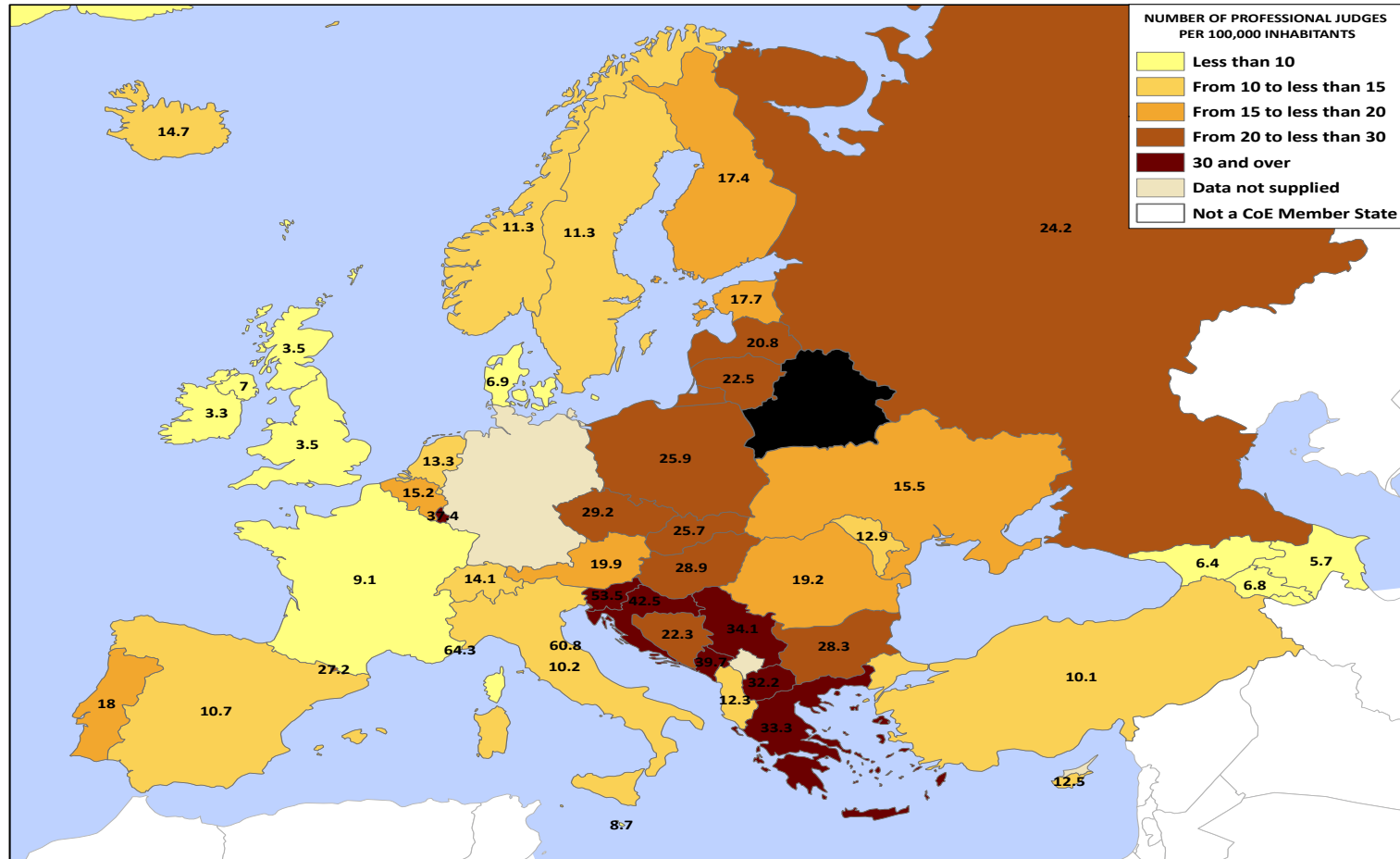
NUMERO DE JUECES POR 100,000 HABITANTES EN AMÉRICA LATINA

21



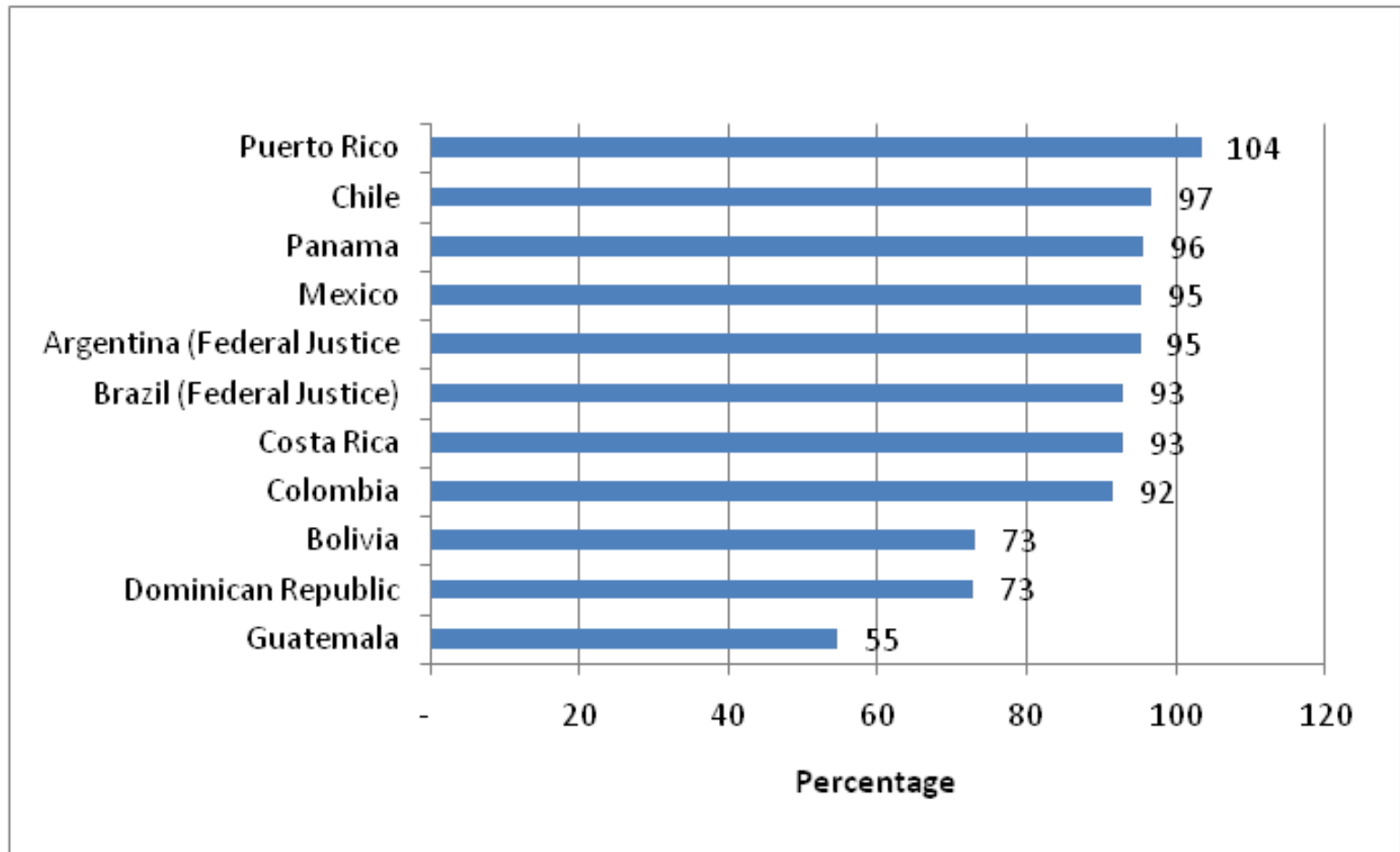
NUMERO DE JUECES POR 100,000 HABITANTES EN EUROPA

22

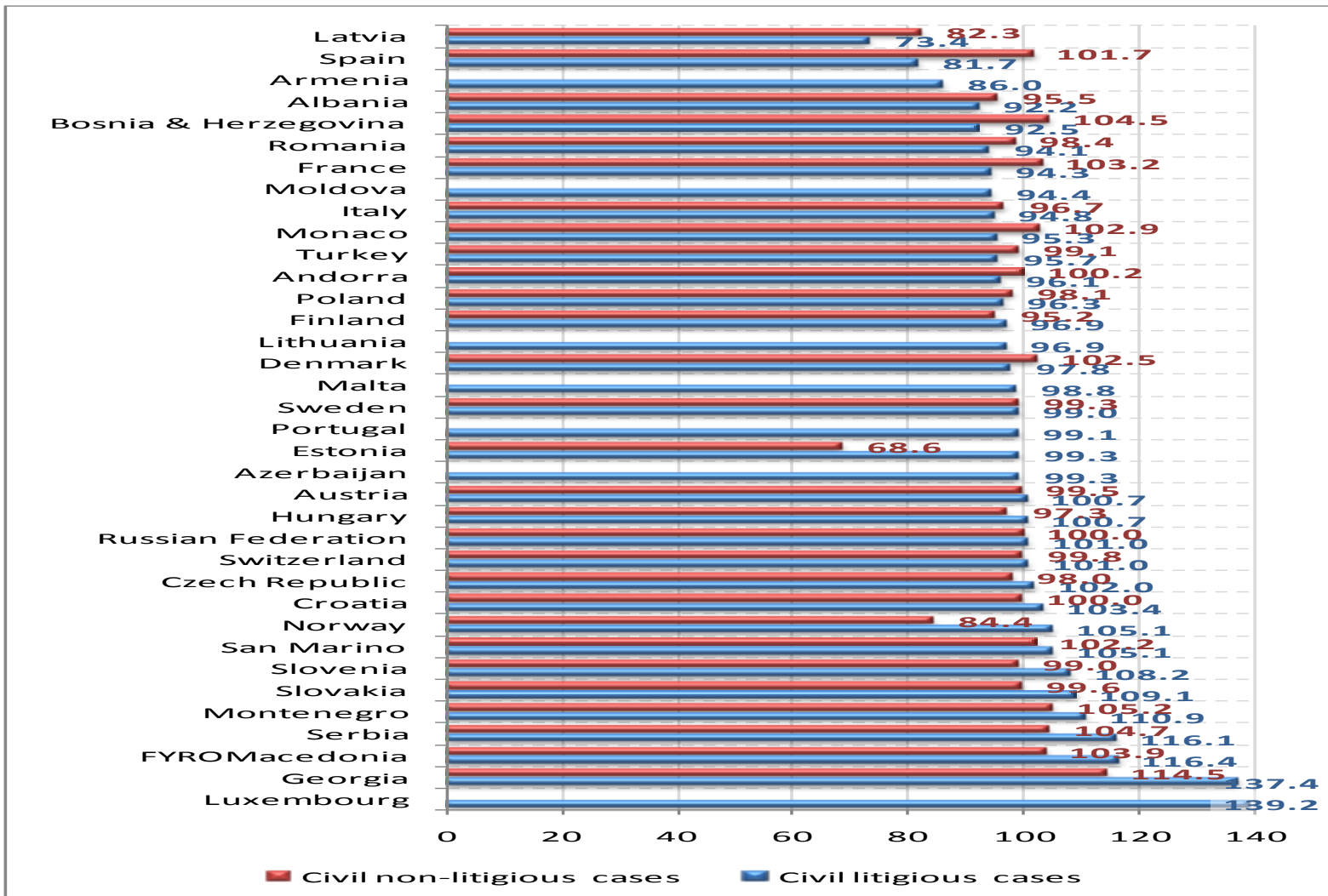


TASAS DE EVACUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

23



TASAS DE EVACUACIÓN EN EUROPA



25

REFORMAS A LA JUSTICIA EN PAISES OECD

Algunos casos relevantes para América Latina

REFORMAS A LA JUSTICIA EN PAÍSES OECD DESDE 1990

26

- La globalización ocasionó:
 - ▣ cambios en las características de los servicios de justicia que prestan los tribunales
 - ▣ en los estándares de prestación de servicios que esperan los usuarios
- En algunos países las instituciones de justicia se habían vuelto demasiado costosas y lentas
 - ▣ Los tribunales enfrentaron la situación con propuestas de cambio organizacional y/o tecnológico
 - ▣ Los diagnósticos sobre la situación de la justicia se basaban más en percepciones que en estadísticas

LIDERAZGO DE LAS REFORMAS I

27

- Los Poderes Judiciales más tradicionales recibieron fuertes presiones externas para iniciar y continuar el proceso de reformas
 - Propusieron soluciones de “oferta de servicios de justicia”:
 - Incremento del número de tribunales, jueces y funcionarios
 - Incremento en los recursos presupuestales para inversión en infraestructura y tecnología
 - No consideraron temas de procesos internos o estructuras organizacionales de los tribunales
 - Los resultados no fueron satisfactorios
- España
 - El número de casos civiles entrantes aumentó en un 10% por año entre 1980 y 1996.
 - El número de jueces aumentó de 1.500 en 1985 a 3.500 en 1999
 - Las demoras promedio no se redujeron
 - Proceso de menor cuantía: 436 días (en lugar de 100)
 - Juicio de cognición: 320 días (en lugar de 65),
 - Juicio verbal: 207 días (en lugar de 36)
 - Proceso de cumplimiento de deuda: 250 días (en lugar de 20 días)

LIDERAZGO DE LAS REFORMAS II

28

- Los Poderes Judiciales más innovadores mantuvieron el liderazgo del proceso de reformas
- Propusieron soluciones de “demanda de servicios de justicia”:
 - Utilización de métodos alternativos de resolución de conflictos (MASCs) para contener el crecimiento en la carga de trabajo de los tribunales
 - Generación de ganancias en eficiencia al interior de los tribunales
- Suecia
 - Las estadísticas mostraron una relación inversa entre crecimiento económico y tasas de litigiosidad (a menor crecimiento económico, mayor litigiosidad)
 - Con el mismo número de jueces, el Poder Judicial pudo generar ganancias de eficiencia y mantener constante el número de casos civiles pendientes a través del aumento en la tasa de evacuación
 - Los tribunales de distrito decidieron 138.650 casos en el 2006 y 178.631 casos en el 2010
 - La tasa de evacuación se mantuvo entre el 99.7% al 98.5% en el mismo período

REFORMAS BASADAS EN EL DESEMPEÑO: SOLO SE HACE BIEN LO QUE SE MIDE BIEN

29

- Antes de las reformas basadas en el desempeño, las estadísticas de justicia eran escasas y no se utilizaban para medir el desempeño institucional
 - ▣ Las instituciones de justicia generaban pocas estadísticas (p. ej sobre crimen y violencia)
 - ▣ Las estadísticas eran utilizadas para analizar la problemática social del país no para evaluar el desempeño de las instituciones de justicia.
 - ▣ El acceso a las estadísticas del público en general estaba restringido
- Durante la década de los 90 se impuso la necesidad de cuantificar el desempeño de las instituciones del sector justicia
 - ▣ El interés del público en contar con datos más confiables sobre el rendimiento de los tribunales impulsó la transición hacia las reformas basadas en el desempeño
 - ▣ La utilización intensiva de tecnologías de información y comunicaciones (TICs) facilitó esa transición

MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO: VÍNCULO ENTRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

30

- La estrecha relación entre la gobernanza del sector justicia y sus mecanismos de financiamiento es un elemento clave de las reformas basadas en desempeño
- **Objetivo:** Encontrar un equilibrio entre
 - ▣ Independencia judicial: Que los jueces cumplan sus funciones sin interferencias
 - ▣ Rendición de cuentas: Que existan incentivos para mantener estándares razonables de desempeño ligados al uso de los recursos públicos
- **Riesgos:**
 - ▣ Que el financiamiento se convierta en una herramienta del ejecutivo para subyugar al poder judicial, sobre todo en países polarizados políticamente
 - ▣ Que la independencia financiera pueda ser utilizada por algunos poderes judiciales para protegerse de esfuerzos de reforma legítimos y expectativas de desempeño razonables
- **Estrategia:** Utilizar el presupuesto por resultados como nexo objetivo y transparente entre el financiamiento de los tribunales, y la evaluación de la cantidad y calidad de los servicios de justicia que prestan

FRANCIA: PRESUPUESTOS BASADOS EN EL DESEMPEÑO I

31

- Problema: Crecimiento descontrolado de la litigiosidad
 - Aumento en el número de casos civiles
 - 1982 – 1991: 50%.
 - 1990 – 1995: 30%.
- Solución: Reformas basadas en el aumento de la oferta de servicios (aumentos sustanciales del presupuesto y el personal) que no se tradujeron en reducciones de los inventarios o de las demoras
- 2002 – 2007: Reformas
 - Aumento del presupuesto: 28%.
 - Aumento del presupuesto de justicia como porcentaje del presupuesto general: de 1,74% a 2,4%
 - Aumento en el número de jueces: 33,8%
 - Aumento del personal administrativo: 18,8%
- 2002-2007: Resultados
 - Aumento en el inventario de casos civiles: 17%

FRANCIA: PRESUPUESTOS BASADOS EN EL DESEMPEÑO II

32

- Un proceso de desconcentración de la administración de justicia exigió una nueva configuración organizacional
- Se transfirió la responsabilidad del manejo del presupuesto al nivel regional:
 - ▣ Desconcentración con capacidad de decisión
 - ▣ Establecimiento de servicios de administración regional (*servicios régionaux administration, o SAR*).
 - Responsables de la administración de los recursos humanos, financieros y presupuestarios, de las TIC y de la capacitación.
 - Dirigidos no por jueces o magistrados, sino por personal administrativo

FRANCIA: PRESUPUESTOS BASADOS EN EL DESEMPEÑO III

33

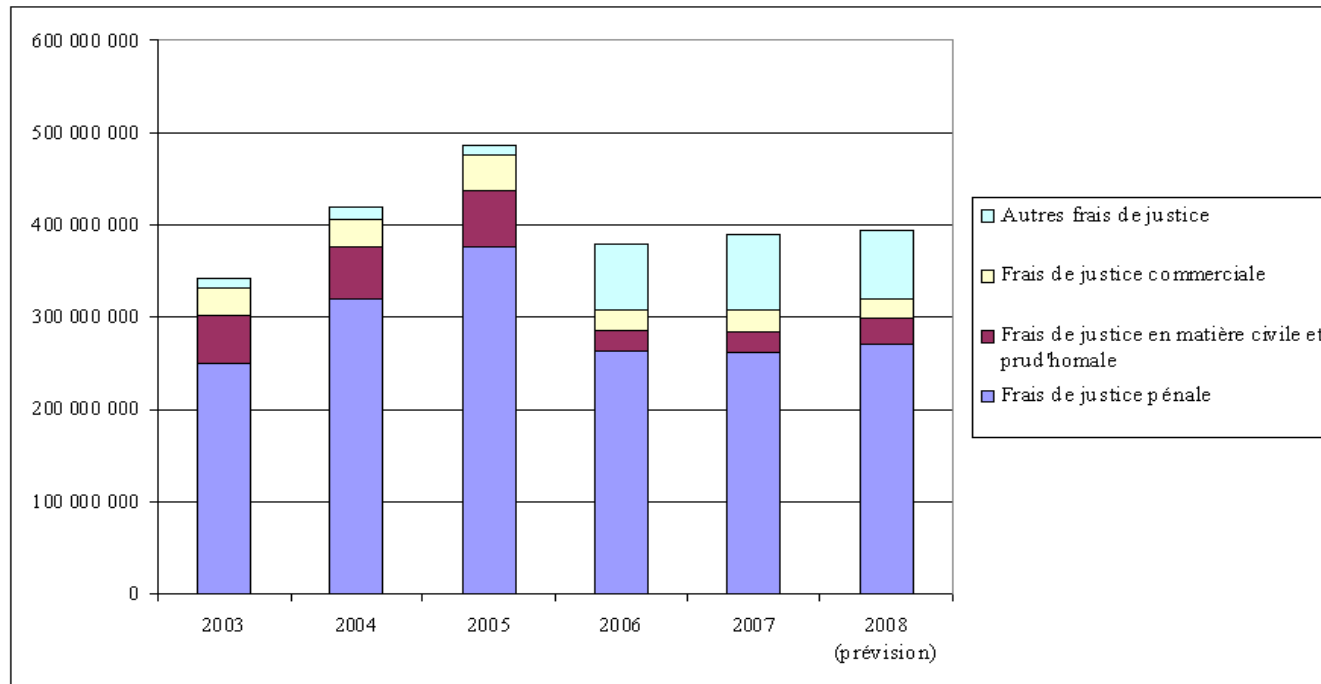
- Presupuestos por programa
 - ▣ Justicia ordinaria
 - ▣ Justicia de menores
 - ▣ Acceso a la justicia
 - ▣ Programas piloto
- Sistemas de remuneración basados en la eficiencia
 - ▣ Definición de indicadores de desempeño: Por el Ministerio de Justicia
 - Productividad: Tasa de evacuación
 - Calidad:
 - Número de solicitudes de aclaración de sentencias, de corrección de errores administrativos y o de quejas por denegación de justicia
 - Porcentaje de sentencias de casación favorables en casos civiles respecto del número total de casos civiles de los tribunales de apelación
 - Encuestas de satisfacción de los usuarios

FRANCIA: PRESUPUESTOS BASADOS EN EL DESEMPEÑO IV

34

- El presupuesto por resultados permitió el control de costos de operación de los tribunales

Evolución de los costos de operación de los tribunales



Fuente: Senado 2008: 21

FRANCIA: CONTRATOS DE DESEMPEÑO I

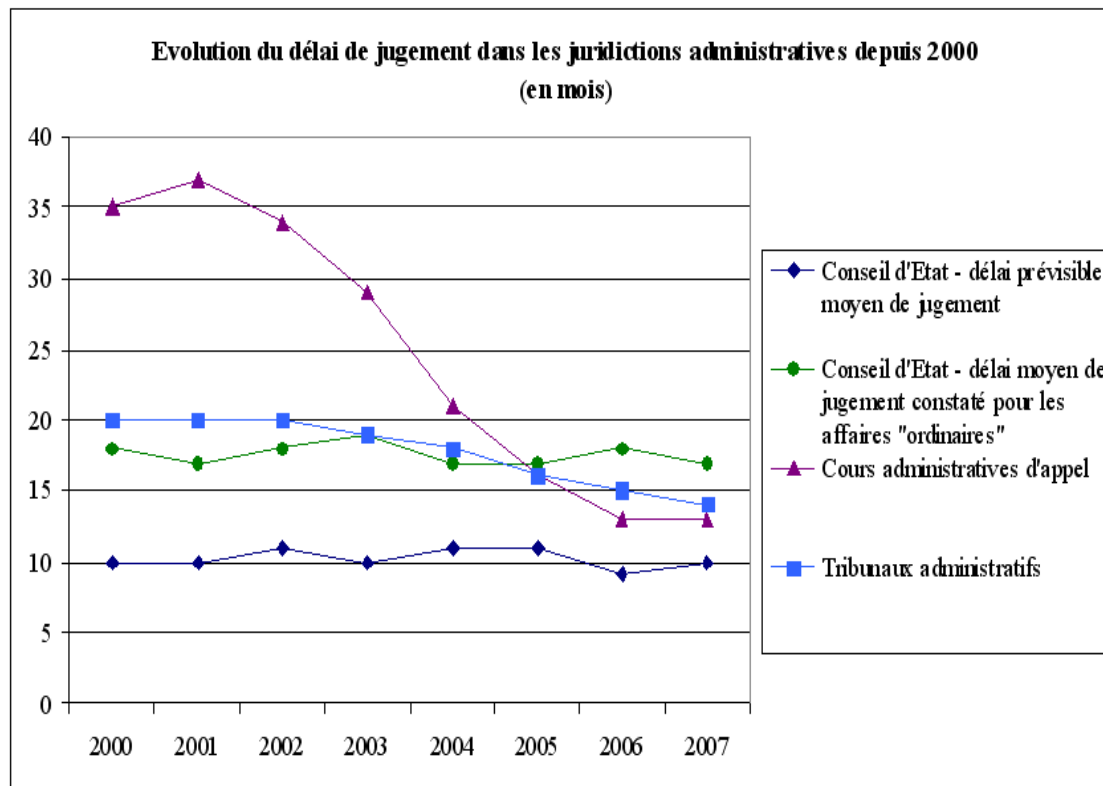
35

- La jurisdicción administrativa francesa fue pionera en contratos de desempeño que permitieron reducciones considerables en las demoras
- Convenios entre los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado determinan metas de desempeño y recursos (*contrats d'objectifs et de moyens*)
 - Definición de un programa de trabajo a nivel de cada Tribunal Administrativo (de primera instancia y apelación)
 - Definición de objetivos específicos en términos de reducción de demoras
- Los objetivos de reducir la demora y controlar el crecimiento de los inventarios fueron logrados, junto con ganancias en eficiencia
 - Reducción del promedio de demora en más de trece meses
 - Reducción de los inventarios acumulados
 - Número de casos pendientes por dos o más años se redujo de 44% en 2002, a 10% a finales de 2007
 - Productividad por juez aumentó en número de casos resueltos: de 88 en 2002, a 106 en 2007

FRANCIA: CONTRATOS DE DESEMPEÑO II

36

Demoras en la jurisdicción administrativa francesa (meses)



Fuente: Sénat 2008: 81

HOLANDA: EVALUACIÓN DE TRIBUNALES Y CONTROLES DE CALIDAD I

37

- **Programa "El Poder Judicial en el Siglo 21" (1998 y 2002):** Dirigido a reformar todos los niveles del poder judicial a través de un sistema de financiamiento basado en el desempeño y el rediseño de la estructura organizativa de la administración de justicia
- **Objetivos**
 - ▣ Evaluar la situación de los tribunales
 - ▣ Estimular el cambio en la cultura judicial y generar ambiente favorable para nuevas reformas
- **Principios**
 - ▣ Proteger la independencia judicial
 - ▣ Asegurar la calidad de los servicios de justicia
- **Estrategias**
 - ▣ Gestión del conocimiento: Estudios de la problemática de la justicia, proyectos piloto
 - ▣ Mejora de las comunicaciones internas y externas
 - ▣ Programas de capacitación
 - ▣ Aplicación de las TICs

HOLANDA: EVALUACIÓN DE TRIBUNALES Y CONTROLES DE CALIDAD II

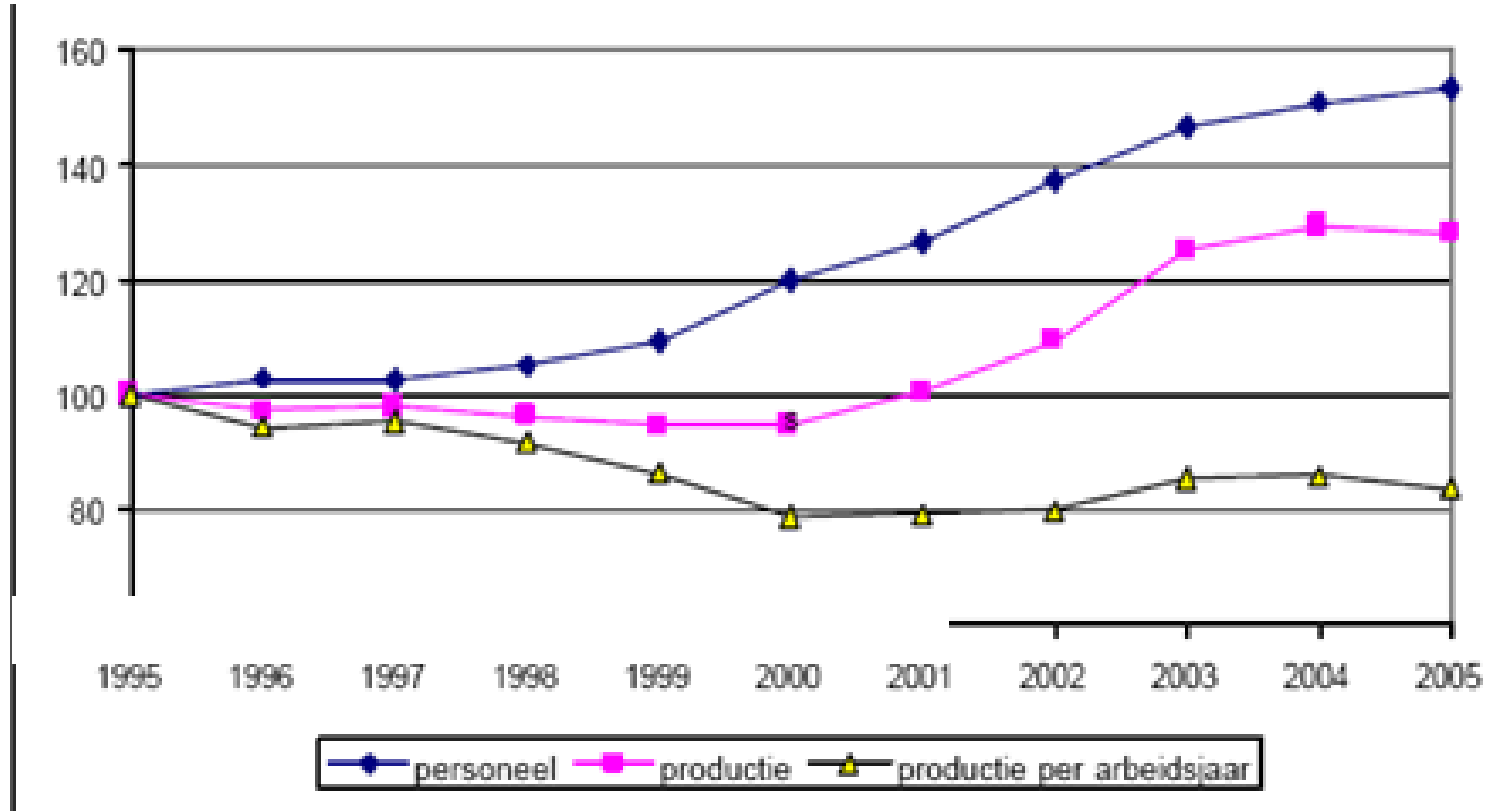
38

- Sistema de presupuesto basado en
 - Mayor libertad y responsabilidad de los tribunales individuales
 - Asignación presupuestaria basada en la carga de trabajo y el tipo de servicios prestados por cada tribunal
 - Definición de criterios de evaluación, de fórmulas de cálculo de la carga de trabajo y de la cantidad exacta de los fondos necesarios para la prestación de servicios
 - Diferentes servicios requieren diferentes cantidades de tiempo y recursos (por ejemplo, sentencias o medidas cautelares)

HOLANDA: EVALUACIÓN DE TRIBUNALES Y CONTROLES DE CALIDAD III

39

Productividad de los Tribunales Holandeses
Producción por año de trabajo del Poder Judicial (Índices 1995 = 100)



INGLATERRA: LAS TASAS JUDICIALES I

40

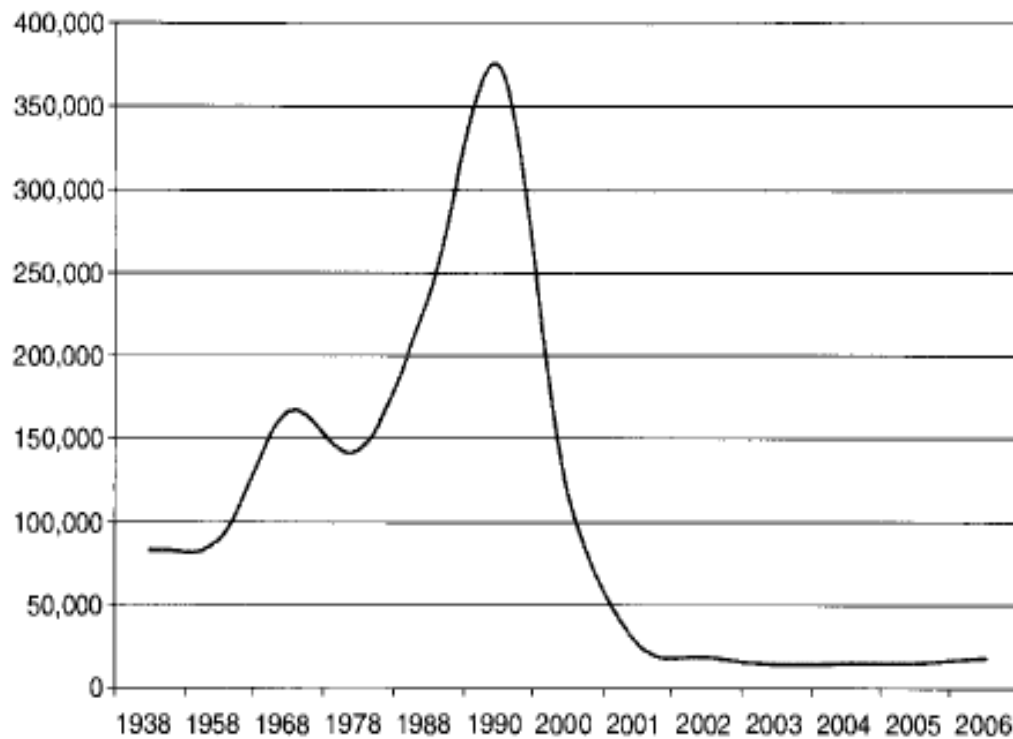
- **Informe de Lord Woolf:** Las tasas judiciales deben recuperar los costos del servicio de justicia civil sin generar barreras de acceso
 - Los ciudadanos que realizan transacciones de derecho privado deben tomar decisiones cuidadosas e interponer acciones judiciales sólo en casos extremos
 - Puesto que la justicia civil se refiere a derechos privados, los servicios de justicia civil solo deben utilizarse como último recurso
 - Los servicios ofrecidos por los tribunales civiles deben ser financiados a través de tasas judiciales pagadas por las partes de antemano
 - En 2007/2008, el costo de funcionamiento de los tribunales civiles se estimó en £607 millones, de los cuales el 78% debía ser financiado por tasas judiciales (£472 millones)
 - Para evitar que las tasas judiciales generen barreras de acceso a la justicia, un sistema de exención o remisión de tasas permite el acceso a personas de escasos recursos

INGLATERRA: LAS TASAS JUDICIALES II

41

- El efecto inmediato de la introducción de las tasas judiciales fue la reducción de la carga de trabajo de los tribunales

Decisiones de la división de justicia civil del Queen's Bench



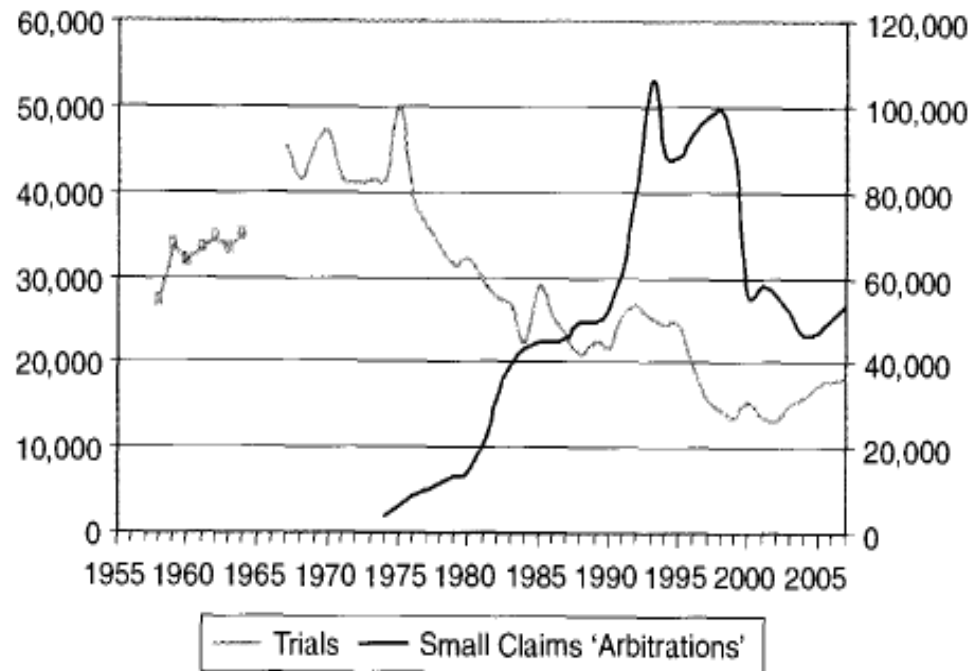
Fuente: Genn 2010: 34.

INGLATERRA: LAS TASAS JUDICIALES III

42

- El resultado conjunto de la implantación de las tasas judiciales y de la promoción de MASCs fue el aumento en el uso de MASCs

Juicios y Arbitramentos



Fuente: Genn 2010: 36

Reformas a la justicia basadas en el desempeño

CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS DE LAS REFORMAS

Objetivos de las reformas	Tradicional (centradas en los tribunales)	Basadas en resultados (centradas en funciones específicas)
Aumento en la Productividad	Aumentar la productividad de los tribunales	En ciertas áreas funcionales (justicia criminal, justicia civil y comercial) solo se pueden mejorar los resultados de los tribunales en alianza con otras instituciones que proveen servicios complementarios (ej., fiscalías, policía judicial, registros de la propiedad, empleadores públicos y privados, centrales de riesgos)
Reducción de los inventarios	Reducir los inventarios de casos de los tribunales	Estadísticas desagregadas y análisis de áreas funcionales deben determinar si los tribunales y otras instituciones relacionadas realmente están sobrecargados en el ejercicio de una función en particular (ej. casos inactivos en civil y comercial)
Reducción de las demoras	Reducir las demoras en los tribunales	Análisis de áreas funcionales deben determinar el nivel de las demoras en el desempeño de ciertos procesos internos (ej., notificaciones, audiencias, embargos, remates)

CAMBIOS EN LAS HERRAMIENTAS DE LAS REFORMA

Instrumentos de reforma	Tradicionales (centradas en tribunales)	Basadas en resultados (centradas en funciones específicas)
Reformas Legales	Nuevas leyes generarán nuevos comportamientos	Nuevas leyes pueden indicar un cambio deseado, pero solo la reingeniería de procesos internos y los sistemas de incentivos determinarán si el cambio sucederá o no
Recursos financieros	Aumentos en presupuestos y en salarios mejoran el desempeño	Después de aumentar el presupuesto y los salarios de los tribunales, el uso eficiente de los recursos de los tribunales debe ser evaluado permanentemente
Manejo de casos	La automatización y modernización de los procedimientos de los tribunales reduce las demoras	La mayoría de las demoras se derivan de normativas/prácticas procesales o actitudes de operadores de la justicia que generan oportunidades para prácticas dilatorias, que solo un cambio de normativas/prácticas o actitudes puede impedir
Medición de impacto	La rapidez de los procesos y el número de procesos decididos en un período son los mejores indicadores de eficiencia de las cortes	Además de la rapidez deseada y del número de juicios decididos, en un período dado la eficacia de los tribunales debe medirse por aspectos de calidad y satisfacción de usuarios.
Suministro y demanda de servicios	Aumentando la oferta de servicios de los tribunales se abre espacio para atender nueva demanda	El aumento de la demanda no depende de un aumento en la oferta, sino que está sujeto a ciclos económicos o políticos que requieren estrategias de prevención/reacción adecuadas (ej., crisis financiera). Mejoras en la eficiencia interna pueden atender demanda adicional
Recursos Humanos	Nuevos sistemas de nombramientos aumentarán la independencia judicial, reduciendo la corrupción y mejorando el desempeño	Nuevos sistemas de nombramiento no aseguran una mayor independencia, ni reducción de la corrupción o mejoramiento del desempeño a menos que se establezcan mecanismos apropiados de transparencia y rendición de cuentas.
Capacitación del personal	La capacitación del personal conduce a una mejora del desempeño	La capacitación solo será efectiva si los cambios en la cultura y los procesos organizacionales y los sistemas de incentivos promueven mejoras en el desempeño.

DISEÑANDO REFORMAS PARA MEJORAR LOS RESULTADOS

46

- ❑ Realizar un análisis de las áreas funcionales y de sus procesos internos
- ❑ Buscar la solución de problemas específicos
- ❑ Identificar los impedimentos para las reformas
- ❑ Seleccionar las experiencias relevantes de cada país y del mundo
- ❑ Identificar las verdaderas causas del desempeño insatisfactorio
- ❑ Buscar una relación costo-beneficio
- ❑ Desarrollar mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación
- ❑ Asegurar la coordinación con reformas en otras instituciones