

UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO PROCESAL

**GESTIÓN EN LOS TRIBUNALES ORDINARIOS
DEL SISTEMA JUDICIAL CHILENO**

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

AUTOR: FELIPE OPAZO INOSTROZA

PROFESOR GUÍA: CRISTIÁN MATURANA MIQUEL

SANTIAGO DE CHILE

2014

DEDICATORIA

A mi esposa Martina y mi hija Emma, por haber participado del esfuerzo, consciente e inconscientemente.

A mis padres, por la formación valórica e intelectual que me brindaron, desaprovechada y –aun así- suficiente.

A los magistrados Roberto Contreras Olivares y Pedro García Muñoz, por permitirme acompañarlos en la difícil cruzada de mejorar el servicio judicial desde dentro.

AGRADECIMIENTOS

A mis antiguos colegas del Poder Judicial, por permitirme compartir con ellos la experiencia de participar en la organización del servicio judicial en tantos y tan variados aspectos.

A mis colegas del Ministerio de Justicia, por aportarme nuevas formas de entender la realidad de la justicia.

PRESENTACIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES TEÓRICO-CONCEPTUALES.....	4
1. ANTECEDENTES.....	4
a. La Administración de Justicia como un servicio.....	6
i. Sujeción a la ley e independencia	8
ii. Transparencia y rendición de cuentas	9
iii. Eficacia	9
iv. Eficiencia	10
b. Concepto preliminar de gestión del trabajo jurisdiccional	11
2. HERRAMIENTAS DE GESTIÓN	15
a. Estructura administrativa	15
b. Estandarización o normalización de procesos.....	17
c. Uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	19
i. Uso de TIC en el trabajo judicial según la funcionalidad que prestan	19
Apoyo al trabajo judicial administrativo.	20
Intercambio de información entre el tribunal y las partes y/o la comunidad.	24

Herramientas de apoyo al proceso decisional.....	25
ii. Uso de TIC en el trabajo judicial según el tipo de procedimiento en que inciden.....	27
Función ejecutiva	29
Función notarial.....	31
Función de mediación	32
Rol adjudicativo	32
d. <i>Benchmarking</i> , gestión por competencias y gestión del conocimiento	33
e. Orientación al usuario.....	35
f. Gestión de la calidad	36
g. Planificación estratégica	38
h. Control de gestión.....	40
i. Indicadores de capacidad instalada.....	43
ii. Indicadores de demanda o carga de trabajo.	44
iii. Indicadores de eficacia.	45
iv. Indicadores de eficiencia.	46
v. Indicadores de calidad.....	48

3. CONCLUSIÓN: CONCEPTO DE GESTIÓN DEL TRABAJO JURISDICCIONAL.....	55
a. Nivel de obligatoriedad	56
b. Alcance organizacional.....	60
c. Aplicación combinada y gestión jurisdiccional	61

CAPITULO SEGUNDO. APLICACIONES CONCRETAS EN LA NORMATIVA Y PRÁCTICA PROCESAL CHILENA. 63

1. ELEMENTOS GENERALES QUE INCIDEN EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES	64
a. Gobierno judicial.....	64
b. Comisiones de reforma procesal en la Corte Suprema y Cortes de Apelaciones.....	67
2. IMPLEMENTACIÓN EN TEXTOS CONSTITUCIONALES Y/O LEGALES	69
a. Declaraciones de principios	69
b. Normas legales sobre expediente digital y utilización de TICs	72
i. Reglas aplicables a todos los procedimientos	72
ii. Reglas aplicables a los procedimientos de reforma procesal.	77
c. Estructura organizacional	81

d.	Mecanismos de control de gestión	85
i.	Visitas	86
ii.	Metas de gestión	88
	Primera crítica: Metas “pre-cumplidas”.....	89
	Segunda crítica: Eficiencia versus justicia.....	90
3.	IMPLEMENTACIÓN EN AUTOS ACORDADOS	91
a.	Herramientas de control de gestión	92
b.	Diseño de indicadores y definición de metas.....	96
c.	Normalización y estandarización	98
i.	Manuales de procedimiento.....	100
	Criterio 1: la eficiencia es un principio que rige el trabajo de los Tribunales.....	101
	Criterio 2, gestión de la información.....	102
	Criterio 3, estandarización de procesos.....	102
	Criterio 4, no-radicación de Jueces.....	103
	Criterio 5, racionalización del agendamiento de audiencias....	104
	Criterio 6, eficacia en la realización de audiencias.....	105
	Otros criterios.....	106

ii.	El acta 91-2007 para tribunales que tramitan con carpeta digital	107
	
d.	Planificación estratégica	108
i.	Acta 98-2009 sobre administración y gestión en tribunales de familia	109
	
ii.	Plan quinquenal 2011-2015 de la Corte Suprema para el Poder Judicial	111
	
e.	Uso de tecnologías de la información y las comunicaciones	115
4.	IMPLEMENTACIÓN EN TRIBUNALES REFORMADOS	119
a.	Dirección del personal administrativo	119
b.	Organización y dirección del trabajo de los jueces	123
i.	Distribución del trabajo de los jueces	124
	Dictación de resoluciones fuera de audiencia	125
	Organización de audiencias	126
	Concentración por Intervinientes	127
	Concentración por materias:	128
	Concentración por complejidad:	128
ii.	Previsión de la duración de las audiencias	130

c.	Tiempo de los jueces destinado a la dirección y/o supervisión administrativa	131
i.	Relación con instituciones relacionadas.	132
ii.	Identificación de las tipologías de causas.....	134
iii.	Proyección de la duración de las audiencias.	135
d.	Despacho y seguimiento de trámites.....	135
CAPÍTULO TERCERO. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL CHILENO.....		137
1.	ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	138
2.	CONTROL DE GESTIÓN	140
3.	ESTANDARIZACIÓN DE PROCESOS.....	142
4.	USO DE TIC'S	144
5.	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	146
6.	ORIENTACIÓN AL USUARIO	147
7.	GESTIÓN DE LA CALIDAD	147
8.	DEMÁS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN.....	148
9.	CONCLUSIÓN	149
BIBLIOGRAFÍA.....		154

RESUMEN

El presente estudio busca evaluar el sistema judicial chileno en cuanto a la implementación de herramientas que le permitan desenvolver sus funciones con eficiencia.

En el capítulo primero se muestran las herramientas que se recogen en la literatura y los sistemas judiciales de otros países, proponiendo un marco de caracterización de su implementación.

En el segundo capítulo se describe el sistema judicial chileno en relación con dichas herramientas.

En el tercer capítulo se evalúa el grado de implementación en el sistema judicial chileno , concluyéndose que este se encuentra mas bien en un nivel intermedio que incipiente, pero en todo caso aún no consolidado.

PRESENTACIÓN

A lo largo de la historia, el rol del Estado en la administración de justicia ha sido enfocado desde distintas perspectivas, las que naturalmente deben ser coherentes con el sistema político imperante en cada época.

Es así como, por ejemplo, en los tiempos de la monarquía absoluta se concebía la jurisdicción como una manifestación del poder del soberano para dirigir la sociedad, determinando el modo en que los conflictos particulares debían resolverse. Con semejante criterio se determinaba para el súbdito una posición muy distinta a la que poseen hoy los ciudadanos bajo el alero de los estatutos de garantías de las personas que establecen el acceso a la justicia como un derecho fundamental, el que se obliga el Estado a respetar, proteger y promover.

En cuanto al derecho de las personas de acceso a la justicia, cuyo sujeto pasivo es el Estado, es obligación estatal establecer los órganos jurisdiccionales necesarios destinados a fortalecer dimensiones novedosas en el desarrollo de su trabajo, revistiendo la eficiencia una especial trascendencia.

El presente estudio busca determinar los alcances que ha tenido en el sistema procesal chileno el conjunto de herramientas a través de las cuales se busca alcanzar la eficiencia, comprendidas todas bajo el concepto de “gestión”.

En el Capítulo Primero se mostrará el marco teórico a tener presente para analizar el sistema judicial chileno. Se expondrán los antecedentes históricos que demuestran la aparición del objeto de este estudio en el entorno judicial, se describirán las herramientas o aplicaciones concretas que se han desarrollado hasta hoy y se finalizará con una propuesta de caracterización según el grado de operatividad jurídica de los elementos de gestión y el ámbito del trabajo judicial en que impactan.

En el Capítulo Segundo se describirá el modo en que concretamente el sistema judicial chileno incorpora elementos de gestión, distinguiendo según la plataforma institucional en que ellos están estatuidos: La normativa constitucional o legal; los autos acordados de la Corte Suprema como las prácticas y procedimientos de los tribunales.

Finalmente, en el Capítulo Tercero se propone una caracterización de los elementos de gestión del sistema judicial chileno sobre la base de la comparación de las características descritas en el Capítulo Segundo con el marco teórico desarrollado en la primera parte del trabajo.

Se hace presente que el sistema judicial chileno presenta una dualidad organizacional conformada por la existencia de tribunales nacidos del movimiento de reforma procesal (de garantía y de juicio oral en lo penal; de familia; letras del trabajo y de cobranza laboral y previsional) y tribunales dotados de una estructura interna anterior al citado fenómeno (juzgados civiles,

juzgados de letras de competencia común, Cortes de Apelaciones y Corte Suprema). En el presente estudio se abarcan ambos tipos de tribunales, pero con un mayor énfasis en aquellos creados con motivo de la reforma procesal por cuanto representan la forma en torno a la cual se está estabilizando la organización judicial en Chile, mientras tanto que aquellos que insertan su existencia en una estructura antigua parecen estar destinados a su extinción¹.

Por otra parte, no se abordarán en este estudio dos aspectos que inciden fuertemente en la eficiencia de los sistemas judiciales: los mecanismos horizontales y verticales de selectividad de conflictos (como, por ejemplo, medios alternativos de resolución de disputas e incorporación de tasas judiciales) y las herramientas de gestión de causas (*case management*) por cuanto la complejidad de cada una de ellas amerita un estudio completo del mismo volumen del presente trabajo.

¹ No obstante lo evidente que pareciera tal observación, en el diseño organizacional de los tribunales tributarios y aduaneros, ambientales y de la libre competencia se ha optado por una estructura organizacional que no está completamente alineada con el ideario de la reforma procesal en relación con los nuevos tribunales de base. Véase al efecto las leyes n° 20.322 (tribunales tributarios y aduaneros), 20.600 (tribunales ambientales) y 19.911 (tribunal de la libre competencia).

CAPÍTULO PRIMERO.

ANTECEDENTES TEÓRICO-CONCEPTUALES DE LA GESTIÓN EN LOS SISTEMAS JUDICIALES.

1. ANTECEDENTES

Existe consenso entre todos los autores que han abordado el tema en señalar al jurista estadounidense Roscoe Pound como quien pintó los primeros trazos de la idea de gestión del trabajo jurisdiccional². Ello se verificó en el discurso pronunciado en 1906 ante la Convención Anual de la *American Bar Association*, titulado “*The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*”³. En aquella ocasión, Pound atribuyó el descontento popular con el desempeño de los tribunales a la multiplicidad de órganos jurisdiccionales existentes, la superposición de competencias de los distintos tribunales, el exceso de personal, la existencia de reglas procedimentales

² En la literatura estadounidense se la denomina “*judicial administration*” y es considerada una disciplina o área del conocimiento que se podría definir como el estudio de los sujetos que administran los procedimientos judiciales, los medios de que se valen y los modos de coordinación y gestión de su labor sobre bases empíricas cualitativas y cuantitativas (Definición tomada de FABRI Marco, “*Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*”; Bologna, CLUEB, 2006). El *National Center for State Courts* (NCSC) define como elementos fundamentales de la *judicial administration* los tres siguientes: *governance* (Gobierno Judicial), *decisión making* (proceso de toma de decisiones) y *case administration* (gestión de los casos). NATIONAL CENTER FOR STATES COURTS, “*Principles for judicial Administration*”; Williamsburg VA, NCSC, Julio de 2012.

³ Sobre la influencia del discurso de Pound véase FABRI Marco, op. Cit., GAROUPA Nuno y GINSBURG Tom, “*Guarding the Guardians, Judicial Councils and Judicial Independence*”; EN (Public Law & Legal Theory y WHEELER Russell, “*Empirical Research and the Politics of Judicial Administration: Creating the Federal Judicial Center*”, EN *Law and Contemporary Problems* n° 51, pags. 31-53 (Verano de 1988). Disponible en: <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol51/iss3/11>.

arcaicas y rígidas y la inexistencia de una autoridad bien definida y responsable por el desempeño de los tribunales.

A partir del citado discurso se sucedió la evolución del concepto, pasando por la aparición de los primeros administradores de tribunales en Boston, alrededor del año 1924 hasta la situación actual que se podría sintetizar en los siguientes puntos:

- El *National Center for States Courts*⁴ ha concordado un estándar de funcionamiento para los tribunales de los Estados Unidos de Norteamérica, el cual tiene el valor de “buenas prácticas” para todos ellos y está recogido y validado por la American Bar Association⁵.
- En el contexto europeo se ha establecido un grupo de principios o valores que constituyen la “calidad de la justicia”, contruidos sobre la base de una primera sistematización desarrollada por la Corte de Apelaciones de Rovaniemi, Finlandia y re-diseñados por la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, dependiente del Consejo de Europa (CEPEJ-GT-QUAL, 2007)⁶.
- Para Iberoamérica, el consenso en torno a la necesidad de incorporar herramientas de gestión en el trabajo jurisdiccional ha sido reconocido a

⁴ El National Center for State Courts es una institución sin fines de lucro destinada mejorar la administración de justicia de los tribunales de los Estados Unidos de Norteamérica y el resto del mundo. Fue fundado en 1971 y está ubicado en Williamsburg, Virginia. Desarrolla su labor a través de investigaciones y planes de formación a agentes clave.

⁵ (NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS, 1987).

⁶ (CEPEJ-GT-QUAL, 2007).

través de la cumbre iberoamericana de Cortes Supremas y Consejos Judiciales, la que ha dado lugar a la conformación de la “Red Iberoamericana de Gestión e Investigación para la calidad en la Justicia” (RIGICA) cuya declaración de principios se contiene en el “Decálogo Iberoamericano para una justicia de calidad”⁷.

- Con una proyección geográfica mayor se ha conformado el “*International Consortium for Court Excellence*”, que cuenta con la participación de instituciones judiciales y académicas de Singapur, los Estados Unidos de Norteamérica, Australia, Canadá, Ucrania, Malasia, Dubai, el Consejo de Europa, Namibia, Brasil, Nepal y Filipinas, entre otros⁸.

El panorama descrito muestra como sistemas de justicia de todo el mundo han adquirido conciencia de la necesidad de enfrentar la organización del trabajo jurisdiccional incluyendo algunas perspectivas de análisis adicionales a aquellas tradicionales.

a. La Administración de Justicia como un servicio

La administración de justicia es el conjunto de actividades a través de las cuales los tribunales ejercen la jurisdicción satisfaciendo ciertos estándares que, tradicionalmente, se han agrupado en torno a dos áreas conceptuales: Proceso justo o debido y sentencia justa o justicia material. Desde esa óptica se

⁷ Disponible en <http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/rigicajusticia>, fue aprobada en 2012 por la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana celebrada en Buenos Aires Argentina.

⁸ Véase su sitio web <http://www.courtexcellence.com/>.

podría decir que la justicia procedimental y material serían los dos atributos o “productos” que se esperan de una correcta administración de justicia.⁹

Como se dijo al inicio de presente estudio, el tiempo ha permitido refinar esta conceptualización sobre la base del desarrollo de los derechos humanos (particularmente los de segunda y tercera generación), la idea de estado social y democrático de derecho y el principio (constitucional, entre nosotros) conforme al cual el Estado está al servicio de la persona humana, entendiendo la administración de justicia como una actividad del Estado.

Producto de la evolución de las organizaciones políticas, hoy en día se entiende que en un estado de derecho democrático el sistema judicial está a cargo de resolver las controversias jurídicas, proteger los derechos de las personas y validar la juridicidad de las normas dictadas por la autoridad¹⁰.

En el contexto citado, se agregan nuevos atributos a la actividad jurisdiccional: Sujeción a la ley positiva, independencia, transparencia, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, etc. Como se demostró precedentemente, esta nueva forma de concebir el trabajo de los tribunales ha tenido acogida en diversas partes del mundo. A continuación se desarrollan algunos de estos atributos:

⁹ Véase, por ejemplo, (Rawls, 1971).

¹⁰ Se usa intencionalmente la frase “sistema judicial”, queriendo con ello incorporar todos los posibles modos de organizar estas tareas, tanto aquellas que desplazan parte de las contiendas a tribunales contencioso-administrativos o a instituciones como el Consejo de Estado francés, los que fortalecen los tribunales constitucionales o aquellos que instalan agencias para-judiciales como el *ombudsman*.

i. Sujeción a la ley e independencia

En el contexto de separación de los poderes del Estado, la configuración del poder como manifestación de la soberanía popular ejercida a través de órganos precisos deriva en que la definición de “lo justo” se legitime en una de sus posibles variantes: lo “justo legal”. En consecuencia, se busca asegurar que las decisiones de la ciudadanía acerca de qué es lo justo, contenidas en la producción normativa de sus representantes, sea obedecida por el juez, no pudiendo desatenderla para consultar sus propios criterios de justicia, lo que sería más propio de los modelos de justicia de equidad¹¹.

Derivado de lo anterior, junto con la prohibición al mismo juez de privilegiar sus propios criterios de resolución de un caso concreto, la soberanía popular cierra el círculo de su obligatoriedad cuando se excluye la posibilidad de que otras personas desvíen la atención del juez hacia otros criterios que los de la ley. A este respecto, los enemigos de la sujeción a la ley son las entidades ajenas al sistema judicial que tienen poder público o privado (y en ese sentido se habla del valor de la independencia externa) y las autoridades superiores del mismo sistema judicial que tienen algún grado de poder respecto de los jueces de grado inferior (y en este caso se habla de independencia interna)¹².

¹¹ Véase sobre el punto el interesante artículo de (Squella Narduci, 2007).

¹² Muy interesantes resultan en este sentido los estudios de (Jurisdicción e independencia judicial: El Poder Judicial como un poder nulo, 2004) y (El gobierno judicial ante la Constitución, 2005).

ii. Transparencia y rendición de cuentas¹³

En el ámbito judicial, se entiende por “transparencia” la posibilidad de las partes de conocer sin ningún impedimento todos los aspectos relacionados con la tramitación de su asunto (identidad del Juez y demás funcionarios del Tribunal, eventuales intereses patrimoniales o inhabilidades de los mismos, estructura organizativa del Tribunal, procedimientos jurisdiccionales y administrativos conforme a los cuales el tribunal tramitará el proceso, etc.).

La idea de rendición de cuentas, por su parte, refiere a la posibilidad de la ciudadanía de supervigilar el cumplimiento que el órgano jurisdiccional del Estado hace de sus deberes. Está asociado a la existencia de estándares de rendimiento y la comparación de los mismos con el desempeño real de la institución observada. Responde a la idea de que el ciudadano, en cuanto titular de la soberanía y mandante de todos los agentes estatales, tiene el derecho de supervisar el correcto funcionamiento de los servicios públicos.

iii. Eficacia

Dice relación con la necesidad de los justiciables de que todo el trabajo desplegado por los órganos de la jurisdicción llegue realmente al fin perseguido. En esta perspectiva de análisis cobran relevancia dos pasos o momentos que permiten llegar a esta situación final: La producción de una decisión (dictación

¹³ Sobre este punto, ver (¿Cómo y sobre qué debe rendir cuentas el sistema judicial?, 2008) y en Chile (Castro F., y otros, 2006). Para una visión crítica, véase (Effective and accountable judicial administration).

de sentencia, aceptación de una propuesta de arreglo, etc.) y la posibilidad de imponerla aun contra la voluntad de quién quedó sujeto a ella (cumplimiento o ejecución forzosa).

iv. Eficiencia

Atendido el hecho de que la Administración de Justicia es una más de las funciones que desempeña el Estado con un volumen limitado de recursos, aquellos destinados al rol jurisdiccional deben utilizarse del modo que permita realizar la mayor cantidad posible de prestaciones, satisfaciendo el estándar de calidad que se haya definido.

Nótese que, fuera del ámbito público, el concepto de eficiencia responde al mismo valor pero con una formulación inversa: ser capaz de realizar las mismas prestaciones con un estándar de calidad adecuado al menor costo posible. Como se puede apreciar, en el ámbito privado la eficiencia consiste en que la prestación es constante y se busca minimizar el costo (sea para maximizar la ganancia, sea para maximizar la competitividad a través de un menor precio), en tanto que en el ámbito público el costo es fijo (presupuesto fiscal) y se busca maximizar la prestación (sea en su estándar de calidad, sea en la cantidad de beneficiarios).

El elenco de atributos que se podrían exigir de la administración de justicia en nuestros tiempos podría extenderse a otros aspectos que, a su vez, podrían ser debatidos o controvertidos. No tratándose del objeto del presente

estudio, baste por ahora con sentar la idea de que los elementos de justicia adjetiva y sustantiva no son suficientes para satisfacer la totalidad de expectativas que los ciudadanos tienen puestas en los tribunales en un estado social y democrático de derecho del siglo XXI¹⁴.

Atendido el hecho de que la eficiencia supone una elección entre todos los modos de realizar un objetivo determinado, se entiende que ella presupone el logro del mismo. En razón de lo anterior, la eficiencia presupone la eficacia. Evidentemente, la eficacia no presupone la eficiencia.

b. Concepto preliminar de gestión del trabajo jurisdiccional

Como se indicó en la letra a) anterior, uno de los atributos “nuevos” que las personas pueden esperar de la administración de justicia es la eficiencia. Se trata de un aspecto del dominio de la gestión de recursos o, más propiamente, la administración.

Sin embargo, el hecho de que sea objeto de estudio de disciplinas distintas a la jurídica no lo transforma en un elemento ajeno a lo jurídico. De hecho, forma parte de los principios conforme a los cuales se debe desempeñar

¹⁴ Sobre el punto se pueden consultar las observaciones de (Vargas Viancos, 2007). Asimismo, aunque con una perspectiva mucho más amplia (incluyendo los elementos de selectividad horizontal y vertical y de gestión de casos que se han excluido en este estudio) se desarrolla con gran profundidad la idea de eficiencia en (Fix-Fierro, 2013).

la Administración del Estado, según lo dispone el artículo 3° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado¹⁵.

Sobre la presencia del principio de eficiencia en la legislación correspondiente al sistema judicial chileno se tratará más adelante.

En el contexto aquí descrito, el trabajo judicial adquiere una dimensión nueva en la cual sus operadores deberán incorporar ciertas herramientas, adicionales a aquellas que tradicionalmente fueron consideradas como las adecuadas.

Podría pensarse, por tanto, en un nuevo modelo de judicatura que incorpora estos nuevos elementos a través de la inclusión, dentro de su *staff*, de empleados con una formación relacionada con la gestión de recursos. En esa perspectiva de análisis se puede entender que los antiguos tribunales de letras chilenos estarían fuera de esta visión pues, las normas previstas para ellos en el Código Orgánico de Tribunales consideran a un abogado (el Secretario) como la persona adecuada para dirigir la gestión de los expedientes y organizar

¹⁵ “**Artículo 3°.**- La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal. La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, **eficiencia**, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes”.

al personal de apoyo¹⁶, en tanto que valora a las personas con estudios de derecho como personas mejor calificadas para servir en el apoyo administrativo (sobre el particular, resulta suficientemente clara la parte final del inciso quinto del artículo 294 del Código Orgánico de Tribunales¹⁷).

Sin embargo, la idea de gestión del trabajo jurisdiccional no se debiera agotar en la incorporación de personas con una formación adecuada (como el técnico informático o el administrativo contable), tampoco en la designación de ellas como las encargadas de la dirección del personal de apoyo administrativo (como la figura del *court administrator* desarrollada originalmente en los Estados Unidos de Norteamérica) o, incluso, la gestión de los expedientes. La gestión del trabajo jurisdiccional en un sentido maximalista puede llegar a significar que la totalidad del trabajo jurisdiccional (incluyendo la sustancia del

¹⁶ El artículo 380 n° 4 dispone que es función de los secretarios “Guardar con el conveniente arreglo los procesos y demás papeles de su oficina, sujetándose a las órdenes e instrucciones que la Corte o juzgado respectivo les diere sobre el particular”, en tanto que el personal de apoyo es denominado “personal de empleados u oficiales de secretaría” en el título XIII del mismo cuerpo legal, sin perjuicio de que la dirección de este cuerpo es compartida por el secretario con otro abogado: el juez.

¹⁷ **Artículo 294.-** El nombramiento en propiedad en cargos del Escalafón del Personal de Empleados, se hará a propuesta en terna que formará, previo concurso, el tribunal en que se deban prestar los servicios. En ningún caso podrá integrar la terna el empleado que, además de los requisitos que establecen los incisos siguientes, no acredite los títulos profesionales o técnicos o los conocimientos que se requieran para el desempeño del cargo, a menos que, después de un segundo llamado, no hubiere postulantes en número suficiente que cumplan con dichos requisitos.

(...)

En las ternas para cargos de la cuarta categoría se incluirá al empleado más antiguo de la quinta categoría calificado en lista de méritos que se oponga al concurso. Los otros dos lugares los ocuparán empleados de la cuarta o quinta categoría, de conformidad a lo establecido en el inciso segundo, o abogados, egresados de derecho o estudiantes de tercero, cuarto o quinto año de las Escuelas de Derecho de alguna universidad del Estado o reconocida por éste, elegidos por méritos.

trabajo deliberativo llevado a cabo por los jueces) sea observada al trasluz del principio de eficiencia descrito precedentemente.

Este modo de formular la idea de gestión del trabajo jurisdiccional abre un número considerable de perspectivas. Sólo a modo ejemplar se proponen las siguientes:

- El establecimiento de la duración razonable de los procesos como un objetivo institucional¹⁸.
- La revisión de la tramitación de los procesos judiciales desde una perspectiva orientada a la mayor satisfacción del destinatario del servicio judicial: el justiciable.
- • La consideración del tiempo de los funcionarios judiciales, particularmente el del juez, como un recurso valioso que se debe administrar de modo de producir el mayor beneficio posible en la prestación del servicio judicial y no distraerlo a otras funciones diversas.
- El establecimiento de una relación de coordinación entre los técnicos del derecho y los técnicos de la gestión.
- La atribución de responsabilidades asociadas a la obtención de objetivos de gestión, radicadas en los entes directivos de cada tribunal (Juez

¹⁸ Al respecto resulta muy clarificadora la abundante jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos que, sobre la base de la convención que garantiza una duración razonable, ha condenado a numerosos estados a pagar indemnizaciones a favor de los justiciables perjudicados por la lentitud de la tramitación de sus procesos civiles. En Italia, uno de los países que ha sufrido más condenas, se ha producido abundante literatura sobre el particular.

Presidente, Administrador, Comité de Jueces), sin perjuicio de las individuales que deben asumir los diversos actores en el sistema.

2. HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

Establecido el hecho de que el trabajo jurisdiccional es susceptible de ser gestionado, con miras a la obtención de los valores de eficacia y eficiencia, vale la pena repasar cuáles son los principios o criterios que la gestión puede aportar en el contexto del trabajo jurisdiccional. A continuación se reseñan aquellos que con mayor claridad han sido considerados en los sistemas judiciales de Chile y el mundo.

a. Estructura administrativa

Todas las instituciones (públicas y privadas) disponen sus recursos materiales, humanos y financieros de una manera determinada, es lo que las define como “organizaciones”. Dicha sistematización de los medios puede responder a diversos criterios.

En el ámbito judicial el modo más tradicional de disposición de los recursos humanos ha sido la jerarquización por antigüedad. Así, los empleados de secretaría del tribunal de letras conforman un solo gran grupo integrado por oficiales que se gradúan jerárquicamente desde “primero” hasta “cuarto” más un grupo de auxiliares denominados “oficiales de sala”. Para ubicarse en los grados primero a tercero se necesita haber servido en el inmediatamente inferior. Esta organización determina la subordinación interna y los niveles de

remuneraciones. Todos los empleados de Secretaría (independiente de su cantidad) dependen de la dirección del Secretario del tribunal. Los jueces, por su parte, no constituyen una organización en los antiguos tribunales de letras, dado que cada institución cuenta solo con uno de estos funcionarios.

Las disciplinas relacionadas con la gestión, por su parte, proponen organizar la totalidad de recursos con que cuenta una institución mediante un conjunto de técnicas conocidas como “departamentalización”¹⁹. De conformidad con esta visión cada vez que exista un grupo de personas participando en una organización, deberá distinguirse un rol de dirección respecto de los demás. Por su parte, las disciplinas de administración de recursos humanos señalan que resulta conveniente que las organizaciones con más de 8 personas se organicen en grupos que no superen tal cantidad pues a ese nivel se diluye la capacidad de mando de la jefatura. La construcción de los grupos deberá seguir criterios que sean consistentes con el trabajo que lleva a cabo la organización, para lo cual la estructura deberá seguir al proceso (a su vez, el proceso debe seguir al producto y sus estándares de calidad). Sobre la base del proceso se proponen distintas perspectivas de departamentalización: Por productos²⁰, por procesos²¹, por clientes²², por territorio²³ o por turno²⁴. El gran tamaño y

¹⁹ (Mintzberg, 1988).

²⁰ Así, por ejemplo, la industria japonesa Yamaha tiene una sección para las motocicletas y otra para instrumentos musicales.

²¹ Así las industrias de manufacturas distinguen secciones de adquisiciones, de producción y de venta.

complejidad de algunas organizaciones ha mostrado la existencia de entidades internas que interactúan con la mayoría de los departamentos o secciones sin integrar ninguno de ellos. Se les suele llamar “jefes de proyecto” y su presencia responde a esquemas de organización llamados “matriciales” por combinar dos dimensiones, una vertical o jerárquica marcada por las jefaturas de los departamentos o secciones y otra horizontal o de coordinación caracterizada por la presencia de los jefes de proyecto²⁵.

La estructura administrativa se completa asignando características a las personas que integran cada uno de los departamentos o secciones así diseñados, todo lo cual se materializa en la existencia de un organigrama (expresión gráfica de la estructura organizativa) y perfiles de cargo (síntesis documental de los roles y características de las personas que integran cada sección).

b. Estandarización o normalización de procesos

Consiste en la definición de modos uniformes de llevar a cabo las tareas que conforman un proceso. Estos modos deben ser sancionados por una

²² El servicio de Impuestos Internos tiene una oficina separada para la fiscalización de grandes contribuyentes, los bancos normalmente disponen de gerencias especiales para pequeñas y medianas empresas.

²³ CODELCO asigna divisiones distintas para las faenas de Chuquicamata y El Teniente.

²⁴ Las cuadrillas de trabajo que prestan servicios 24/7 (como seguridad y soporte) normalmente se organizan de este modo. Un caso inolvidable es el de los 33 mineros de Atacama, todos los cuales estaban bajo el mando del “jefe del turno”.

²⁵ Normalmente el desarrollo de sistemas informáticos que apoyen la gestión completa de una organización (conocidos como *software* ERP, acrónimo de *enterprise resource planning*) es entregado a la responsabilidad de un “jefe de proyecto” que no adscribe a ningún departamento o sección específica pero interactúa con todos ellos.

autoridad legítima y fijados a través de un documento escrito que se difunde y promueve al interior de la correspondiente organización. Su manifestación más evidente se encuentra en los manuales de procedimiento.

Todos los procesos son normalizables, sin perjuicio de la existencia de márgenes de discrecionalidad para los distintos partícipes en las sucesivas etapas. El procedimiento legal es un proceso normalizado a través de la ley y constituye el símil jurídico de la estandarización.

En el trabajo jurisdiccional es posible normalizar o estandarizar el modo en que se atiende a los usuarios, el modo en que se ingresan las causas, el modo en que se redactan las resoluciones judiciales, el modo en que se programan las audiencias, etc.

La normalización de cada proceso es una buena oportunidad para refinar el mecanismo de trabajo eliminando tareas superfluas, detectando actividades duplicadas, concatenando de mejor modo las etapas, etc. Por otra parte, permite uniformar el lenguaje y, por lo tanto, el intercambio o traspaso de información asociada al proceso. Finalmente, permite universalizar el desempeño pues cualquier persona que tenga la capacidad de comprender el texto en que está contenido el proceso será capaz de participar en él correctamente.

c. Uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)

Hoy en día resulta un lugar común afirmar que las nuevas TIC han producido fuertes impactos en la organización de la sociedad, del estado y del ordenamiento jurídico. Un poco menos evidente resulta hacer la misma afirmación en relación con la organización judicial pues, no obstante que la gran mayoría de los sistemas judiciales del mundo cuentan con algún tipo de soporte tecnológico relacionado con las TIC, no hay uniformidad en cuanto a los roles que dichos dispositivos cumplen. En algunos casos se ha fortalecido el acceso a la información respecto a las partes, en otros la información institucional para los usuarios potenciales. En la presente sección se mostrarán sucintamente las herramientas tecnológicas que pueden potenciar la gestión del sistema judicial en su conjunto.

i. Uso de TIC en el trabajo judicial según la funcionalidad que prestan

Desde una perspectiva cronológica, las primeras utilidades tecnológicas estuvieron orientadas al uso de procesadores de texto para la generación de resoluciones y actuaciones, así como aplicaciones de apoyo de oficina para las funciones de *front-office* y *back-office* (registro básico de las actividades de las causas).

En etapas sucesivas se fueron desarrollando herramientas más comprensivas de la gestión completa de causas por parte del tribunal, desarrollándose los sistemas de gestión de causas (*case management system*,

CSM) que concentran la generación de resoluciones y actuaciones (procesador de textos integrado), la administración del trabajo de apoyo (*front y back office*) y la gestión de las causas. Paralelamente se desarrollaron aplicaciones de apoyo al trabajo propiamente jurisdiccional del juez como las bases de datos de leyes y jurisprudencia.

Posteriormente, el desarrollo y masificación de la internet ha posibilitado, incorporar a los usuarios y la comunidad en general al acceso a la información contenida en los sistemas de administración de causas, pudiendo incluso realizar actos procesales en forma remota, a través de la web. El panorama descrito se puede sistematizar en las siguientes prestaciones proporcionadas o facilitadas al trabajo judicial a través de TIC²⁶:

Apoyo al trabajo judicial administrativo.

Herramientas de ofimática (procesador de textos, planilla de cálculo, correo electrónico, etc.).

Esta es la modalidad más liviana de utilización de herramientas tecnológicas en el trabajo judicial. No requiere más adaptación que la de poner los dispositivos físicos (computador, impresora, conexión a internet) y los programas adecuados (Office, Open Office, etc.) a disposición de los funcionarios judiciales.

²⁶ (Lillo Lobos, 2011), y (Comprendiendo las tecnologías de la información para la resolución de conflictos, 2011).

En este contexto no se puede esperar más efecto que una mayor eficiencia en el trabajo de cada uno de los partícipes del trabajo judicial, sin intervención en la estructura organizacional ni en las modalidades de entrega de los resultados del trabajo a los usuarios (si un usuario recibía como producto final del juicio una copia autorizada de la sentencia hecha en una máquina de escribir, estas aplicaciones le permitirán obtenerla impresa desde un computador).

Registro de resoluciones y actuaciones.

Las aplicaciones de registro de las actuaciones del proceso judicial suponen un nivel mayor de intervención en el trabajo judicial y consiguientemente, una mayor capacidad de determinar la capacidad de rendimiento de las personas que desempeñan las funciones judiciales.

Se trata, en esta hipótesis, de la existencia de una herramienta que permite concentrar en un repositorio único la totalidad de actos del tribunal y los que las partes hayan realizado en el tribunal, los cuales pueden ser consultados por todos los operadores del tribunal y, eventualmente, por las partes a través de módulos de auto-consulta.

En este nivel se produce un aumento en la seguridad de la información, desde el punto de vista que la desaparición (por robo o extravío) de los documentos puede ser enfrentada con la utilización de los registros contenidos

en el repositorio virtual. Se maximiza también la posibilidad de coordinación del trabajo interno del tribunal al tener todos acceso a la totalidad de la información de todos los expedientes, lo que permite a la organización prescindir de los traslados del expediente, fascículo o carpeta. Desde el punto de vista organizacional es necesario agregar una nueva tarea dentro del flujo del trabajo judicial, cual es la incorporación de todas las actuaciones al repositorio.

Dos situaciones de mayor sofisticación relacionadas con el registro de las actuaciones dicen relación con la grabación de las audiencias, en reemplazo de la tradicional transcripción de los dichos de los asistentes y la asistencia a las mismas en forma telemática a través de la videoconferencia.

Sistema integral de administración de causas.

Conocidos como *case management system* (CSM), corresponden a la hipótesis más desarrollada de apoyo al trabajo judicial administrativo.

En este caso, la funcionalidad no sólo permite acceder a la información de cada uno de los casos, sino también administrar la tramitación de cada uno de ellos, para lo cual es necesario satisfacer ciertos requerimientos: pre-definir en la aplicación cuál es el flujo que corresponde a las distintas tipologías de procedimiento, incluyendo todas sus posibles trayectorias (trabajo que se realiza por una vez, eventualmente sujeto a ajustes durante la utilización de la aplicación); incorporar cada actuación del proceso, ya del tribunal ya de las

partes, en el repositorio de la aplicación; y caracterizar cada una de estas actuaciones de modo que la aplicación sepa cómo cada una de ellas determina la ubicación que tiene el juicio específico en que incide dentro del flujo del proceso pre-definido que le corresponde (evidentemente la incorporación y caracterización de cada actuación es una actividad que se lleva a cabo múltiples veces, tantas cuantas actuaciones se realizan).

Como se puede intuir, las potencialidades de este tipo de sistemas son grandes, por cuanto permiten a los tribunales administrar grandes cantidades de juicios sin necesidad de revisar los expedientes específicos, dado que el mismo sistema está en condiciones de alertar acerca de las actividades que el tribunal debe llevar a cabo en cada momento del tiempo.

También es posible intuir cuáles son los problemas que enfrentan este tipo de aplicaciones: por una parte la definición del flujo en forma algorítmica pugna con la visión legalista conforme a la cual las leyes son susceptibles de ser interpretadas de múltiples formas, de modo que el flujo previsto siempre arriesga no haber contemplado una posible trayectoria; por otra parte, es posible que una actuación no haya sido bien caracterizada al ingresar al repositorio, lo que determinará que el sistema asignará las tareas relativas de forma equivocada o inoportuna.

Desde el punto de vista organizacional, los sistemas integrales de administración de causas suponen redefinir los perfiles de trabajo de los

tribunales pues nace una nueva función (de carácter crítico, como se ha visto) cual es la de identificar y rotular correctamente cada actuación del proceso. En lo demás, se rebajan los requerimientos de conocimientos específicos pues el mismo sistema atribuye las tareas dentro de un catálogo estandarizado, de modo que las tareas pueden ser realizadas por cualquier persona que esté capacitada para comprender el manual de procesos administrativos del tribunal. Las actividades de control de gestión también se configuran de una manera distinta pues la detección de falencias y medición del cumplimiento de los estándares se reconducen al sistema de reportes del CSM.

Intercambio de información entre el tribunal y las partes y/o la comunidad.

En este caso se trata de la posibilidad de que los productos finales o parciales del tribunal sean proporcionados a las partes o a los terceros que deban recibirlos por intermedio de canales telemáticos y que las partes y/o terceros puedan realizar actuaciones no-presenciales por medio de canales telemáticos. Es conocido como *electronic filing*, *e-filing* o “transmisión electrónica de documentos”.

La conveniencia de este tipo de funcionalidad radica en la eliminación de los tiempos asociados a la remisión de comunicaciones por medios físicos, la certeza respecto del contenido de lo informado y su recepción y el ahorro de recursos relacionados con la generación y certificación de copias y el transporte de los documentos.

Las cuestiones o problemas asociadas a este tipo de funcionalidades consisten en la certificación de la autoría de los documentos para lo cual las alternativas van desde la nula certificación hasta los sistemas más seguros de firma electrónica (como la utilización de dispositivos criptográficos físicos no replicables, por ejemplo los dispositivos conocidos como *token de seguridad*).

Una segunda cuestión dice relación con la certificación de la entrega de la información a un destinatario determinado, para lo cual las modalidades oscilan desde el grado menos seguro constituido por el correo electrónico simple hasta el más seguro constituido por los portales web combinados con perfiles de usuarios que autentican su identidad con sistemas fuertes de firma electrónica.

Finalmente, una última cuestión consiste en asegurar el contenido de la información transmitida, de modo que no pueda ser puesto en entredicho que la voluntad de la parte o tercero fue la de realizar un acto y no otro, así como la irreputabilidad de lo comunicado por el tribunal.

Herramientas de apoyo al proceso decisonal.

Este tipo de herramientas se hacen cargo de la función nuclear del trabajo judicial, la de adoptar decisiones en el marco de la resolución de una controversia, sean las resoluciones que determinan el transcurso del juicio (resoluciones de trámite) o la decisión final, (sentencia).

En relación con las decisiones de trámite existen aplicaciones que, sobre la base de la etapa del flujo en que se encuentra el juicio y los antecedentes que dan lugar a la dictación de una resolución (transcurso de un plazo, presentación de un escrito, resolución de un recurso en un tribunal superior, etc.), proponen al juez un texto de decisión, incorporando en el mismo los datos propios del juicio en que se produce, de modo que el juez no debe invertir tiempo en la redacción e inclusión de los datos de referencia sino sólo en la validación o corrección de la decisión.

El grado más extremo de utilización de esta herramienta consiste en que estas resoluciones sean generadas en forma automática, sin más validación por parte del juez que una instrucción inicial dada al sistema para que cada vez que se produzcan ciertas hipótesis se incorpore al expediente una resolución determinada. En síntesis, las herramientas relacionadas con las resoluciones de trámite proporcionan ayuda al juez en términos de predecir el contenido de la decisión e incorporar automáticamente los datos del caso.

En cuanto a las sentencias, las herramientas proporcionadas por las tecnologías de la información y las comunicaciones dicen relación con facilitar al juez la administración de grandes cantidades de información a través de motores de búsqueda especializados asociados a indicadores o predictores del contenido de los textos, conocidos como herramientas de caracterización

semántica²⁷. Tales apoyos se pueden proyectar en la información relacionada con los materiales probatorios y argumentales proporcionados por las partes y/o terceros, con el contenido de la legislación y con la jurisprudencia de los tribunales.

ii. Uso de TIC en el trabajo judicial según el tipo de procedimiento en que inciden

Otra posible forma de sistematizar los modos de incorporación de herramientas tecnológicas se puede construir ya no desde el punto de vista de la funcionalidad prestada sino del ámbito judicial en el cual se insertan. En esta última perspectiva destaca el profundo estudio realizado por la jueza holandesa y doctora en Derecho Abeline Dorothea Reiling²⁸.

El marco propuesto por Reiling se apoya en la matriz de doble entrada propuesta por Erhard Blankenburg²⁹ que combina dos vectores: La previsibilidad de la decisión judicial y la posibilidad de que ella resulte beneficiosa para ambas partes o bien tenga la lógica de un juego de suma cero³⁰. La combinación de ambos da lugar a cuatro cuadrantes en los que se pueden localizar cuatro tipos distintos de actividad judicial. Cada una de estas

²⁷ Para un estudio detallado y reciente acerca de las verdaderas potencialidades de este tipo de aplicaciones se sugiere consultar (Fabri, 2011).

²⁸ (Reiling, 2009).

²⁹ (Patterns of Legal Culture: The Netherlands Compared to Neighboring Germany, 1998).

³⁰ En “teoría de juegos” se caracteriza como “suma cero” a aquella actividad confrontacional en la que aquello que gana uno de los partícipes lo pierde el otro, por oposición a los juegos de “suma positiva” en los que el resultado final de la confrontación es positiva para ambos partícipes o el de suma negativa en que ambos partícipes terminan en una situación desmejorada respecto de la situación inicial.

categorías puede ser apoyada en modos distintos a través de las TIC, de ahí la utilidad del modelo. Las categorías son las siguientes:

- **Alta previsibilidad y suma cero.** En este cuadrante se ubican las actividades judiciales cuyo producto de salida es la validación de un título ejecutable, respecto del cual la parte demandada tienen reducidos espacios para controvertir y en el cual lo que gana el demandante lo pierde el demandado. El ejemplo paradigmático de esta categoría es el procedimiento ejecutivo. Este cuadrante es denominado “*enforcement*” o “función ejecutiva”.
- **Alta previsibilidad y suma positiva.** Este cuadrante es denominado “*función notarial*” y agrupa actividades en las que las partes ya han resuelto colaborativamente (suma positiva) un conflicto y requieren la validación de una autoridad judicial para transformar ese acuerdo en un acto jurídicamente válido.

Situaciones de este tipo se presentan en el sistema judicial chileno en relación con el divorcio de mutuo acuerdo en que las partes ya tienen un acuerdo completo y suficiente en relación con alimentos, compensación económica y régimen de relación directa y regular con los hijos, o bien las solicitudes de posesión efectiva testamentaria en que todos los herederos solicitan la gestión conjuntamente.

- **Baja previsibilidad y suma positiva.** Este cuadrante corresponde a las salidas alternativas al juicio, obtenidas mediante participación de actores judiciales o proveídos por el sistema judicial. Tales son la conciliación y la mediación. Se denomina “*función de mediación*”.
- **Baja previsibilidad y suma cero.** El último cuadrante está reservado al trabajo jurisdiccional por antonomasia, aquel en que el juez debe resolver una disputa adjudicando el derecho a una de las partes, resultando vencida la otra (suma cero). Este cuadrante es denominado “*adjudication*”.

A continuación se muestran, en trazos muy gruesos, los modos en que las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden incorporarse en cada tipo de trabajo judicial.

Función ejecutiva

Este tipo de actividad judicial es usualmente el de mayor presencia dentro de los índices de ingreso judicial y se caracteriza por la absoluta homogeneidad de los requerimientos que lo integran. En general se trata de cobros de obligaciones ya sancionadas a través de otro medio (sentencia, escritura pública, pagaré, etc.). Para estos casos el trabajo judicial está limitado a la dictación de una orden de cumplimiento de una obligación, verificados que sean los supuestos de hecho, los que vienen parcialmente pre-validados por la naturaleza del instrumento en que está contenida la obligación pretendida.

En consecuencia, el trabajo del juez consiste en la validación de la obligación demandada sobre la base de su adecuación a ciertos requisitos formales simples. Siendo positiva la validación, el juez emite la orden de cumplimiento, con lo que el trabajo propiamente judicial termina, salvo la eventual y escasa hipótesis de que el requerido presente oposición a la demanda, en cuyo caso el trabajo judicial se transforma en uno de tipo adjudicativo.

Desde el punto de vista tecnológico, los aportes que pueden hacer las TIC se sitúan en la administración de la información que sobre el requerimiento se proporciona al juez. Si los requerimientos son ingresados al tribunal a través de formularios electrónicos generando información estructurada (*e-filing*), la labor de verificación del juez se facilitará enormemente. Del mismo modo, el juez podrá realizar su trabajo a través de la misma plataforma en que los datos le son comunicados (*case management system*), medio a través del cual podrá emitir y comunicar su decisión, cuyo contenido puede ser automatizado.

El caso más reconocido de gestión electrónica de este tipo de requerimientos es el sistema *Money Claim On-Line*, implementado en Inglaterra y Gales³¹. Hay otras variantes del modelo en Eslovenia, Portugal e Italia³².

³¹ Para una completa descripción del sistema *Money Claim On-Line*, véase (Del acceso a la información al acceso a la justicia. 10 años de e-justice en Europa, 2012).

³² Sobre estos tres países, se sugiere consultar (Contini, y otros, 2013).

Función notarial

En el caso de la función notarial, la predictibilidad de la decisión final del juez es tan alta como en el caso anterior, pero se añade otro factor de ayuda cual es la existencia de un acuerdo previo de las partes. Esto significa abrir la oportunidad para que las herramientas tecnológicas no sólo estructuren la información proporcionada por las partes a través de un formulario electrónico sino, además, guíen la formación de la voluntad de las partes.

Ejemplos de esta situación se encuentran en las etapas de negociación contempladas en los sistemas denominados ODR³³, hoy en día en funcionamiento en algunos estados mexicanos, British Columbia en Canadá, en los Países Bajos y algunos estados norteamericanos. En el caso de la función de tipo notarial, las herramientas tecnológicas indican a las partes cuáles son los casos en los que un acuerdo será validado por la autoridad judicial y qué tipo de información deberá contener el acuerdo. Lo anterior supone que la información llega al juez en forma estructurada a través de la aplicación en que las partes ingresaron sus requerimientos (*e-filing* combinado con *case management system*). El contenido de la resolución del tribunal puede ser automatizado.

³³ Acrónimo de *On-line Dispute Resolution* que, a su vez, es una paráfrasis de ADR (*Alternative Dispute Resolution*).

Función de mediación

Las mismas herramientas de ODR contemplan utilidades de apoyo para la conducción del proceso por parte del juez en su calidad de tercero. En este caso es el juez quien debe tener acceso a los elementos que conforman la controversia de la manera más estructurada y objetiva posible.

Las mayores posibilidades de éxito están asociadas a los sistemas legales que imponen a las partes la obligación de mostrar sus bases argumentales y probatorias (mecanismo que la dogmática norteamericana ha denominado *discovery*), de modo que el juez puede conocer en profundidad los extremos de la controversia al momento de instar a las partes a un acuerdo.

En este caso, el óptimo de aprovechamiento de las herramientas tecnológicas se obtiene cuando la información proporcionada por las partes es recogida por el sistema informático en forma estructurada (*e-filing*) y, en tal calidad, se le presenta al juez (*case management system*) de una forma que le permite identificar más rápidamente los extremos de la disputa y las cuestiones debatidas (caracterización semántica), todo lo cual maximiza su capacidad de resolver.

Rol adjudicativo

Los casos de adjudicación jurisdiccional son los de mayor complejidad. A las utilidades anteriores (sobre todo aquellas relacionadas con la obtención de información estructurada) se deben agregar en este grupo las aplicaciones que

permiten reconocer el contenido de los documentos proporcionados por las partes, transformar en texto la información obtenida en audiencia y procesar grandes bases de datos de jurisprudencia.

d. *Benchmarking*, gestión por competencias y gestión del conocimiento

Se denomina *benchmarking* a la utilización de prácticas, modelos o estructuras organizativas extraídas de casos exitosos. Supone la definición de un parámetro de éxito así como de un grado de similitud sensato entre el negocio gestionado en el caso exitoso y aquel que se pretende mejorar. Su símil jurídico es aquella metodología de la investigación jurídica conocida como Derecho Comparado, a través del cual se identifican las semejanzas y diferencias de los sistemas jurídicos con que los Estados regulan diversas materias.

Hay también una perspectiva interna de *benchmarking* consistente en identificar dentro de la misma institución de cuya gestión se trata a aquellas unidades o individuos de desempeño más sobresaliente a objeto de replicar sus condiciones de trabajo (personales y de contexto) en los demás. Esta segunda vertiente se vincula con el conocimiento de las características personales y

destrezas de quienes se desempeñan en la institución (como por ejemplo, los jueces) y se denomina gestión por competencias³⁴.

Por su parte, se define la gestión del conocimiento como la sistematización y conversión en conceptos y principios de acción, de las experiencias de gestión, internas y externas, para construir una cultura organizacional y desarrollar el aprendizaje y la innovación como procesos permanentes.

La premisa sobre la cual se desarrolla la gestión del conocimiento es aquella de la mayor movilidad laboral de quienes se desempeñan en una institución, lo que implica un riesgo permanente de perder las lecciones adquiridas sobre la base de la experiencia de las personas. Ante esta situación, la gestión del conocimiento permite a las instituciones “capturar” para sí los aprendizajes de las personas y compartirlos en la forma de “buenas prácticas” (*benchmarking*), con lo cual la calidad del servicio ofrecido resulta mucho más homogénea (estandarización). Evidentemente la gestión del conocimiento es más coherente con una cultura organizacional de colaboración y horizontalidad que con una de competencia interna, estratificación y parcelación de las actividades.

La premisa de la alta movilidad no parece ser atingente al sistema judicial chileno dada su adscripción al esquema de carrera funcionaria, que supone que

³⁴ (Alles, 2006)

quienes ingresan a ella permanecen dentro de la institución durante toda su vida o gran parte de ella³⁵. Con todo, los beneficios de compartir y estandarizar buenas prácticas sí resultan aplicables por cuanto la homogeneidad de la calidad del servicio es vinculable al derecho de trato igualitario, el que forma parte del acceso a la justicia y, por lo tanto, de la garantía del debido proceso.

e. Orientación al usuario

La orientación al usuario, también llamada orientación al *marketing* o al cliente es aquel modo de enfocar una actividad poniendo como principal consideración o eje las necesidades del destinatario. Es una superación del concepto de orientación a las ventas y habría iniciado su desarrollo en 1960 con la publicación de un artículo de Theodore Levitt en el *Harvard Business Review* titulado “*Marketing Myopia*”. En el citado artículo se propone transitar desde una visión que cree en la producción de objetos o servicios hacia la generación de satisfacción de necesidades. Su aparición significó un proceso de re-lectura de los fines de las organizaciones tanto a nivel académico como corporativo, proceso que terminó de asentarse alrededor de 1990.

En el entorno jurisdiccional se pueden ver claras manifestaciones de un tránsito hacia este enfoque en Inglaterra, país que encomendó a uno de sus

³⁵ No obstante ello, en el ámbito de los empleados la situación ha cambiado un poco a partir de la exigencia de requisitos profesionales para acceder a los cargos, lo que hace más probable que una persona haya recorrido la carrera completa encontrándose aun en la mitad de su vida laboral. Esta situación hace más corriente que los empleados del poder judicial emigren a otras instituciones portando consigo toda la experiencia adquirida, lo que justifica la existencia de la gestión del conocimiento.

Lores investigar en qué grado su sistema judicial estaba siendo adecuado para atender a los ciudadanos ingleses. El resultado de la investigación está contenido en el famoso *Lord Wolf Report*³⁶ que arrojó conclusiones severamente críticas sobre el sistema judicial inglés, caracterizándolo como deficitario en su capacidad de dar acceso a la justicia. Una de las consecuencias de este estudio fue la creación de la *Customer Service Direction*, en el *Court Service* inglés³⁷, una oficina especial destinada a identificar todas las áreas del sistema judicial que pudieren ser intervenidas bajo el enfoque de la orientación al usuario.

f. Gestión de la calidad³⁸

El concepto de gestión de la calidad fue desarrollado alrededor del año 1950, en la industria japonesa, como herramienta para derribar la concepción negativa que había en el mercado internacional acerca de la calidad de sus productos. El concepto fue observado por el mundo académico, acuñándose el concepto de “*total quality control*” en 1951.

Sin embargo, no sería sino hasta 1980 cuando las políticas de control de calidad fueron implementadas formalmente fuera del archipiélago asiático.

³⁶ (Woolf, 1996). Disponible en <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/civil/final/index.htm>.

³⁷ Resulta notable leer la presencia del enfoque en el discurso del primer director de esta agencia, Marc Camley, quien describe el proceso de incorporación de la preocupación por los usuarios del sistema judicial. Al respecto se puede revisar su participación en la sesión de trabajo organizada por CEPEJ en diciembre de 2003 (Camley, 2003), disponible en <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques/Citoyens/camleyE.pdf>.

³⁸ La siguiente descripción está tomada de (Albers, 2008), disponible en el sitio web de CEPEJ, en http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Qualityofjudiciary_en.asp

En el período comprendido entre 1980 y 1990, el *US Naval Aviation Depot* implementó procesos de control de la calidad de todas las etapas de sus procesos productivos a través del modelo que se conoció como *Total Quality Management* (TQM, conocido entre nosotros como “calidad total”).

En 1987, el Congreso de los Estados Unidos instituyó el premio nacional a la calidad Malcolm Baldrige para promover la mejora de la calidad de los productos estadounidenses.

Cuatro años después se estableció en Europa la *European Foundation on Quality Management Model* (EFQM) con iguales fines.

Los últimos desarrollos de este fenómeno están constituidos por el modelo Seis Sigma, los principios de Kaizen, el modelo *Balanced Scorecard* y los estándares ISO de gestión de calidad.

En términos generales se entiende por gestión de la calidad al conjunto de acciones y diseños organizacionales destinados a asegurar que un producto satisfaga completamente los requerimientos establecidos por sus destinatarios o la normativa correspondiente.

Hay unanimidad entre los autores que han abordado el tema en el sentido que el primer sistema judicial en que se aplicó la perspectiva de la

calidad fue el de los Estados Unidos de Norteamérica a través de la creación del conjunto de estándares “*Trial Court Performance Standards*”³⁹.

g. Planificación estratégica⁴⁰

Es una herramienta de gestión desarrollada originalmente en el ámbito militar. A mediados de los años 60' comenzó a ser utilizada en las empresas privadas y a mediados de los 80' se validó como una herramienta de apoyo en la gestión pública por países miembros de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicos (OCDE) en el contexto de aquella visión de la gestión pública conocida como *New Public Management*, conforme a la cual se comenzó a estimar como legítima la utilización de criterios organizacionales propios de la empresa privada en la gestión de los recursos públicos.

Hoy es ampliamente utilizada en Chile en la gestión de instituciones públicas, como consecuencia de la implementación del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública de 1997 a partir del cual se exige a todas las entidades de la Administración diseñar periódicamente un Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), cuyo cumplimiento es controlado por el Sistema Integral de Evaluación de Programas, estrechamente asociado con esquemas de bonificación por desempeño.

³⁹ Fueron desarrollados tempranamente, en el año 1987. Op Cit. Nota 5.

⁴⁰ En las siguientes descripciones se siguen los lineamientos planteados por (Sánchez Albavera, 2003), disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/12097/sgp32.pdf>

En el contexto de los tribunales, hay también poderes judiciales que han generado planes estratégicos⁴¹. Por su parte, en el año 2011 el Poder Judicial chileno publicó un documento denominado “Planificación Estratégica 2011-2015”⁴².

La planificación estratégica obliga a la institución a definir cuál es su actividad central (misión), a caracterizarla (valores) calificar el desarrollo actual de esa actividad (diagnóstico), a proyectar un estado ideal de desarrollo de la misma (visión), y caracterizarlo (objetivos estratégicos). Seguidamente se diseñan los medios (herramientas de gestión, diseños institucionales, acciones) a través de los cuales se obtendrán los objetivos y los medios de verificación del cumplimiento (indicadores)⁴³.

Normalmente los manuales de Planificación Estratégica abundan en la necesidad de hacer participativo el proceso a través del cual se definen la misión, visión, valores y objetivos, con lo cual se busca asegurar el compromiso de los miembros de la institución con la planificación.

⁴¹ Entre otros, hoy en día cuentan con Planes Estratégicos los sistemas judiciales de Brasil, España, Holanda, Nicaragua, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Perú.

⁴² Disponible en http://www.poderjudicial.cl/Files/Plan_Estrategico_2011-2015.pdf.

⁴³ Más adelante se analizará si la planificación estratégica publicada por el Poder Judicial chileno reúne todos estos elementos.

h. Control de gestión⁴⁴

Consiste en la obtención de información relacionada con aspectos del proceso que lleva a cabo la institución.

Históricamente el control de gestión nace como una herramienta de la contabilidad de costos destinada a obtener una descripción pormenorizada de los elementos que inciden en la eficiencia del proceso productivo. En la actualidad, el control de gestión es la herramienta que permite alinear la gestión de la calidad con la planificación estratégica.

Los distintos tipos de control de gestión se definen sobre la base de la oportunidad en que se aplican (durante o al final del proceso), y por la ubicación de la información dentro de la estructura jerárquica de la institución (operativa, táctica, estratégica). Por otra parte, el órgano controlador puede ser de nivel jerárquico superior (control vertical) o equivalente (control cruzado u horizontal).

Desde la antropología se ha identificado la posibilidad de extender las mediciones hacia aspectos menos economicistas, abriendo la posibilidad de obtención y utilización de información de tipo político, intuitivo, de criterios, de experto y a base de pruebas⁴⁵.

⁴⁴ Para una mayor profundización sobre el tema del control de gestión aplicado a la gestión de instituciones públicas se sugiere (Sanín Angel, 1999) y (Guzmán S., 2005).

⁴⁵ (The Poverty of Management Control Philosophy, 1978) y (Control de gestión en el ámbito público, 1990).

Una adecuada utilización de herramientas de control de gestión supone la identificación de los aspectos que son de interés para la institución (objetivos estratégicos), la determinación de los datos que reflejan el estado de dichos aspectos (indicadores), un mecanismo para la obtención de esos datos, un procedimiento de recolección periódica de los datos (mecanismo de reportes) y la atribución a una autoridad de la responsabilidad de reaccionar oportunamente ante la información obtenida. Se aprecia que los objetivos estratégicos son el punto de unión entre la planificación estratégica y la gestión de la calidad en tanto que la recolección de datos y la determinación de responsabilidades coinciden con los niveles más concretos o prácticos de la planificación estratégica.

En la medida que los objetivos de gestión escogidos tienen una relevancia real en el contexto de la actividad de la institución, el cumplimiento u obtención de los mismos constituirán un beneficio para ella, sea por el fortalecimiento institucional, el alza de su prestigio, la mayor calidad del servicio que preste, su mayor competitividad, etc. Por lo dicho, se entiende que las instituciones destinen esfuerzos o recursos a la obtención de estos objetivos.

Esta destinación de recursos puede producirse por diversas vías, una de ellas es asignar a ciertos órganos la supervisión del nivel de logro de tales o cuales indicadores (como las fiscalías o contralorías internas de los órganos públicos), otra alternativa es la de generar nuevos órganos cuyo rol es

precisamente la obtención de estos objetivos (como los departamentos de planificación, desarrollo y/o innovación que existen en instituciones públicas y privadas). También cabe la posibilidad de asignar incentivos a los empleados de la institución, condicionados a la obtención de tales objetivos, conocidos generalmente como “incentivos, bonos o metas de gestión” (como ocurre en el caso de los PMG citados precedentemente).

En relación con la existencia y utilización de indicadores, ha habido un interesante trabajo de desarrollo de ellos en el ámbito académico y en las entidades de cooperación internacional.

Todas estas fuentes constituyen un universo de indicadores que aportan información respecto de diversos aspectos del trabajo judicial.

A efectos de facilitar la comprensión de su contenido así como el tipo de utilización que de ellos podría hacer la autoridad correspondiente, proponemos clasificarlos en cinco categorías: Indicadores de capacidad instalada, indicadores de demanda o carga de trabajo, indicadores de eficacia, indicadores de eficiencia e indicadores de calidad⁴⁶.

⁴⁶ Para la elaboración de la presente propuesta de indicadores se han tenido a la vista la batería de indicadores utilizada por la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia en sus reportes bi-anales (CEPEJ, 2012), (CEPEJ, 2010), (CEPEJ, 2008), y (CEPEJ, 2006), los lineamientos acerca de estadísticas judiciales de la misma institución (CEPEJ, 2008), la propuesta de indicadores preparada por el Centro de la Justicia de las Américas contenida en los dos volúmenes titulados “*Cifrar y descifrar*” (Pastor, y otros, 2003) y (Pastor, y otros, 2005) y el Plan Iberoamericano de Estadísticas Judiciales (PLIEJ) desarrollado por la Cumbre Judicial Iberoamericana (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008).

i. Indicadores de capacidad instalada

Este grupo de indicadores dan cuenta de la cantidad de recursos con que cuenta un Tribunal para hacerse cargo del trabajo que la ley le encomienda.

Desde un punto de vista cuantitativo se pueden considerar la cantidad de Jueces del tribunal, la cantidad de funcionarios administrativos del tribunal, la tasa de funcionarios por cada juez y el nivel de ausentismo de jueces y funcionarios administrativos.

Con un componente cualitativo se pueden evaluar el nivel de experiencia de los jueces y los funcionarios (sea por la antigüedad en el servicio o por la cantidad de roles distintos que han desempeñado satisfactoriamente a lo largo de su carrera), el nivel de formación (títulos, pos-títulos, seminarios, diplomados, publicaciones, recensiones, etc.), así como la composición de las ausencias (tipos de licencia médica, permisos relacionados con actividades de desarrollo personal o institucional, etc.).

Un uso adecuado de estos indicadores puede permitir a un evaluador comprender mejor el nivel de desempeño de un tribunal y recomendar la adopción de medidas adecuadas al tipo de problema (ejemplo: en algunos casos propondrá hacer capacitaciones al personal, en otras propondrá aumentar la dotación, en otras propondrá hacer talleres para mejorar el clima laboral).

ii. Indicadores de demanda o carga de trabajo.

En esta categoría se deben incluir como indicadores brutos la población residente y flotante del territorio jurisdiccional del tribunal, la tasa de ruralidad de la población, y el nivel de requerimiento que corresponda según el tipo de tribunal.

En este punto se debe considerar que el nivel de ingreso no es indicador directo de la cantidad de requerimientos de que debe hacerse cargo un tribunal, pues ello varía según sus tipologías.

En el caso de los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, cada ingreso implica la realización de una audiencia de juicio oral en lo penal (sólo en casos excepcionales se produce más de una audiencia por cada ingreso). Los Juzgados de Garantía, en cambio, pueden tener ingresos que no den lugar a audiencias sino sólo a la dictación de una resolución, o bien generar múltiples audiencias. En cualquier caso, el Juzgado de Garantía generará audiencias o resoluciones como consecuencia de la presentación de una solicitud de una de las partes. De lo descrito se observa que la descripción de carga de trabajo de los juzgados de garantía se obtiene de los requerimientos de audiencia y resolución fuera de audiencia que le presentan las partes, en tanto que el de los tribunales de juicio oral en lo penal se obtiene de sus niveles de ingreso.

Una situación similar a la de los Juzgados de Garantía se produce en los juzgados de cobranza laboral y previsional y juzgados civiles, que también

reaccionan ante los requerimientos de las partes, con la salvedad de que en la casi totalidad de los casos lo hacen a través de la dictación de una resolución fuera de audiencia. Se deben considerar, en consecuencia, los requerimientos que reciben.

Finalmente, los juzgados de letras del trabajo y de Familia integran con mayor fuerza audiencias y resoluciones dentro de su carga laboral, pero sin la necesidad de ser requeridos por las partes para cada actividad pues el principio de oficialidad los obliga a actuar en forma espontánea. Por ello, para estos dos tipos de tribunal, el nivel de ingreso es un buen indicador de la carga de trabajo que se producirá.

Como indicadores ponderados se puede medir la tasa de litigiosidad de la población (cantidad de ingresos por habitante en un período), la cantidad de requerimientos o ingresos por juez y la cantidad de requerimientos o ingresos por funcionario.

iii. Indicadores de eficacia.

Este grupo de indicadores contiene las mediciones que permiten saber cuántos de los requerimientos están siendo atendidos por un determinado tribunal.

El indicador central será, por lo tanto, la cantidad de términos de causas en los tribunales que tramitan causas (como los de Familia y Letras del Trabajo)

la cantidad de providencias y audiencias en los tribunales que sólo satisfacen requerimientos de parte (Juzgados de Garantía y Cobranza Laboral y Previsional) y la cantidad de audiencias de juicio en los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.

El mismo indicador, pero ponderado en relación con el ingreso, dará lugar a la tasa de término (cuántas causas terminan por cada causa que ingresa). Una tasa de término igual a 1 indica equilibrio de ingresos y términos y, en consecuencia, estabilidad en el stock de causas o requerimientos pendientes; una tasa mayor a 1 indica disminución del stock y menor que 1 un aumento del stock. El nivel de términos también se puede ponderar por dotación a efectos de medir la cantidad de términos por Juez y/o por funcionario.

Por último los términos por Juez se pueden confrontar con los ingresos por Juez y así obtener una tasa de término por Juez.

iv. Indicadores de eficiencia.

Los indicadores de eficiencia miden las diversas actividades y recursos que estuvieron involucrados en la atención de los requerimientos de trabajo por parte del tribunal.

En primer lugar se debe tener presente que según el modo en que haya terminado una causa se puede inferir cuánto trabajo requirió (evidentemente

una causa que termina porque no se da curso a la demanda requiere menos trabajo que una que termina por sentencia definitiva), y en consecuencia el tipo de términos del tribunal es un importante indicador de eficiencia.⁴⁷

Por otra parte, se puede medir cuántas resoluciones se dictaron por cada ingreso, cuántas audiencias se realizaron y cuántas notificaciones realizó el tribunal. Para cada uno de estos elementos es posible medir cuántos insumos se utilizaron (cuánto tiempo duran las audiencias, cuánto tiempo se demora la dictación de las resoluciones de tramitación desde la presentación de un escrito, cuántas veces se suspenden las audiencias programadas, cuánto tiempo se usa para la redacción de las sentencias, que tipo de notificación se utilizó, etc.).

Asimismo, se puede enfocar la eficiencia de un tribunal desde el punto de vista del tiempo que dura la tramitación de sus causas (considerando el tiempo transcurrido como un recurso que las partes debieron esperar o “gastar” para obtener un pronunciamiento jurisdiccional). Este elemento se puede medir a través de la duración media de los expedientes desde su ingreso hasta la resolución de término como la relación de stock con el ingreso (ejemplo: si el stock de causas en tramitación equivale a tres ingresos mensuales, entonces las causas están durando cerca de tres meses).

⁴⁷ Nótese que aún no hay juicio de valor involucrados en la medición pues una proporción de términos mayor por “admisibilidad” y menor por “sentencia” es claramente más eficiente desde el punto de vista de los costos asociados, pero no necesariamente es más deseable desde la perspectiva total de los atributos que debe reunir la justicia. El juicio de valor queda, por tanto, supeditado a una lectura posterior y razonada de los datos arrojados por los indicadores.

Finalmente, siendo el Juez el elemento de mayor relevancia en el desarrollo del trabajo jurisdiccional del tribunal, es posible determinar la composición de su tiempo de trabajo (porcentaje de su tiempo destinado a resoluciones, a audiencias, a la redacción de sentencias, otros), asociándolo con la tasa de término.

v. *Indicadores de calidad.*

La calidad de la justicia es una perspectiva de análisis que se ha abierto a partir de la normalización del concepto de “*calidad*” promovido por la Organización Internacional de Normalización ISO, particularmente a través de la familia de normas 9000⁴⁸.

La aplicación de los conceptos de gestión de la calidad a los servicios públicos se ha producido en el contexto de la *new public administration* de que se habló precedentemente y su extensión al trabajo jurisdiccional no ha sido objetada.

Así, es posible encontrar literatura relacionada con esta perspectiva de análisis tanto en los trabajos de los centros de estudio de la Unión Europea como de la Cumbre Judicial Iberoamericana⁴⁹. El Poder Judicial chileno ha

⁴⁸ Principalmente (ISO, 2005), (ISO, 2008) e (ISO, 2009).

⁴⁹ En el contexto europeo, se recomienda visitar el sitio del grupo de trabajo sobre la calidad de la justicia de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ-GT-QUAL) en el sitio http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_en.asp. En relación con Iberoamérica, la Cumbre Judicial Iberoamericana ha establecido la Red Iberoamericana de Gestión e Investigación para la calidad de la Justicia (RIGICA-Justicia) que ya ha diseñado y aprobado un “Decálogo Iberoamericano de Calidad para la Justicia”, disponible en

recogido esta visión en un documento denominado “Índice de Calidad de la Justicia IPJud”, publicado en el sitio *web* del poder judicial a inicios del año 2012⁵⁰.

Es posible advertir dos acepciones diversas en el uso del concepto de calidad de la justicia.

Una primera alude a la calidad como la suma de todos los componentes o características en que se espera que el sistema judicial obtenga un desempeño alto. Esta acepción es la que propone la norma ISO que define calidad como el cumplimiento de los requisitos establecidos por las reglas o los clientes.

Tanto el documento chileno como los estudios realizados en otros países o por otros centros de estudio proponen una parametrización de la calidad en relación con un elenco de atributos que son cuantitativizados de distintas maneras. Así, el documento chileno propone los siguientes ocho parámetros o componentes:

- Acceso a la justicia⁵¹.

http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?pl_id=511239&folderId=511223&name=DLFE-5624.pdf.

⁵⁰ El documento que describe los fundamentos de la medición (CAPJ, Departamento de Desarrollo Institucional, 2012) está disponible en <http://www.pjud.cl/documents/10179/25879/Indice+de+Calidad+de+la+Justicia+del+Poder+Judicial+2012> y los resultados de la primera medición (CAPJ, Departamento de Desarrollo Institucional, 2014) en http://www.pjud.cl/noticias/File/Resultados%20primera%20medicion%20iPJUD.pdf?opc_menu=&opc_item=

- Fortalecimiento institucional⁵².
- Eficiencia, eficacia y efectividad⁵³.
- Ejecución de la sentencia⁵⁴.
- Transparencia y difusión⁵⁵.
- Procedimientos y garantías⁵⁶.
- Percepción y participación⁵⁷.

⁵¹ Posibilidad que tiene toda persona, independientemente de su condición económica, social, cultural o de cualquiera otra naturaleza, de acudir ante los tribunales de justicia para formular pretensiones o defenderse de ellas, de obtener un fallo y de conseguir el debido cumplimiento de la resolución dictada. Se evalúa el cumplimiento del derecho a la defensa y a la igualdad en el trato y la no discriminación contemplados por nuestra Constitución. El PJUD debe actuar como garante, posibilitando el acceso al conocimiento, al ejercicio y a la defensa de los derechos, como también, amparar una respetuosa y correcta atención a las personas que concurren ante los tribunales.

⁵² Se evalúan las acciones y estrategias que realiza el PJUD con objeto de lograr mayor coherencia con sus propios fines, mayor independencia y responsabilidad en su actuar, mayor imparcialidad en sus decisiones y cohesión de sus miembros. Todo lo anterior a fin de potenciar el crecimiento y la modernización del Poder Judicial y su adecuación a las necesidades que demanda la comunidad.

⁵³ Considera los costos de oportunidad y la capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los procesos de gestión judicial, mediante la simplificación de procedimientos, la debida racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, el perfeccionamiento en el área de los recursos humanos, materiales e infraestructura, la seguridad y logística de los servicios de la administración de la justicia.

⁵⁴ Comprende el fortalecimiento en la calidad y la equidad de las resoluciones y actuaciones judiciales, la forma de presentación de las resoluciones, el debido acceso a los contenidos y motivaciones de éstas, la evaluación de sus contenidos, la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos y la evaluación periódica de su desempeño.

⁵⁵ Se mide la confianza pública en el sistema judicial, haciendo visibles y públicas las actuaciones de la Administración de la Justicia y de quienes actúan en juicio. La transparencia se sustenta en el derecho de libre expresión y en el de información. A través de la publicidad se puede realizar el control popular de administración de justicia, base de todo sistema democrático.

⁵⁶ Se persigue evaluar los estándares de los procedimientos para que los usuarios sientan que el juicio cumple con las exigencias impuestas por la Ley. Por este motivo, se enfoca en evaluar la calidad del proceso en sí mismo. Esta esfera de la calidad comprende varios aspectos que dicen relación con ciertas garantías procesales como la imparcialidad del Juez, con el cumplimiento de los principios formativos del procedimiento, que son aquellas directrices establecidas por el legislador para dar cumplimiento a las exigencias propias de cada procedimiento, y en fin, con la estadística judicial.

- Derechos de las personas y sustentabilidad⁵⁸.

La Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia⁵⁹, por su parte, reúne los parámetros en torno a los siguientes grupos:

- Estrategia y políticas o directrices⁶⁰,
- Labores y procesos operacionales⁶¹,
- Acceso a la justicia, comunicación con la ciudadanía y los usuarios⁶²,
- Recursos humanos y estatus de los jueces y el staff de apoyo⁶³, y

⁵⁷ Incorpora la perspectiva de quienes constituyen las partes en el juicio y el público en general. Los aspectos de percepción y participación van necesariamente de la mano: para que los usuarios externos del sistema judicial tengan confianza en la Institución resulta necesario que ellos sean tratados correctamente. Por lo anterior, es que se ha estimado evaluar el trato a las partes y al público en general. Con todo, no se trata de evaluar solamente estos dos aspectos, ya que se suman la responsabilidad funcionaria y el rol de la Administración de Justicia.

⁵⁸ Abarca las normas de derechos humanos, ámbito que comprende tanto la recepción, interpretación y aplicación de las normas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, como de aquellas referidas a los derechos civiles y políticos. Asimismo, se evalúa la adopción de políticas de género tanto al interior del PJUD como aquellas enfocadas en el resultado de su actividad, y en la educación en derechos humanos tanto a los operadores del sistema como al resto de la sociedad.

⁵⁹ Acuerdo de la Comisión adoptado en su sesión plenaria de 2008 (CEPEJ, 2008).

⁶⁰ Existencia de un marco institucional para el desarrollo de políticas y estrategias generales en el sistema judicial. Existencia de una definición de misión, estrategia y objetivos. Existencia de políticas de asignación de cargas de trabajo y de utilización de los equipos de apoyo de los jueces (staff y clerk). Evaluación de las estrategias.

⁶¹ Incorporación adecuada de los cambios legales a los procesos de trabajo. Distribución adecuada de las cargas de trabajo entre los jueces. Existencia de herramientas que faciliten la uniformidad de las decisiones judiciales. Existencia de herramientas de case management. Políticas de entrenamiento, preparación y desarrollo de las audiencias. Gestión de la duración de las causas. Existencia de políticas de seguimiento respecto a la ejecución de los fallos. Existencia de listas actualizadas de peritos e intérpretes realmente disponibles. Gestión del registro de los casos, incluyendo herramientas TIC. Existencia de mecanismos de evaluación del desempeño del tribunal, sus departamentos y los jueces y staff.

⁶² Información jurídica disponible para las personas. Posibilidad de asistencia jurídica gratuita. Posibilidad real de acceso físico y virtual al tribunal. Trato respetuoso y entrega de información sobre el procedimiento a las partes por el juez. Claridad, completitud y razonabilidad de las decisiones judiciales. Rendición periódica de cuentas ante la ciudadanía. Existencia de sistemas efectivos de evaluación.

⁶³ Existencia de una política y estrategia de recursos humanos respecto a jueces y staff. Status legal especial para jueces. Formación y desarrollo de competencias de jueces y empleados.

- Recursos materiales y financieros⁶⁴.

Una segunda acepción alude a la calidad como uno de los posibles componentes, al mismo nivel que otros componentes como eficiencia, oportunidad, coercibilidad, etc.

Desde esta segunda perspectiva la calidad de la justicia diría relación con el contenido de las decisiones del sistema jurisdiccional y su buen desempeño estaría asociado a elementos como la comprensibilidad de la decisión por ciudadanos legos, la correspondencia con las normas generales (legales, constitucionales, et.), bajos niveles de revocación en sede recursiva, etc.

En este segundo sentido se inscriben las conclusiones del coloquio de Poitiers realizado en 2007 con patrocinio de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia cuyas conclusiones están contenidas en el volumen “*La qualité des décisions de justice*”⁶⁵. En el mismo sentido, se han desarrollado parámetros de evaluación del trabajo de los jueces que se relacionan con el contenido de sus sentencias. Tal es el caso de Croacia en Europa y Paraguay en Sudamérica.

Desarrollo horizontal de competencias y habilidades relacionadas con mecanismos ADR. Existencia de mecanismos de evaluación de jueces y staff.

⁶⁴ Existencia de criterios de administración y planificación presupuestaria. Utilización de información para la gestión. Abastecimiento logístico y seguridad garantizados en el tribunal. Mecanismos de evaluación de la ejecución presupuestaria, calidad de la información, abastecimiento y seguridad.

⁶⁵ (Mbongo, 2007). Disponible en la web en <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Poitiers2007final.pdf>.

Los indicadores que, potencialmente, podrían resultar más polémicos se encuentran precisamente en el grupo de indicadores de calidad. Así, por ejemplo, la tasa de revocación de fallos (por la posibilidad de afectar el sentido de independencia de los jueces al resolver)⁶⁶ y la calidad de la fundamentación de los fallos (por la eventual subjetividad de los evaluadores)⁶⁷. La polémica se justifica pues, a diferencia de los indicadores reseñados con anterioridad, los indicadores de calidad importan un juicio de valor acerca del desempeño del sistema judicial y/o de los jueces en particular. A pesar de ello, se debe considerar que el sentido de los indicadores en el contexto del control de gestión, es precisamente el de impactar en el desempeño de una organización y sus integrantes.

Cualquiera sea el elenco de parámetros escogido, la existencia de indicadores de calidad estará asociada a una predefinición de aspectos valiosos que una sociedad espera de su sistema judicial, más allá de la justicia formal y material de sus resoluciones y, eventualmente, incluso más allá de la eficacia y eficiencia de su funcionamiento.

⁶⁶ En este sentido, véase (Vargas Viancos, 2007).

⁶⁷ En relación con este punto puede citarse la participación de la profesora Horvitz en el Foro Judicial 2011 organizado por el Instituto de Estudios Judiciales, en cuya tercera sesión (“sistemas de control de la carrera judicial: la evaluación del desempeño”) señaló “*en la cuestión cualitativa creo que no hay ninguna fórmula, absolutamente ninguna (...) cualquiera sea el camino que se quiera buscar para evaluar cualitativamente las resoluciones judiciales va a terminar, tarde o temprano, (...) utilizando ese mecanismo para afectar la independencia judicial*”. Al efecto, véase (Zapata, 2013). En el sentido contrario se encuentra el estudio del profesor Francois Martineau (Martineau, 2007), quien propone elementos retóricos evaluables sobre bases razonables, con bajos grados de subjetividad.

Siguiendo las pautas de las normas ISO, los parámetros de calidad deberán estar asociados a indicadores cuantitativos para los cuales se establecerán niveles mínimos, medios y óptimos, se deberán definir las responsabilidades asociadas a la obtención de tales estándares y se implementarán mecanismos de trazabilidad que permitan identificar las causas de las desviaciones en el desempeño en relación con el o los estándares esperados. Por último, la medición del desempeño de estos indicadores debe ser transparente y auditable⁶⁸.

Con todo, se debe tener presente que, una vez definidos los componentes o parámetros que deben integrar el estándar de calidad de la justicia, es necesario establecerles un valor estándar respecto del cual será comparado el desempeño de cada tribunal o la totalidad del Poder Judicial. La fijación de ese estándar puede obedecer a diversos métodos:

- El desempeño medio de los tribunales de similares características.
- El desempeño anterior del mismo tribunal o grupo de tribunales.
- El equilibrio entre el rendimiento y el nivel de demanda.
- El estándar prefijado por la autoridad legal (por ejemplo, el artículo 62 del Código Orgánico de Tribunales establece una tasa de 100 o más causas

⁶⁸ Ello supone que la producción de los indicadores sea tan trazable como la actividad misma que es objeto de control. Al respecto, la norma ISO 9000:2005 define trazabilidad (3.5.4) como capacidad para seguir la historia, la aplicación o la localización de todo aquello que está bajo consideración. Si se trata de un “producto” (resultado de un proceso, lo que incluye los servicios), la trazabilidad abarca el origen de los materiales y las partes, la historia del procesamiento y la distribución y localización del producto después de su entrega (ISO, 2005).

por Sala como un estándar que permite calificar de “retardo” el nivel de stock de las Cortes de Apelaciones y autoriza la apertura de una sala extraordinaria).

3. CONCLUSIÓN: CONCEPTO DE GESTIÓN DEL TRABAJO

JURISDICCIONAL

De todo lo expuesto en los títulos anteriores de este capítulo se puede colegir que la actividad estatal de administración de justicia se encuentra inmersa en el desarrollo de un nuevo paradigma dominado por el concepto de calidad de la justicia.

Este nuevo paradigma se caracteriza por incorporar entre sus caracteres fundantes la necesidad de que el trabajo jurisdiccional administre los recursos utilizados (ente ellos el tiempo de los justiciables) de manera eficiente, idea representada por la gestión del trabajo jurisdiccional.

Tal como se mostró en párrafos anteriores, es posible imaginar múltiples proyecciones concretas de gestión del trabajo jurisdiccional.

A continuación se propone un modo de presentar dichas proyecciones sobre la base de escalar desde un modelo leve hacia uno más robusto en dos dimensiones que se cruzan entre sí: El nivel de obligatoriedad y el alcance funcional.

a. Nivel de obligatoriedad

Desde la perspectiva normativa, el nivel más incipiente de presencia de elementos de gestión en el sistema judicial estará dado por la presencia de declaraciones programáticas no ejecutables.

Un ejemplo de esto se encuentra en el mensaje del Código Procesal Penal, que señala que uno de los fundamentos de la implementación del nuevo procedimiento es obtener una administración de justicia más eficiente, de lo cual se obtiene que un intérprete de la ley, en la disyuntiva de elegir entre dos lecturas de la ley, está autorizado a optar por la más eficiente a igualdad de condiciones en los demás valores relevantes.

Otro ejemplo se aprecia en el artículo 277 bis del Código Orgánico de Tribunales que incluye a la eficiencia como uno de los parámetros conforme a los cuales deben ser evaluados todos los funcionarios judiciales, pero no establece medios objetivos de medición ni impone a ninguna autoridad el deber de establecerlos o parametrizarlos.

En el otro extremo se encuentran los mecanismos en que la eficiencia está plenamente garantizada con herramientas legalmente ejecutables.

Desde un punto de vista normativo, las herramientas de operatividad son variadas:

- Derecho de las personas a ser indemnizadas cuando la eficiencia no es obtenida en el transcurso de un proceso judicial concreto.

Este es el caso del Consejo de Europa, cuyo Convenio de Derechos Humanos asegura a todas las personas el derecho a que “su causa sea oída (...) dentro de un plazo razonable⁶⁹”, confiriendo a un tribunal específico (la Corte Europea de derechos humanos) jurisdicción para conocer de las denuncias por infracción a la citada norma y facultándola para condenar a los Estados al pago de una suma concreta.

- Atribución y/o denegación de incentivos económicos en relación con el grado de satisfacción de ciertos estándares.

Esta medida ha estado en aplicación en el sistema judicial español, que ha establecido metas de gestión específicas para jueces, cuyo cumplimiento les significa el acceso a incentivos económicos⁷⁰.

- Establecimiento de mecanismos de democracia directa para acceder a ciertos cargos judiciales.

Esto implica que las personas que desempeñen cargos judiciales (principalmente jueces o administradores de tribunales) tengan nombramientos o contratos de duración determinada, transcurrida la cual deben postular en igualdad de condiciones con otros candidatos,

⁶⁹ Artículo 6, párrafo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁷⁰ De acuerdo a la ley 15/2003 de 26 de mayo de 2003 que establece el régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, los jueces que superen en cierto grado (120% o más) los estándares de desempeño (fijados a través de baremos implementados por el Consejo General) obtienen retribuciones económicas, en tanto que los que se ubican por debajo de un cierto nivel (80%) ven disminuidas sus retribuciones fijas.

recayendo la determinación final en los usuarios del sistema.

El objetivo perseguido es vincular el desempeño de los funcionarios a la satisfacción de los usuarios. Este mecanismo se utiliza en una gran cantidad de estados de los Estados Unidos de Norteamérica.

- Vinculación de la carrera funcionaria con el grado de satisfacción de ciertos estándares.

Esta modalidad se diferencia de la anterior en que no requiere de la existencia de nombramientos o contratos a tiempo determinado sino que es compatible con la inamovilidad, no está orientada exclusivamente a la satisfacción de los usuarios sino que permite ser enfocada en cualquiera de los aspectos que resulten de interés (nivel de formación académica, eficiencia, participación en actividades adicionales, etc.) y, por último, radica las decisiones en un órgano más o menos técnico.

La vinculación con la carrera funcionaria implica que los elementos beneficiosos de ella (aumento en el *status* jerárquico, aumento de remuneraciones, cambio de sede territorial) están condicionados a la satisfacción de los estándares que se fijan.

Hay muchos casos de este mecanismo que varían en los grados en que la carrera está vinculada a objetivos y en la autoridad que los determina, valiendo la pena tener presente el modelo holandés por el grado de éxito

y reconocimiento internacional que ha alcanzado⁷¹.

Una versión un poco más fuerte de esta variante radica en el hecho de que los nombramientos de juez tengan una duración fija, lo que obliga a los jueces al final del período a competir por la conservación del cargo, adquiriendo relevancia para tal efecto el desempeño que hayan desplegado durante el ejercicio del mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, es un aforismo suficientemente conocido aquel conforme al cual todo órgano o persona sujeto a la obligación de hacer algo está facultado para hacerlo, dicho de otro modo, la obligación implica al derecho. Dado que la afirmación no opera al revés (el derecho a hacer ciertas cosas no implica la obligación de hacerlo), una fuente importante de caracterizaciones intermedias (ni consolidado ni incipiente) se originará en la atribución de facultades a determinados órganos del sistema judicial sin que resulte evidente que esté gravado con la obligación de ejercerlas en modo tal de obtener eficiencia.

En consecuencia, es posible distinguir con claridad tres niveles sucesivos de obligatoriedad de las herramientas jurídicas relacionadas con la eficiencia del sistema judicial: un nivel incipiente en que se contienen declaraciones programáticas, un nivel intermedio en que se atribuyen facultades sin asignar

⁷¹ Véase, por ejemplo, (Sibony, 2002) y el informe preparado por el Banco Mundial en septiembre de 2004 "*Rechtspraak. A Quality System for the courts*". En el mismo sentido (Albers, 2008).

responsabilidades para el ejercicio deficitario de las mismas y un nivel consolidado en que se pueden identificar consecuencias jurídicas desfavorables para quienes no llevan a cabo los deberes relacionados con la eficiencia del sistema judicial.

b. Alcance organizacional

Desde un punto de vista organizacional, el grado más restringido de presencia de elementos de gestión en el sistema judicial será aquel que menos afecte a la actividad propiamente jurisdiccional (núcleo del sistema judicial) para incidir sólo en las actividades más periféricas o de apoyo (como la provisión de insumos materiales, la atención del público, etc.).

Un ejemplo de esta intervención restringida en lo organizacional se encuentra en la conformación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial chilena. Su estructura interna es de tipo gerencial, pero sus focos de acción excluyen la actividad propiamente jurisdiccional.

Los grados más amplios, por su parte, estarán constituidos por los casos en que las obligaciones de eficiencia (incipientes, intermedias o consolidadas) afecten tanto a las actividades de soporte desempeñadas por empleados de apoyo como a las funciones propiamente jurisdiccionales llevadas a cabo por los jueces.

c. Aplicación combinada y gestión jurisdiccional

Evidentemente, no existe ningún sistema judicial que reúna la totalidad de las características que describen a un modelo de obligatoriedad consolidada y alcance funcional amplio. Por otra parte, cada vez son menos los sistemas judiciales que se podrían calificar como incipientes y restringidos, salvo aquellos en que el estado de derecho mismo es incipiente⁷².

De todos modos, la combinación de ambas dimensiones de análisis en relación con las herramientas de gestión presentadas en secciones anteriores, permiten la formulación de un concepto de gestión jurisdiccional. En dicho concepto, el primer elemento estará constituido por la utilización de herramientas de gestión, en tanto que un segundo elemento estará constituido por el grado o medida en que dichas herramientas se utilizan, desde el punto de vista de la obligatoriedad y de su alcance funcional.

Se puede definir, entonces, gestión jurisdiccional como el funcionamiento eficiente del sistema judicial mediante la utilización de herramientas de gestión de carácter jurídicamente vinculante que abarcan la totalidad de las actividades de la función judicial.

En el cuadro siguiente se propone una presentación gráfica de la caracterización apenas descrita. En la dimensión vertical del cuadro se

⁷² En relación con la debilidad del estado de derecho como una característica del arreglo institucional, vale la pena revisar los principios establecidos por la Comisión de Venecia (de la que Chile forma parte) y los mecanismos de reporte que ella misma ha establecido.

distinguen los tres niveles de obligatoriedad (incipiente, intermedia y consolidada). En la dimensión horizontal se distingue el nivel restringido y aquel amplio. En el interior de los cuadrantes formados se ubican los ejemplos descritos precedentemente.

En la parte final del presente estudio (capítulo tercero) se utilizará esta presentación para caracterizar al sistema judicial chileno en todos los aspectos que se abordarán en el capítulo segundo.

		Alcance organizacional	
		Restringido	Amplio
Nivel de obligatoriedad	Incipiente		Mensaje del Código Procesal Penal Artículo 277 bis del Código Orgánico de Tribunales
	Intermedio	Corporación Administrativa del Poder Judicial de Chile.	
	Consolidado		Derecho a ser indemnizado por el Estado ante duración excesiva de un juicio. Vinculación de la permanencia en los cargos u otros aspectos de la carrera funcionaria con la satisfacción de ciertos estándares.

CAPITULO SEGUNDO.

APLICACIONES CONCRETAS DE LA GESTIÓN EN EL SISTEMA

JUDICIAL CHILENO.

El conjunto de conceptos presentados en el capítulo primero de este estudio ha tenido diversos grados de concreción en el sistema judicial chileno.

A continuación nos avocaremos a mostrar los elementos concretos de gestión que están presentes en dicho sistema judicial.

Para tal efecto, distinguiremos la plataforma jurídica en que tales elementos son estatuidos mostrando:

- Aquellos que se establecen en los textos legales o constitucionales,
- Los que se derivan de la potestad organizativa (económica) del órgano superior del sistema judicial (la Corte Suprema), y
- Los procedimientos y prácticas que han desarrollado los tribunales en el marco de autonomía organizacional que les reconoce el sistema.

Antes de entrar en el detalle de estos tres niveles, se presentarán algunas instituciones del sistema judicial de carácter general que influyen en el modo en el cual este es administrado: el sistema de calificación del desempeño de los funcionarios, la existencia de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ), las comisiones de apoyo a la reforma procesal y las reglas legales relacionadas con el soporte digital del expediente.

1. ELEMENTOS GENERALES QUE INCIDEN EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES

Antes de entrar al detalle de las manifestaciones concretas de herramientas destinadas a la eficiencia en el trabajo jurisdiccional en el sistema judicial chileno, es necesario dar algunas nociones acerca del contexto en que esas manifestaciones se presentan y desempeñan. Los rasgos que ejercen una influencia directa son la organización del gobierno judicial, tanto en lo que refiere a la carrera de los jueces como a la administración de recursos y los mecanismos de seguimiento de las sucesivas reformas procesales ya implementadas.

a. Gobierno judicial

Se entiende por gobierno judicial al ejercicio del conjunto de facultades a través de las cuales se dirige el conjunto de instituciones que conforman el sistema judicial. “Sistema judicial” refiere al conjunto de tribunales y las demás instituciones que tienen dependencia directa de ellos (tal es el caso, en Chile, de los auxiliares de la administración de justicia). “Dirigir” significa, en este caso, tomar las decisiones que inciden en el desenvolvimiento de la institución.

Tradicionalmente se han distinguido dos grandes grupos de facultades que configuran al gobierno judicial: las que se relacionan con el estatuto personal de los jueces y las de administración de los demás recursos físicos, humanos y financieros de los tribunales. En esta última acepción hay un nivel

decisional local que se ejerce a nivel doméstico en cada unidad organizacional o tribunal, en tanto que el resto de las decisiones se adoptan a un nivel superior.

En cuanto al estatuto de los jueces, el sistema legal chileno atribuye la mayor parte de las facultades a los tribunales superiores del sistema judicial, esto es, las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, que son las que califican a los jueces, ejercen el control disciplinario sobre los mismos, supervigilan el funcionamiento de los tribunales y conforman las ternas o quinas de entre las que la autoridad política elige a los jueces que asumen cargos en propiedad.

El ejercicio de las facultades relacionadas con el estatuto de los jueces está reglado en la ley, pero permite amplios márgenes de discrecionalidad. Así, por ejemplo, el mecanismo de calificaciones exige al órgano calificador evaluar 8 rubros específicos (responsabilidad, capacidad, conocimientos, iniciativa, eficiencia, afán de superación, relaciones humanas y atención al público⁷³), pero no indica el modo específico en que ello debe hacerse ni atribuye la responsabilidad de hacer tal determinación a ninguna entidad, motivo por el cual los ministros de los tribunales superiores quedan en los hechos facultados para incorporar cualquier criterio que personalmente consideren relevante⁷⁴.

⁷³ Artículo 277 bis del Código Orgánico de Tribunales.

⁷⁴ Sobre el particular, véase (Sin temor ni esperanza. Condiciones estructurales para una eficiente juridificación de las expectativas normativas, 2008).

Similar situación se da en relación con la formación de ternas o quinas para el nombramiento de los jueces. Se debe tener presente que todas las decisiones adoptadas en el seno de las Corte de Apelaciones pueden ser modificadas por la Corte Suprema pudiéndose por ello afirmar que la suma del poder respecto de los jueces es ejercido en última instancia por el citado alto tribunal. El poder ejecutivo tiene participación en los nombramientos de jueces pues elige a un candidato de entre la terna o quina que le proponga la Corte de Apelaciones respectiva o la Corte Suprema.

En cuanto a la gestión de los recursos, ella descansa en una institución denominada Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ), la cual es dirigida por un consejo integrado por 5 ministros de la Corte Suprema, elegidos por ella. En consecuencia, la gestión de los recursos descansa también en la Corte Suprema.

La Corporación Administrativa del Poder Judicial fue establecida a través de la ley 18.969, publicada en el Diario Oficial del sábado 10 de marzo de 1990. Antes de su creación, la mayor parte de las facultades de administración de recursos descansaban en el Ministerio de Justicia, como sucede hasta el día de hoy en países como Italia y España⁷⁵.

⁷⁵ Juan Enrique Vargas señala que la creación de esta institución responde a un intento del gobierno saliente por evitar la implantación de un esquema de gobierno judicial orientado por el modelo de Consejos Judiciales que se estaban implantando en los demás países de Sudamérica y estaba, contemplado, además, en el programa de gobierno de la Concertación de

Desde un punto de vista político se puede apreciar con facilidad que la totalidad del poder descansa en formas más o menos directas en la Corte Suprema.

Desde un punto de vista funcional, en cambio, se aprecia una fuerte dispersión de las facultades, pues algunas son ejercidas por el presidente de la Corte respectiva (de apelaciones o suprema), otras por un ministro llamado “visitador” y otras por el tribunal en pleno. En general se aprecia que cada uno de estos “órganos de gobierno” actúa con celo de su independencia, lo que importa una dificultad para la coordinación y/o coherencia de las decisiones de gobierno.

b. Comisiones de reforma procesal en la Corte Suprema y Cortes de Apelaciones

Con motivo de la implementación de las sucesivas reformas procesales en materia penal, de familia y laboral, la Corte Suprema ha generado instancias de coordinación relacionadas con el ejercicio de sus facultades económicas. Se trata de las comisiones de apoyo a la reforma, integradas cada una por dos ministros de la Corte Suprema.

El primer antecedente de estas comisiones de apoyo se encuentra en el acta 47-200 de 1° de septiembre del año 2000, mediante la cual se da cuenta

partidos por la Democracia, coalición que asumió el gobierno del país a contar del día siguiente (Vargas Viancos, 2007).

de la formación de una comisión que estudie la implementación de la reforma procesal penal. La conformación definitiva se produjo en noviembre de 2006, fecha en la que se establecieron las unidades de apoyo a las reformas procesales penal, de familia y laboral, cada una a cargo de un ministro de la Corte Suprema⁷⁶.

De acuerdo a lo resuelto por la corte, las unidades están destinadas a *“hacer el seguimiento permanente del proceso de reforma legal en cada área, recopilando los antecedentes que se vayan produciendo, las estadísticas y estudios que se necesiten; consultando constantemente con los estamentos de alzada y de base, la realidad de la situación en la reforma respectiva, con sus problemas y posibles soluciones; poniéndose al tanto de los proyectos de modificaciones legales, de los ajustes administrativos, de las ideas que surjan en los ámbitos sectoriales, regionales y gremiales; y proponiendo a los órganos judiciales decisorios lo necesario para que cada reforma contribuya al servicio de la comunidad y a la realización de las vocaciones de los jueces”*.

Se estableció que cada unidad contaría con responsables en cada una de las Corte de Apelaciones del país (el presidente de la corte y otro ministro elegido por sus pares) y los presidentes de los respectivos tribunales de primer

⁷⁶ La decisión está incorporada en el acta 175-2006 de 7 de noviembre de 2006. En 2007 se decidió aumentar a dos los ministros de la Corte Suprema que integran cada unidad de apoyo. Véase acta 218-2007 de 29 de octubre de ese año.

grado. Los distintos niveles organizacionales (primera instancia, Corte de Apelaciones y Corte Suprema) deben coordinar reuniones periódicamente.

A partir de la cuenta pública del Presidente de la Corte Suprema del año 2011, se han dado a conocer los informes mediante los cuales las respectivas unidades de apoyo dan cuenta de sus cometidos al presidente del alto tribunal⁷⁷.

2. IMPLEMENTACIÓN EN TEXTOS CONSTITUCIONALES Y/O LEGALES

a. Declaraciones de principios

Extrañamente no hay una regla igualmente explícita para la actividad jurisdiccional. Las reglas legales más cercanas a esta consagración son las siguientes:

- Artículo 77 de la Constitución Política de la República, que encomienda al legislador establecer las reglas que aseguren una “**pronta y cumplida**” administración de justicia⁷⁸.

⁷⁷ Se pueden consultar en el sitio web del poder judicial en http://portal2013.pjud.cl/modulos/Prensa_Com/CuentaPublica/PRE_cuenta_publica_2011.php?opc_menu=5&opc_item=8

⁷⁸ Desde un punto de vista semántico es posible asociar el calificativo “*pronta*” con una dimensión de eficiencia asociada a la disminución del recurso “tiempo” involucrado en la obtención de justicia, en tanto que la palabra “*cumplida*” se puede entender como una alusión a la eficacia, en una doble perspectiva: la resolución del conflicto debe ser proporcionada por el órgano jurisdiccional y esta decisión debe ser ejecutada.

Las Actas de la Comisión Redactora de la Constitución no hicieron comentarios relacionados con el texto citado, el cual fue reproducido del artículo 81 de la Constitución de 1925 (y este último del artículo 114 de la carta constitucional de 1833). Llama la atención que los textos constitucionales de 1822 y 1823 contemplaban la responsabilidad del Juez por la “dilación” de los procesos.

- Artículo 277 bis del Código Orgánico de Tribunales que establece la eficiencia como uno de los rubros en que se debe calificar el desempeño de los funcionarios judiciales.
- Mensaje del Código Procesal Penal, que señala que la eficiencia es uno de los fines del Nuevo Procedimiento en él establecido⁷⁹.

Como se ve, en la legislación chilena el *enforcement* de la eficiencia para la actividad jurisdiccional es mucho más débil que el mismo para la Administración del Estado. Desde este punto de vista, se puede afirmar que el principio de eficiencia en el desempeño de la función jurisdiccional tiene la fuerza de lo que en el Derecho Internacional se denomina *soft law*.

Paradójicamente, un compromiso internacional suscrito por Chile contiene normas más categóricas para el Estado. Se trata de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyos artículos 8º, número 1⁸⁰ y 25 número 1⁸¹ imponen a los firmantes el deber de establecer tribunales

En comparación con esta abandonada regla constitucional, el esquema actual parece representar un retroceso en las garantías para las personas.

⁷⁹ “(...) se requiere maximizar la imparcialidad y la **eficiencia** del sistema legal en su conjunto (...)”

“Si modernizar el Estado significa someter la gestión de sus diversos órganos a criterios de **eficiencia** en la gestión y en el diseño, entonces, la modernización del Estado exige la reforma al proceso penal”.

⁸⁰ “1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y **dentro de un plazo razonable**, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

⁸¹ “1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y **rápido** o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun

domésticos que resuelvan las controversias en forma veloz, esto es, minimizando la inversión de tiempo que los justiciables deban hacer en el sistema judicial.

En una perspectiva cercana cabe citar el artículo 2, número 3, letra a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸² que, no obstante concentrarse más en la eficacia que en la eficiencia, hace extensiva a lo judicial principios que nuestra legislación interna considera sólo para el poder ejecutivo.

En la misma línea de los textos internacionales antes señalados, se debe destacar la tendencia actual en los tratados de cooperación económica (ya bilaterales, ya multilaterales) a incorporar obligaciones para los estados contratantes en el sentido de garantizar la eficacia o prontitud de las acciones jurisdiccionales relacionadas con las materias convenidas. Un ejemplo de ello se puede encontrar en el tratado de libre comercio de América del Norte⁸³.

En síntesis, hay base suficiente para afirmar que hoy en día la administración de justicia tiene la obligación de asegurar la eficiencia del

cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”

⁸² Derecho a interponer un recurso “**efectivo**” en contra de las violaciones de los derechos contemplados en el tratado.

⁸³ “**Artículo 1716:** Medidas precautorias

1. Cada una de las Partes dispondrá que sus autoridades judiciales tengan la facultad para ordenar **medidas precautorias rápidas y eficaces:**

a) para evitar una infracción de cualquier derecho de propiedad intelectual y, en particular, evitar la introducción de mercancías presuntamente infractoras en los circuitos comerciales en su jurisdicción, incluyendo medidas para evitar la entrada de mercancías importadas al menos inmediatamente después del despacho aduanal; y

b) para conservar las pruebas pertinentes relacionadas con la presunta infracción.

(...)”

sistema judicial, reflejada en el consumo de uno de los recursos que los justiciables invierten en la obtención de la solución de sus controversias, como lo es el tiempo en la toma de decisiones. No en vano se habla en el lenguaje procesal de “economía procesal”. De la exigibilidad de la eficiencia nace la necesidad de hacer “gestión” del trabajo jurisdiccional.

b. Normas legales sobre expediente digital y utilización de TICs

El uso de TICs no está reglado en forma orgánica en la ley procesal chilena. Al respecto, se encuentran normas dispersas en el Código Orgánico de Tribunales, el Código de Procedimiento Civil, el Código de Procedimiento Penal, la ley orgánica de los tribunales de Familia, el Código del Trabajo y la ley sobre documentos electrónicos y firma digital.

Con base en los textos legales citados es posible distinguir dos estatutos, uno general para todos los procedimientos y otro específico para los sistemas en que se ha implementado la reforma procesal.

i. Reglas aplicables a todos los procedimientos

Los actos procesales de los jueces y auxiliares de la administración de justicia (resoluciones y actuaciones) son actos solemnes por cuanto deben constar por escrito y, en cuanto deben ser siempre autorizados por un funcionario investido de tal facultad por ley, son instrumentos públicos. En tal calidad, de acuerdo a lo establecido en la ley 19.799, para ser soportados en

formato electrónico deben ser suscritos con firma electrónica avanzada⁸⁴. De no ser suscritos de dicha manera, deben ser soportados en papel.

La firma electrónica avanzada sólo puede ser certificada por el ministro de fe respectivo en las condiciones previstas en el texto legal. Sin embargo, la ley autoriza a los órganos del Estado a contratar los servicios de certificación de empresas privadas acreditadas. Los ministros de fe de los tribunales de letras, Cortes de Apelaciones y Corte Suprema son sus secretarios. En los tribunales de reforma procesal son ministros de fe los Jefes de Unidad o Administrativos Jefes a cuyo cargo esté la administración de las causas del tribunal.

Para la certificación de la firma, los ministros de fe de los tribunales deben proceder en términos similares a las empresas privadas de certificación de firmas, lo cual implica la regularización de normas técnicas, el establecimiento de un repositorio, etc.⁸⁵

El Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico de Tribunales contienen normas que conforman el marco general para la compilación de la información de cada juicio o proceso:

⁸⁴ “**Artículo 2º.**- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

(...)

g) Firma electrónica avanzada: aquella certificada por un prestador acreditado, que ha sido creada usando medios que el titular mantiene bajo su exclusivo control, de manera que se vincule únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, permitiendo la detección posterior de cualquier modificación, verificando la identidad del titular e impidiendo que desconozca la integridad del documento y su autoría”.

Artículo 4º.- Los documentos electrónicos que tengan la calidad de instrumento público, deberán suscribirse mediante firma electrónica avanzada.

⁸⁵ El detalle de las obligaciones se establecen en el reglamento de la ley 19.799, contenido en el Decreto Supremo n° 181 de 9 de julio de 2002.

- En relación con la posibilidad de utilizar herramientas de *e-filing*, las reglas legales vigentes son las siguientes:
 - Las normas del Código Orgánico de Tribunales (artículo 380 n° 1) centralizan en el Secretario Judicial la función de autorizar todas las resoluciones, notificarlas por el estado diario y “*anotar en el proceso*” las notificaciones que se hicieren. Añade que son los Secretarios los responsables de “*dar conocimiento a cualquiera persona que lo solicitare de los procesos que tengan archivados en sus oficinas*” (artículo 380 n° 3). Adicionalmente les encomienda “*guardar (...) los procesos y demás papeles de su oficina*” (art. 380 n° 4).
 - El Código de Procedimiento Civil, por su parte, señala que el proceso o juicio está conformado por “*los escritos, documentos y actuaciones de toda especie que se presenten o verifiquen en el juicio*” (artículo 29). Agrega que toda actuación de las partes (a las que denomina *escritos*) “*deberá presentarse al tribunal de la causa por conducto del secretario respectivo y se encabezará con una suma que indique su contenido o el trámite de que se trata*” (artículo 30). Dispone que tales actuaciones deben entregarse con tantas copias como partes deban ser notificadas, debiendo el secretario verificar la conformidad de tales copias (artículo 31). Añade que secretario debe estampar en cada foja del escrito un

sello o media firma y dar recibo del documento a quien lo presenta (art. 31). Por último, establece que en aquellos casos en que una entidad distinta al tribunal necesite consultar los antecedentes del juicio *“el secretario entregará el proceso a aquellos funcionarios, exigiendo el correspondiente recibo”*; si quien solicita el expediente fuere otro tribunal la ley permite remitir *“las copias o fotocopias respectivas. Estas deberán ser debidamente certificadas, en cada hoja, por el secretario del tribunal. Se enviará el expediente original sólo en caso que haya imposibilidad para sacar fotocopias en el lugar de asiento del tribunal, lo que certificará el secretario”* (artículo 37).

- No se contemplan modalidades de notificación a través de medios telemáticos en el Código de Procedimiento Civil.
- En relación con la existencia de un repositorio electrónico de actuaciones y, eventualmente un *case management system*, las reglas son las siguientes:
 - El Código Orgánico de Tribunales atribuye al Secretario la obligación de “dar cuenta diariamente a la Corte o juzgado en que presten sus servicios de las solicitudes que presentaren las partes” (art. 380 n° 1) haciendo al juez “la relación de los incidentes y el despacho diario de mero trámite” (artículo 381).

- El Código de Procedimiento Civil, por su parte, establece que las actuaciones del proceso se deben agregar “*sucesivamente según el orden de su presentación*”, debiendo el Secretario numerar cada una de sus fojas “*en cifras y letras*” (artículo 34). Establece un procedimiento para cuando se “*desglosen una o más fojas del proceso*” (artículo 35). Dispone que “*el proceso se mantendrá en la oficina del secretario bajo su custodia y responsabilidad. Los autos no podrán retirarse de la secretaría sino por las personas y en los casos expresamente contemplados en la ley*” (artículo 36). Finalmente, ordena que todas las resoluciones deben ser firmadas por los jueces que las dicten, debiendo la firma ubicarse “*al pie*” de su texto (artículo 169).
- Otras normas de relevancia es el artículo 61 del Código de Procedimiento Civil, relacionado con la forma de hacer constar las actuaciones en el proceso, dispone que de ellas “*deberá dejarse testimonio escrito en el proceso, con expresión del lugar, día, mes y año en que se verifique, de las formalidades con que se haya procedido, y de las demás indicaciones que la ley o el tribunal dispongan. // A continuación y previa lectura, firmarán todas las personas que hayan intervenido; y si alguna no sabe o se niega a hacerlo, se expresará esta circunstancia*”.

De las reglas anteriores se deducen fuertes restricciones para la formación de un repositorio electrónico de las actuaciones del tribunal, dadas las permanentes alusiones a las fojas, foliación, certificación con sello o media firma y orden cronológico. La ley está construida sobre el supuesto de un proceso constituido por un expediente, carpeta o fascículo de papel. Por lo anterior, se deduce que tal repositorio sólo puede cumplir funciones de respaldo adicional al citado expediente. Tampoco resultan posibles el registro digital de las audiencias y la participación remota en ellas a través de la videoconferencia, dada la obligación legal de los asistentes de firmar previa lectura.

En cuanto a la transmisión electrónica de las actuaciones de las partes o terceros hacia el tribunal y viceversa, las reglas no contemplan posibilidades de hacer llegar actuaciones al tribunal que no sean la entrega de la documentación al secretario, tampoco contemplan medios telemáticos de comunicación de lo resuelto a las partes. El texto que alude a la firma de las resoluciones *al pie* de las mismas hace descartar la firma electrónica de las mismas, puesto que la firma electrónica es un metadato respecto a su texto.

ii. Reglas aplicables a los procedimientos de reforma procesal.

Las leyes procedimentales y orgánicas que regulan los procedimientos en materia penal, de familia y laboral han introducido importantes innovaciones, las que se pueden sintetizar en las siguientes reglas:

- Las reglas generales se aplican a estos procedimientos especiales en todo lo que no sea derogado por las normas especiales o resulte incompatible con los principios de los sistemas procesales reformados, como la oralidad, concentración, actuación de oficio, etc. (artículos 52 del Código Procesal Penal, 27 de la ley 19.968 y 432 del Código del Trabajo).
- Las causas, entendidas como el conjunto de actuaciones que componen el proceso judicial, deben estar contenidas en una base de datos del tribunal (artículos 25 n° 4 del Código Orgánico de Tribunales referido a los Juzgados de Garantía y Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, 2° n° 4 de la ley 19.968 y 418 del Código del Trabajo).
- Los actos del proceso se pueden registrar por el tribunal en cualquier medio apto para producir fe, tratándose de las audiencias ello incluye el registro fonográfico, filmográfico o digital (artículos 39 y 41 del Código Procesal Penal, 10 de la ley 19.968 referido sólo a las actuaciones orales y 425 y 433 del Código del Trabajo).
- Las resoluciones del tribunal pueden ser comunicadas a las partes por medios que el tribunal estime eficaces, si las partes lo solicitan (artículos 31 del Código Procesal Penal, 23 inciso final de la ley 19.968 y 442 del Código del Trabajo).

Adicionalmente hay algunas normas que se aplican a sólo un sistema de reforma:

- Los tribunales con competencia penal y el Ministerio Público pueden remitirse comunicaciones o requerimientos entre sí y a otras autoridades por cualquier medio idóneo (artículo 21 del Código Procesal Penal).
- El Ministerio Público puede utilizar cualquier medio idóneo para comunicar sus actuaciones a quienes corresponda, pero será de su cargo acreditar la efectividad de la comunicación (artículos 22 y 23 del Código Procesal Penal).
- Los actos del proceso penal contenidos en la base de datos siempre pueden ser consultados directamente por los intervinientes y, eventualmente, por terceros (artículo 44 del Código Procesal Penal).
- En materia penal, las resoluciones dictadas en audiencia se entienden firmadas por sus autores con el mérito del registro. Las dictadas fuera de audiencia deben ser *“suscritas por el juez o por todos los miembros del tribunal que las dictare”* (Artículo 37 del Código Procesal Penal).
- En materia laboral, todas las actuaciones del proceso, incluidas aquellas no presenciales de las partes y terceros (como los escritos o informes) pueden ser realizadas y transmitidas al tribunal por medios electrónicos u otro que el tribunal determine (artículo 442 del Código del Trabajo).

De las normas anteriores se puede deducir que la existencia de un repositorio digital de los actos del proceso es legalmente obligatorio, pero el acceso de todas las partes y terceros al mismo en forma directa sólo está garantizado legalmente en el proceso penal, en los demás casos el tribunal está autorizado a restringir el acceso a la información canalizándola a través de su ministro de fe.

La ley permite la notificación de resoluciones por medios telemáticos siempre que la parte lo autorice, en consecuencia no permite al tribunal forzar la notificación electrónica. No se especifica el nivel de seguridad que debe tener tal comunicación. Se establecen reglas de auditabilidad de la transmisión de datos sólo para el caso del Ministerio Público.

En cuanto a la certificación de la autoría de las resoluciones, la ley se basta con el registro de audio en las audiencias, en tanto que para las resoluciones dictadas fuera de audiencia alude a cualquier medio apto (salvo en materia penal, caso en el cual la ley exige que los jueces “suscriban”, lo que hace aplicables las reglas de firma electrónica de que se trató precedentemente), con lo cual no especifica un nivel de seguridad específica.

En relación con la transmisión electrónica de los actos de las partes y/o terceros, esta aparece autorizada sólo en el Código del Trabajo, por lo que en los demás casos rige la regla que obliga a presentar las actuaciones por intermedio del ministro de fe del tribunal.

c. Estructura organizacional

La estructura administrativa dice relación con los modos en que se departamentaliza el trabajo y la forma en que cada una de las secciones se relaciona ente sí. Visualmente se expresa a través de un organigrama, vale decir, el diseño de los órganos que integran la institución.

En particular, tratándose de los tribunales, vale la pena hacer un foco más profundo en el modo en que se coordinan, juntan y/o separan las actividades propiamente jurisdiccionales de aquellas de apoyo administrativo, los énfasis en la dirección del equipo de apoyo administrativo y la dirección del trabajo propiamente jurisdiccional.

La estructura organizativa tradicional de los tribunales chilenos facilitaba la delegación del trabajo propiamente jurisdiccional⁸⁶, excluía la posibilidad de una dirección profesionalizada y dificultaba el control del trabajo⁸⁷. Esta situación afectaba tanto a los tribunales especializados (Juzgados del Crimen, Laborales, de Menores y Civiles) como a aquellos de competencia común (Juzgados de Letras)⁸⁸.

⁸⁶ Sobre la escrituración de los procesos judiciales y la posibilidad de delegar funciones jurisdiccionales en empleados laicos, véase (Binder, y otros, 2005).

⁸⁷ Acerca de la implementación de un mecanismo de administración profesional en los tribunales de reforma procesal, véase (Gestión en un sistema de Justicia Criminal. La experiencia de la reforma procesal penal en Chile, 2005).

⁸⁸ Para una revisión más completa de la situación de los tribunales chilenos antes del inicio de las reformas procesales, véase (Vargas Viancos, y otros, 1995).

La reforma procesal, por su parte, ha establecido una nueva estructura administrativa, tanto para los nuevos Juzgados especializados (de Garantía, de Juicio Oral en lo Penal, de Familia, de Letras del Trabajo y de Cobranza Laboral y Previsional) como para algunos de los que tienen competencia común establecidos en el artículo 27 bis del Código Orgánico de Tribunales (categoría conocida actualmente como “tribunales bicéfalos”⁸⁹, constituida por 14 Juzgados de Letras con competencia común⁹⁰).

En consecuencia, el actual concierto de tribunales de primera instancia responde a la siguiente figura:

	Estructura reformada	Estructura tradicional
Especializados	Garantía, Juicio Oral en lo Penal, Familia, Letras del Trabajo, Cobranza Laboral y Previsional	Civiles, del Crimen
No especializados	Art. 27 bis del Código Orgánico de Tribunales	De Letras con competencia común

⁸⁹ El inciso segundo del artículo 27 del Código Orgánico de Tribunales establece que “Los juzgados de letras estarán conformados por **uno o más jueces** con competencia en un mismo territorio jurisdiccional; sin embargo, actuarán y resolverán unipersonalmente los asuntos sometidos a su conocimiento”, en tanto que el artículo 27 bis del mismo cuerpo legal dispone que “Los juzgados de letras con competencia común **integrados por dos jueces**, tendrán la siguiente planta de personal: un administrador, un jefe de unidad, dos administrativos jefe, cinco administrativos 1º, dos administrativos 2º, un administrativo 3º, tres ayudantes de servicios y un auxiliar”.

⁹⁰ Se trata de los tribunales de letras de Los Vilos, La Unión, Chañaral, Pozo Almonte, Aysén, Taltal, San Carlos, Villarrica, Mariquina, La Ligua, Villa Alemana, Calera, Colina y Constitución.

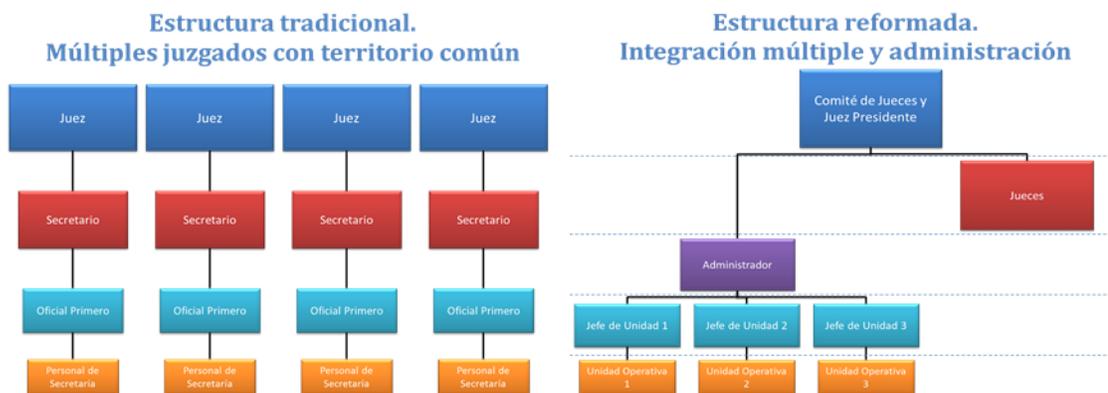
Antes de entrar de lleno en la regulación legal de la estructura de los nuevos tribunales, vale la pena confrontar las particularidades que esta significa en relación con la antigua estructura legal.

Al respecto se puede afirmar que las novedades se concentran en torno a los siguientes puntos:

- La existencia de un Juez Presidente y un Comité, como órganos separados del conjunto de jueces que trabajan ejerciendo la jurisdicción, permite separar la dirección superior del tribunal respecto del trabajo jurisdiccional (en los tribunales que no tienen administrador profesional ambos roles se confunden necesariamente).
- La subrogación del Juez está circunscrita a otros jueces, de modo que nunca afecta a la dirección del equipo de apoyo administrativo (en el esquema anterior a la reforma ante la ausencia del Juez, el rol es asumido por el jefe del área administrativa: el Secretario).
- El jefe directo del equipo de apoyo administrativo es un profesional de la gestión y su subrogante directo también (anteriormente era un abogado con perfil de Juez, subrogado por el Oficial Primero, un funcionario sin requerimientos profesionales).
- El administrador cuenta con jefaturas intermedias que le permiten concentrar su atención en focos más estratégicos, dejando los de carácter operativo a las citadas jefaturas (en los tribunales no reformados

no hay jefaturas intermedias formales entre el Secretario y el personal de la Secretaría, eventualmente el rol lo podía asumir el Oficial Primero en forma única).

Los organigramas siguientes grafican las diferencias precedentemente anotadas:



Es claro que la nueva estructura afronta con mayor eficiencia la carga de trabajo de los Jueces al permitir que todos ellos estén permanentemente disponibles para el trabajo jurisdiccional, en contraste con el esquema anterior en que el Secretario (abogado con perfil de Juez) era llamado a ejercer la jurisdicción sólo en ausencia del Juez. Igualmente, la situación del equipo de apoyo administrativo queda fortalecida al no tener un jefe cuya presencia queda supeditada a la eventual necesidad de subrogar a los jueces. A ello se suma un perfil profesional orientado a la gestión de asuntos administrativos y la dotación de jefaturas intermedias igualmente profesionalizadas.

Con todo, el paso del tiempo fue dejando al descubierto algunos aspectos derivados del nuevo diseño organizacional que no tienen una respuesta explícita en el texto legal. Ellos son:

- El modo en que se relaciona el personal de apoyo administrativo con los Jueces, particularmente con aquellos que no forman parte del Comité de Jueces.
- La dirección u organización del trabajo de los Jueces y, principalmente, la organización de la agenda desde un punto de vista global.
- Directamente vinculado a lo anterior, resulta sensible la cantidad de tiempo que los Jueces del Comité y particularmente el Juez Presidente sustraen de su propio trabajo jurisdiccional por participar en la dirección y/o supervisión de asuntos administrativos. Dependiendo de cómo se responda a la pregunta anterior, esta cantidad de tiempo será mayor o menor.

Más adelante se mostrará el modo en que el sistema judicial dio respuesta a las tres cuestiones apuntadas.

d. Mecanismos de control de gestión

En la primera parte se explicó que el control de gestión consiste en la obtención de información relacionada con aspectos del proceso que lleva a cabo la institución. Se adelantó una clasificación del tipo de controles que

existen en uso hoy en día y los distintos modos en que se puede utilizar la información obtenida (indicadores).

El sistema judicial chileno contiene algunas normas legales relacionadas con esta actividad. Por una parte hay un antiguo catálogo de reglas relacionadas con lo que se podría clasificar como control vertical a propósito de la institución de las visitas. Por otra, hay una utilización más moderna de los mecanismos de incentivos asociados al cumplimiento de ciertas metas verificadas a través de indicadores de gestión, se trata de las denominadas “metas de gestión”.

A ambos aspectos están destinados los siguientes parágrafos.

i. Visitas

Esta modalidad de control de gestión está presente en el Poder Judicial desde antiguo y perdura hasta nuestros días, encontrándose actualmente la institución regulada en los artículos 553 a 585 bis del Código Orgánico de Tribunales.

Como se adelantó, el mecanismo está estructurado sobre la base de controles verticales: las Secretarías de los Tribunales son visitadas por los respectivos Jueces de Letras, los tribunales de primer grado son visitados por un Ministro de Corte de Apelaciones, cada Corte de Apelaciones y su jurisdicción es visitada por un Ministro de la Corte Suprema.

A objeto de dotar al visitador de la información que le permita cumplir su rol, la ley prevé un conjunto de reportes periódicos que los órganos controlados deben emitir⁹¹. Adicionalmente existen un cúmulo de registros que se deben mantener en forma obligatoria (libro de ingresos, libro de Actas de Remate, libro de cuenta corriente, etc.), a los que la cultura judicial ha ido adicionando un sinnúmero de libros adicionales que se extienden hacia todo lo que la imaginación humana pueda proponer (libro de oficios, libro de audiencias concedidas a las partes, libro de llamadas telefónicas desde el Tribunal superior, etc.).

Más adelante se mostrarán los modos concretos en que el Poder Judicial hace uso de estas herramientas legales.

⁹¹ “**Art. 24.**- Al juez presidente del comité de jueces le corresponderá velar por el adecuado funcionamiento del juzgado o tribunal.

En el cumplimiento de esta función, tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

(...)

d) Elaborar anualmente una cuenta de la gestión jurisdiccional del juzgado (...);

“**Art. 586.** Los jueces de letras son obligados a remitir a la respectiva Corte de Apelaciones:

1° Cada dos meses, una copia de las actas de visita que levanten con arreglo a lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 564;

2° El último día hábil de cada semana una copia del acta de la visita que practiquen en los lugares de detención con arreglo a lo dispuesto por el artículo 567;

3° Cada dos meses, una lista de las causas criminales pendientes en sus juzgados, indicando el estado en que se halla cada causa y los motivos del retardo o paralización que alguna de ellas sufiere, y

4° Cada mes, una lista de las causas civiles y criminales falladas en el mismo mes y de todas las que se encuentren en estado de sentencia, con indicación de las fechas respectivas.

En el caso de los juzgados de garantía, el juez presidente del comité de jueces enviará los documentos a que se refieren los números 2° y 4°, con indicación del juez antes mencionado que se encontrare a cargo de la actuación o resolución respectiva.”

ii. Metas de gestión

Desde el año 1998, todo el personal del Poder Judicial está afecto a un mecanismo de incentivos económicos asociados a la obtención de determinados logros relacionados con la mejora de la calidad del servicio prestado (de un modo similar al resto de la Administración Pública, lo que indica una mirada común, reafirmado la idea de que la Justicia tiene un componente de servicio público). Son conocidos como “bonos de gestión” y corresponden al cumplimiento de las denominadas “Metas de Eficiencia Institucional” y “Metas de Desempeño Colectivo”. Actualmente son regidas por la ley n° 19.531 y las modificaciones introducidas por la ley n° 20.224.

El funcionamiento de estos mecanismos de incentivos supone la definición de mejoras verificables y cuantificables, establecidas en un procedimiento participativo. Dicho procedimiento incluye la posibilidad de que las asociaciones gremiales y los distintos tipos de tribunales puedan proponer o comentar las metas específicas que se establecerán para cada período. Las metas se re-diseñan anualmente y son definidas en última instancia por un consejo integrado por autoridades del Poder Judicial y el Ministerio de Hacienda (denominado “Comisión Resolutiva Interinstitucional”).

En el presente, y tras varios años de vigencia del mecanismo, la idea de identificar áreas de mejora, definir medios de verificación y establecer niveles

deseados ya se encuentra bastante asentada en los niveles directivos del Poder Judicial.

Las metas establecidas hasta la fecha han abarcado diversos aspectos del trabajo de los tribunales: la atención de los usuarios, la capacitación del personal, la imagen del Poder Judicial y la tramitación de las causas. Con todo, la existencia de metas asociadas al trabajo jurisdiccional es susceptible de crítica desde diversas perspectivas:

Primera crítica: Metas “pre-cumplidas”

Los procesos participativos de selección de metas para los efectos de obtención de incentivos económicos están sujetos inevitablemente al riesgo de que la meta propuesta por el órgano de cuyo desempeño se trata sea poco ambiciosa, lo que le asegurará la obtención del incentivo “a todo evento”. Esto es dañino para la institución porque significará haber destinado recursos (el incentivo) sin obtener el beneficio perseguido

Por otra parte, la participación del órgano en el proceso de diseño permite obtener la dosis de realismo necesaria para que la meta de gestión no adolezca del defecto opuesto: la imposibilidad de su obtención, caso en el cual los empleados del órgano no invertirán energía en el cumplimiento del objetivo. Esto último es tan lesivo para la institución como una meta poco ambiciosa.

Habitualmente se evita incurrir en el defecto aquí descrito por la vía de la revisión de las metas por una entidad mixta, formada por representantes del órgano y de otras instituciones que tengan desinterés respecto del incentivo e interés en el cumplimiento de los objetivos de gestión. Este trabajo conjunto sólo será eficaz en la medida que la institución externa esté suficientemente compenetrada del trabajo del órgano objeto del incentivo, lo que incluye sus condiciones de funcionamiento (infraestructura física y tecnológica, niveles de capacitación del personal, nivel de remuneraciones, limitaciones legales, etc.) así como los verdaderos resultados de la gestión, previo a la aplicación del incentivo⁹².

Segunda crítica: Eficiencia versus justicia

Las condiciones de desarrollo del trabajo jurisdiccional determinan una frontera relacionada con la capacidad máxima de rendimiento de sus órganos. La generación de un nivel de exigencia que supere esa frontera a pretexto de maximizar la eficiencia o la eficacia pone en riesgo otros atributos como la justicia del contenido de las decisiones jurisdiccionales o la juridicidad de la tramitación de los procesos.

Así, los tribunales que son objeto de incentivos para dar término a sus procesos dentro de ciertos plazos podrían darles una tramitación incompleta para cumplir el objetivo y asegurar la obtención del incentivo. Sin embargo, un

⁹² Sobre este punto, véase (Cordero, 2007).

tribunal no debiese incurrir en el riesgo de exponerse a la aplicación de medidas disciplinarias que afecten la carrera funcionaria de sus jueces si la meta se puede obtener sin necesidad de recurrir a medidas de ese carácter. Por ello, el riesgo se transforma en real sólo en los casos en que la meta está por encima de la capacidad real de trabajo del tribunal.

Este aspecto fue discutido ampliamente a propósito de metas de gestión que imponían el deber de tener niveles equivalentes de ingreso y término de causas a los Juzgados del Crimen, en circunstancias que los niveles de ingreso de algunos de ellos no eran razonablemente abordables por un tribunal unipersonal, como eran los citados. La discusión se ha reactivado en estos días a propósito de una meta de desempeño colectivo que exige a los Tribunales de Familia terminar un 85% de sus causas en no más de 90 días⁹³.

3. IMPLEMENTACIÓN EN AUTOS ACORDADOS

El Poder Judicial chileno ha visto movimientos o ajustes organizativos orientados a la gestión del trabajo en forma de reglas impuestas por los distintos niveles de autoridad del gobierno judicial y en forma de prácticas desarrolladas a nivel doméstico. En el presente apartado se trata de las primeras.

⁹³ En particular, este último punto fue denunciado en reiteradas ocasiones ante la Comisión de Familia y Adulto Mayor de la Cámara de Diputados, constituida en comisión investigadora especial en relación con la situación de vulneración de menores de edad en régimen de internación bajo dependencia de instituciones del SENAME o supervisadas por esta última institución. Al respecto se pueden citar las participaciones de la abogada Paulina Gómez Barbosa, disponibles en el sitio web de la Cámara de diputados www.camara.cl.

La observación cronológica de las sucesivas directrices impartidas permite notar cómo el cumplimiento de las primeras de ellas, aun no siendo pleno, permite avanzar hacia otras más ambiciosas y complejas. Así, en un estadio inicial sólo existían reglas legales relacionadas con una nueva estructura administrativa y el control jerárquico, luego se comienzan a usar indicadores, se avanza en un proceso de estandarización de funciones, se asientan las bases del nuevo orden de competencias administrativas para finalmente apuntar a la utilización de la planificación estratégica a través de la identificación de objetivos, metas y responsables, lo cual demuestra un nivel de sofisticación y evolución mayor.

a. Herramientas de control de gestión

Como se indicó en la primera parte del presente estudio, el control de gestión es, por definición, la actividad desarrollada por un órgano a través del cual se verifica de manera más o menos específica el cumplimiento de ciertos estándares de calidad en el desarrollo de las tareas de otro órgano.

En una sección anterior se mostró el rol que cabe a la figura del Ministro Visitador como ejecutor de un rol de control de gestión. Materialmente, el visitador cumple su rol a través de informes periódicos que la ley le exige evacuar. En ellos, el visitador debe dar cuenta de los aspectos revisados y las observaciones que ellos les merezcan.

Tradicionalmente dichos informes han incluido la revisión de la totalidad de registros o libros del órgano visitado dando cuenta de la cantidad de actividades detectadas sobre la base del número del primer y último registro del período, junto con las anomalías que se detectasen y medidas de corrección dispuestas⁹⁴. Adicionalmente el visitador podía inspeccionar los aspectos que estimase pertinentes (estado de las dependencias del tribunal, calidad de la atención al público, existencia de especies custodiadas en bodegas, etc.). Finalmente, los informes de visitas suelen terminar con un conjunto de conclusiones, sugerencias, instrucciones, felicitaciones, etc.

Dicho esquema sigue aplicándose en las visitas practicadas a juzgados de letras que no han sido objeto del proceso de reforma procesal. En los tribunales nuevos, en cambio, la existencia de registros electrónicos seguros impide la producción de anomalías en la correlatividad de las anotaciones (datos faltantes, datos duplicados, etc.) y permite obtener toda la información en

⁹⁴ A modo de ejemplo se transcribe un párrafo de la visita practicada por el Ministro Sr. Blanco al Primer Juzgado de Letras de Melipilla durante septiembre de 2012, obtenida del sitio web del Poder Judicial (www.pjud.cl):

“LIBRO DE CONTROL DE CONTRAÓRDENES DE DETENCION.

La primera contraorden registrada lleva el N° 175001, de fecha 26 de octubre de 2011, en causa rol 22.329-1 por giro doloso de cheques, enviada a carabineros, imputado María Adriana Galarce Claro; la última contraorden registrada lleva el N° 175056, de fecha 18 de agosto de 2012, en causa rol 21.934-B, por robo con fuerza, enviada a carabineros, imputado Manuel Antonio Tapia Córdoba.

Los folios de contraórdenes se utilizan correlativamente; no obstante lo anterior, se detectaron 2 folios en blanco, correspondiente a los números 175050 y 175052.

OBSERVACIÓN: La señora Magistrado deberá realizar las averiguaciones en sede administrativa, para saber las razones de la no utilización de dos formularios en forma correlativa; de la misma manera se ordena a la señora Secretaria que inutilice los formularios referidos y se deje constancia en el libro respectivo tachando los espacios en blanco. Durante el período sujeto a revisión se han emitido 39 contraórdenes de detención.”

forma automática, lo que permite que el trabajo del visitador se concentre en el análisis de la información, más que en la obtención de la misma. Por otra parte, la profesionalización de la dirección administrativa de los nuevos tribunales permite elevar los estándares de exigencia en términos organizativos y de resultados.

No obstante lo anterior, la labor de control sigue estando a cargo de jueces o Ministros que no tienen una formación específicamente dirigida para una actividad contralora, más propia de los auditores. A efectos de remediar tal carencia y facilitar el trabajo de los visitadores el Poder Judicial ha diseñado dos baterías de herramientas de apoyo:

- Pautas de evaluación pre-diseñadas, las cuales establecen aspectos que se deben revisar, sugieren modos de revisión y fijan estándares de rendimiento de las variables a medir, a efectos de facilitar la evaluación del desempeño⁹⁵;

⁹⁵ Por contraposición al informe citado precedentemente, se extracta a continuación una parte del informe de visita practicado en el año 2013 a un tribunal de reforma procesal (10° Juzgado de Garantía de Santiago) utilizando el formato fijado por la Corte Suprema. En él se puede observar cómo el texto en sí mismo es una guía de apoyo para el control. Cada sección contiene una “**descripción**” que muestra al visitador el sentido de la información proporcionada, un párrafo de “**estadística**” que contiene los datos concretos del tribunal y un estándar de comparación y una “**propuesta**” en la cual se le muestra cómo podrían ser usados los resultados de la comparación. Claramente el uso de esta cartilla está orientado a la comparación con estándares:

VISITA MINISTRO SEÑOR ROBERTO CONTRERAS OLIVARES EN EL 10° JUZGADO DE GARANTÍA DE SANTIAGO

(...)

Solicitudes

1. *Ingreso de causas por año*

Descripción

- Formatos de informes de gestión, que establecen un cúmulo de antecedentes (adicionales a los que contempla la ley) que deben ser reportados periódicamente por el tribunal respectivo, los cuales servirán de pauta para el control que el visitador debiere llevar a cabo⁹⁶.

Se puede afirmar que el Poder Judicial está avanzando hacia la estandarización de indicadores a través de los cuales los respectivos órganos responsables del control de la gestión pueden evaluar en forma homogénea a

El ingreso de causas se contabilizó excluyendo los exhortos. El estándar de ingreso de causas por juez es de 1600 causas al año para Juzgados de Garantía, 922 causas al año para Juzgados de Familia y 280 causas al año para Juzgados de Letras del Trabajo, lo que permite tener una referencia de cuántos jueces son necesarios para operar el tribunal.

Estadística

	Año Anterior	Año actual	Proyectado año actual	Jueces requeridos
Tribunal	6.543	2.982	5.134	3,20
Estándar	6.344	3.272	5633	3,50

Propuesta

Se propone realizar una comparación entre la cantidad actual de jueces que posee el tribunal y compararlo con los jueces requeridos.

(...)

Audiencias

5. Total de audiencias efectivamente realizadas en el año actual correspondiente a causas ingresadas en el año actual y años anteriores

Descripción

Este indicador considera todas las audiencias que tienen el estado de realizada en el sistema informático, menos aquellas en que aun teniendo ese estado, solamente se ha fijado día y hora de audiencia.

Estadística

	Causas Ing. Años anteriores	Causas Ing. Años actual	Composición año actual
Tribunal	1.158	3.373	74%
Estándar	1.174	3.298	74%

Propuesta

Siendo frecuente que los tribunales, para evitar registrar suspensiones de audiencias, las efectúen e ingresen solo el hito informático “se fija día y hora”, con este indicador se pretende detectar esa situación.”

⁹⁶ Los formatos de informe de gestión fueron diseñados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial y establecidos como obligatorios por la Corte Suprema (el texto de la resolución declara que “se **aprueba** el formato estándar”) mediante resolución dictada en el expediente administrativo n° 470-2011.

los tribunales correspondientes. La cultura judicial está acercándose paulatinamente a la obtención de este resultado en la medida que la cultura de los responsables de controlar va interiorizando estos conceptos con sus respectivos objetivos de fondo.

b. Diseño de indicadores y definición de metas

Como se indicó en el número precedente, el control de gestión, así como la planificación estratégica y otras herramientas relacionadas con la administración y gestión, suponen la existencia de indicadores y metas, conceptos íntimamente relacionados a la idea de “objetivos de gestión”.

Así, si el *objetivo de gestión* es la capacitación del personal respecto de la Reforma Procesal Civil, un *indicador* puede ser el porcentaje de empleados que aprueban un curso determinado sobre la materia y, por su parte, una *meta* puede ser que el 75% de los empleados lo apruebe.

En relación con este punto, el Poder Judicial chileno ha desarrollado una plataforma de medición adicional de la gestión en forma paralela aquella caracterizada por la atribución de incentivos económicos, se trata del “Índice de calidad de la justicia *iPJUD*”, desarrollado a principios del año 2012 como un conjunto de mediciones orientadas a la cuantificación objetiva de la satisfacción de un grupo de valores representativos de la calidad (en la línea de los estándares citados en una sección anterior, como los de Rovaniemi o aquellos

propuestos por el NCSC norteamericano)⁹⁷. Los componentes principales del indicador son los siguientes:

- Acceso a la justicia.
- Fortalecimiento institucional.
- Eficiencia, eficacia y efectividad.
- Ejecución de la sentencia.
- Transparencia y difusión.
- Procedimientos y garantías.
- Percepción y participación.
- Derechos de las personas y sustentabilidad.

Cada uno de estos componentes tiene una ponderación dentro del indicador global, sin perjuicio de que puede ser apreciado en forma individual a través de todos los grupos de mediciones que lo integran⁹⁸.

En febrero de 2012 el Poder Judicial publicó los resultados de la primera medición del índice de calidad⁹⁹, el que arrojó un 71,23% de satisfacción de los respectivos componentes. Los resultados se pueden observar desagregados por Corte de Apelaciones, por componente, por grupo y por indicador

⁹⁷ (CAPJ, Departamento de Desarrollo Institucional, 2012).

⁹⁸ Por ejemplo, el componente “Acceso a la justicia” está integrado por los grupos [derecho a la defensa], [mitigación de costas], [atención de público] y [procedimientos públicos].

⁹⁹ (CAPJ, Departamento de Desarrollo Institucional, 2014).

específico, pero no se indica la metodología de medición de cada uno de ellos, por lo que los resultados aún no son verificables.

No obstante no estar publicada la metodología de cálculo de cada indicador, se trata del indicador más evolucionado en el concierto sudamericano. En el resto del mundo, resultan comparables sólo los esfuerzos llevados a cabo por CEPEJ con los datos de los países de los estados miembros del Consejo de Europa, respecto de los cuales se han llevado a cabo ya 4 mediciones bianuales, cuyos resultados son públicos¹⁰⁰. En el mismo sentido ha trabajado el Consorcio para la Excelencia de los tribunales, con la salvedad de que, estando orientado a la auto-asistencia de los estados partícipes, no realiza mediciones públicas.

c. Normalización y estandarización

Con el inicio, en el año 2000, del funcionamiento de la Reforma Procesal Penal en las regiones de Coquimbo y La Araucanía se hizo necesario decidir una serie de aspectos no previstos en la ley que tenían alto impacto en el tipo de servicio que impartirían los nuevos tribunales, dependiendo de cómo se resolviesen. Dichos aspectos decían relación con la coordinación de las facultades de los jueces y las de los jefes de la recién nacida área administrativa (Administrador y Jefes de Unidad), el modo de organizar el trabajo de programación de las audiencias, la dependencia del personal que se

¹⁰⁰ (CEPEJ, 2006), (CEPEJ, 2008), (CEPEJ, 2010) y (CEPEJ, 2012).

desempeñaba apoyando directamente a los jueces, el valor de los registros electrónicos, etc.

La existencia de soluciones diversas para problemas similares y su incidencia en el principio de igual acceso a la justicia, así como la necesidad de maximizar la capacidad de trabajo con los recursos disponibles (en un contexto en que algunos tribunales denunciaban sobrecarga y otros mostraban holgura) justificó que la Corte Suprema hiciera uso de las facultades llamadas “económicas”, previstas tanto en la Constitución Política como en la ley. En una primera etapa la Corte Suprema propuso a los Tribunales unos textos que denominó “Manuales de Procedimiento”, los cuales contenían modos de resolver los problemas detectados.

La experiencia demostró que los tribunales consideraron a esos documentos como “buenas prácticas” que la autoridad sugería, sin carácter obligatorio, con lo cual la heterogeneidad de soluciones organizativas y de resultados en la gestión se mantuvo¹⁰¹. Ante tal situación se optó por darle un mayor grado de obligatoriedad a las soluciones organizativas que se estaban diseñando desde el Supremo Tribunal, comenzando un período en que se dictaron Autos acordados, suscritos por todos los Ministros de la Corte Suprema bajo el formato de Actas, cuya obligatoriedad no podía ser desconocida por

¹⁰¹ “Los referidos Manuales no fueron completamente adoptados por los Juzgados pues eran visualizados solo como recomendaciones para la optimización de la gestión al interior de los tribunales”. (Muñoz Gajardo, 2008), disponible en <http://es.scribd.com/doc/9591857/Presentacion-Sergio-Munoz3>.

ningún miembro del Poder Judicial. Se puede considerar al Acta 91-2007 como el texto que mejor representa este proceso de unificación de los aspectos más básicos de la organización administrativa.

A continuación se describen las principales características de ambos tipos de reglamentación.

i. Manuales de procedimiento

Entre mayo de 2005 y julio de 2006 la Excelentísima Corte Suprema dio su aprobación a tres Manuales de Procedimiento¹⁰² preparados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial destinados al funcionamiento de los Juzgados de Garantía, los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal y los Juzgados de Familia.

En ellos se reglamentó profusamente una serie de aspectos relacionados con la estructura organizativa, la separación de las funciones administrativa y jurisdiccional, criterios de agendamiento de audiencias, etc.

Los criterios establecidos en los Manuales se pueden resumir del siguiente modo:

¹⁰² (CAPJ, 2005), (CAPJ, 2006) y (Corte Suprema de Chile, 2006).

Criterio 1: la eficiencia es un principio que rige el trabajo de los Tribunales¹⁰³.

Tal como se indicó en la primera parte, el legislador ha previsto la eficiencia para la Administración del Estado, excluyendo explícitamente al Poder Judicial y dejando tal principio relegado a una obligatoriedad de carácter incipiente. Los Manuales de Procedimiento, en cambio, establecen la eficiencia al mismo nivel que los principios de legalidad, responsabilidad y eficacia. En consecuencia, los Manuales de Procedimientos indican a los funcionarios judiciales la conducta de eficiencia, lo que debiese traducirse en la obtención del mayor provecho posible con los recursos disponibles.

Al respecto, vale la pena destacar que tal como la infraestructura, el personal administrativo y los medios materiales y tecnológicos constituyen recursos con que cuenta el tribunal, el tiempo disponible de los jueces también lo es. Por esta última consideración los Manuales de Procedimiento enfocan el horario de trabajo de los magistrados desde una perspectiva diversa de la tradicional¹⁰⁴, estableciendo un horario diario fijo y una cantidad de horas por semana, respecto de las cuales (por aplicación del principio de eficiencia) se debe obtener el mayor provecho posible.

¹⁰³ Punto 2 del Manual de Procedimientos de los Juzgados de Garantía; punto 3 del manual de los tribunales de Juicio Oral en lo Penal; y punto 2 de aquel de los tribunales de Familia.

¹⁰⁴ El Art. 312 del Código Orgánico de Tribunales impone la obligatoriedad de permanecer al menos cuatro horas diarias en la sala de su despacho, esta regla rige aun el horario de trabajo de los Jueces Civiles y de Letras que no tramitan expedientes en forma electrónica.

Criterio 2, gestión de la información¹⁰⁵.

La existencia de información confiable y completa constituye una base insustituible para un ejercicio óptimo de la dirección administrativa, el control de la gestión, la transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía y la correcta atención de los usuarios particulares e institucionales. Al efecto, los Manuales de Procedimiento imponen a la Corporación Administrativa el deber de diseñar e implementar sistemas informáticos que reúnan en una única base de datos el máximo posible de información respecto de la actividad jurisdiccional (comenzando, por cierto, con la tramitación digital de los procesos). Los manuales suponen, por lo tanto, la existencia de un sistema lo más cercano posible a un *case management system*. En consecuencia, los Manuales indican la desaparición de registros paralelos, prohíben la utilización de reportes obtenidos con información no obtenida de los respectivos sistemas informáticos y sostienen la exclusividad del expediente digital.

Criterio 3, estandarización de procesos.

Es el criterio conforme al cual todas las tareas equivalentes se debiesen llevar a cabo en forma análoga, siguiendo un curso racional prediseñado y validado por la autoridad correspondiente. Esta forma de actuar facilita la capacitación del personal, su reemplazo ante las situaciones de ausencias imprevistas, el control de gestión mediante la fijación de indicadores, etc. Así entendida, la estandarización de procesos está implícita en la existencia de un

¹⁰⁵ Punto 4 de los tres manuales citados.

Manual de Procedimientos, por cuanto establece “EL” modo de llevar a cabo cada tarea. De tal suerte, señalar este punto como un criterio adicional pareciera innecesario.

Sin embargo, la larga pervivencia de una cultura de “feudos” en los respectivos tribunales unipersonales, conforme a la cual cada juzgado imponía prácticas distintas a los usuarios del sistema de justicia significaba en los hechos una alteración del principio constitucional de igualdad, además de la mayor dificultad para efectos de capacitación, reemplazos, medición, etc. Por lo dicho, la estandarización es un criterio adicional aportado por los Manuales, aun cuando no esté expresado explícitamente en ellos.

Criterio 4, no-radicación de Jueces¹⁰⁶.

Con el inicio del funcionamiento de los Tribunales reformados, inicialmente en los Juzgados de Garantía y luego en los de Familia, se observó una práctica conforme a la cual todo asunto que diere lugar a más de una audiencia debía ser conocido, en lo sucesivo, por el mismo juez que lo examinó en la primera audiencia. Se producía, de esa manera, una suerte de “*radicación*”, no desde la perspectiva del tribunal, sino de la persona del juez

Desde el punto de vista de la gestión del tiempo de los jueces y la programación de audiencias, esta circunstancia constituía una disminución en la disponibilidad de fechas para agendar, pues para dichas causas sólo era

¹⁰⁶ Punto 8 de los tres manuales citados.

posible hacerlo en los espacios disponibles del juez “radicado”, no pudiéndose programar la audiencia en la agenda de los otros jueces del mismo tribunal, aun cuando ofrecieren fechas más tempranas. Teniendo en consideración el perjuicio para la celeridad con que se debía proceder al conocimiento de los asuntos, el Manual de Procedimientos de Juzgados de Garantía indica la negación de la fijación del juez como regla general, aceptándose tal alternativa sólo para los casos en que un magistrado pidiese formalmente la exclusividad o preferencia para dirigir las futuras audiencias de un mismo asunto, debiendo justificar su solicitud. El Manual de Procedimiento de los Juzgados de Familia es más categórico y no contempla la posibilidad de la petición excepcional de un magistrado. Adicionalmente sienta las bases de un mecanismo de responsabilidad administrativa para los jueces que se excusaren o negaren a dirigir una audiencia programada de acuerdo a los criterios generales y objetivos de programación de audiencias.

Criterio 5, racionalización del agendamiento de audiencias¹⁰⁷.

En un esquema de justicia oral, sin mediación para el conocimiento de los medios probatorios, el tiempo que los jueces destinan a la dirección de audiencias es mucho mayor que el destinado a la dictación de resoluciones de “despacho” o la redacción de las sentencias. Constituyen, por lo tanto, la parte más relevante de su trabajo. Por otra parte, las audiencias son la oportunidad

¹⁰⁷ Punto 9 del Manual de Procedimientos de los Juzgados de Garantía; punto 10 del manual de los tribunales de Juicio Oral en lo Penal; y punto 9 de aquel de los tribunales de Familia.

en que los usuarios del sistema de justicia interactúan directamente con la autoridad jurisdiccional y en consecuencia son por antonomasia el momento de encuentro entre la judicatura y la ciudadanía a la que sirve.

Desde esa óptica, el modo en que se organiza el tiempo que los jueces destinan a la dirección de audiencias es de la mayor relevancia. A tal efecto los Manuales de Procedimiento abordan dos cuestiones centrales: (1) los criterios conforme a los cuales se fija la fecha y se prevé la duración de las audiencias y (2) los roles que corresponden en esa labor a los distintos actores del Tribunal.

En términos sucintos, los Manuales de Procedimiento indican que el respectivo Comité de Jueces debe fijar los criterios de programación de audiencias tal como se establece en el artículo 15 del Código Orgánico de Tribunales, pero la ejecución de los mismos debe corresponder al Administrador del Tribunal, quien puede llevarlo a cabo en forma directa o delegando la función en otro funcionario. Resulta interesante destacar que los Manuales impiden a los Jueces objetar un agendamiento particular, salvo en razón de que este no respete los criterios fijados en el acuerdo General y Objetivo.

Criterio 6, eficacia en la realización de audiencias¹⁰⁸.

A diferencia de las Cortes de Apelaciones, los tribunales de reforma procesal programan sus audiencias fijando fecha y hora, excluyéndose la posibilidad de que una audiencia no se verifique por “falta de tiempo”. Lo

¹⁰⁸ Mismos puntos citados en la nota 107.

anterior implica que cada vez que una audiencia programada no se lleva a efecto se está desperdiciando un conjunto de recursos humanos y materiales que estaban destinados a la resolución de un conflicto jurídico. La suspensión de audiencias, en consecuencia, lesiona el principio de eficiencia pues implica que los recursos estuvieron disponibles pero no se cumplió el objetivo (sin perjuicio del tiempo del usuario que asiste a una audiencia programada que no se lleva a efecto, situación que resulta más grave aun). Por tales motivos, los Manuales de Procedimiento indican la realización de gestiones tendientes a evitar que la audiencia no se verifique por motivos en los que pudiere incidir el Tribunal. Dichos motivos son la notificación fallida o inoportuna de alguno de los citados a la diligencia o la no obtención de un medio probatorio que debía ser percibido en la audiencia. En consecuencia, se enfatiza el deber de los tribunales de supervisar la verificación de estas condiciones con la antelación suficiente.

Otros criterios.

Junto con los criterios enunciados precedentemente, los Manuales de Procedimiento se hacen cargo de una serie de asuntos relacionados con el modo de ingresar las solicitudes, la información que se proporciona al público, la relación del tribunal con los funcionarios de Gendarmería, etc.

ii. El acta 91-2007 para tribunales que tramitan con carpeta digital

Como se adelantó precedentemente, los Ministros de la Corte Suprema constataron que en muchos tribunales se consideraba a los Manuales de Procedimiento como unos “libros de buenas prácticas”, sin carácter vinculante. Por tal razón se optó por aumentar el grado de obligatoriedad a través de la dictación de un auto acordado único, conteniendo la totalidad de reglas y principios de organización administrativa desarrollados en los Tribunales reformados hasta la fecha.

De ese modo, el 11 de mayo de 2007 se dictó una primera Acta¹⁰⁹, la que posteriormente fue complementada con las normas relacionadas con la ley de responsabilidad penal adolescente, dictándose en definitiva con fecha 7 de junio de 2007 el Acta 91-2007, denominada “*Procedimiento para los Tribunales que tramitan con Carpeta Electrónica*”.

A diferencia de los Manuales de Procedimiento, el texto del Acta 91-2007 está redactada como un texto normativo, estructurado en títulos, capítulos, párrafos y artículos (84 artículos más un artículo final). Si bien el texto del Acta 91-2007 mantiene los criterios organizativos sentados por los respectivos Manuales de Procedimiento, marca una diferencia relevante el hecho de que se trata de un texto explícitamente imperativo, dictado por la autoridad superior del Poder Judicial, invocando precisamente sus facultades económicas.

¹⁰⁹ Acta 66-2007, “*Auto acordado sobre procedimiento en los tribunales que tramitan con carpeta electrónica*”. Santiago, 11 de mayo de 2007.

Adicionalmente, hay un aspecto en que el Acta 91-2007 fue más allá de los Manuales de Procedimiento: la separación de funciones. Al respecto, el inciso 3° de su artículo 4° dispone que *“le está prohibido a los jueces disponer instrucciones de carácter administrativo, ya sean generales o particulares, o establecer exigencias para la administración que importen la modificación de los criterios establecidos por ésta”*.

Tal reglamentación importa, por una parte, un reforzamiento del nuevo esquema de competencias de las autoridades jurisdiccionales (Juez Presidente, Comité de Jueces) y administrativas (Administrador y Jefes de Unidad) dentro de los tribunales y, por otra, un reconocimiento de que ese aspecto estaba resultando de mayor dificultad, no obstante las disposiciones contenidas en los Manuales de Procedimiento.

d. Planificación estratégica

La primera mención de procesos de planificación en el contexto de la organización de los tribunales corresponde al acta 91-2007, la cual menciona la existencia de planes de trabajo por tribunal. Estos planes deberían contener el modo en que se resolverían los problemas de ausencia de personal administrativo o jurisdiccional y la forma de distribución de feriados, entre otras cosas¹¹⁰.

¹¹⁰ Desde la perspectiva de su contenido estos planes deberían ser considerados “planes de contingencia”, sin embargo representan el primer atisbo de desarrollo de los planes de trabajo

Sin embargo, no fue sino hasta el año 2009, con el asentamiento del nuevo esquema de competencias jurisdiccionales y administrativas, la mayor habitualidad en el uso de herramientas de gestión (legitimadas por el nivel superior del Poder Judicial) y la existencia de un número importante de profesionales de la gestión dentro de la planta del Poder Judicial¹¹¹ que se exploró la posibilidad de abordar la dirección global del trabajo jurisdiccional desde una perspectiva de administración y gestión a largo plazo. Es así como comenzó el uso de la planificación estratégica como herramienta de gestión tanto a nivel doméstico (Tribunales de primera instancia) como para la institución completa.

En los próximos párrafos se muestran las dos experiencias ya implementadas de planificación estratégica en el seno del Poder Judicial.

i. Acta 98-2009 sobre administración y gestión en tribunales de familia

Al igual que la ya citada Acta 91-2007, el Acta 98-2009 es un texto normativo dictado por la Corte Suprema en ejercicio de las facultades económicas en el que se establecen criterios de administración y gestión. En

desarrollados posteriormente por los juzgados de Familia y la Corte de Apelaciones de Rancagua.

¹¹¹ Al respecto resulta muy ilustrativa la ponencia del Presidente de la Asociación de Profesionales de la Administración del Poder Judicial, Patricio Aguilar, ante la Corte Suprema en las jornadas de reflexión del año 2011, oportunidad en la que destacó la presencia de alrededor de 650 profesionales de la gestión diseminados en 240 tribunales, lo que constituye un capital intelectual que merece ser considerado como socio estratégico. Véase el texto de la ponencia en http://portal2013.pjud.cl/PDF/Home/Destacados/JornadaReflexion2011/Presentacion%20APRAJUD%20Jornadas%20de%20Reflexion-PAguilar.pdf?opc_menu=&opc_item=

muchos aspectos sus criterios van más allá de los que fueron establecidos en los Manuales de Procedimientos y el Acta 91-2007.

Particularmente, en lo que dice relación con la herramienta de planificación estratégica, el acta dispone en su artículo primero que cada Tribunal de Familia debe generar anualmente un Plan de trabajo destinado a obtener *“la correcta tramitación de las causas”*, la *“reducción de los niveles de causas vigentes o con tramitación retardada por más de seis meses”* y la *“optimización de la agenda del tribunal en términos de obtener un mayor índice de causas terminadas en el menor número de audiencias posible”*.

Lo anterior constituye la definición de unos objetivos de gestión, respecto de los cuales cada tribunal debe medir su desempeño y auto-imponerse metas específicas para un período anual. Estos elementos constituyen la esencia de un proceso de planificación estratégica aplicada a nivel doméstico.

A fin de dar concreción a los objetivos señalados, se establece un contenido mínimo para el Plan Anual, un cronograma de dictación del mismo, la obligatoriedad de fijar metas objetivas, de definir indicadores de medición y de reportar periódicamente los resultados, se atribuyen responsabilidades relacionadas con la ejecución y el control de los resultados y una vinculación del Tribunal con las autoridades superiores del gobierno judicial.

Técnicamente, el Acta 98-2009 respeta los elementos de la Planificación Estratégica en cuanto los objetivos generales son asociados a metas concretas cuya verificabilidad es objetiva, con un período de tiempo definido y con responsables tanto de su ejecución como del control. Sin embargo, no contiene un proceso participativo de definición de esos objetivos, ni de las categorías de las que ellos se deducen (Misión, Visión y Valores). Ello se explica por el hecho de tratarse de la actividad de un órgano doméstico o local de la Institución, motivo por el cual los objetivos estratégicos así como las definiciones de mayor generalidad son pre-definidas por la autoridad superior constituida, en este caso, por la Corte Suprema a través de la dictación del Acta¹¹². Por ese mismo motivo se entiende que el período de planificación no sea prolongado, se trata de planes anuales, de mediano plazo.

ii. Plan quinquenal 2011-2015 de la Corte Suprema para el Poder Judicial

Durante las jornadas de Reflexión celebradas en la ciudad de La Serena, en octubre del año 2010, el Pleno de la Corte Suprema sentó las bases para un proceso de Planificación Estratégica de largo plazo y para la totalidad del Poder Judicial. En esa oportunidad se esbozó una primera definición de Misión, Visión y Valores del Poder Judicial. Del mismo modo se fijaron los parámetros de un

¹¹² Ello no obsta a que cada Tribunal pueda identificar o concordar objetivos adicionales y comprometer su obtención a través de la determinación de metas.

proceso participativo de planificación estratégica que culminaría con una futura aprobación final por el mismo Tribunal Pleno.

El proceso de planificación culminó en mayo de 2011, oportunidad en que la Corte Suprema dio su aprobación a un documento denominado “Plan estratégico 2011-2015” que contiene un Plan Estratégico Integrado del Poder Judicial para el período indicado. En dicho documento se contienen las siguientes definiciones de Misión, Visión y Valores para la institución:

Misión: *“Ejercer sus potestades entregando justicia de calidad, otorgándole de este modo sentido al mandato constitucional de resolver y hacer ejecutar lo juzgado en relación con los asuntos que le corresponde conocer, para la plena vigencia de los derechos de todas las personas.”*

Visión: *“Frente a un conflicto donde la persona o institución ha considerado o ‘echado mano’ a todas las posibilidades a su disposición, sin conseguir su resolución, los órganos del Poder Judicial son los primeros a través de los cuales se puede alcanzar justicia.”*

Valores: *“Independencia y Autonomía, para el desarrollo de la tarea judicial; Transparencia y Responsabilidad, al acometer esa tarea y rendir cuenta de la misma; Cercanía y Compromiso, para entregar un servicio de excelencia; e Integridad, Preparación y Buen Trato, para lograr un ambiente probo y adecuado.”*

Adicionalmente se establecen 16 objetivos estratégicos que se agrupan en cuatro focos: Servicios, Gestión, Comunicaciones y Personas. Lo anterior se sintetiza en el siguiente Mapa Estratégico:

A. Foco “servicios”

1. Comprometer y prestar un servicio de excelencia a los usuarios.
2. Facilitar el acceso a la justicia de ciudadanos y organizaciones.

B. Foco “Gestión”

1. Defender la posición del Poder Judicial ante los nuevos tribunales y limitación de competencias.
2. Consolidar Reforma Procesales y concretar la reforma civil.
3. Lograr eficiencia interna para enfrentar el aumento de causas y exigencia de promesas de los usuarios.
4. Desarrollar la innovación.
5. Fortalecer la preocupación por la transparencia, Integridad y Rendición de cuentas.
6. Propender a una autonomía integral.

C. Foco “Comunicaciones”

1. Difundir el rol, responsabilidades y quehacer del Poder Judicial.
2. Fortalecer la coordinación y cooperación con otros órganos del sistema judicial.
3. Mejorar la participación y comunicaciones internas.

D. Foco “Personas”

1. Mejorar la selección, formación y capacitación.
2. Fortalecer la carrera judicial y funcionaria.
3. Desarrollar una cultura orientada hacia el usuario y la mejora continua
4. Mejorar el clima interno y el bienestar.

Desde una perspectiva técnica el Plan Estratégico 2011-2015 es coherente con su denominación en tanto abarca un período de largo plazo (cinco años), se aplica a la totalidad de la institución y define los aspectos de mayor relevancia (su misión, visión y valores) a través de un proceso participativo.

Sin embargo, el nivel de concreción que obtiene es menor que aquel contemplado en los planes anuales de trabajo que el Acta 98-2009 impone a los Juzgados de Familia. En estos últimos se exige a cada Tribunal definir los objetivos concretos del período, fijar metas a través de indicadores predefinidos, atribuir responsabilidades y reportar al superior jerárquico los resultados de la gestión en relación con los objetivos comprometidos. Ninguno de estos aspectos está presente en el plan quinquenal del Poder Judicial.

En síntesis, la herramienta de gestión conocida como planificación estratégica ya ha sido incorporada en la cultura organizacional del Poder Judicial, pero su aplicación está condicionada a los tribunales de que se trate. Así se pueden distinguir tres niveles:

- Tribunales de Familia: Deben hacer Plan Anual según Acta 98-2009, incorporar en él los contenidos previstos en el Acta 91-2007 y ajustarse en él a la Planificación quinquenal 2011-2015.
- Tribunales que tramitan con carpeta electrónica, excluidos los Juzgados de Familia: Deben hacer Planes que incorporen el contenido previsto en el acta 91-2007 y ajustarse a la Planificación quinquenal 2011-2015.
- Demás Tribunales: Deben ajustar su actuación a la Planificación quinquenal 2011-2015.

Sin perjuicio de lo indicado, constituyendo la planificación estratégica un nivel sofisticado de utilización de herramientas de gestión contemporánea, y considerando el marcado tradicionalismo que normalmente inspira la cultura organizacional de los sistemas judiciales de todo el mundo, no se puede sino valorar la situación del Poder Judicial como un estado de avance auspicioso a este respecto.

e. Uso de tecnologías de la información y las comunicaciones

En relación con este punto, aparte de las normas ya citadas de los manuales de procedimiento (que fueron replicadas en las actas 91-2007 y 98-2009), se deben citar las instrucciones dictadas por la Corte Suprema a través de las actas 27-2009¹¹³ y 34-2011¹¹⁴. En ambos textos se imparten reglas para

¹¹³ Acta 27-2009, de fecha 6 de marzo de 2009, “Aplicación del artículo segundo de la ley 18.120 a los procedimientos ejecutivos”.

los funcionarios de los tribunales con competencia civil en el sentido de dar una tramitación específica a las causas que la Corte Suprema califica como “masivas”¹¹⁵, la que contempla que la carátula del expediente sea confeccionada en forma digital (sin necesidad de impresión, basta el registro virtual) y la resolución que las tramita sea suscrita mediante firma electrónica avanzada, imprimiéndose un documento que contiene el texto de lo resuelto y da cuenta de haber sido suscrito digitalmente por el juez.

A través de estas reglas, las causas civiles “masivas” pasaron a estar contenidas obligatoria e íntegramente en un repositorio digital, sus resoluciones suscritas por medios digitales, con un contenido estandarizado fijado por la autoridad de gobierno judicial. Vale decir, su tramitación pasó a estar contenida en un *case management system*, siguiendo criterios propios del cuadrante de función ejecutiva de Erhard Blanckenburg.

Con posterioridad, en abril de 2014, la Corte Suprema dictó el acta 54-2014, mediante la cual estableció las siguientes reglas:

- Los funcionarios de los tribunales deben registrar y caracterizar correctamente todas las actuaciones de las causas civiles en el sistema

¹¹⁴ Acta 34-2001, de fecha 25 de abril de 2011, “Auto acordado que complementa la instrucción contenida en el acta 27-2009, sobre aplicación del artículo segundo de la ley 18.120 a los procedimientos ejecutivos y regula los procedimientos administrativos asociados a las causas denominadas como ‘masivas’”.

¹¹⁵ El acta 27-2009 las refiere como aquellas en que “no existe intención alguna de parte del actor de darles curso progresivo”, en tanto que el acta 34-2011 las define como “aquellas que con posterioridad a su distribución no serán tramitadas”.

informático diseñado por la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

- En el caso de las causas ejecutivas y gestiones preparatorias de la vía ejecutiva, no se conformará un expediente, carpeta o fascículo físico, salvo en los casos en que se presente oposición a la ejecución por parte del deudor, tercerías y/o recursos de apelación o casación en contra de alguna resolución.
- Los actos del tribunal serán suscritos mediante firma electrónica, simple o avanzada, debiendo dárseles el mismo valor que los documentos suscritos en papel. Las partes podrán obtener ejemplares auténticos del sistema informático si estos fueron suscritos mediante firma avanzada.
- Se autoriza a las partes a presentar escritos a través del portal web del Poder Judicial, en el cual se deben autenticar con firma electrónica.
- Las actas que den cuenta de las audiencias en materia civil deberán ser firmadas por el ministro de fe mediante firma electrónica.
- El trabajo del tribunal deberá organizarse a través de los mecanismos de distribución previstos en el sistema informático diseñado por la Corporación Administrativa del Poder Judicial.
- Los reportes de gestión serán obtenidos exclusivamente del sistema informático.

Las reglas anteriores implican transformar al sistema informático utilizado en la competencia civil en un *case managemet system*, que administra el trabajo judicial de acuerdo a pautas predefinidas, con responsabilidades asociadas a la fidelidad de la información que se ingresa al sistema. Cabe destacar que tal responsabilidad se entrega a los funcionarios del tribunal respectivo.

En el contexto internacional se avanza hacia la caracterización “nativa” de los actos judiciales, lo que implica que quien caracteriza o rotula los escritos es quien los presenta, quien caracteriza las resoluciones es el juez que las dicta, quien rotula las constancias o certificaciones es el ministro de fe que las suscribe, de modo que quien mejor conoce el acto es quien lo rotula a la vez que asume la responsabilidad y consecuencias que ocasione una información o caracterización errónea.

De gran relevancia resulta la implantación de obligaciones o reglas contrarias a la ley, tales como la no conformación del expediente prevista en los artículos 34 a 36 del Código de Procedimiento Civil, la validación de resoluciones suscritas electrónicamente sin firma electrónica avanzada, contrariando lo previsto en el artículo 4° de la ley 19.799 y la autorización de mecanismos de *e-filing* para la presentación de escritos a través del portal web, no obstante lo dispuesto en los artículos 30 y 31 del Código de Procedimiento

Civil. Lo anterior no obsta a la mayor o menor conveniencia del contenido de las reglas del auto acordado en comento.

4. IMPLEMENTACIÓN EN TRIBUNALES REFORMADOS

En relación con el modo en que las herramientas que facilitan la eficiencia del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, se mostrarán aquellas relacionadas con el trabajo del personal administrativo, la organización y dirección del trabajo de los jueces, la destinación de tiempo de los jueces al trabajo administrativo y el despacho y seguimiento de trámites decretados en las causas.

a. Dirección del personal administrativo

En el esquema organizativo anterior a la Reforma Procesal, cada Juez incidía directamente en la selección, calificación y ascensos del personal de su tribunal, así como en la asignación de labores y cargas de trabajo, teniendo como único contrapeso al Ministro Visitador y el Presidente de la Corte de Apelaciones respectiva. La nueva estructura organizativa entrega primariamente estas decisiones al Administrador del Tribunal, teniendo como contrapesos al Comité de Jueces y el Juez Presidente.

Sin embargo, los funcionarios tienen ciertos grados de interacción con el total de Jueces de su respectivo tribunal (como ocurre con el funcionario que lo acompaña en la audiencia y registra las pistas de audio, o el que redacta los oficios que firmará el Juez). Esto abre la posibilidad de que cada Juez tenga un

parecer acerca del desempeño de los funcionarios que no tienen ya una relación de subordinación formal a su persona.

Desde el punto de vista legal, la situación referida no debiese constituir un problema. Sin embargo hay aspectos que abren lugar a ello: Hay funcionarios que trabajan apoyando el trabajo de los jueces fuera de audiencia, esto es, preparando proyectos de resolución que luego son visados o corregidos directamente por los jueces que deben firmar las decisiones respectivas. Respecto de esta actividad, el Juez siempre está mejor posicionado para instruir a los funcionarios respecto de su trabajo y revisar su calidad. Esta situación está a pasos de transformar al Juez en la jefatura directa de esos funcionarios.

Como se puede apreciar, en el caso citado la mejor capacidad del Juez para supervisar el trabajo del funcionario nace del hecho de que este último está participando de un trabajo que reviste un cariz más jurisdiccional que administrativo, cual es la redacción de resoluciones. En otras palabras, dado que la función no responde al paradigma basal de los nuevos tribunales (no participación del personal administrativo en el trabajo jurisdiccional) la estructura administrativa pura es incapaz de responder al requerimiento funcional.

Evidentemente la situación se puede resolver haciendo correcciones hacia cualquiera de los extremos de la contradicción: Se puede permitir

abiertamente la participación de los funcionarios en lo jurisdiccional, en cuyo caso los funcionarios serán mejor supervisados por los Jueces que por el Administrador, o bien se puede excluir categóricamente a los funcionarios del trabajo jurisdiccional eliminando el apoyo de funcionarios administrativos para el trabajo de los jueces fuera de audiencia.

En los hechos, como era de esperar, los tribunales han implementado soluciones intermedias. Se han distinguido las resoluciones en las que el análisis previo es absolutamente formal, sin ninguna implicancia deliberativa y sin posibilidad de variaciones en el texto final de la dictación de aquellas resoluciones en que hay decisiones involucradas o mayor complejidad en los aspectos que se deben revisar y se ha establecido un trabajo inicial de clasificación de casos, a cargo de una jefatura intermedia con perfil de conocimientos jurídicos (por ejemplo, un Jefe de Unidad con título de abogado), quien distingue si los casos corresponden a la primera o segunda hipótesis.

Los casos que responden a la primera son encomendados a personal administrativo que debe redactar el proyecto de resolución ateniéndose al uso de “resoluciones tipo”, cuyos textos e hipótesis de aplicación fueron previamente establecidos por los Jueces del Tribunal. Si el funcionario descubre cualquier elemento que se aleje de las pautas pre-fijadas debe devolver el trabajo encomendado a la jefatura, quien lo re-clasificará como un caso de la segunda hipótesis. Si el caso se ajusta, el funcionario incorpora el proyecto de

resolución tipo al sistema correspondiente y lo devuelve a la jefatura, quien lo distribuye entre los Jueces adjuntando el proyecto de resolución para que ellos lo firmen y/o corrijan.

Los casos de la segunda hipótesis, esto es, aquellos de mayor complejidad o con grados de decisión involucrados, son distribuidos directamente entre los Jueces, quienes los resuelven sin apoyo administrativo.

De esta manera, se salva la necesidad de apoyo administrativo de los jueces de modo tal que no pierden tiempo en actividades que no tienen ningún contenido deliberativo, al mismo tiempo que se evita la participación de personal administrativo en el trabajo que constitucionalmente está reservado a los jueces. En este modo de entender las cosas, el funcionario enfrenta al Juez como un cliente a quién debe proveer de un insumo estandarizado y no como un superior jerárquico que podría determinar su situación laboral.

Sin perjuicio de lo explicado, se debe reconocer que hay tribunales que se han situado en distintos niveles de integración de estas dos necesidades contrapuestas. Se debe tener presente, además, que dependiendo de la materia de que se trate hay más o menos decisiones relevantes que se dictan fuera de audiencia. Así, los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal dictan poquísimas resoluciones de relevancia fuera de audiencia, en tanto que los de Familia dictan una proporción considerablemente más alta.

b. Organización y dirección del trabajo de los jueces

Siendo cada Juez o Sala la encarnación del Poder Jurisdiccional del Estado y estando, en consecuencia, dotado de independencia para resolver en derecho los asuntos sometidos a su competencia, la dirección del trabajo de los jueces queda circunscrita a un ámbito bastante más limitado que aquel de los funcionarios administrativos. Hay, todavía, otro ámbito que queda fuera del Tribunal por corresponder a las facultades de gobierno judicial que la ley entrega al superior jerárquico, según se explicó más arriba, este ámbito comprende el control de gestión, las calificaciones y ascensos, determinaciones de dotación y el control disciplinario.

Sin embargo, lo anterior no implica que no haya ninguna facultad de organización del trabajo de los jueces radicada en el mismo tribunal. De lo contrario la gestión del mismo sería caótica pues habría algunos aspectos controlados externamente por el superior y otros incontrolables. La realidad muestra que hay al menos dos asuntos relacionados con el trabajo mismo de los jueces que son dirigidos desde el mismo tribunal en que se desempeñan: La distribución de las cargas o requerimientos de trabajo y la administración de los tiempos previstos para las audiencias.

i. Distribución del trabajo de los jueces¹¹⁶

Las normas legales establecen que la distribución de las cargas de trabajo se hará por el administrador del tribunal¹¹⁷ siguiendo las pautas fijadas a través de un procedimiento general y objetivo por el Comité de Jueces¹¹⁸.

Los artículos 15 y 17 del Código Orgánico de Tribunales prevén la existencia de un acuerdo general y objetivo conforme al cual se deben distribuir las causas entre los jueces de cada tribunal. El artículo 23 del mismo texto legal encomienda al Comité de Jueces la dictación del tal acuerdo. Por su parte, el artículo 389 B, letra e) del cuerpo legal citado dispone que al Administrador del Tribunal le corresponderá distribuir las causas conforme al acuerdo general y objetivo aprobado por el Comité.

Según se indicó en una sección anterior, no existe continuidad de juez dentro de cada causa sino que es posible que aquella en que un juez dictó una primera resolución sea resuelta por un juez distinto. Por lo anterior, en rigor los administradores no “distribuyen la causas” entre los jueces sino los requerimientos de trabajo de juez a que da lugar la tramitación de las mismas. Dichos requerimientos se traducen en tres tipos de trabajos: La dictación de resoluciones de tramitación fuera de audiencia, la conducción de audiencias, la dictación de la sentencia. En cuanto a la sentencia, ella debe siempre ser

¹¹⁶ Las ideas mostradas en esta sección siguen a aquellas explicadas por el juez Pedro García (Herramientas de gestión judicial para los Juzgados de Familia, 2012).

¹¹⁷ Artículo 389 B, letra e) del Código Orgánico de Tribunales.

¹¹⁸ Artículo 23 del Código Orgánico de Tribunales.

dictada por el juez que condujo la audiencia de juicio, por lo que esta no es una actividad que pueda ser “distribuida” ente los jueces por el administrador. Quedan a distribuir, en consecuencia, las dos primeras.

Dictación de resoluciones fuera de audiencia

Este trabajo es conocido en los tribunales como “despacho” y ocupa proporciones distintas del total del trabajo judicial según la competencia de que se trate. Tal como se indicó en una sección anterior, hay materias en que se adoptan importantes decisiones fuera de audiencia (Familia y laboral) y otras en que no (Penal).

Desde el punto de vista de la distribución, los distintos tribunales alternan entre dos mecanismos: el establecimiento de un juez que concentra todo el trabajo fuera de audiencia (denominado “juez de despacho”) y la distribución equitativa entre todos los jueces del tribunal.

En principio puede pensarse que el “juez de despacho” garantiza mayor eficiencia (porque se especializa) y mayor coherencia en las decisiones (por el riesgo de disparidad de criterios), sin embargo estos elementos se atenúan por las siguientes razones:

- En muchos casos la carga total de trabajo de despacho no es suficiente para destinar un juez a tal cometido.

- Rara vez hay jueces dispuestos a especializarse en la dictación de resoluciones fuera de audiencia en un contexto de procedimientos orales, por lo que el rol de “juez de despacho” suele ser rotativo, lo que hace disminuir la tendencia a las decisiones coherentes.

En razón de estas consideraciones los tribunales han enfrentado la situación a través del establecimiento de criterios comunes de tramitación, de modo que cualquiera sea el juez encargado de dictar la resolución, ella tenga siempre el mismo contenido (en el entendido que no se trata de decisiones sobre el fondo del asunto o en las que haya que ponderar situaciones de hecho como ocurre en las medidas cautelares). El mismo establecimiento de criterios comunes permite trasladar la preparación de las resoluciones a los funcionarios de apoyo de los jueces de que se habló en una sección anterior al tratar la organización administrativa. Esto último implica que la eficiencia es obtenida en este ámbito por la vía de la estandarización y utilización de apoyo administrativo, independiente del juez concreto que deba revisar el proyecto de resolución y firmarlo.

Organización de audiencias

La organización de las audiencias es la llave central de la organización eficiente del trabajo de los jueces pues se trata del evento en que estos toman contacto directo con el conflicto que son llamados a resolver y se trata, además, de la actividad que más requiere tiempo de los jueces.

Tomando en cuenta lo explicado en las secciones precedentes, los objetivos centrales del trabajo de organización de las audiencias se pueden resumir en:

- Distribuir equitativamente la realización de audiencias entre los jueces.
- Agrupar las causas en modos que por una parte permitan al juez resolver en menos tiempo y por otra le permitan resolver más acertadamente.

Para conseguir tales objetivos se ha propuesto agrupar las audiencias que tienen elementos comunes relacionados con sus intervinientes, sus materias y sus niveles de complejidad. Sobre esta base se generan tipologías de audiencias. A continuación se describen los elementos que pueden servir para la concentración de audiencias:

Concentración por Intervinientes:

En el caso de los tribunales de familia, una proporción importante de su ingreso corresponde a causas en que una o todas las partes involucradas son patrocinadas por instituciones que tramitan masivamente (principalmente la Corporación de Asistencia Judicial y algunas fundaciones). Lo mismo ocurre en materia laboral respecto de la defensoría y con mayor razón en materia penal respecto del Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública. La consideración de este elemento permite reducir las suspensiones originadas en la

superposición de audiencias y reducir los tiempos derivados del paso de una audiencia a otra.

En consecuencia, resulta más beneficioso para el Tribunal y para los intervinientes que las audiencias en que se presenta esta condición se programen en forma sucesiva y no simultánea, para lo cual el Tribunal deberá llevar a cabo una labor de coordinación con las respectivas instituciones.

Concentración por materias:

Hay ocasiones en que la materia que se debatirá hace necesaria la presencia de entidades particulares en la audiencia, como el consejero técnico en materia de familia o la dupla psico-social en los tribunales de tratamiento de droga implementados en algunos juzgados de garantía. Considerando que estos profesionales son un recurso limitado, las audiencias en que ellos participan deben programarse sucesiva y no simultáneamente.

La materia también puede servir como factor de reconocimiento de la complejidad de las causas. Así, se estima que serán de mayor complejidad los juicios por delitos de abuso sexual o asociación ilícita en materia penal o sobre relación directa y regular con el niño y con causas proteccionales y de violencia intrafamiliar asociadas en materia de familia.

Concentración por complejidad:

Hay también otras características de los juicios, distintas a la materia, que predicen con cierta fiabilidad la duración y dificultad que tendrán sus audiencias y la dictación de la sentencia, como la presencia de víctimas de abuso en materia penal, la preeminencia de pruebas testimoniales sobre las documentales en materia laboral, la existencia de dos o más objetos de juicio en familia.

La evaluación de la complejidad de las causas permite hacer una distribución más realista de la carga de trabajo entre las Salas al momento de programar las audiencias: 3 audiencias de baja complejidad no son equivalentes como carga de trabajo a 3 audiencias de alta complejidad, las que tampoco tienen una misma duración.

La concentración de audiencias que tendrán una duración corta, que eventualmente permitirán dar término al juicio en una audiencia única y en que se podrá dictar sentencia en la misma audiencia permite al Tribunal despejar rápidamente una proporción importante de su carga de trabajo, liberando medios para poder dar una mejor atención a los asuntos de mayor complejidad.

En síntesis, la consideración del grado de complejidad de los asuntos permite distribuir las audiencias en la programación de las Salas de un modo más eficiente.

ii. Previsión de la duración de las audiencias

La estimación anticipada de la duración de las audiencias es un factor crítico para el éxito de la programación de audiencias. Si las audiencias duran más de lo previsto no se podrán realizar todas las que se programaron; si duran menos se sub-utilizará el tiempo de jueces disponible por parte del tribunal.

Para estos efectos, los tribunales han ido desarrollando parámetros de estimación, dependiendo de la naturaleza de las causas de que conocen. Así, los Juzgados de Familia estiman duraciones para las audiencias preparatoria y de juicio que están asociadas a la complejidad de la causa y la materia de que se tratan¹¹⁹. Los tribunales de juicio oral en lo penal hacen estimaciones según la cantidad y calidad de intervinientes¹²⁰.

Desde una perspectiva más general, la duración estimada de las audiencias constituye un elemento a considerar al estimar la necesidad de dotación para un nivel de ingreso de demandas dado.

¹¹⁹ Así, por ejemplo, el Manual de Procedimientos del Juzgado de Familia de Pudahuel del año 2011 establecía bloques horarios de 15 minutos. En las Salas especializadas en medidas de protección, violencia intrafamiliar y menores infractores de ley, se preveía en forma general 3 bloques para las audiencias preparatorias y 4 para las de juicio, sin embargo para las demandas de entrega inmediata se establecían 2 bloques para las audiencias preparatorias y 3 bloques para la de juicio, todo lo anterior sin perjuicio de instrucciones especiales del juez presidente del tribunal.

¹²⁰ Durante el año 2008 en los tribunales de juicio oral en lo penal de la jurisdicción de la Corte de Apelaciones de San Miguel se estimaba que en una audiencia de juicio oral de un día alcanzaban a declarar hasta 11 personas considerando testigos e inculpados. Los peritos utilizaban el doble de tiempo de los testigos, la existencia de imputados con defensas incompatibles o querellantes particulares aumentaba la duración de los testigos en un 50% por cada parte adicional. En ciertos delitos como el abuso sexual o la asociación ilícita todas las duraciones se estimaban más prolongadas. Al igual que en los juzgados de familia, todo ello se entendía sin perjuicio de las instrucciones especiales que pudiera impartir el juez presidente.

c. Tiempo de los jueces destinado a la dirección y/o supervisión administrativa

Como se adelantó precedentemente, el tiempo destinado por los jueces del Comité y, particularmente, por el juez presidente a las tareas de organización del tribunal es tiempo sustraído del tiempo disponible para ejercer labores propiamente jurisdiccionales. Desde el punto de vista de la eficiencia, la situación sólo se justificará en la medida que el valor aportado por las actividades de organización sea mayor que el valor que habría aportado el trabajo jurisdiccional.

Evidentemente no hay un modo objetivo y único de medir el valor de ambas actividades de modo de hacer una comparación e inclinarse simplemente por la actividad más valiosa. Sin embargo, es posible hacer una aproximación sobre la base del impacto de la actividad del presidente y el comité en la carga de trabajo del tribunal. Desde esta perspectiva, la premisa base consiste en que se pueden realizar actividades que disminuyan la oferta de trabajo judicial (tiempo de los jueces del comité y el presidente) si ellas contribuyen a disminuir la demanda por trabajo judicial. En esta línea de pensamiento se requerirá, entonces, tener certeza de que concurren dos elementos:

- Se debe producir una disminución de la demanda por trabajo judicial.

- No debe haber otra forma de obtener tal beneficio que destinando tiempo de jueces (vale decir, no se produciría el mismo efecto si la actividad la llevase a cabo el administrador del tribunal u otro funcionario administrativo).

La práctica de los tribunales ha identificado algunas actividades que cumplen con los requisitos señalados. En todos los casos se puede notar que en la medida que el desarrollo de tales actividades se estabiliza, el proceso de estandarización permite intervenir sobre el segundo de los requisitos indicados traspasando la actividad a una persona que no es juez sin perder el nivel de beneficio producido por la actividad.

i. Relación con instituciones relacionadas.

Se trata de aquellas instituciones que proveen a los tribunales de insumos que resultan necesarios para la resolución de los juicios. Ejemplo de estas instituciones son el Servicio Médico Legal que evacúa informes sobre las facultades mentales de las partes, el Servicio de Registro Civil que certifica situaciones parentales, las distintas Corporaciones Municipales o el Servicio de Impuestos Internos que entregan información económica respecto de las partes, el Cuerpo de Carabineros de Chile y/o la Policía de Investigaciones que pueden prestar información o, en ciertos casos, realizar diligencias como las notificaciones, los bancos e instituciones financieras, las Administradoras de Fondos de Pensiones, etc.

En todos estos casos la eventualidad del retraso o no obtención del trámite o información requerida puede significar la suspensión de una audiencia programada, situación que se evita si se establece una adecuada coordinación entre el tribunal y la institución, tanto desde el punto de vista de la priorización relativa de los requerimientos del tribunal (identificar requerimientos más urgentes que otros) como de aquel de la consideración de las reales capacidades de respuesta de la institución (no esperar resultados en menos tiempo que el mínimo necesario ni en mayor cantidad que la capacidad máxima de la institución).

En los hechos, los tribunales miden los porcentajes de audiencias programadas que se suspenden. En los casos en que haya mediciones antes y después de que un juez haya comenzado a trabajar en mejorar la coordinación del tribunal con sus instituciones relacionadas será posible medir la eficiencia de la actividad administrativa del juez.

Sin embargo, una vez producido el descenso en el índice de audiencias suspendidas es mucho más difícil tener una medición objetiva del beneficio aportado por el trabajo del juez pues no se sabe cuántas audiencias adicionales (costo marginal) comenzarían a suspenderse como consecuencia de que la actividad de coordinación ya no se realiza.

El asentamiento del efecto de la actividad coordinadora del juez permite parametrizar la relación entre el tribunal y las instituciones lo que facilita que,

transcurrido cierto tiempo, la actividad pueda ser desarrollada por otra persona como el administrador o uno de los jefes de unidad del tribunal.

ii. Identificación de las tipologías de causas.

Como se indicó más arriba, la determinación de tipologías de causas juega un rol clave en la programación de las audiencias para decidir el modo de agruparlas, lo cual incide en la eficiencia del tribunal respectivo.

Otro beneficio concreto de la utilización de tipologías radica en la posibilidad de agrupar las audiencias en modo tal que en una misma cantidad de tiempo es posible realizar más actuaciones, pues la similitud entre los asuntos tratados permite al juez resolver más velozmente.

El conocimiento necesario para identificar los elementos predictores de similitud, divergencia, simplicidad o complejidad no es académico, sino que deriva de la experiencia en la adjudicación jurisdiccional.

Por ello, en una etapa de instalación de un tribunal es muy probable que el trabajo de organización lo deba hacer necesariamente un juez para adquirir la experiencia necesaria y, al mismo tiempo, reducir los riesgos de una decisión equivocada sobre la base de sus conocimientos jurídicos y judiciales.

Con el afianzamiento de la experiencia, al igual que con el punto anterior, será más plausible parametrizar y obtener el mismo beneficio desarrollando la actividad por otra persona como el administrador o uno de los jefes de unidad.

iii. Proyección de la duración de las audiencias.

Al igual que en el punto anterior, las características de la actividad obligan a que esta sea desarrollada por alguien que no sólo tiene conocimientos legales (abogado), sino experiencia práctica respecto al ejercicio jurisdiccional, por lo que inicialmente sólo se puede ejercer por un juez y una vez asentada y estabilizada la actividad y sus parámetros se puede traspasar su desarrollo hacia otros funcionarios del tribunal.

Como se dijo precedentemente, la estimación acertada de la duración de las audiencias permite maximizar el tiempo de programación insertando en él la cantidad adecuada de audiencias.

d. Despacho y seguimiento de trámites

En algunos casos, la ley prevé la posibilidad de re-programar las audiencias para las situaciones de incomparecencia o falta de alguna de las pruebas¹²¹, sin embargo se trata de una posibilidad limitada (la ley no permite re-programar más de dos veces). Por ello, es necesario adoptar medidas para que no se produzca la necesidad de re-programar.

El acta 98-2009 dispuso a tal efecto la obligación de considerar un procedimiento de revisión permanente de las audiencias programadas, de modo de asegurarse que las personas que deben concurrir estén debidamente

¹²¹ Artículos 11 de la ley 19.968 y (aunque en una forma más atenuada) el artículo 454 n° 7 del Código del Trabajo.

notificadas y que las instituciones a quienes se requirió información la hayan proporcionado.

Para los casos en que se constate que la información requerida no estará disponible o la notificación no fue posible, el Tribunal deberá proceder a la re-programación de la audiencia. Sin embargo, este escenario se producirá en mejores condiciones que sin el trabajo de seguimiento por cuanto ocurrirá en una cantidad menor de casos y la re-programación se producirá con anterioridad al día de la audiencia, permitiendo utilizar el espacio de la agenda en otros requerimientos del Tribunal.

CAPÍTULO TERCERO.

CARACTERIZACIÓN DE LA GESTIÓN EN EL SISTEMA JUDICIAL

CHILENO.

En este último capítulo se confrontará el marco teórico presentado en el primer capítulo con la realidad del sistema judicial chileno mostrada en el segundo, a efectos de hacer una caracterización precisa de la presencia de gestión del trabajo jurisdiccional.

Tal como se adelantó en su oportunidad, la caracterización se traducirá en tres constataciones:

- La existencia de una determinada herramienta de gestión con algún grado de obligatoriedad jurídica.
- La caracterización del grado de obligatoriedad como incipiente, intermedio o consolidado.
- La caracterización de la aplicación funcional de la herramienta como amplia o restringida.

En los siguientes títulos se revisan cada una de las herramientas de gestión descritas inicialmente.

1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La estructura organizacional de los tribunales de reforma procesal está construida sobre la base de la combinación de distintos factores de departamentalización.

En primer término los tribunales se organizan por producto pues unos imparten justicia penal, otros conocen la materia laboral y otros resuelven asuntos de familia. Sólo por excepción (por cuanto alcanza la menor parte de la población y del ingreso de causas) existen tribunales que resuelven conjuntamente los distintos tipos de materia (los tribunales de competencia común).

En segundo término, dentro de cada tribunal se separan las funciones jurisdiccional y administrativa, estando la primera de ellas entregada a cada juez o sala de jueces en tanto que la segunda depende de un trío de autoridades compuesto por el comité de jueces, el juez presidente y el administrador del tribunal. En este caso se trata de una departamentalización por funciones.

Finalmente, dentro del área administrativa, los empleados (que se subordinan al trío de autoridades citado) se agrupan por procesos, distinguiéndose la atención de público, el apoyo a los jueces que trabajan en sala, la gestión de las causas y los servicios de apoyo logístico.

En los tribunales que no han sido objeto del movimiento de reforma, en cambio, los funcionarios no están organizados en grupos o unidades, sino que conforman un gran conjunto que trabaja bajo la supervisión conjunta de dos abogados (el juez y el secretario).

En ambos casos, la organización administrativa está determinada en la ley por expreso mandato constitucional¹²². En consecuencia, toda otra forma de organización judicial es nula de derecho público, lo que significa, por una parte, que la racionalización de la organización de los tribunales reformados está asegurada legalmente, y por otra, que los tribunales que no han sido objeto de la reforma procesal tienen una prohibición expresa para alterar su organización en pos de una estructura más eficiente.

En síntesis, sólo los tribunales de reforma procesal cuentan legalmente con criterios de departamentalización en su estructura organizativa, los demás tribunales no. El grado de obligatoriedad de la organización es de carácter consolidado (cualquier organización distinta es nula) y amplio (afecta a las funciones jurisdiccionales y las de apoyo).

En cuanto a la organización del trabajo en los tribunales reformados, el de los empleados está organizado por procesos, en tanto que el de los jueces está organizado por materias, por la existencia de tribunales especializados.

¹²² El artículo 77 de la Constitución Política de la República establece que una ley orgánica constitucional establecerá la organización y atribuciones de los tribunales, de modo que este ámbito no puede ser alterado por la autoridad de gobierno del sistema judicial ni por cada tribunal.

Dentro de cada tribunal especializado, la distribución del trabajo entre los jueces se rige por el procedimiento general y objetivo que ellos mismos adopten, por lo que a este respecto no hay un esquema único de organización.¹²³

Para los tribunales no reformados, la organización del trabajo de los funcionarios no considera el uso de herramientas que favorezcan la eficiencia del trabajo a nivel legal pero la aplicación del acta 91-2007 a los tribunales de competencia común (que tramitan causas de reforma) les ha permitido organizar el trabajo por procesos, pero bajo la conducción común del secretario. La obligatoriedad del acta 91-2007 está entregada al grado en que su incumplimiento sea considerado como relevante por los ministros de Corte de Apelaciones en los procesos de visita, calificaciones y concursos, por lo que en este aspecto se le debe calificar como intermedia. Respecto de la organización del trabajo de los jueces, salvo el caso de los 14 tribunales llamados “bicéfalos”, los tribunales no reformados son unipersonales, por lo que no son susceptibles de la implementación de mecanismos de distribución del trabajo que favorezcan la eficiencia.

2. CONTROL DE GESTIÓN

Al igual que la organización administrativa, la existencia de herramientas de control de gestión está prevista explícitamente en la ley a través de la existencia de las visitas, los mecanismos legales de reporte y los incentivos

¹²³ Artículos 15 y 17 del Código Orgánico de Tribunales.

económicos asociados a las metas de desempeño colectivo y eficiencia institucional.

En relación con las visitas y reportes, la normativa que la establece es obligatoria, su no cumplimiento (no hacer la visita o no remitir el informe correspondiente) constituye una infracción perseguible en forma disciplinaria y es aplicable a todos los estamentos, judicial, administrativo y profesional. No obstante lo anterior, la institucionalidad legal no abarca la totalidad de las herramientas de gestión, pues no es obligatorio obtener consecuencias precisas sobre la base del desempeño en tales o cuales indicadores. De hecho, los indicadores más importantes no están previstos en la ley. Lo anterior significa que el control que haga cada visitador puede detectar situaciones de interés y no atribuirles consecuencias por no ser relevantes para el visitador en particular.

Por lo anterior, el grado de obligatoriedad de los mecanismos de visita y reportes es de tipo intermedio. En relación con la aplicación funcional, las reglas existentes impactan tanto en las actividades jurisdiccionales como en las de apoyo, por lo que su aplicación es de tipo amplio.

En relación con las metas de eficiencia institucional y desempeño colectivo, su obligatoriedad está dada por la no obtención del incentivo económico (consecuencia desfavorable) ante la no satisfacción de los estándares contenidos en la meta. Por esta razón estos mecanismos se deben

caracterizar como consolidados. En cuanto a su alcance funcional, los casos en que se han incorporado aspectos jurisdiccionales (como la tasa de resolución de los juzgados del crimen o la duración de los juicios en materia de Familia) han sido esporádicos y fuertemente criticados, motivo por el cual la mayoría de los objetivos o metas fijados no han afectado aspectos jurisdiccionales sino que de apoyo.

3. ESTANDARIZACIÓN DE PROCESOS

En cuanto a la generación de estándares de operación, la ley no establece explícitamente la obligación de hacerlo, sin embargo faculta al Consejo Superior de la Corporación Administrativa del Poder Judicial para generar las “*demás políticas generales*” a que se deberán atener los administradores¹²⁴, de lo que se desprende que esta regla se aplica sólo a los tribunales de reforma procesal. El cumplimiento que los tribunales hagan de las políticas generales fijadas por la CAPJ está entregado al grado en que los incumplimientos sean considerados en las visitas, calificaciones y concursos. Se debe recordar la experiencia narrada por el Ministro Sergio Muñoz en el sentido de que los Manuales de Procedimiento dictados por la Corporación fueron considerados meras sugerencias por los tribunales correspondientes.

Los autos acordados contenidos en las actas 91-2007 y 98-2009, en cambio, son mucho más explícitos en atribuir a cada tribunal (concretamente el

¹²⁴ Artículo 389 B del Código Orgánico de Tribunales en relación con el artículo 506 del mismo cuerpo legal.

Comité de jueces apoyado técnicamente por el administrador) la obligación de generar procedimientos que se deben ajustar a los estándares y mecanismos establecidos en las mismas actas. Se debe tener presente que, dado el amplio ámbito de aplicación definido en el acta 91-2007 (todos los tribunales que tramitan con carpeta electrónica, incluidos aquellos de competencia común), esta obligación abarca a la casi totalidad de tribunales, excluidos sólo aquellos de competencia exclusivamente civil.

En resumen, existe una facultad legal para establecer políticas generales por parte de la CAPJ y una obligación emanada de dos autos acordados para que los tribunales establezcan procedimientos. Las facultades de la CAPJ se refieren sólo a actividades de apoyo, no a las actividades jurisdiccionales de los jueces. Los procedimientos referidos en el acta 91-2007 tampoco aluden a lo jurisdiccional. Los del acta 98-2009, en cambio, abarcan el uso de resoluciones-tipo y criterios específicos de agendamiento, por lo que tienen un alcance funcional de carácter amplio.

Vale la pena tener presente que la existencia de procedimientos es uno de los elementos que se han incorporado en la plantilla que se entrega a los ministros visitantes para verificar en cada una de las visitas que se hacen a los tribunales. Por su parte, el uso de la plantilla de visitas ha sido considerado algunos años como una meta de desempeño colectivo del Poder Judicial.

En ambos casos (facultades legales de al CAPJ y obligación de establecer procedimiento en los autos acordados citados), la obligatoriedad descansa en el grado de relevancia que los ministros de las Cortes de Apelaciones atribuyan a estas cuestiones en las visitas y los procesos de calificaciones y concursos. Dicho de otro modo, la operatividad de estas herramientas está ligada al grado de uso que los ministros hagan de la plantilla de visita (no es obligatoria), el grado de importancia que el ministro dé a sus hallazgos en las conclusiones finales de su inspección (es totalmente libre) y la relevancia que al hecho le atribuyan los demás ministros durante el proceso calificadorio (no es trazable). Por estos motivos la obligatoriedad se califica como de tipo intermedio.

4. USO DE TIC'S

En cuanto al uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, tal como se indicó en su oportunidad, para los tribunales de reforma la ley procesal establece la legitimidad del registro electrónico de los actos procesales y autoriza a las partes a fijar modos de notificación como el correo electrónico. No se trata de una obligación para el tribunal, sino de una autorización. Igualmente para las partes se trata de un derecho, no de un imperativo. Las normas establecidas por la Corte Suprema, en cambio, son más intensas en el sentido que han prohibido a los tribunales la existencia de otros registros de los actos procesales que no sean aquellos contemplados para el expediente digital.

No siendo ello obligatorio para las partes, estas conservan la opción de participar del procedimiento a través de documentos en soporte papel, lo que obliga al sistema judicial a establecer un sistema de “doble puerta”: digital y física.

En lo que dice relación con la tramitación de causas civiles, las normas legales restringen intensamente el uso de medios tecnológicos, al punto que la utilización de TIC's establecida por la Corte Suprema mediante el auto acordado n° 54-2014 ha debido contrariar abiertamente el marco legal.

En cuanto a la obligatoriedad, como se ha explicado, el uso de los medios digitales no es forzoso sino facultativo por ley. Sin embargo, las plantillas de visita contienen también la verificación del uso exclusivo de registros virtuales y el no uso de registros físicos paralelos. Valen, al respecto, los mismos comentarios hechos con motivo de las herramientas de estandarización de procesos por lo que en este punto la obligatoriedad puede ser calificada como intermedia.

En un plano más concreto, siguiendo la matriz de Blanckenburg, se puede observar que no existen reglas específicas (legales ni en autos acordados) destinadas a aprovechar la mayor previsibilidad de los roles notarial y de títulos (salvo en el caso de las causas conocidas como “masivas”) o la mayor colaboración de las partes en el rol de mediación.

5. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El Poder Judicial cuenta con un plan quinquenal que ha sido descrito en el capítulo segundo. Por otra parte el Acta 98-2009 exige a los tribunales de Familia realizar un Plan Anual que responde a las características de la planificación estratégica.

En primer término se debe tener presente que la planificación quinquenal diseñada por la Corte Suprema no tiene medios de verificación del cumplimiento de los objetivos estratégicos, tampoco impone a otra autoridad la responsabilidad de definir dichos medios de verificación. Por lo anterior, no tiene la aptitud para imponer conductas específicas a ningún órgano del sistema judicial. En consecuencia, la planificación estratégica del Poder Judicial se puede considerar como incipiente, desde el punto de vista de su obligatoriedad. En cuanto a su alcance funcional, abarca tanto las actividades jurisdiccionales como las de apoyo, por lo que su cobertura es amplia.

El acta 98-2009, en cambio, prevé el diseño de “indicadores de cumplimiento de objetivos que permitan evaluar el nivel de logros alcanzados”. Ello determina de una manera más concreta las conductas de los integrantes del tribunal que es objeto de cada plan de trabajo. No obstante lo anterior, el diseño de planes de trabajo y su cumplimiento está entregado a los mismos mecanismos de control que el uso de tecnologías y estandarización de

procesos, motivo por el cual se debe considerar de obligatoriedad intermedia y de alcance funcional amplio pues abarca las actividades jurisdiccionales.

6. ORIENTACIÓN AL USUARIO

En relación con la orientación al usuario, la incorporación de unidades especializadas de atención al público en los tribunales de reforma constituye una herramienta de gran relevancia. Su obligatoriedad es de tipo consolidado pues está asegurada por la norma legal orgánica que la estatuye, pero su alcance funcional es restringido pues se refiere sólo al trabajo de los empleados de apoyo. No existen normas que obliguen a los jueces a atender al público o a tener comportamientos específicos respecto a las personas en las audiencias¹²⁵.

7. GESTIÓN DE LA CALIDAD

En relación con este punto, el índice de calidad de la justicia (iJud) desarrollado el año 2012 por el Poder Judicial no tiene base en ninguna norma legal ni está mencionado en los autos acordados de la Corte Suprema, sólo se afirma en la decisión de la CAPJ de darle aplicación a través de la medición y publicación de sus resultados. Probablemente por la misma debilidad normativa del citado instrumento, el índice no está asociado a ningún procedimiento específico de gestión que suponga intervención en ámbitos específicos del

¹²⁵ Como sí los hay en los estándares de calidad que se han diseñado en Finlandia y los Países Bajos y, más recientemente, para todos los países del Consejo de Europa por la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia.

funcionamiento del sistema judicial, lo cual permitiría hablar propiamente de “gestión” de la calidad del servicio prestado. No obstante lo anterior, la sola publicación de los resultados, especificados a nivel de tribunal, permite a la ciudadanía estar al tanto del nivel que alcanza la institución en la generación de sus prestaciones, lo que puede ser considerado un nivel incipiente de implementación.

No obstante que los indicadores que integran el índice iJud aplican tanto a los jueces como a los demás empleados judiciales, las actividades que cubren no abarcan el ámbito de las decisiones dentro del proceso judicial, salvo la duración de los juicios, motivo por el cual se les califica de restringido en su alcance funcional.

8. DEMÁS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

En cuanto al uso de los demás mecanismos (*benchmarking*, gestión del conocimiento y gestión por competencias) el documento de la planificación estratégica del Poder Judicial así como otros documentos oficiales (como las actas 91-2007 y 98-2009, aquellas que regulan el uso del expediente electrónico, los manuales de procedimiento, etc.) dan cuenta de la consideración de dichos elementos. También es posible encontrarlos en las prácticas de los tribunales y en el desempeño de la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Sin embargo, ninguna de estas herramientas cuenta con algún grado de obligatoriedad, ni siquiera de carácter incipiente. Por lo anterior,

para los efectos de este estudio se consideran herramientas ausentes en el sistema judicial chileno.

9. CONCLUSIÓN

Si se compilan las observaciones hechas en los títulos anteriores y se les incorpora en la presentación gráfica presentada al final del capítulo primero del presente estudio se puede observar que la mayor parte de las herramientas de gestión del sistema judicial chileno tienen un nivel de obligatoriedad intermedio y un grupo importante se aplica sólo a las actividades de apoyo, sin impacto en el trabajo propiamente jurisdiccional. Ello se aprecia en la siguiente figura.

		Alcance organizacional	
		Restringido	Amplio
Nivel de obligatoriedad	Incipiente	<p>Gestión de la calidad: Índice de la calidad iJud.</p>	<p>Planificación estratégica: Plan Estratégico del Poder Judicial 2011-2015.</p>
	Intermedio	<p>Organización administrativa: organización de los empleados por procesos, en tribunales de competencia común. Estandarización de procesos: Facultad de la CAPJ de fijar “políticas generales” y procedimientos previstos en el acta 91-2007.</p>	<p>Control de gestión: Mecanismo de visitas y reportes. Estandarización de procesos: Procedimientos de los juzgados de familia, según acta 98-2009. Uso de TIC’s: Obligatoriedad del registro digital. Planificación estratégica: Planes anuales de trabajo contemplados en el Acta 98-2009.</p>
	Consolidado	<p>Control de gestión: Metas de eficiencia institucional y desempeño colectivo. Orientación al usuario: Unidades de atención de público.</p>	<p>Organización administrativa: Separación de lo jurisdiccional y lo administrativo en tribunales reformados. Organización administrativa: Organización de los empleados por procesos y de los jueces por materia, en tribunales reformados.</p>

Es notable el hecho de que los mecanismos de obligatoriedad se conducen mayoritariamente a través de la estructura de control entregada al sistema de gobierno judicial chileno en el que el peso mayor del trabajo lo tienen los ministros de las Cortes de Apelaciones y las decisiones finales corresponden a los ministros de la Corte Suprema, con los problemas de dispersión funcional anotados en el capítulo segundo. Este mecanismo o canal de control tiene su debilidad central en la no vinculación directa entre los hallazgos de los ministros (mayor o menor eficiencia) y consecuencias específicas (incentivos o desincentivos). Muy probablemente esa vinculación necesaria no se produce por cuanto las decisiones de gobierno y control se entregan a un tribunal, cuya formación está marcada por los principios de independencia y autonomía (que es, por cierto, el único perfil posible si se trata de ejercer la jurisdicción).

Esta cuestión permite preguntarse si un órgano de naturaleza jurisdiccional (como la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones) es adecuado para administrar herramientas en que la independencia no es un principio único sino que debe compartir sitio con otros más (como la eficiencia) que, en definitiva, conformen la prestación completa del servicio judicial.

La pregunta sobre el órgano más adecuado para el ejercicio de estas actividades de supervisión abre la puerta para la consideración de los

destinatarios del servicio judicial en la determinación tanto de los objetivos específicos como en la verificación de su cumplimiento.

La experiencia comparada muestra múltiples modalidades para hacerse cargo de esta inquietud. En el grado más extremo se encuentra la elección popular de jueces, considerada en sistemas tan distintos como el norteamericano y el boliviano, pasando por la participación de representantes de la sociedad en los Consejos Superiores de la Magistratura hasta las versiones más leves que se abastecen de las inquietudes de los justiciables a través de mediciones de la satisfacción de los usuarios (a través de encuestas, entrevistas y *focus group*).

No obstante todo lo anterior, en el sentido que las herramientas que favorecen la eficiencia del sistema judicial adolecen de una evidente debilidad en el régimen chileno, se observa también la presencia práctica de la casi totalidad de herramientas de gestión que se recogen en la literatura y la práctica internacional. Ello muestra la visión y capacidad de las personas que han estado a cargo del diseño e implementación de estas herramientas. Se trata de personas que han identificado necesidades o posibilidades de desarrollo y han establecido mecanismos de innovación.

No es posible hacer este tipo de cosas en forma individual, ha sido necesario que se alineen y/o conjuguen diversas autoridades en diversos niveles (ministros de la Corte Suprema, ministros de Corte de Apelaciones,

jueces, administradores, directivos de la CAPJ). La circunstancia de que hayan coincidido tantas voluntades resulta ser una gran fortuna para el sistema judicial y los justiciables.

En esa línea de pensamiento, se puede arribar a una conclusión que bien vale para finalizar el presente estudio: la calidad del servicio prestado a los justiciables no puede depender de un golpe de fortuna y, en consecuencia, es necesario avanzar legislativamente hacia niveles de obligatoriedad mayores para el aseguramiento de la eficiencia en la administración de justicia.

BIBLIOGRAFÍA

¿Cómo y sobre qué debe rendir cuentas el sistema judicial? **Binder, Alberto. 2008.** 15, 2008, Sistemas Judiciales.

Albers, Pim. 2008. The assessment of court quality: a breach of the independence of the judiciary or a promising development? *Sitio web de European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*. [En línea] 2008. [Citado el: 22 de agosto de 2014.] http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Qualityofjudiciary_en.asp.

Alles, Marta. 2006. *Dirección estratégica de recursos humanos, gestión por competencias*. Buenos Aires : Granica, 2006.

Binder, Alberto and Obando, Jorge. 2005. *De las Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho*. Buenos Aires : Ad-Hoc, 2005.

Camley, Marc. 2003. *Justice serving citizens: How to improve the functioning of judicial systems for the benefits of users*. Estrasburgo : Comision Europea para la Eficiencia de la Justicia, 2003.

CAPJ. 2005. *Manual de Procedimientos para los Juzgados de Garantía de la Reforma Procesal Penal*. Santiago : Corporación Administrativa del Poder Judicial, Departamento de Informática, Unidad de Estudios, 2005.

—. **2006.** *Manual de procedimientos para los tribunales de Juicio Oral en lo Penal de la Reforma Procesal Penal.* Santiago : Corporación Administrativa del Poder Judicial, Departamento de Informática, Unidad de Estudios, 2006.

CAPJ, Departamento de Desarrollo Institucional. 2012. *Índice de calidad de la Justicia. Poder Judicial. iPJUD.* Santiago : Corporación Administrativa del Poder Judicial, 2012.

—. **2014.** *Resultados primera medición del "Índice de calidad de la justicia del poder Judicial (iPJUD)".* Santiago : Corporación Administrativa del Poder Judicial, 2014.

Castro F., Rodrigo and García G., José Francisco. 2006. Indicadores, Transparencia y Accountability para la Reforma Procesal Civil. [book auth.] José Pedro Silva, Francisco García and Francisco J. Leturia. *Justicia civil y comercial, una reforma pendiente. Bases para el diseño de la reforma procesal civil.* Santiago : Pontificia Universidad Católica de Chile; Instituto Libertad y Desarrollo; Universidad Autónoma, 2006.

CEPEJ. 2008. *CEPEJ Guidelines on judicial statistics.* Estrasburgo : Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia CEPEJ, 2008.

—. **2008.** *Checklist for promoting the quality of justice and the courts.* Estrasburgo : Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, 2008.

—. **2006.** *European Judicial Systems Edition 2006 (data 2004).*

Estrasburgo : Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, 2006.

—. **2008.** *European Judicial Systems Edition 2008 (data 2006).*

Estrasburgo : Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, 2008.

—. **2010.** *European Judicial Systems Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice.* Estrasburgo : Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, 2010.

—. **2012.** *European Judicial Systems Edition 2012 (data 2010): Efficiency and quality of justice.* Estrasburgo : Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, 2012.

CEPEJ-GT-QUAL. 2007. *Quality of the judiciary and courts (a check list).*

Estrasburgo : Working Group on quality of justice CEPEJ-GT-QUAL, 2007.

Comprendiendo las tecnologías de la información para la resolución de conflictos. **Reiling, Abeline Dorothea. 2011.** 15, Santiago : Centro de Estudios de la Justicia de las Américas CEJA, 2011, Sistemas Judiciales.

Contini, Francesco and Lanzara, Giovan Francesco. 2013. *Building interoperability for european civil proceedings on-line.* Bologna : Cooperativa Libreria Universitaria Editrice di Bologna CLUEB, 2013.

Control de gestión en el ámbito público. **Mejía Lira, José.** 1990. 76, Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, Revista de Administración Pública.

Cordero, Luis. 2007. Poder Judicial, presupuestos por resultados y evaluación de desempeño. [book auth.] José Francisco García G., Francisco Javier Leturia and Claudio Osorio J. *Reforma al Poder Judicial: Gobierno Judicial, Corte Suprema y Gestión.* Santiago : Universidad Adolfo Ibáñez, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto Libertad y Desarrollo, 2007.

Corte Suprema de Chile. 2006. *Procedimientos para Juzgados de Familia.* Santiago : Poder Judicial de Chile, 2006.

Cumbre Judicial Iberoamericana. 2008. *Plan Iberoamericano de Estadística Judicial, Informe Final.* Brasilia : Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008.

Del acceso a la información al acceso a la justicia. 10 años de e-justice en Europa. **Contini, Francesco and Velicogna, Marco.** 2012. 16, Santiago : Centro de Estudios de la Justicia de las Américas CEJA, 2012, Sistemas Judiciales.

Effective and accountable judicial administration. **Jackson, David and Vannoni, Matia.** 16, s.l. : Effectius, Effectius Newsletter.

El gobierno judicial ante la Constitución. **Correa, Rodrigo. 2005.** 6, 2005, Estudios de la Justicia.

Empirical Research and the Politics of Judicial Administration: Creating the Federal Judicial Center. **Wheeler, Russell. 1988.** 51, Summer 1988, Law and Contemporary Problems, pp. 31-53.

Fabri, Marco. 2006. *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi.* Bologna : Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna CLUEB, 2006.

—. **2011.** *L'altra e-justice. Analisi delle sentenze e durata dei procedimenti.* Bologna : Cooperativa Libreria Editrice di Bologna CLUEB, 2011.

Fix-Fierro, Héctor. 2013. *Tribunales, justicia y eficiencia.* Ciudad de México : Universidad de México, 2013.

Garoupa, Nuno and Ginsburg, Tom. 2008. *Guarding the Guardians, Judicial Councils and Judicial Independence.* Chicago : The Law School // The University of Chicago, 2008.

Gestión en un sistema de Justicia Criminal. La experiencia de la reforma procesal penal en Chile. **Valdivia, Claudio and Vargas, Gonzalo. 2005.** 5, Santiago : Centro de Estudios de la Justicia de las Américas CEJA, 2005, Sistemas Judiciales.

Guzmán S., Marcela. 2005. *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La experiencia chilena.* Santiago : Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, 2005.

Herramientas de gestión judicial para los Juzgados de Familia. **García Muñoz, Pedro. 2012.** 25-2012-1, Concepción : Universidad Católica de la Santísima Concepción, 2012, Revista de Derecho.

ISO. 2005. *Norma 9000. Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario.* Ginebra : Organización Internacional de Normalización, 2005.

—. **2008.** *Norma 9001. Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos.* Ginebra, Suiza : Organización Internacional de Normalización, 2008.

—. **2009.** *Norma internacional 9004. Gestión para el éxito sostenido de una organización. Enfoque de gestión de la calidad.* Ginebra : Organización Internacional de Normalización, 2009.

Jurisdicción e independencia judicial: El Poder Judicial como un poder nulo. **Atria Lemaitre, Fernando. 2004.** 5, 2004, Estudios de la Justicia.

Lillo Lobos, Ricardo. 2011. El uso de las nuevas tecnologías en el Sistema Judicial. [book auth.] Caballero, De Gracia and Linn Hammergren. *Buenas prácticas para la implementación de soluciones tecnológicas en la*

administración de justicia. Ottawa : International Development Research Center; Instituto de Investigación para la Justicia, 2011.

Martineau, Francois. 2007. Critères et standards rhétoriques de la bonne decisión de justice. [book auth.] Pascal Mbongo. *La qualite des décisions de justice*. Ginebra : Editions du Conseil de l'Europe, 2007.

Mbongo, Pascal. 2007. *La qualité des décisions de justice*. Ginebra : Editions du Conseil de l'Europe, 2007.

Mintzberg, Henry. 1988. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona : Ariel, 1988.

Muñoz Gajardo, Sergio. 2008. Procedimientos para tribunales que tramitan con carpeta digital. *Seminario de Justicia Digital*. [Diapositivas de presentación]. Santiago : s.n., noviembre 2008.

NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS. 2012. *Principles for judicial Administration*. Williamsburg VA : NCSC, 2012.

—. **1987.** *Trial Court Performance Standards*. Williamsburg, VA : NCSC, 1987.

Pastor, Santos and Maspóns, Liliana. 2005. *Cifrar y descifrar. Indicadores judiciales para las Américas*. Santiago : Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005. Vol. II.

—. **2003.** *Cifrar y Descifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales.* Santiago : Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA, 2003. Vol. I.

Patterns of Legal Culture: The Netherlands Compared to Neighboring Germany. **Blackenburg, Erhard. 1998.** 1, s.l.: American Society of comparative law, 1998, American journal of comparative law, Vol. 46.

Rawls, John. 1971. *Teoría de la Justicia.* Ciudad de México : Fondo de Cultura Económica, 1971.

Reiling, Abeline Dorothea. 2009. *Technology for justice. How information technology can support judicial reform.* Leiden : Leiden University Press, 2009.

Sánchez Albavera, Fernando. 2003. *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos.* Santiago de Chile : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), 2003.

Sanín Angel, Héctor. 1999. *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación - mesoevaluación).* Santiago : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), 1999.

Sibony, Anne-Lise. 2002. Quelles leçons tirer des expériences étrangères? [book auth.] Emmanuel Breen. *Évaluer la justice*. Paris : Presses Universitaires de France, 2002.

Sin temor ni esperanza. Condiciones estructurales para una eficiente juridificación de las expectativas normativas. **Zapata, María Francisca. 2008.** 10, Santiago : Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2008, Estudios de la Justicia.

Squella Narduci, Agustín. 2007. Independencia interna del Poder Judicial: ante quiénes, en qué y para qué tenemos jueces independientes. [book auth.] Javier Couso and Fernando Atria. *La judicatura como organización*. Santiago : Expansiva; Instituto de Estudios Judiciales, 2007.

The Poverty of Management Control Philosophy. **Hofstede, Geert. 1978.** 3, New York : Academy of Management, 1978, The Academy of Management Review, Vol. 3.

Vargas Viancos, Juan Enrique. 2007. Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces. [book auth.] Javier Couso and Fernando Atria. *La judicatura como organización*. Santiago : Expansiva; Instituto de Estudios Judiciales, 2007.

Vargas Viancos, Juan Enrique and Correa Sutil, Jorge. 1995.
Diagnóstico del sistema judicial chileno. Santiago : Corporación de Promoción Universitaria, Centro de Desarrollo Jurídico Judicial, 1995.

Vargas Viancos, Juan Enrique. 2007. Eficiencia en la Justicia: Modelos y buenas prácticas en la gestión judicial. [book auth.] Francisco García and Rodrigo Castro. *Reforma al Poder Judicial: Gobierno Judicial, Corte Suprema y gestión.* Santiago : Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Adolfo Ibáñez, 2007.

Woolf, Lord. 1996. *Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales.* Londres : House of Lords, 1996.

Zapata, María Francisca. 2013. *Cuenta del Foro Judicial 2011.* Santiago : Asociación Nacional de Magistrados, Instituto de Estudios Judiciales, 2013.