

EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN DE CALIDAD APLICADAS A
LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA
JUDICIAL Y ATENCIÓN AL CIUDADANO

Capítulo IV. MEMORIA DEL PROYECTO

Santos Pastor

Universidad Complutense de Madrid y
Observatorio Justicia y Empresa

y

Jesús Robledo

Centro de Investigaciones en Derecho y Economía

FIIAPP. EUROSOCIAL JUSTICIA

30 de octubre 2006

Denominación del Proyecto: Elaboración de un "Estudio de Buenas Prácticas en Materia de Gestión de Calidad Aplicada a la Administración de Justicia, Información y Transparencia Judiciales y Atención al Ciudadano".

Objetivos. El objetivo de este estudio es describir y analizar brevemente un conjunto de buenas prácticas en gestión de calidad, información y transparencia judiciales y atención al ciudadano a partir del examen de lo que se viene haciendo al respecto en distintos países. Se pretende proporcionar a los interesados una forma rápida de acceso a numerosas prácticas y aportar referencias institucionales que faciliten la comunicación entre eventuales demandantes de experiencias o buenas prácticas y oferentes, en el bien entendido de que todos los sistemas aprenden de los demás. El estudio contiene buenas prácticas de distinto calado y trascendencia.

Alcance. En el plano territorial, se recogen principalmente, aunque no sólo, experiencias de Latinoamérica y Europa. Las materias o ámbito al que se refiere el presente estudio están ceñidas a tres bloques temáticos: (1) gestión de calidad (sentido lato), (2) información y transparencia judiciales y (3) atención al ciudadano. El documento no registra todas las buenas prácticas que podrían derivarse de un exhaustivo inventario en ambos continentes -- no pretendemos que este documento sea una "enciclopedia" de todas las prácticas--, pero sí una sistematización de muchas de aquellas que gozan de cierto consenso en la comunidad de los involucrados en el sector justicia, con énfasis en los juzgados y tribunales.

Fuentes. El presente documento ha sido fruto de un proceso de recogida de documentación de diferentes países, así como de entrevistas y sesiones de trabajo con varios operadores y expertos. Entre otras, hemos incluido un buen número de prácticas que se presentaron en la "puesta en común" promovida por Eurosocial en Santa Cruz de la Sierra en abril de 2006, pero no todas, puesto que muchas de ellas se referían a otros temas, como el estatuto del juez Iberoamericano y la carta de derechos de los usuarios de la justicia, y otras porque, a nuestro entender, no constituyen buenas prácticas.

Plan de trabajo. Para la consecución de estos objetivos se definió previamente un plan de trabajo y cronograma en los cuales fijamos (a) una estrategia de identificación de fuentes de donde obtener información; (b) una lista de eventuales contactos que pudiesen proporcionar información y puntos de vista; (c) una secuencia de hitos y productos para cada fase.

Localización de fuentes. Para localizar y realizar un inventario de buenas prácticas y experiencias se formó y adiestró a un equipo de trabajo en el que, junto a los investigadores del proyecto, se recabó la ayuda de investigadores, pertenecientes a los siguientes centros universitarios: Centro de Investigaciones en Derecho y Economía (Universidad Complutense), del Observatorio Justicia y Empresa (Instituto de Empresa) y Universidad Carlos III. La localización de información documental y bibliográfica ha requerido, además de las fuentes convencionales en la investigación académica, el apoyo de varias personas ubicadas fuera de España. Internet ha sido una importante fuente de información.

La identificación de personas que pudiesen aportar información y puntos de vista se materializó por distintas vías, incluidas algunas embajadas; esta vía, a pesar de la amabilidad dispensada, no fue fructífera. El grueso de los contactos son personas a quienes conocíamos como consecuencia de nuestro trabajo universitario. En tal sentido, la colaboración de nuestros colegas de la Universidad de Bolonia, de la Inspección de la Fiscalía de Inglaterra y Gales e investigadores de la Universidad de la Utrecht y Tilburg, que además han investigado sobre estos temas, ha sido definitiva. También han sido de gran valor las aportaciones de los Magistrados de Enlace de Francia y Reino Unido en España. La secuencia de elaboración de los productos se cumplió en los plazos previstos.

Fuentes documentales y bibliográficas. Se adoptaron medidas para asegurar, en lo posible, la fiabilidad de las informaciones. Por una parte, hay una primacía de fuentes de información oficiales, entendiendo por tales las producidas o reconocidas formalmente como propias por el órgano al que estuviese referida la información. Por otra, se solicitó la descripción detallada de los documentos para facilitar su identificación y permitir el control de la exactitud de los datos. Las búsquedas se centraron inicialmente en fuentes de organismos oficiales tanto de Europa como de América Latina. Ulteriormente se amplió el foco a otras fuentes (incluyendo las académicas y de organizaciones de la sociedad civil) y regiones. Entre los organismos oficiales internacionales que consideramos útiles como centros de referencia se encuentran el Banco Mundial, el Consejo de Europa (European Comisión for the Efficiency of Justice) y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Asimismo se examinaron las páginas electrónicas oficiales de los Poderes Judiciales, Procuradurías, Fiscalías Generales, Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones Académicas de buena parte de los países objeto de estudio. Entre las páginas de los Poderes Judiciales y organizaciones de la sociedad civil destacan, entre otros, la Comisión Andina de Juristas, Corporación Excelencia de la Justicia, HM Courts' Service, etc. La información obtenida fue sometida a un primer análisis, para evaluar las posibles buenas prácticas.

Presentaciones. Una primera presentación, de carácter conceptual, sobre Buenas Prácticas en Materia de Gestión de Calidad Aplicada a la Administración de Justicia, Información y Transparencia Judiciales y Atención al Ciudadano, se presentó en la Conferencia "*Diálogo Justicia Y Servicio Público*", que se celebró en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), los días 9, 10 y 11 de mayo de 2006, en las que participamos como Ponentes. A esta actividad asistieron expertos de diferentes países de Latinoamérica y algunos de Europa, principalmente de España. En ella se comentamos distintos aspectos relevantes del documento, incluyendo, entre otros, la caracterización de una buena práctica y la posibilidad de transferirlas de unos a otros países. Un avance de los resultados se presentó en junio 2006 en Cartagena de Indias (Colombia)

Reuniones. A lo largo del proyecto hemos practicado visitas y celebrado reuniones con instituciones y personas involucradas en el sector justicia, para obtener información de primera mano y depurar la calidad de algunas prácticas a incluir en este Estudio. Entre las personas contactadas se encuentran las que aparecen en la relación que figura al final del presente documento.

Deseamos hacer constar nuestro agradecimiento a todas las personas que nos han brindado su apoyo, entre las cuales están todas las personas que aparecen en la citada relación. Agradecemos a K.M. Simpelaar, Secretaria Editorial de la Revista Trema, quien nos remitió artículos publicados en dicha revista. Sostuvimos reuniones con Samuel Vuelta Simón, Magistrado de Enlace, del Ministerio de Justicia Francés, que aportó una visión fresca y activa de la experiencia francesa; también con Aled Williams, Magistrado Enlace del Reino Unido y Rachel James, Primera Secretaria, Justicia e Interior de la Embajada Británica en Madrid. Nuestro agradecimiento muy especial a la Inspección de la Fiscalía (Crown Prosecution Service Inspectorate) de Inglaterra y Gales, a su Director, Stephen Wooler, y al Fiscal Inspector Jonathan Carver, por su generosidad y el esfuerzo realizado viniendo a Madrid a celebrar una intensa sesión de trabajo durante el día 17 de julio.

De gran utilidad para la ejecución del proyecto fue la asistencia al Encuentro Eurosocial celebrado en Santa Cruz de la Sierra el pasado mayo porque permitió identificar algunas prácticas de interés en distintos países de Latinoamérica y unas pocas de Europa, dada la composición de los participantes en cuanto a países de origen. También resultó de valor nuestra participación en la Conferencia sobre Gobierno Judicial, y ulteriores sesiones del Seminario sobre Sistemas de Información, Estadística Judicial e Indicadores en Buenos Aires, Argentina, del 23 a 29 de junio.

Mediante conversaciones telefónicas y correo electrónico tuvimos oportunidad de cambiar impresiones con personas en los organismos oficiales y centros de investigación de distintos países.

Elaboración de la Relación de Buenas Prácticas. Se procedió a estructurar la información en un modelo de “Ficha” que sirviera de marco homogéneo en la recogida de datos de las buenas prácticas de cada país. Esta ficha o clasificación de la información sobre buenas prácticas se siguió en todos los casos, aun cuando en muchos de ellos no se disponía de información, de forma que, si procede, ahorre esfuerzos futuros que sólo exijan completar los campos ahora vacíos. La Relación de Buenas Prácticas fue objeto de varias revisiones, como consecuencia de la información que íbamos recibiendo de distintas fuentes.

Cada práctica se describe siguiendo una misma matriz en la clasificación de la información que contiene. Más allá del conocimiento que sobre cada práctica se proporciona en el presente texto, el lector interesado puede profundizar en su conocimiento acudiendo a las fuentes documentales o bibliográficas que se indican para cada caso. Se ha seguido un criterio de agrupamiento de las prácticas por los países en los que se dan, conteniendo las de los últimos apartados aquellas prácticas que sobre determinados temas son comunes a varios países.

Matriz de clasificación de la información sobre las buenas prácticas y experiencias

1. IDENTIFICACIÓN DE LA PRÁCTICA O EXPERIENCIA
 - a. Denominación
País:
Nombre:
 - b. Resumen
 - c. Fuentes Documentales o Bibliográficas
2. FICHA DE LA PRÁCTICA
 - a. País donde se desarrolla o ejecuta el proyecto:
 - b. Fecha de ejecución. Inicio: Final:
 - c. Institución o empresa responsable de la ejecución:
 - d. Presupuesto del proyecto:
 - e. Institución o fuentes de financiación del proyecto:
 - f. Población beneficiaria:
3. CONTENIDO
4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES
5. IMPACTO
6. CONTEXTO
7. EVALUACIÓN CRÍTICA
8. OTRAS CONSIDERACIONES O CONCLUSIONES

Productos. Siguiendo los términos acordados para la realización del proyecto, se elaboraron los siguientes productos:

- Ponencia sobre el “Marco Conceptual de la Gestión de Calidad Aplicada a la Administración de Justicia, Información y Transparencia Judiciales y Atención al Ciudadano”, presentada en Santa Cruz de la Sierra en mayo pasado.
- *Documentos sobre Buenas Prácticas en Materia de Gestión de Calidad Aplicada a la Administración de Justicia, Información y Transparencia Judiciales y Atención al Ciudadano.* Se contienen en los siguientes Capítulos:
 - Capítulo I. Informe.
 - Capítulo II. Relación de Buenas Prácticas
 - Capítulo III. Bibliografía Anotada
 - Capítulo IV. Memoria del Proyecto
 - Capítulo V. Relación de Organismos e Instituciones de Contacto

Resumen. El estudio describe y analiza brevemente un conjunto de buenas prácticas en gestión de calidad, información y transparencia judiciales y atención al ciudadano a partir de la experiencia de distintos países. Instrumento preliminar indispensable para un manual de buenas prácticas, proporciona a los interesados una forma rápida de acceso a numerosas prácticas y referencias institucionales que facilitan la comunicación entre demandantes y oferentes de cooperación y asistencia técnicas. El trabajo define las dimensiones de la calidad, que la diferencian de otros problemas de la justicia con los que suele confundirse, como la duración, la ineficacia o la falta de

independencia. Entre las prácticas de *gestión de calidad* –que no se circunscriben sólo a mejoras de la calidad--, se analizan los sistemas de evaluación del desempeño y la definición de indicadores, los métodos para reducir la dilación, la certificación y gestión de calidad total, y la mejora de los insumos, de las resoluciones judiciales y los procesos. De la misma manera se analizan aquellas prácticas que mejoran la información y transparencia, incluyendo la participación de la sociedad civil. En cuanto a las relativas a atención al ciudadano, se reflexiona sobre la medición de la calidad percibida por operadores y usuarios, la asistencia a las víctimas, y en particular a las de violencia doméstica, y los sistemas de recogida y tratamiento de las quejas. Muchas buenas prácticas de alcance y carácter transversal en materia de gestión de calidad, transparencia y atención al ciudadano se consiguen mediante medidas de organización y gestión judiciales, que incluye el diseño y adopción de un nuevo modelo de organización, la redefinición del despacho judicial, la coordinación entre policía, fiscalía y juzgados, las políticas y gestión de recursos humanos, el uso de las tecnologías de información y comunicación y los controles internos de calidad. El último bloque incluye buenas prácticas que tienen un notable alcance y son horizontales a gran parte del sistema de justicia, como las referidas a la ejecución de las sentencias, las reclamaciones de pequeñas cuantías ante los tribunales o por Internet, el tratamiento de menores infractores, el acceso a la justicia –que incluye la creación de juzgados móviles por algunos países-, prácticas concretas referidas a la fiscalía y defensoría pública y algunas reformas procesales.

Propuestas para la profundización del análisis. Aquellas prácticas analizadas en el presente estudio que gocen de mayor interés (explicitado) por los distintos países debieran ser objeto de un análisis más detenido, algo que es predicable de todas o gran parte de las que acabamos de definir como prácticas de mayor impacto. De otra parte, aunque esperamos que las prácticas aquí examinadas sean suficientes para mostrar un amplio abanico de posibilidades y reflejar otras, merece la pena hacer una revisión de la situación de otros países cuyos sistemas de justicia no se han podido examinar debidamente debido al corto plazo de ejecución del estudio o a falta de respuesta de algunos organismos que forman parte del consorcio Eurosocial.

Propuesta de Encuentro Euro-Latinoamericano. Para que el proyecto Eurosocial consiga mayores éxitos, en lo concerniente al objeto del presente documento, sería conveniente promover la celebración de una conferencia Euro-Latinoamericana sobre una reducida serie de temas (digamos, una docena), y encargar a dos expertos de cada país la preparación de un documento para su discusión que haga un inventario de buenas prácticas en sus respectivos países, al estilo de las definidas en este documento. Uno de esos expertos debiera ser miembro de la corte suprema o quien asuma el gobierno de la justicia en el país. No sería aconsejable incluir un gran número de países de cada región, para hacer operativo el encuentro; quizá con 8 países por región sería más que suficiente, sin perjuicio de que se convocase a los demás países a asistir o actuar como comentaristas, completando el cuadro con la experiencia de sus países. Lo ideal sería que esa docena de campos fuera prefijada por los países demandantes de asistencia técnica provista por la cooperación, a partir de lo que los responsables de los distintos componentes del sistema de justicia (incluyendo la sociedad civil) consideren como prioridades o áreas de urgencia. Estos encuentros, además de trasvasar conocimiento acerca de cómo resuelve cada país problemas presentes en otros, proporciona vínculos directos entre los responsables, algo que facilitará el ulterior intercambio. Además, ayudará a definir mejor el grado de

consenso de un Manual de buenas prácticas en la justicia en las materias objeto del presente estudio.

Uso de la información recopilada como herramienta de cohesión social.

Prácticamente todas las prácticas que se recogen en el presente documento debieran incluirse en un programa de formación, fortalecimiento institucional y promoción de la cohesión social en América Latina. El formato recomendable sería de talleres de trabajo, de forma que se asegure su carácter operativo y participativo y el máximo aprovechamiento. En todo caso, debe asegurarse la participación de personas de Latinoamérica y Europa, con una representación plural de los distintos operadores – en especial de sus responsables—y de la sociedad civil.

Riesgos que ha puesto de manifiesto la ejecución del proyecto. Un importante riesgo consiste en la falta de colaboración de algunos miembros del Consorcio. Es muy importante definir quién asume qué responsabilidades en la ejecución de los proyectos en cada institución miembro del Consorcio. Y sería importante que las personas en quienes recayese tal responsabilidad tuvieran ésta entre sus prioridades. Nuestra experiencia con Alemania, donde no ha sido posible obtener información a través de la Institución miembro del Consorcio, es ilustrativa de dicho riesgo. Con todo, es probable que a lo largo del mes de agosto se produzca alguna información que pueda completar tan importante laguna.

RELACIÓN DE PERSONAS CONTACTADAS PARA LA REALIZACIÓN DEL PROYECTO.

Dr. J.M. Barendrecht, Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de Tilburg. Países Bajos

D. Eduardo Beltrán, Adjoint au Chef du Bureau de la Coopération. Services des Affaires Européennes et Internationales. Francia

D. Manuel Boix, Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid.

D. José Luis Bueren Roncero, Jefe de la Unidad Apoyo al Fiscal General del Estado. España

D. Jonathan Carver, Jefe de la Inspección de la Fiscalía de Inglaterra y Gales.

Dr. Francesco Contini, Investigador. Instituto Sui Recerca Sui Sistema Iudiciario, IRSIG. Universidad de Bolonia. Italia,

Philippe Darrieux, Magistrat / Responsable du Département International sous direction des Relations Internationales. École Nationale de la Magistrature. Francia.

Prof. Dr. Giuseppe Di Federico, Catedrático de la Universidad de Bolonia. Miembro del Consiglio Superiore della Magistratura. Roma.

Dr. Marco Fabri. Investigador y profesor. Instituto Sui Recerca Sui Sistema Iudiciario, IRSIG. Universidad de Bolonia. Italia,

Dr. Germán Garavano, Magistrado, investigador y miembro del Consejo Superior del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

Cristian Hernández, Coordinador de Gestión e Información – Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Chile.

Rachel James, Primera Secretaria, Justicia e Interior. Embajada Británica, Madrid. Reino Unido.

Dr. Philip Langbroek, Profesor de Administración Pública. Universidad de la Utrecht. Países Bajos.

Rosanne Maria Reis Lavigne, Defensora Pública, Defensoría de Rio de Janeiro, Brasil.

K.M. Simpelaar, Secretaria Editorial de la Revista Trema. Países Bajos.

Rolando Vega Robert, Magistrado de la Corte Suprema. Costa Rica

Andrea Vitzthum. Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V. Alemania

Claus Vreden, Director Adjunto Fundación Alemana para la Cooperación Jurídica Internacional (IRZ). Alemania

Samuel Vuelta Simon, Magistrado de Enlace de Francia en España.

Aled Williams, Magistrado de Enlace del Reino Unido en España.

Stephen Wooler. Director de la Inspección de la Fiscalía. Inglaterra y Gales