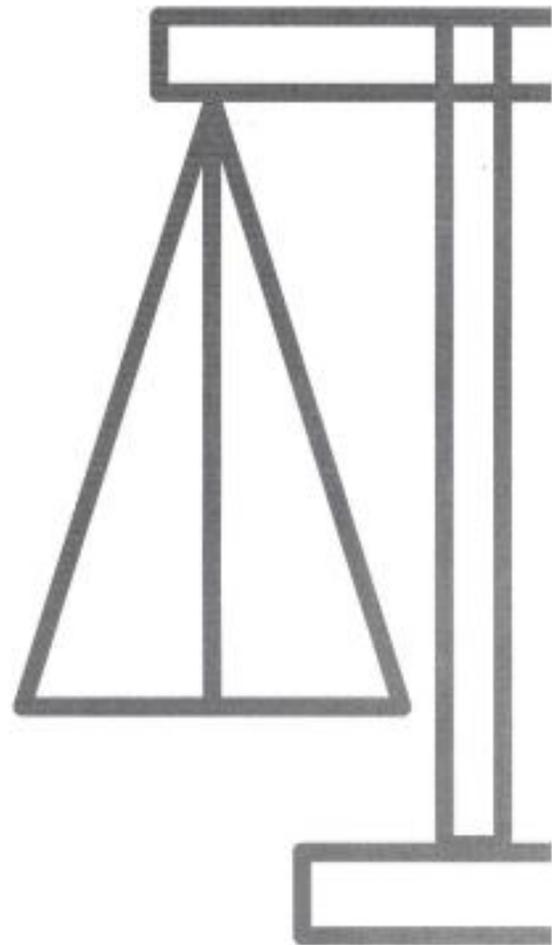




LA REFORMA DE LA JUSTICIA EN NICARAGUA

Hacia una nueva misión y visión de la
justicia



INDICE

	Página
Presentación.....	2
LA REFORMA DE LA JUSTICIA EN NICARAGUA.....	3
Hacia una nueva misión y visión.....	3
Enfoque Estratégico para la reforma de la justicia.....	8
I. REFORMAS PARA LA MEJORA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA.....	9
II. REFORMAS PARA UN MAYOR ACCESO A LA JUSTICIA.....	14
III. REFORMAS PARA UN SISTEMA DE JUSTICIA MAS EFICAZ Y EFICIENTE.....	20

PRESENTACIÓN

El origen del presente documento se encuentra en la preocupación de las instituciones que integran la Submesa de Justicia, por avanzar en el proceso de reforma del sistema de justicia de Nicaragua.

La Submesa, que coordina la Corte Suprema, inició este proceso en el año 2003, asumiendo el liderazgo del sector y dando un importante impulso a la coordinación de las instituciones.

Desde entonces hasta ahora se ha avanzado en este proceso con la elaboración de un Plan Sectorial, a lo que se han sumado cambios trascendentales en los últimos años, así contamos hoy en día con un nuevo Código Procesal Penal, una Ley de Carrera Judicial, una Ley de Mediación y Arbitraje, la creación del Ministerio Público en el año 2000, y están en marcha la reforma del Código Penal y del Código Procesal Civil, por citar solo algunos ejemplos.

Sin embargo, este proceso no es un trabajo culminado y quedan muchos retos por afrontar y concurren aún una serie de problemas que requieren una urgente atención.

Una de las principales carencias es el acceso limitado de la justicia para un alto porcentaje de la población porque el servicio que se presta a los ciudadanos es aún limitado y siguen existiendo enormes barreras de toda índole: geográficas, culturales, económicas, de género, etc. A ello se añaden otra serie de dificultades y necesidades como la falta de coordinación interinstitucional y de visión sistémica, la escasa participación del Gobierno en el sistema de justicia, la inexistencia de políticas sectoriales en diversos ámbitos, la falta de una clara frontera entre lo administrativo y jurisdiccional, la ausencia del enfoque de género plenamente incorporado en las políticas de las instituciones, la escasez de servicios, la retardación, la situación de los centros penitenciarios, la implantación de la carrera judicial, la mejora de la enseñanza del derecho, la reingeniería de los despachos, la simplificación de los procesos, etc.

En este contexto, durante el año 2006 se ha realizado un diagnóstico de la situación de la justicia de Nicaragua, a raíz del cual nos hemos encontrado con una serie de hallazgos importantes que se ha pretendido sintetizar en este documento.

La principal inquietud era saber cuál es el estado actual de la administración de justicia en Nicaragua, una fotografía de la realidad que permitiera plantear una reforma en profundidad desde un punto de vista integral y con una visión de sistema.

Se condensan por tanto, en este documento las propuestas y lineamientos básicos orientadas a promover una reforma integral del sistema con el objetivo de alcanzar un consenso nacional en la determinación de Políticas de Estado que nos permitan alcanzar la misión y visión del sistema de justicia para proporcionarles a los ciudadanos una justicia más accesible, eficiente, eficaz e imparcial, que garantice la efectiva protección de los derechos de la población y un mejor servicio con decisiones justas, independientes y coherentes con el estado de derecho, contribuyendo al mejoramiento de la seguridad jurídica y la paz social.

Para ello debemos superar la visión tradicional de la justicia, en donde las instituciones no suelen coordinarse y creemos que es necesario articularnos en una estrategia común y trabajar sostenidamente para producir cambios sostenibles en el tiempo.

Contamos para eso, con lo más importante en todo proceso, la voluntad de las instituciones involucradas de avanzar en un camino común.

Marvin Aguilar García
Magistrado
Coordinador Submesa de Justicia

LA REFORMA DE LA JUSTICIA EN NICARAGUA

HACIA UNA NUEVA MISIÓN Y VISIÓN

El objetivo del presente documento es proporcionar a las instituciones del sector justicia, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, agencias de cooperación, y a la ciudadanía en general, es decir, todos aquellos comprometidos con un proceso de reforma de la justicia, unos lineamientos básicos de por donde debería transitar esta reforma del sistema, a partir de los hallazgos encontrados en el Diagnóstico sobre el sistema de justicia, que se ha realizado en el marco de la Submisa de Justicia.

Nicaragua, como pocos países de América Latina, ha atravesado difíciles procesos políticos, incluido un período de guerra y posterior transición, que han marcado profundamente a la sociedad, y su sistema político. Necesariamente ello se ha visto reflejado también en su sistema de justicia.

Un informe reciente del PNUD sobre la democracia en Latinoamérica¹, concluye que a pesar del crecimiento económico y los signos de modernidad, se mantienen profundas desigualdades y una gran insatisfacción ciudadana en las instituciones políticas.

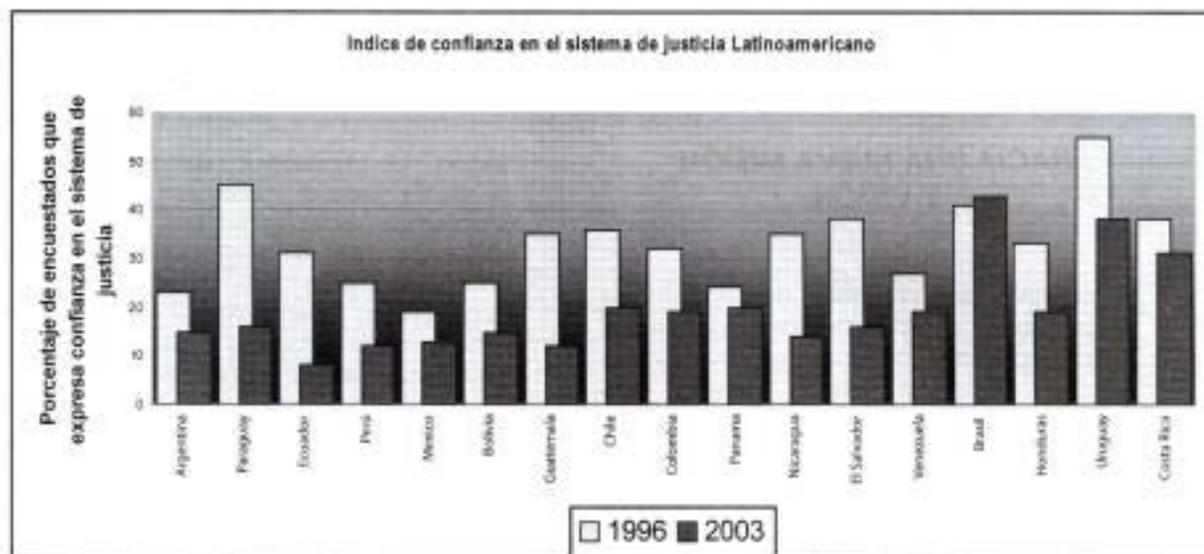
Nicaragua no escapa de esta situación general, y ello se ve reflejado en el índice de satisfacción y confianza de las instituciones judiciales que está solo alrededor de un 14%, según una encuesta aplicada en Nicaragua en marzo del 2005 (encuesta BID- INPRHU-CINASE), lo que es una situación que no ha mejorado en los últimos años, conforme lo señala el Latinobarómetro (Gráfico 1).

Según los hallazgos del diagnóstico, en el sector justicia, confluyen una serie de problemas que requieren una urgente atención con la finalidad de estructurar una estrategia de corto, mediano y largo plazo, que permita hacer que el servicio de justicia sea accesible, equilibrado, eficaz, oportuno y moderno.

Y como las reformas que se han identificado, en general no implicarían grandes cambios de responsabilidad entre las instituciones, ni conllevarían recortes de personal, pareciera existir la posibilidad a mediano - largo plazo de establecer un sistema de justicia que hace un uso más eficiente de sus recursos. Adicionalmente se contempla la posibilidad de establecer el cobro a los usuarios por algunos de los servicios. De todo ello parece concluirse que para la implementación de la mayoría de estas reformas no se requieran grandes recursos adicionales para el sector. En este sentido, es probable que estemos ante una de esas escasas situaciones donde todas las partes implicadas ganarían con la implementación de las reformas propuestas.

Se plantea así una estrategia de reforma integral que posibilite, en el marco de la obtención de un consenso nacional, un profundo cambio en donde la persona y no las instituciones sean el centro de atención para que se pueda prestar un adecuado servicio de justicia con rostro humano. Este punto es esencial, pues se considera que es necesario estructurar Políticas de Estado en esta materia, lo que requiere que todos caminen, de uno u otro modo, en la misma dirección, lo que implica acuerdos básicos sobre lo que hay que hacer y el modo de hacerlo.

¹ La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Ed. Alfaguara. Buenos Aires, 2004.



Fuente: Latinobarómetro, 2004

Se requiere además un cambio de visión de las fórmulas de intervención que casi siempre se diseñan en el Estado, en donde se efectúa la mirada en atención a la labor que desempeñan las instituciones para facilitar el trabajo de ellas mismas, y no necesariamente en forma directa para que ello implique una mejora de los servicios que se presta a los usuarios. Esta nueva visión es clave para entender lo que es necesario afrontar a futuro.

También requiere que se realice una nueva perspectiva de acción, en donde se exija un enfoque por resultados. Se plantea que la gestión de las instituciones del sistema de justicia no se enmarque solo en el desarrollo de programas de gasto público en lo que corresponde a un enfoque tradicional, sino en la necesidad de que se formulen metas y objetivos precisos y evaluables, que constituyan la base del trabajo futuro. Ello debe efectuarse no solo en el aspecto de funcionamiento institucional o de gestión, sino en el desenvolvimiento de cada uno de los operadores del sistema de justicia, verificando su rendimiento y exigiéndoles determinados resultados. Algo de esto ya está planteado en la Ley N° 501, Ley de Carrera Judicial, que establece la evaluación del desempeño, como base de la labor de los jueces y magistrados que permitirá no el libre albedrío en los resultados de cada despacho o sala

judicial, sino metas concretas a cumplirse, lo que servirá para mejorar los estándares de actuación actuales.

Los esfuerzos que se han realizado para la mejora de las instituciones del sistema de justicia desde los años 90 han sido muy importantes. Apenas en 1991 solo el 5 % de jueces eran abogados; el Poder Judicial no funcionaba en locales propios y la propia Corte Suprema operaba en un inmueble no adecuado para sus altas funciones; en general, el servicio de justicia se prestaba en escasas localidades del país. Por ello en la década de los 90 se inició un proceso sostenido con apoyo de la cooperación internacional de desarrollo de infraestructura que buscaba además profesionalizar a la judicatura, lográndose importantes resultados con más de 123 Casas de Justicia que ha implicado la presencia del Estado en zonas en donde antes no estuvo, un nuevo local de la Corte Suprema y 8 Complejos Judiciales en importantes ciudades del país; fue quizás el movimiento de crecimiento de infraestructura institucional más grande del Estado y que se ha dado sólo en los últimos 15 años.

Hasta hace pocos años la justicia penal era inquisitiva y las normas que regulaban el proceso eran de 1879 (Código de Instrucción Criminal). Hoy contamos con un Código moderno que data de 2001,

que ha cambiado sustantivamente la justicia penal. Apenas en el año 2000 se crea el Ministerio Público como órgano autónomo cuya función dentro de la administración de justicia es representar a la sociedad en general y a la víctima del delito en el ámbito penal.

En 1998 se aprobó una nueva organización judicial con la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley N° 260). De igual modo, en fecha reciente se ha avanzado en construir mecanismos básicos para fortalecer la independencia, lo que constituye una de las garantías institucionales centrales de la administración de justicia y sin la cual ésta no puede funcionar adecuadamente; en el 2005 entró en vigencia la Ley de Carrera Judicial (Ley N° 501).

Se ha avanzado también en otras áreas. En el 2005, se aprobó la Ley de Mediación y Arbitraje (Ley N° 540), que puede coadyuvar de manera importante a descongestionar los tribunales y ayudar a las personas a solucionar sus problemas mediante la autocomposición, que es el mejor mecanismo de solución de conflictos de la gente. Así mismo, en el 2003 se aprobó la nueva Ley del Régimen Penitenciario y Ejecución de la Pena (Ley N° 473).

Si bien ha habido un proceso de cambios trascendentales, lo hecho no constituye un trabajo culminado. Las reformas requieren no sólo ser profundizadas, sino ampliadas a otros ámbitos para que se pueda modernizar el sector y, sobretudo, hacer accesible el servicio de justicia hacia aquellos que están excluidos del mismo debido a la existencia de una serie de barreras económicas, sociales, culturales y hasta geográficas. Hace falta postular objetivos de Estado en materia de justicia y llevarlos a cabo dentro de un proceso sostenido que permita en un tiempo determinado de unos diez años, hablar de un nuevo modelo que sea más inclusivo, accesible, eficaz y eficiente. Nos referimos a un reto nacional que haga que el servicio de justicia sea diferente y al servicio de los ciudadanos nicaragüenses. Ello no debe significar necesariamente

una mayor demanda de recursos para el sector, pues quizás en algunos casos se debe buscar una mejor administración de lo que ya se tiene, así como la puesta en marcha de nuevas ideas que permitan asumir el reto de las reformas sin mayor impacto a los contribuyentes.

Asumir este reto también debe implicar superar la actual falta de una visión integral del sector justicia que hace que la justicia hoy sea un servicio fragmentado, que es brindado por una serie de entidades que no coordinan y hasta compiten entre sí. El sistema de autonomías no ha contribuido a afianzar la mejora del servicio; si bien se ha actuado respetuosamente y se han fortalecido a las instituciones en su autonomía, ello ha debilitado en parte al sistema democrático, pues la ineficacia institucional ha deslegitimado a las instituciones y, por ende, al sistema político en su conjunto. Se consiguió, por esta vía, un fenómeno adverso al buscado.

No postulamos la eliminación del sistema de autonomías, pero sí es necesario reclamar, pues así lo expresa la ciudadanía, una visión diferente a la actual del sistema de justicia en Nicaragua, que postule un enfoque integral del servicio de justicia que permita apreciar la oferta y demanda de servicios y la dimensión de la participación de cada institución en ello. Es decir, se requiere contar con una visión de sistema, en donde se puedan apreciar los requerimientos ciudadanos de justicia y la mejor forma en que puedan participar las instituciones para la solución de los mismos. La clave está en cómo articulamos mejor los esfuerzos institucionales para que la o el ciudadano, pueda ver mejor satisfecha su expectativa de servicio público de justicia.

En esta nueva visión no se debe pensar sólo en cómo determinada institución es más eficiente en prestar el servicio, sino cómo, si sumamos los esfuerzos de cada entidad, podemos hacer que los ciudadanos resuelvan de mejor manera sus conflictos. Por cierto, ello implica

diseñar y aplicar estrategias comunes, producir sinergias en las acciones que puedan ser desarrolladas de manera conjunta e, igualmente, priorizar los escasos recursos públicos.

No debe soslayarse que analizados aisladamente, los diversos órganos que conforman el sistema de justicia, tienen básicamente los mismos indicadores: lentitud de los procesos, ineficiencia e ineficacia institucional, dificultad en el acceso a la justicia, indebidas injerencias, corrupción, los servicios no llegan a cubrir todo el país, carencia de idoneidad de los recursos humanos, capacitación insuficiente, procedimientos extensos y complicados, sistemas de gestión con información deficiente, infraestructura física deficitaria, entre otras. Sin embargo, puede ser útil verificar en una panorámica global, cómo estos problemas se entremezclan y producen los resultados limitados que existen en Nicaragua.

La visión sistémica de la justicia ofrece una perspectiva diferente. Permite considerar todos los aspectos concernidos, ubica mejor los problemas y permite mejores soluciones. En el ámbito integral podemos analizar las situaciones de la justicia bajo todas las esferas y tomando en cuenta diversas variables que el análisis atomizado no permite. En ese sentido, una visión sistémica permite analizar y preguntarse por qué litiga la gente y cómo acude a los distintos puntos donde se presta el servicio de justicia. Analizar los niveles de conflictividad social y verificar las razones de estos fenómenos que van más allá de lo judicial, puede ser un ejercicio importante, con miras a proponer salidas concretas para mejorar los servicios públicos de justicia. Esta visión permite conocer el catálogo de incentivos normativos que hacen que la gente estime útil litigar y buscar la solución de su conflicto de otra manera como la mediación.

La visión sistémica es institucional, pero debe ser también complementada con otros sectores que no forman parte del Estado. Están en este ámbito los abogados, que constituyen el mercado de profesionales que implica la primera

traba que debe analizarse: ¿cuántos abogados existen?, ¿son todos los que se necesitan?, ¿actúan apropiadamente con sus clientes?, ¿tienen valores éticos?, ¿encaminan los casos a la solución de los conflictos o a ahondarlos más?, ¿han sido adecuadamente formados y tienen las capacidades para asumir la defensa?. Son preguntas que válidamente podemos formular, pues esa es la fuente de que se nutre el sistema de justicia. Como lo es saber si las Facultades de Derecho cumplen el papel que les toca y si se inculca en los estudiantes la vocación adecuada de servicio². ¿Acaso podemos prescindir de ello en un proceso de reforma de la justicia?. La respuesta es obvia.

Esta visión además de integradora, debe ser multidisciplinaria. Es decir, no debe integrar solo una perspectiva jurídica que se explica fundamentalmente en los códigos, sino que sea alimentada por otras disciplinas que permitan explicar las razones de cómo operan las instituciones y el propio servicio de justicia. El enfoque jurídico clásico no puede explicar toda la dimensión de los problemas, siendo necesario que se aborde desde otros ámbitos que contribuya a aproximarnos desde una mejor manera y con soluciones integrales que permitan un mejor tratamiento a los problemas. La economía, el análisis económico del derecho, las finanzas, la administración, la estadística, la informática, la sociología y otras disciplinas, puede enriquecer este proceso de conocer el fenómeno judicial de un modo mucho mejor y más amplio, siendo deseable que ello ocurra.

Se requiere, en conclusión, transitar por una vía diferente, que permita que se pueda articular una estrategia de cambios, pero bajo un enfoque integrador que analice todos los componentes y causas de los problemas y

² Una reciente encuesta aplicada a operadores de justicia por el equipo de consultores que elaboró el Diagnóstico del sistema de justicia de Nicaragua, señaló que el 67.7% de operadores de justicia considera que las Facultades de Derecho no están cumpliendo el papel de formar abogados con capacidades y valores.

aglutine a todas las instituciones y sectores que participan en ella, tanto públicos como privados, para estructurar un enfoque superior que posibilite encontrar soluciones eficaces que busque priorizar los escasos recursos con que se cuenta y que sea estratégica con relación a todo el ámbito jurisdiccional, mirándose no solo el componente particular o aislado, sino el conjunto de las actividades que relacionan al servicio de justicia; es decir, mirar el árbol y no solo las ramas y a partir de ello buscar las mejores salidas, articulando políticas y actividades conjuntas. Ello requiere voluntad interinstitucional, pero también un amplio apoyo político y social, para sostener las reformas.

Afrontar este reto puede ser mediatizado, si no se tiene una visión abierta que permita la posibilidad de poder repensar el modelo de justicia en función a la necesidad de ofrecer una estructura más accesible y menos excluyente. Esto plantea la interrogante de si se debe mantener el actual modelo constitucional y legal y si se requieren ajustes para cumplir estas metas, siendo uno de ellos, por cierto, el papel del Poder Ejecutivo en el sistema de justicia, el mismo que es muy reducido y en donde se ha buscado transferir toda la responsabilidad básicamente en el Poder Judicial, obviándose con ello el trabajo que desarrollan generalmente los Gobiernos en la administración de justicia, particularmente en lo que toca a las estrategias de mejora del acceso a la justicia. En ese sentido, esta visión abierta plantea la necesaria revisión del *status quo* de la estructura del modelo y la propia normatividad sobre justicia.

Este asunto es clave, pues en Nicaragua, el Poder Judicial tiene un enorme peso en la estructura del poder del Estado. Es una entidad que tiene a su cargo, además de la función de impartir justicia, la función registral de la propiedad y de los aspectos mercantiles, que implica la evolución del mercado económico formal en el país. Una institución que concentra atribuciones de Tribunal Constitucional, para la determinación de la

compatibilidad constitucional de las leyes y demás normas, además de los conflictos de competencias interorgánicos. Un Poder del Estado que tiene a su cargo, además, el control de la función notarial y la supervisión del ejercicio profesional de los abogados. Una institución a cargo de los sistemas de defensa pública, de los servicios de medicina legal, del desarrollo de los medios alternativos de solución de conflictos como el arbitraje y la mediación; una institución a cargo de la designación de magistrados y jueces del país; una institución con autonomía financiera en donde constitucionalmente se dispone la asignación del 4% de presupuesto público. Todo ello implica que el sector de justicia, en cuyo centro está el Poder Judicial, además del conjunto de entidades importantes que lo conforma, tiene un peso político trascendental en la estructura de poder. La cuestión es si todo ello puede reestructurarse para mejorar la posición del Poder Judicial en el escenario del Estado y fundamentalmente si cambiando la estructura se pueden mejorar los servicios a los usuarios.

A partir de estas premisas básicas debe construirse una institucionalidad con objetivos y metas definidas, que aglutine la estrategia futura destinada a mejorar los servicios de todas las entidades que participan.

Desde esta perspectiva, se debe buscar articular el sector justicia en un sentido común, cuya misión y visión, sea la siguiente.

MISIÓN DEL SECTOR JUSTICIA

"Lograr que la impartición de justicia sea más accesible, eficiente, eficaz e imparcial y que se garantice una efectiva protección de los derechos de la población y un mejor servicio a los usuarios con decisiones justas, independientes y coherentes con el estado de derecho contribuyendo al mejoramiento de la seguridad jurídica y la paz social".

VISIÓN DEL SECTOR JUSTICIA

** El sector justicia se ha integrado armónicamente respetando las autonomías de todas las instituciones que lo conforman; opera de manera coordinada y permanente los aspectos de planeamiento y políticas sectoriales de justicia, lo que permite un mejor y más justo manejo de los asuntos concernientes a la impartición de justicia para brindar más y mejores servicios, haciendo que sean accesibles y confiables para los usuarios*.*

Ambos conceptos pueden contribuir a estructurar una nueva posición del sector, si se asumen de manera concertada y legítima. Solo articulando una misión y visión sectorial, que hoy no existe, podemos lograr grandes cambios, siendo indispensable, sobre todas las cosas que se genere un liderazgo que tampoco se percibe claramente en todas las instituciones. No cabe duda que el planteamiento de hoy pasa por generar esta nueva misión y visión que producirá efectos importantes en el sistema de justicia del país, encaminados a potenciar los esfuerzos de cambio. En esa medida, una estrategia nacional para la reforma de la justicia que vincule a todos los protagonistas parece ser la mejor opción.

ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA LA REFORMA DE LA JUSTICIA

Se requiere alcanzar un consenso en la determinación de Políticas de Estado en materia de justicia que permitan iniciar y sostener cambios fundamentales en la administración de justicia en el marco de esta nueva misión y visión.

Dada la naturaleza de los problemas de la justicia identificados en el Diagnóstico mencionado, se requiere una inaplazable atención por parte del Estado y la sociedad civil, a efectos de producir cambios sustantivos con el objeto de mejorar la administración de justicia y colocar al usuario como centro de la atención de estas mejoras. En esa medida los cambios fundamentales que se reclaman hoy en el sistema de justicia parten desde el replanteamiento de

algunos paradigmas que hoy se consideran parte del *status quo* de la justicia, cuya modificación puede significar una reforma sustancial de cara a que el servicio de justicia sea moderno, eficiente y accesible.

En esta línea, los problemas y propuestas esbozados en este documento de Estrategia Nacional para Reforma de la Justicia, se concentran en tres áreas fundamentales que debieran ser apoyados por todos los sectores del país:

Áreas	Materias
Área I	MEJORA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA
Área II	MAYOR ACCESO A LA JUSTICIA
Área III	SISTEMA DE JUSTICIA MAS EFICAZ Y EFICIENTE

Estas tres áreas deben articularse en un Plan de corto, mediano y largo plazo para definir la ruta a seguir. Las instituciones del sector en la actualidad se han unido en torno a la Sub Mesa de Justicia y han elaborado de manera conjunta el *Plan Justicia 2007-2009*, que contiene una serie de objetivos y metas a medio plazo, que se espera puedan alcanzarse en los próximos tres años. Sin embargo, el reto es mayor que este horizonte de mediano plazo y es necesario que pueda estructurarse una estrategia más amplia que permita vislumbrar los objetivos a alcanzarse en un período de diez años y que se logre contar con esa misión y visión como se ha puntualizado anteriormente.

Sin embargo, el establecimiento de Políticas de Estado en materia de justicia requiere el más amplio apoyo de las instituciones del sector justicia, pero también de otras instituciones como la Asamblea Nacional y el propio Gobierno, la sociedad civil, los partidos políticos, etc. Sin la unión de todos en este propósito difícilmente se podrá lograr avanzar en el desarrollo de estas metas, por lo que la estrategia debe considerarlos a todos.

Para ello se considera de primera importancia contar con un documento

base de políticas que pueda servir como punto de partida para alcanzar el necesario consenso al máximo nivel estatal, que podría denominarse el *Acuerdo Nacional por la Justicia* que, como ha acontecido en otros países como Panamá, España o Perú, sea la guía de acción futura hacia la cual Estado y sociedad lleve su sistema de justicia hacia un nivel adecuado. Sobre la base de alianzas que se construyan sobre amplios consensos, se podrá sostener en el tiempo un plan de reformas que cambie sustantivamente nuestro sistema de justicia.

Este *Acuerdo Nacional por la Justicia* constituiría un documento de políticas que debe ser debatido por todos los sectores y cuya sustancia podría derivarse de las consideraciones del diagnóstico realizado y cuyos principales lineamientos, considerando las tres áreas mencionadas, son los siguientes:

I. REFORMAS PARA LA MEJORA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA

El sistema de justicia mantiene una cultura altamente formalista, rutinas de trabajo complejamente burocráticas, escasa comunicación entre unidades jurisdiccionales, fiscales y policiales y entre las propias sedes institucionales, marcos normativos poco transparentes. Por todo ello se requiere un conjunto de reformas que impliquen cambios fundamentales en el modelo institucional de justicia de Nicaragua, con la finalidad de mejorar sus capacidades, así como superar algunas omisiones importantes y estructurar roles conaturales a las funciones judiciales.

Entre las medidas a considerar, están las siguientes:

El Poder Ejecutivo debe plantear acciones concretas para la formulación de políticas de mejoramiento de la justicia dentro de su responsabilidad por promover mejores condiciones de vida para los ciudadanos nicaragüenses

Es notoria en Nicaragua la ausencia del Gobierno en el sector justicia. La política judicial, por lo general, emana de la Corte Suprema, no existiendo un nexo funcional de coordinación con el Poder Ejecutivo, más allá de la negociación del Presupuesto Público. Este modelo, implica la sustracción del Gobierno de toda responsabilidad en el ámbito de la justicia, lo que expresa una posición sumamente cuestionable, pues no cabe duda que el Gobierno, como órgano que dirige los destinos del Estado y que debe velar por la promoción y protección de los derechos de las personas, no puede ser ajeno a la situación en que se administra justicia y si la gente tiene o no posibilidades de acceder a ella. Se requiere, pues, una posición no solo crítica, sino de participación en la solución del problema, en el marco del más absoluto respeto por la autonomía de las instituciones, pero coadyuvando con ellas para un mejor servicio a los usuarios. Para ello puede ser importante considerar la creación de una Dirección Nacional de Justicia que funcione desde el Ministerio de Gobernación, cuya labor debiera ser el enlace desde el Gobierno con las instituciones del sector, para velar por una pronta y eficaz administración de justicia.

“Fortalecimiento de la independencia de jueces y magistrados”

Si bien una de las críticas que suele hacerse al Poder Judicial en Nicaragua es la reiterada injerencia del poder político, se viene avanzando de manera firme en fortalecer una de las garantías institucionales básicas: la independencia. Ello viene siendo efectuado con la Ley de Carrera Judicial, que constituye el más serio aporte para la consolidación de la independencia de los jueces; de hecho una reciente encuesta aplicada a jueces, fiscales y defensores públicos señala que esta ley aportará de manera fundamental en esta vía.

Se requiere avanzar firmemente en esta línea, dado que la independencia es el

marco básico de actuación. La Ley contribuirá a desterrar la verticalidad con que suele relacionarse la función judicial, al establecer las condiciones básicas de trabajo (derechos y deberes), el ingreso, permanencia y salida de la carrera y la necesidad de evaluaciones permanentes al desempeño, lo que supone una de las mejores estrategias para mejorar la funcionalidad de los operadores y mostrar resultados concretos de mejora en la oportunidad de los servicios de justicia.

Para todo ello se requiere desarrollar los diversos instrumentos que establece la Ley N° 501, lo que plantea no solo preparar documentos, sino estructurar una serie de estudios para determinar metas y resultados a alcanzarse, sobre líneas de base que requieren ser elaboradas. Otros aspectos a ser considerados en esta agenda son el Escalafón de la Carrera Judicial, la implantación del Instituto de Capacitación y Documentación Judicial, la implantación del Fondo de Beneficios de los Funcionarios en Retiro del P.J., el Reglamento general de la ley, el sistema de evaluación del desempeño, entre otros aspectos.

"Erradicación de la corrupción "

En relación a la corrupción, no cabe duda que ésta constituye un problema de Estado que requiere soluciones integrales como lo propone el Plan Nacional de Desarrollo, siendo que el sistema de justicia es un sector muy sensible a este tema en su problema, como en su solución. Una reciente encuesta sobre la percepción de la corrupción en los servicios públicos como salud, educación, justicia entre otros, a la pregunta: ¿Cree usted que hay o no corrupción en el juzgado?, se percibió corrupción en un 44% de hogares encuestados. El mayor porcentaje se dio en Managua (64%), mientras que el menor porcentaje en Las Segovias (20%). Sin embargo hay que resaltar que este porcentaje de hogares

que percibió corrupción en los juzgados disminuyó de 57% en 2003 a 44% en 2006³.

Estamos, pues, frente a un problema que requiere de estrategias globales. En el caso de las entidades del sistema de justicia, la existencia de corrupción, en mayor o menor medida, implica no solo la perturbación de su funcionamiento, sino la debilidad del Estado en combatir este problema, pues es en el espacio judicial en donde se decide finalmente la posibilidad de que exista o permanezca este problema. Más aún, cuando la corrupción afecta el sistema de administración de justicia, socava la credibilidad de tal sistema y —por ende— los niveles de seguridad jurídica descienden y los niveles de riesgo-país aumentan, reduciendo la inversión nacional y extranjera, y como corolario repercutiendo en el desarrollo del país.

Es necesario en este ámbito desarrollar líneas de trabajo conjunta. Si bien la Policía Nacional cuenta con una Dirección de Investigaciones Económicas, la Procuraduría General de la República cuenta con una Unidad Anticorrupción (ubicada dentro de la Procuraduría que aborda los temas penales) y el Ministerio Público ya ha creado una Unidad Anticorrupción, no se aprecia que exista coordinación entre estas entidades. Otro aspecto a ser considerado, es que se requiere fortalecer la forma en que operan los órganos de control de las entidades (Inspectorías), dado que suele considerarse a éstos como las oficinas que tienen a su cargo la tarea de lucha contra la corrupción interna, siendo muy limitado su accionar, ya que en el caso del Poder Judicial solo opera en Managua y en el Ministerio Público en dos ciudades más.

"Articular estrategias de coordinación del sistema de justicia"

³ Encuesta de percepción de corrupción en los servicios públicos. Agosto 2006. Versión aún no publicada.

Se ha identificado la inexistencia de políticas sectoriales en diversos ámbitos como en los aspectos de recursos humanos, capacitación, planeamiento, infraestructura, tecnología y sistemas de información. Ello genera una falta de integración en temas que podrían ser importantes como la planificación de todas las instituciones o la posibilidad del desarrollo de planes conjuntos de desarrollo informático o de crecimiento de la infraestructura en donde podrían producirse uniones estratégicas que ahorrarían recursos al Estado al evitarse que los gastos se dupliquen o tripliquen, al construirse locales que bien pueden albergar a dos o más instituciones del sector, utilizándose consiguientemente economías de escala en otros ámbitos como seguridad de locales, limpieza, cableado informático y hasta compra de equipos y materiales de oficina. Al no existir, como hasta ahora, una visión sectorial, el Estado está gastando en forma no eficiente los escasos recursos de que dispone.

"Debe mejorarse el diseño de gobierno del Poder Judicial para la continuidad de políticas"

Debiera promoverse un modelo de organización institucional en cada entidad del sistema de justicia con criterios modernos de gobierno y administración, a fin de que se garantice la gestión por resultados (elaborando un adecuado sistema de indicadores de gestión para una evaluación objetiva). Es preciso además impulsar un proceso de descentralización y desconcentración de competencias, atribuciones y recursos hacia las Circunscripciones, que les permita responder en forma efectiva y oportuna a los problemas locales de la justicia.

Puede ser importante evaluar la creación de gabinetes técnicos u oficinas de modernización institucional adscritas a las Presidencias de los Tribunales de Apelaciones, para articular esfuerzos en

sus respectivas sedes para conducir el proceso de reforma.

Así mismo, se percibe que el mandato para el Presidente del Poder Judicial y del Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial, de solo un año, no parece ser suficiente para desarrollar una adecuada gestión por lo corto que representa dicho periodo. En muchos países se han considerado periodos de gestión de dos años o más⁴. Algunos señalan, sin embargo, que es más factible evaluar la continuidad de políticas institucionales que el tiempo del mandato. Creemos que es preciso debatir este tema y plantear alguna solución realista y que funcione adecuadamente en el país.

De igual modo, debiera revisarse la pertenencia de la función de los Registros Públicos dentro del Poder Judicial, debido a que no parece ser connatural a la función de impartir justicia, siendo propio que sea ello trasladado al Poder Ejecutivo, por no calzar con la misión de impartir justicia.

"Debe mejorarse la capacidad y uso del planeamiento institucional"

Consecuencia lógica de los sistemas de producción de información reclamados en este documento, se necesita que esta nueva visión integre el planeamiento como herramienta de la gestión institucional, lo que no será una tarea fácil, pues requiere que exista una sana práctica que, con acertados diagnósticos sustentados en datos correctos, con la fijación de metas y resultados, deriven en planes que permitan efectuar avances notables.

"Diferenciar claramente lo administrativo y lo jurisdiccional"

⁴ Como el caso de Honduras cuyo plazo es de 4 años, Chile 3 años, Perú, Bolivia y Colombia 2 años, entre otros.

Es importante articular institucionalmente una clara frontera o diferenciación entre el ámbito jurisdiccional y administrativo, particularmente en la Corte Suprema por su incidencia en el gobierno institucional, debido a la carga de asuntos administrativos que afecta la labor jurisdiccional de muchos magistrados. Esta situación debiera ser evaluada a efectos de especializar la función administrativa y que ello no perturbe la función jurisdiccional. Puede ser importante también considerar a futuro que quienes desarrollen funciones de gobierno institucional, no desarrollen funciones jurisdiccionales, a fin de ser más efectivos en la gestión del Poder Judicial, es decir, asumir la función de gobierno a dedicación exclusiva.

"Fortalecer el enfoque de género y reforzar el papel de la mujer en las instituciones"

Es positivo y alentador el destacado papel de la mujer en el sector. En el Poder Judicial dos mujeres han ocupado la Presidencia de la Corte Suprema, en la actualidad una mujer es la Fiscal General Adjunta y casi el 60 % de los jueces uninominales son mujeres. Sin embargo, lo mismo no se da a niveles de Tribunales de Apelaciones y en la propia Corte Suprema. Es necesario que este proceso en donde la mujer adquiere un papel cada vez más importante sea apoyado y que más mujeres puedan asumir cargos de mayor importancia al interior de las instituciones del sistema de justicia.

También es esencial considerar que en el sector exista una real aplicación del enfoque de género, pues a pesar de la importante presencia de la mujer en la justicia, no existe una perspectiva de género, como lo informan autorizados estudios efectuados en el país.

"Fortalecer la lucha contra la violencia intrafamiliar"

Los altos índices de violencia intrafamiliar reportados por la Dirección de las Comisarias de la Niñez, con 3452 hechos catalogados como delitos en el ámbito intrafamiliar solo en el primer semestre de 2006, lo convierten en un grave problema que es preciso afrontar. Por otro lado, la atención prestada a las víctimas no es suficiente ni llega a cubrir toda la demanda, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años desde instancias estatales y por diversas ONGs. En cualquier caso la mayoría de este tipo de agresiones no son denunciadas y se mantienen en silencio, por lo que los datos estadísticos hay que tomarlos con cierta cautela, ya que con toda probabilidad no reflejan la magnitud real del problema.

En general se ha venido desarrollando una preocupación creciente por el tema y el Poder Judicial ya ha creado una Unidad de Familia dentro de la Defensoría Pública; el Ministerio Público cuenta con una Unidad Especializada de Violencia Intrafamiliar; y la Policía cuenta con las Comisarias de la Mujer.

Sin embargo, es cuestionable que no existan mecanismos de coordinación entre todos estos esfuerzos que permitan potenciar las capacidades interinstitucionales. Por otro lado, se hace necesario articular estrategias integrales que involucren no solo a las instituciones estatales, sino también las organizaciones de la sociedad civil que vienen trabajando en esta área.

"Búsqueda de planes articulados en los aspectos laborales"

Se ha identificado que coexisten diversos regímenes de carrera en el Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional, Sistema Penitenciario y el régimen civil común en las demás instituciones. Todo ello implican disímiles mecanismos de profesionalización del personal, distintos regímenes disciplinarios, diversas estructuras de planificación, diversos requisitos de incorporación, diversos intereses en la captación de personal,

diferentes sistema de remuneraciones, entre otros. En ese sentido, articular una política de personal homogénea en el sector justicia es muy difícil, por lo que es necesario establecer condiciones que permitan el establecimiento de políticas marco que, reconociendo las singularidades y autonomías, permita contar con aspectos básicos que acerquen a las instituciones, como incentivos laborales, remuneraciones, sistemas de capacitación, entre otros aspectos.

"Mejora de la situación financiera"

El presupuesto asignado a las Instituciones del sector justicia en 2005 absorbió el 9.59% del Presupuesto General de la República de ese año. Dentro del sector la mayor asignación la obtuvo el Poder Judicial con el 4.32%, lo cual supera en 0.32% el 4% establecido en el artículo 159° de la Constitución de la República. Es importante señalar que los recursos disponibles aumentaron en términos reales durante el periodo 2003-2005, siendo que el sector justicia tiene un tratamiento favorable en comparación con otros sectores de la economía como Educación, Salud y Defensa. Sin embargo, hay una desigualdad en la repartición geográfica general de los gastos con una tendencia a favorecer la zona de Managua; asimismo, existe también una asimetría importante en la repartición presupuestaria entre las entidades concernidas como en el caso de la comparación del Poder Judicial y el Ministerio Público, por lo que es necesario efectuar ciertas prioridades a quienes reciben menos recursos.

Debe evaluarse además la distribución del gasto al interior de las instituciones. En ese sentido, los gastos anuales medios para cada cargo de dirección en la Corte Suprema son los más elevados de todas las instituciones concernidas. Los mismos gastos son también muy elevados en la PDDHH, en el MP y en la PGR. Por lo que sería recomendable que se ejercite un estricto control sobre esos gastos.

"La necesidad de alternativas para la mejora de los ingresos"

El Tesoro es prácticamente la única fuente de financiamiento del sistema de justicia. En general el sistema de justicia no genera recursos propios y no existen actualmente tasas judiciales en Nicaragua. Sin embargo, es importante que pueda evaluarse la pertinencia del cobro de tasas para la atención de ciertos servicios y para el financiamiento de los mismos, lo que contribuirá a su mejora.

Desde la perspectiva conceptual un sistema de tasas es justo, pues hace que los que acceden puedan financiar en parte el servicio que solicitan. No tener tasas implica que los que no acceden a la justicia (por barreras económicas o de otro tipo) financian por el pago de sus impuestos indirectos a los que acceden, por lo que se hace necesario introducir elementos de redistribución y equidad para que se autofinancie en parte el servicio de justicia.

Una proyección preliminar efectuada revela que la aplicación de tasas judiciales a tres elementos (ingresos en materia civil, diligencias, notificaciones) permitiría generar un equivalente de 4.30% del presupuesto del Poder Judicial, lo que constituye, además, una cifra alentadora, que permitiría financiar en parte un proceso de reforma judicial.

En Nicaragua no existen aranceles para la mayoría de servicios judiciales que se brindan, existiendo solo algunos pagos por servicios marginales (Registros fundamentalmente). En el siguiente cuadro se presentan algunos datos comparados (Gráfico 2)

País	Sistemas de pagos por servicios (tasas judiciales)
Bolivia	Si cuenta (3.8 millones \$ US, 10% de su presupuesto)
Chile	Muy marginal
Colombia	Muy marginal
Ecuador	Si cuenta (5.2 millones \$ US, 4% de su presupuesto)
Nicaragua	Si cuenta (6.6% del presupuesto) (*)
Paraguay	Si cuenta (7.3 millones \$ US, 19% de su presupuesto)
Perú	Si cuenta (18 millones \$ US, 13% de su presupuesto)
Uruguay	Si cuenta (2.2 millones \$ US, 4% de su presupuesto)

Fuente: Diversa bibliografía jurídica

(*) El dato corresponde a 2005, relativo a los ingresos de los Registros.

Fuente SIGFA. Elaboración propia

"Revisar las competencias de algunas instituciones"

Se considera relevante la reformulación de competencias de la Procuraduría General de la República, a efectos de que asuman apropiadamente las funciones de defensa judicial del Estado. Las procuradurías civiles de la PGR son las que tienen a su cargo la mayoría de los procesos judiciales en dicha entidad, con un total de 8.472 procesos, que son casos de jurisdicción voluntaria. Esta carga de trabajo corresponde solo a 6 procuradores civiles, lo que hace el problema mayor, pues es una cantidad de trabajo apreciable. A todo ello se añade el hecho que el tipo de casos que conoce esta procuraduría civil son en su mayoría casos de divorcio, rectificación de nombre o partidas, declaratorias de herederos, etc. que en puridad no le correspondería intervenir a una institución como la PGR cuya función básica es la defensa legal del Estado. Sería importante aplicando un análisis costo-beneficio valorar si la presencia del Estado en este tipo de proceso es esencial y la revisión de competencias de esta institución implicaría un ahorro en recursos y tiempo, y destinar la PGR para la defensa de los casos que interesan al Estado.

II. REFORMAS PARA UN MAYOR ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia es un derecho humano y condición indispensable para la realización de los demás derechos humanos. Cumple una valiosa función protectora en favor de las personas que

⁵ Solo a título de muestra, durante el año 2004 estos fueron algunos de los trámites en los que intervino la PGR: 877 penamientos; 577 divorcios; 302 declaratorias de herederos; 280 rectificaciones de partidas de nacimientos; 61 reposiciones de actos de defunción; 38 reposiciones de partidas de nacimientos, etc.

sufren pobreza, indefensión, exclusión, marginación o discriminación.

En el país se requiere un mayor acceso a la justicia para que puedan acudir los que actualmente están excluidos o quienes lo hacen de manera muy limitada, para lo cual se plantea estructurar una estrategia para brindar servicios de defensa gratuita a las personas excluidas, programas de alfabetización jurídica para educar a la población en sus derechos, elaboración de un nuevo mapa judicial, entre otros aspectos.

"El acceso a la justicia como política de Estado"

Es central incorporar el acceso a la justicia como concepto y política medular dentro de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Ello requiere un reimpulso y atender este especial ámbito como condición para mejorar la calidad de vida de las personas, a efectos de que puedan ver resguardados sus derechos. En este aspecto debiera formularse un Programa Nacional de Ampliación del Acceso a la Justicia que aglutine todos los esfuerzos públicos y privados en esta materia.

"Eliminar barreras para el acceso a la justicia, con especial atención en el acceso de los menores, mujeres y comunidades indígenas"

Según el Mapa de Pobreza de Nicaragua el 24% de la población se encuentra en pobreza extrema, implicando que son más de 900 mil personas las que están en esta condición, siendo que difícilmente pueden acceder a la justicia si no pueden siquiera cubrir sus necesidades alimenticias mínimas. A estas personas debiera priorizarse las posibilidades de mecanismos que permitan que puedan solucionar sus conflictos con programas exitosos como el de Facilitadores Judiciales Rurales o que se respete las fórmulas de solución que ofrece la justicia comunitaria.

Sin embargo, no puede mantenerse la actual indiferencia de justicia formal. Sobre este tema se ha avanzado ampliándose la oferta de servicios de la Defensoría Pública, pero todo ello aún es insuficiente, pues el Estado debe brindar reales posibilidades de defensa a las personas para que puedan hacer valer sus derechos en todas las materias y no solo en el ámbito penal (en el ámbito nacional el promedio es de 11,661 pobres extremos por cada defensor, siendo que las cifras se agravan en algunas zonas del país como la Circunscripción Norte en donde existe un defensor para cada 30,197 pobres extremos, seguido de RAAS con 27,703, Las Segovias con 22,580, entre otros). Ello aún es un tema pendiente que aplica no solo a sectores pobres.

Además, debe verificarse la situación de diversas barreras que existen más allá de la económica: sociales, culturales, idiomáticas, geográficas, que impiden el ejercicio efectivo de los derechos. De hecho, quizás la primera acción que debía efectuarse sea la masiva alfabetización jurídica de la población, a efectos de que pueda efectivamente ser sensibilizada en el conocimiento de sus derechos y los mecanismos de protección y defensa de los mismos.

En este sentido, las estrategias de mejora del acceso a la justicia deben prestar especial atención a los menores, adolescentes, mujeres y comunidades indígenas, por las especiales dificultades que estos colectivos tienen para acceder a una justicia pronta y eficaz.

"Respetar la pluriculturalidad en la justicia"

Se requiere que el Estado promueva el respeto a las formas nativas de solución de conflicto siempre que éstas respeten los derechos humanos, a efectos de que el sistema formal no avasalle tradiciones y costumbres de los pueblos nativos y se pierda la riqueza cultural del país, para lo cual es necesario que se respete el

derecho de las comunidades a aplicar su normas consuetudinarias. Además, es preciso capacitar a los operadores de la justicia formal para sensibilizarlos y generar aptitudes pluriculturales que eviten la discriminación de cualquier índole.

"Mejorar la oferta de servicios de justicia"

La evolución de las políticas de reforma de la justicia en Nicaragua han impulsado el incremento sostenido en los últimos años de la oferta de servicios. La profesionalización de la judicatura, la creación del Ministerio Público, la potenciación de la Defensoría Pública, ha significado un enorme esfuerzo del Estado por mejorar los servicios a los ciudadanos.

Si bien la oferta con que cuenta el país se encuentra por debajo de los promedios latinoamericanos⁶, pareciera que la estrategia futura a desarrollar no pasa necesariamente por incrementar la oferta con la designación de más personas, sino por incorporar otras variables, como la reubicación de los despachos judiciales y Salas, el establecimiento de metas institucionales de gestión y desempeño de cada operador, el rediseño del despacho judicial, el ingreso inteligente de la tecnología informática como soporte al trabajo sobre la base de sistemas, entre otros supuestos.

Y es que no hay que soslayar que la oferta no es estática (o no debería serlo), siendo que lo que expresa la dimensión del sistema de justicia es la carga de trabajo que soportan los tribunales. En ese sentido, la situación de Nicaragua respecto al resto de países de Latinoamérica expresa una situación promedio baja que puede llevar a sostener que no existe una alta litigiosidad, lo que se debe a diversas

⁶ El país se ubica en el rango de países con menores ofertas de operadores, con 5.81 jueces, 4.08 fiscales y apenas 1.35 defensores públicos por cada 100 mil habitantes. Solo apreciamos que Costa Rica cuenta con 7.16 fiscales por cada 100 mil habitantes y Guatemala 6.87; siendo que en el caso de defensores públicos Costa Rica cuenta con 5.7, El Salvador con 4.2, Honduras con 3.1.

causas que van desde sostener que el país no es esencialmente conflictivo, hasta señalar que los conflictos no llegan al sistema pues no existe un adecuado acceso a la justicia. Las cifras indican que los 2,300 casos por 100 mil habitantes que ofrece Nicaragua, está en el rango de países con menor carga. Sin embargo hay países como Costa Rica que sobrepasa las 22 mil causas por 100 mil habitantes, lo que implica más de diez veces la carga de Nicaragua.

Si eso lo expresamos en carga promedio por juez, tenemos 395 causas por juez, mientras que Guatemala tiene 3,959 casos por juez o Costa Rica 2,061 casos por juez, lo que implica que en estos países los jueces tienen una mayor dimensión de trabajo; si bien estas tampoco son situaciones óptimas, expresan realidades que indican que estos jueces están sometidos a una mayor presión de casos que los jueces nicaragüenses. Acaso estos datos nos indican que los jueces en Nicaragua podrían recibir más casos de los que se tienen actualmente, mejorando paralelamente los procesos y la tramitación de los mismos.

Cabe resaltar la especial circunstancia del Ministerio Público, cuya oferta de servicios requiere una mirada especial, dado que no llega a cubrir de manera permanente todos los municipios y juzgados del país (los 259 fiscales existentes solo cubren 65 de los 153 municipios).

“Integrar mejor los servicios de defensa gratuita para un mayor acceso”

La situación actual de la Defensoría Pública es deficitaria, pues la oferta de defensores públicos no parece cubrir las necesidades. En promedio existe un defensor para cada 70,300 habitantes, lo que equivale a 1.4 defensores públicos por cada 100 mil habitantes, que es un indicador bastante bajo en comparación con otros países. En ciertas zonas del país el asunto es crítico como en RAAS en

donde existe solo 1 defensor para 127,359 habitantes, en la Circunscripción Norte en donde existen 111,738 habitantes por defensor, o en Occidente en donde el promedio indica que hay 103,867 habitantes por defensor. A ello agreguemos que la Defensoría Pública solo tiene presencia en 33 de los 153 municipios del país.

En este tema no solo debe participar el Poder Judicial, sino que se requiere articular todos los esfuerzos públicos y privados, a efectos de establecer un Sistema Nacional de Defensa Legal Para Todos, que involucre la Defensa Pública, los consultorios jurídicos gratuitos, Facultades de Derecho, Iglesias, ONGs, a fin de proveer asesoría y defensa legal gratuita, a las personas de escasos recursos, comunidades indígenas y a mujeres, niños, ancianos y discapacitados en situación de vulnerabilidad.

“Apoyar y fortalecer los medios alternativos de solución de conflictos”

En Nicaragua, la mediación y el arbitraje están establecidos en una serie de normas, siendo destacable que recientemente la Ley N° 540 del 2005 haya aprobado la Ley de Mediación y Arbitraje. Sin embargo, no basta con la expedición de la ley, sino que se requieren acciones concretas para impulsarla, siendo necesario potenciar a la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos (DIRAC) del Poder Judicial e incentivar a agencias privadas como las Cámaras de Comercio o afines, que puedan contribuir a la solución de conflictos en el país, para ampliar el acceso a la justicia y al mismo tiempo generar un clima favorable para el flujo de inversiones al país con el uso masivo y apropiado de la mediación y el arbitraje.

“Considerar elaborar un Mapa de servicios Judiciales acorde a la demanda”

Se aprecia un problema de distribución desigual de la oferta de servicios del Poder Judicial. Diversas circunscripciones presentan en relación a la población concernida indicadores distintos que hacen que la oferta promedio sea de 5.8 jueces por 100 mil habitantes. Sin embargo, los casos son muy diversos, siendo que la peor oferta la enfrenta Managua con 3.6 jueces por 100 mil habitantes, siguiéndole en esa perspectiva Occidente con 5.3 jueces por 100 mil habitantes, por el contrario la mejor oferta la tiene Central con 9.8, siguiéndole Las Segovias con 7.3 y Sur con 7.2 jueces por 100 mil habitantes.

Si expresamos este indicador por el número de habitantes, la situación se expresa en datos como Carazo, en la Región Oriental, en donde existen 16,103 personas por juez de Distrito lo que expresa la mejor oferta en el país; en cambio la peor oferta la tiene Masaya con 79,374 personas por juez, siguiéndole Matagalpa con 60,612 personas/juez, Jinotega con 59,454 personas/juez y Nueva Segovia con 52,808 personas/juez.

¿A qué obedecen estas diferencias? Quizás convenga efectuar un estudio más desagregado que pueda conducir a que se elabore un mapa judicial más acorde con la demanda, que debiera contemplar también otras variables como el mayor acceso (que puede producir una mayor demanda de casos) o la mayor o menor litigiosidad, incentivos de litigación inapropiados, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entre otros aspectos.

En cuanto al Ministerio Público, esta entidad cuenta con 259 fiscales, distribuidos en los 17 departamentos y Regiones Autónomas, lo que implica que existe un Fiscal por cada 24,449 habitantes, es decir, 4.08 Fiscales por cada 100 mil habitantes. La situación es crítica en zonas como RAAS en donde el indicador es de 38,207 habitantes por fiscal, seguido de Jinotega con 37,158, Chinandega 33,946 y León 32,469 habitantes por fiscal, respectivamente. No solo eso, en el ámbito de acceso a la

justicia existe un problema que es la falta de atención en algunos Municipios, pues esta entidad solo tiene 65 sedes permanentes, con lo que existe en el país 88 Municipios que no cuentan con una sede fiscal.

Otro tema importante de limitación de acceso, se da en el aspecto de tratamiento penitenciario y servicios al interior del penal pues apenas se cuenta con 13 médicos y 21 psicólogos, para la atención de la salud de los internos y 10 trabajadores sociales, para los trabajos de verificación de los logros en la reinserción social.

"Cubrir adecuadamente la demanda de servicios judiciales"

En relación a la carga procesal de las entidades del sistema de justicia, el Poder Judicial es quien más casos administra en el sistema de justicia. En el promedio global, según datos del 2004, los jueces asumen anualmente 395 casos cada uno, lo que representa una cifra sumamente manejable, como hemos visto. En el caso del Ministerio Público este indicador solo es de 114 casos anuales por fiscal: la PN tiene 118 denuncias por policía de auxilio judicial. La información global es la siguiente:

Institución	Total de carga año 2004	N° de funcionarios	Indicador
Poder Judicial	126,126	319 jueces	395.37
Defensoría Pública	4,104	78 defensores	52.61
Ministerio Público	25,587	224 fiscales	114.22
Policía Nacional	96,829	819 policías	118.22
Procuraduría General República	10,286	46 procuradores	223.60
Procuraduría DDHH	2,425	101 trabajadores	24.00

Fuente: Información oficial institucional proporcionada

Como hemos dicho anteriormente, la litigación en Nicaragua no es muy alta y no existen indicadores extremos de congestión a nivel global⁷. En cualquier

⁷ Solo como información comparativa, digamos que Guatemala tiene casi 4 mil casos por juez, o Chile tiene más de 3 mil casos por juez.

caso, lo que se ha demostrado en el estudio efectuado es que no se llega a abastecer con servicios de justicia a todo el país, existe un problema de cedulación que excluye a un porcentaje importante de ciudadanos indocumentados y que todo ello se da en un contexto de pobreza que hace difícil que se pueda hablar de un sistema que permita la accesibilidad de todas y todos los nicaragüenses. Quizás estas razones impiden que se tenga un nivel de carga mayor, lo que podría implicar mayores problemas al sistema, pues un sistema accesible implicará una mayor carga, lo que generará un sinnúmero de problemas adicionales, por lo que hay que estar preparados para enfrentar ese nuevo reto.

Si analizamos la información a nivel desagregado, podremos apreciar que no existe uniformidad de carga aún usando estándares objetivos. Así, la zona con mayor carga y más congestión es Managua con 39,969 casos que implica 799 casos por juez. Oriente tiene una tasa de casos de 448 casos por juez siendo la segunda en promedio en el país. En cambio hay zonas como en RAAN o RAAE que solo tienen 191 y 91 casos. Todo ello expresa grandes diferencias en relación a las circunscripciones del país.

Esta situación debe motivar verificar la situación de la oferta y demanda, a efectos de revisar la pertinencia del Mapa Judicial y velar para que efectivamente puedan cubrirse eficazmente los servicios.

Es importante que se asegure que la estrategia incida de manera especial en el ámbito penal que representa el 62.43% del total de casos que ingresa al Poder Judicial (año 2004); sin embargo, no hay que descuidar las otras áreas como la civil que es el 35.32%, y la laboral que aunque apenas es el 2.23% del total de casos, es relevante por las materias y las condiciones del empleo en el país.

"Velar por una mayor producción de las unidades jurisdiccionales"

Respecto a la producción de las unidades jurisdiccionales, en el año 2004 del total de ingresos de causas penales que fue de 78,676, se resolvieron en dicho año el 58.2% que son 45,751 causas, siendo que quedaron pendientes del año 32,925. Sin embargo, resolvieron en el 2004 del período acumulado, 55,983 casos, lo que significa que en ese año se resolvieron un total de 101,734 casos, es decir, se resolvieron más casos de los que ingresaron en el año, lo que expresa que los jueces están buscando descongestionar sus despachos, lo que a su vez es un indicador de la retardación existente.

Por su lado, la producción en juzgados civiles, locales y de distrito, expresa porcentajes de resolución menores que en el plano penal. Los juzgados de distrito en el 2004 reportan una tasa de producción de 34%, mientras que los locales solo de 22% (casos ingresados y resueltos del mismo año). Ello implica que en materia civil quedan pendientes de resolución cada año, para ser resueltos en el o los próximos años, 30 mil casos, lo que representa entre 67 y 68% de las causas que ingresan. El fenómeno de las causas pendientes o retardación es provocado por diversos factores: formalismos y trabas procesales, falta de gestión de las partes, falta de diligencia judicial, maniobras dilatorias, procedimientos inapropiados y vetustos, entre otras causas. Se aprecia, en todo caso un problema de morosidad en todas las materias que es preciso afrontar.

"Cambiar la incidencia de las "otras diligencias" en el ámbito civil"

Un tema importante en el ámbito civil es la incidencia de las llamadas "otras diligencias". Si en total los Juzgados Civiles del país en el año 2004 recibieron 44,559 demandas, por estas "otras diligencias" recibieron un total de 116,033 expedientes adicionales. Se tratan de diversos trámites (embargos, secuestros, matrimonios, reposiciones de partida de nacimiento, etc.) que congestionan los despachos

civiles (fundamentalmente en los Juzgados Locales) y que tienen una importancia numérica enorme pues representan 2.6 veces más casos que los ingresados como demandas judiciales, lo que distorsiona toda la estadística y perjudica el trabajo de los jueces. Se requiere una salida que desjudicialice muchos de estos trámites o que se regulen de un modo distinto.

"Funcionalidad de los Tribunales de Apelaciones para un mayor acceso"

En relación a la demanda de servicios en los Tribunales de Apelaciones, debe señalarse que los Tribunales de Apelaciones del país, reciben un promedio de 10 mil expedientes anualmente, cuya materia más elevada a diciembre del 2004, eran los recursos de Exhibición Personal, que lo hace el recurso más demandado a este nivel. La segunda materia en importancia en los Tribunales de Apelaciones en cuanto a carga en el período lo constituyen las acciones de amparo con el 30% del total de casos. Le siguen los procesos civiles con el 17% del total, los procesos penales con el 12% y finalmente los procesos laborales con el 8% del total de recursos que se reciben en esta instancia jurisdiccional.

Esta información distribuida por circunscripción en materia civil nos señala también información dispar que denota que la situación de cada zona del país es distinta. Así, de los 1,659 casos que recibieron las Salas de lo Civil en los Tribunales de Apelación, no hay uniformidad siendo que por ejemplo la RAAN solo recibió 5 casos y la RAAS 27, mientras que Managua tuvo 571 y Occidental 235, no existiendo uniformidad en cada circunscripción. Así mismo, en relación a la producción se aprecia que se resolvieron números de casos de manera disimil. Este fenómeno de carga dispar y producción distinta se presenta también en materia penal, lo que revela que es necesario instaurar un sistema de evaluación del desempeño que determine estándares mínimos de producción y

metas claras que deben alcanzar los operadores.

"Funcionalidad de las Salas de la Corte Suprema de Justicia"

En cuanto a las Salas de la Corte Suprema de Justicia, en el año 2004 ingresaron a las Salas Penal, Civil, Constitucional y de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, un total de 1,115 recursos y otras diligencias correspondientes a este nivel de competencia. De este total, la Sala Constitucional registra el mayor número de ingresos con 681 (61% de todo lo ingresado por las Salas de la Corte), seguido por la Sala Penal con 239 (21%), la Sala Civil con 184 (17%) y la Sala de lo Contencioso Administrativo con 11 causas para un 1%. Conforme pareciera ser una constante en todos los órganos jurisdiccionales, existe una tasa reducida de resolución, pues apenas se resolvió el 11.3% de los casos ingresados ese mismo año, lo que requiere efectuar ajustes para una atención oportuna.

"Superar la retardación"

En la actualidad no se atiende de manera adecuada y oportuna la demanda de la ciudadanía en relación con la solución de los conflictos sometidos a su consideración. La producción de la carga ingresada genera normalmente retardación, lo que constituye un problema general, tal como se presenta en la siguiente tabla, en donde se puede apreciar el índice de efectividad de las causas en el mismo año:

Institución	Total de carga	Carga atendida del mismo año	Índice de Efectividad
Poder Judicial	126,126 (*)	63,101	50%
Ministerio Público	46,939 (**)	38,363	82%
Policía Nacional	88,519 (**)	43,115	49%
Procuraduría DDHH	2,425	1,029	42%

*) Total de casos ingresados a juzgados locales y de distrito a 2004 (**). Corresponde al año 2005. (***) Corresponde al año 2005 Fuente: Información oficial institucional proporcionada

De la información presentada, se puede observar que los niveles de efectividad del PJ, MP y PN no cumplen con todos los casos que se les presenta en el año. Así, el MP es quien ofrece el mejor indicador de resolución de casos con el 82%, siguiéndole el PJ con el 50%, la PN con 49% y la PDDH con solo 42%. Llama la atención que esta entidad, que tiene la menor carga de todas, sea quien tenga el índice más bajo de efectividad. Asimismo, en el año 2004, se aprecia un mayor número de resolución sobre casos que ingresaron ese mismo año. De 1,255 casos 31.8% (400) se resolvieron ese mismo año y 68.2% (855) quedaron pendientes de resolverse.

En puridad, para poder determinar exactamente el nivel de mora en las diferentes instancias sería necesario realizar un estudio específico sobre la duración real de cada uno de los procesos que permitiera comparar con la duración legal prevista, y determinar donde se producen los cuellos de botella que contribuyen a la retardación.

III. REFORMAS PARA UN SISTEMA DE JUSTICIA MAS EFICAZ Y EFICIENTE

El servicio de justicia en la actualidad requiere que mejore en sus actuales capacidades, para que el mismo sea oportuno y moderno, dirigido a rescatar la dignidad del justiciable y con mejores capacidades de brindar un servicio de calidad. Ello implica trabajar en aspectos tales como el cambio en los procesos para una simplificación sustantiva (la reforma del proceso civil, por ejemplo); la definición de la organización del despacho judicial; el ingreso masivo con una estrategia definida de la tecnología al sistema; la mejora de los servicios comunes (notificaciones, mesas de partes, peritajes, medicina legal, etc.); mejor gestión administrativa a partir del uso de información estadística confiable para la definición de las políticas judiciales; descargar a las áreas jurisdiccionales de

trabajos administrativos que absorben tiempo injustificadamente; entre otros.

"Designación de operadores idóneos"

Se requiere fomentar la incorporación al Poder Judicial y a las demás entidades del sistema de justicia de personas con idoneidad técnica, profesional y ética, que cuenten con una sólida formación académica, y que expresen una nueva cultura basada en valores y ética de servicio al ciudadano. Su labor debe desarrollarse en el marco de una política de personal basada en el mérito, el trato equitativo y la capacitación permanente y de calidad. Se plantea desde esta perspectiva que las leyes de carrera judicial, fiscal, policial y las demás que existen en el sector puedan ser efectivamente aplicadas para el acceso y permanencia del personal, así como para la efectiva evaluación del desempeño de carácter periódica, del personal ya nombrado.

"Mejora de la enseñanza del derecho"

La reforma de la justicia, la creación de nuevos ámbitos de relaciones jurídicas y los nuevos desafíos de las ciencias jurídicas, demandan la formación de un profesional del Derecho que posea competencias profesionales y valores éticos para desempeñarse en estos nuevos escenarios.

La ampliación de oportunidades para el estudio de las ciencias jurídicas en las múltiples Facultades y Escuelas de Derecho del país, debe conjugarse con la necesidad de garantizar la calidad, pertinencia y desarrollo de valores de los procesos de formación profesional. Para esto será preciso la realización de un proceso de actualización y homologación curricular, asegurar la capacitación y actualización de los docentes y la orientación de prácticas profesionales que permitan la formación de abogados

con alta calidad profesional y sólida formación ética.

Es inaplazable, por tanto, abordar la situación de la enseñanza del derecho en Nicaragua y verificar los mecanismos para hacer que la formación jurídica de los estudiantes esté acorde con las necesidades del sistema de justicia y el mercado de profesionales del país. Ello plantea la necesidad de que la sociedad civil también participe y contribuya a este proceso de cambios.

"Desarrollo de capacitación a los operadores de justicia"

En materia de capacitación se aprecia la especial circunstancia de entidades de capacitación en el Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional y Sistema Penitenciario, las cuales por lo general no tienen un sentido integrador y responden a las políticas internas, sin considerar que forman parte de un sector con muchas dificultades; ello implica que se cuenta con una infraestructura que podría ser considerada de manera integral para favorecer políticas de capacitación sectorial y priorizar por esta vía recursos. La experiencia del proceso de capacitación del CPP motiva a pensar que es posible articular estrategias comunes de capacitación y que se puede aprovechar la infraestructura y otros medios disponibles para potenciar los escasos recursos disponibles.

Igualmente, es importante fortalecer las capacidades de la Escuela Judicial, las cuales por falta de recursos son muy limitadas y se potencie la actualización, especialización y perfeccionamiento, especialmente en las zonas alejadas del país.

"Reingeniería de los Despachos Judiciales"

La funcionalidad de los juzgados es extremadamente limitada. A las

características de una escasa oferta en número, destacan las carencias logísticas para el desarrollo de los servicios. Los juzgados no están tecnificados, operan bajo la mecánica tradicional del juzgado atomizado (el juez y sus secretarios), casi no cuentan con servicios comunes (salvo Managua y en otras zonas del país y para cuestiones precisas como notificaciones y recepción y distribución de causas), los jueces en gran parte están absorbidos por cuestiones administrativas y trámites que podrían –y deberían– ser extraídos de la función jurisdiccional. Por ello, se requiere una profunda transformación, que tomará algunos años, a través de la estructuración del nuevo despacho judicial que se espera pueda ser instaurado en todo el país. En el mediano plazo a través del proyecto BID-CSJ se viene trabajando esta iniciativa, pero por ahora solo con una aplicación piloto, debiendo el Estado replicarlo e implantarlo en todo el país, lo que requiere un amplio apoyo, pues es en este escenario donde se presta el servicio y donde el usuario debe ser tratado dignamente.

"Desarrollo de Infraestructura"

Se requiere desarrollo de inversión en infraestructura. Si bien el Poder Judicial, el Sistema Penitenciario y la Policía cuentan con infraestructura física en muchas zonas del país, ésta es insuficiente y generalmente no se encuentra en buen estado. Además, existe déficit de infraestructura en casi todas las instituciones del sector como el caso del Ministerio Público que no solo no cuenta con locales de su propiedad, sino que como se ha dicho no llega a todos los municipios del país; así como el Sistema Penitenciario que requiere la construcción de centros penitenciarios, la reparación y acondicionamiento de algunos establecimientos que están muy deteriorados y que no brindan ya condiciones de seguridad, así como la ampliación de otros en donde existen serios problemas de hacinamiento. En el

caso del Poder Judicial a partir de la reforma procesal penal el número de juzgados y defensores públicos tuvo que crecer en forma importante, pero la infraestructura se ha mantenido igual en líneas generales. Por otro lado, el 30% de locales policiales vinculados a la labor de Auxilio Judicial se encuentran en mal estado.

Puede ser importante en el sector elaborar un Plan Nacional de Infraestructura, que establezca el catálogo de necesidades de las instituciones con los respectivos estudios de preinversión, que determinen las mejores recomendaciones a seguirse.

"Desarrollo tecnológico"

Uno de los aspectos que requiere atención para mejorar los servicios a los usuarios es el desarrollo tecnológico. No se han desarrollado y aplicado sistemas informáticos que apoyen la labor del juez y más aún, no existen suficientes computadoras: los juzgados locales que son 185 en todo el país solo tienen 20 computadoras. El parque informático del Poder Judicial es insuficiente para abastecer las necesidades actuales, pues se cuenta con 777 computadoras que se ubican mayoritariamente en tareas administrativas (solo el 32% está colocada para labores jurisdiccionales). Este problema se replica en las demás entidades, aunque en el Ministerio Público ya se ha desarrollado un sistema pero que aún no ha entrado en operación, siendo además limitada su futura aplicación, por el hecho de la falta de interconexión nacional, problema que toca a todas las instituciones. Sobre esto último, puede ser factible desarrollar un plan conjunto entre todas las instituciones del sector para la instauración de la Red WAN de todo el sector justicia y ahorrar los costos que ello implicaría, para evitar establecer dos o tres redes que dupliquen o tripliquen costos al Estado. El desarrollo tecnológico debe responder a la demanda interna y externa para estar en posibilidad de optimizar los vínculos y el acceso de la ciudadanía a la información.

"Simplificación de procesos"

Frente a procesos judiciales e investigaciones policiales y fiscales largos y complicados, se requiere efectuar una tarea de simplificación de procedimientos, que hagan que los mismos sean simples y entendibles por la población. De igual manera que sean lo menos formalistas posible y que incluyan la conciliación como mejor fórmula de solución a los conflictos, así como un sentido reparador del daño.

"Reforma procesal civil"

Instaurada la reforma procesal penal, es clave ahora mirar lo que acontece con la justicia civil y comercial, con la finalidad de introducir mejoras sustantivas que permitan la modernización de esta especialidad jurídica, siendo que su proyección es enorme respecto al desarrollo económico y las inversiones, pues un sistema judicial moderno y garantista de los derechos, otorga confiabilidad y brinda seguridad jurídica, marco favorable para el desarrollo del país. Ello es clave pues los procesos civiles, siguen siendo escritos, lentos y exageradamente formalistas y provienen de un ordenamiento normativo absolutamente desfasado cuyo Código data de 1907.

En esta materia se requiere además un ajuste normativo que modernice los instrumentos centrales para el desarrollo del ámbito civil y comercial, pues el Código Civil es de 1904 y el Código de Comercio, de 1914. Este año 2006, la Corte Suprema ha iniciado un proceso de elaboración de una propuesta de nuevo Código Procesal Civil, que es preciso apoyar cuando esté listo para su pronta aprobación.

"Apoyo a la justicia especializada en Materia de Familia"

A pesar de estar establecido en la legislación, aún no se han implementado los juzgados especializados en Familia, siendo que su importancia está fuera de toda duda, pues la materia de familia es una especialidad que requiere una especial dedicación y que representa casi el 30% de las demandas civiles que ingresan al Poder Judicial. En términos generales el Estado viene desarrollando una preocupación por este tema: el Poder Judicial ya ha creado una Unidad de Familia dentro de la Defensoría Pública; el Ministerio Público cuenta con una Unidad Especializada de Omisión Deliberada y Desacato y una Unidad Especializada de Violencia Intrafamiliar; la Policía cuenta con Comisarías de la Mujer; hay un Ministerio que trata este tema. Sin embargo, es cuestionable que no existan mecanismos de coordinación entre todos estos esfuerzos que permitan potenciar las capacidades interinstitucionales en el ámbito de la familia.

Es curioso que los casos de divorcio constituyan la mayor demanda de procesos judiciales en materia de familia, por encima aún de los casos de alimentos. En efecto, las causas más demandadas en materia de familia en Managua durante el período 2002-2004 corresponden a la disolución del vínculo matrimonial por voluntad de una de las partes, con el 6,368 que representa el 63.5% de las causas de familia. A su vez, en segundo lugar aparecen los casos de demandas de Alimentos, con 2,368 casos que representa el 23.61% de los casos de familia. Entre ambas concentran el 87,11% de las causas de familia que fueron tramitadas en los Juzgados de Distrito Civil de Managua. Las demandas de relación de paternidad, apenas son 75 casos en Managua. Quizás existe un serio problema de acceso a la justicia de todos estos casos que llegan de manera escasa al sistema de justicia.

"Potenciar la justicia laboral"

Sólo existen tres juzgados de trabajo: dos en Managua y uno en León. En el resto del

país los jueces de lo civil, son quienes conocen y resuelven los conflictos laborales. A pesar de la importancia de la materia laboral, su presencia es relativa pues apenas representa un promedio de 2.3% de las causas que ingresan anualmente al Poder Judicial. Frente a la situación general del empleo en el país, absorbida por una gran informalidad (el 63% de la población ocupada que es de 1.97 millones está en el sector informal no siendo buenas las opciones laborales que ofrece este sector, pues suelen respetarse poco los derechos laborales) es probable que existan problemas de acceso o que los mecanismos de solución de controversias del Ministerio de Trabajo estén funcionando óptimamente.

"Mejora de la Justicia Constitucional"

La justicia constitucional requiere algunos ajustes a efectos de buscar minimizar el uso instrumental que se denuncia a veces existe en estos casos y generar confianza en la población. Los fallos que postulan la declaración de constitucionalidad o inconstitucional suelen siempre en cualquier modelo político tener gran impacto y generar pequeñas crisis, por lo que sería importante en esta vía que se fije una política de fundamentación de sentencias que busquen desarrollar una suerte de pedagogía que permita a la ciudadanía entender los criterios de la Corte que llevan a una u otra posición, para que se pueda entender fácilmente sus criterios y que se genere confianza sobre este tipo de fallos. Por cierto, que puedan resolverse estos procesos a tiempo, para evitar la incertidumbre que suelen dejar estos procesos durante su tramitación (en el año 2004, fueron presentados 28 recursos por inconstitucionalidad, siendo que en ese mismo año solo se resolvió uno de esos recursos).

En cuanto a las acciones de amparo, se aprecia que en los últimos años existe un incremento de este tipo de acciones que llegan a la Corte Suprema, lo que es

saludable pues indica que cada vez más personas tienen la posibilidad de recurrir para defender sus derechos. Sin embargo, hace falta que se de celeridad a los procesos pues en el período 2002-2004 se recibieron 1.519 casos y se resolvieron en ese lapso solo el 32% de los casos. Si bien hoy hay un mayor número de casos que ingresan por año, se mantiene también la tendencia de morosidad en la resolución.

Un aspecto que debe ser materia de profunda revisión es el tema de las competencias. En el modelo de nuestro país, las acciones de amparo se interponen ante los Tribunales de Apelación y se tramitan ante la Corte Suprema, resolviéndose en instancia única. Ello implica que se instaura una barrera de acceso de orden geográfico, por el centralismo que significa litigar estos casos solo en Managua, lo que no parece ser una opción razonable para la defensa de los derechos fundamentales de las personas, implicando que casos menos trascendentes tengan mayor accesibilidad, pues las personas pueden litigar en casi todos los casos en sus propias jurisdicciones. Si apreciamos lo que sucede en otros países como México o Colombia, las competencias están diseminadas territorialmente, para garantizar este acceso a la población en la defensa de sus derechos fundamentales. Hay que analizar si conviene mantener este sistema de competencias geográficos y si es posible ampliarlo como se aplica en el derecho comparado.

"Reformar la Justicia Contencioso administrativa"

Similar problema se aprecia en lo que corresponde a la llamada justicia contencioso administrativa, debido a que estos casos también se tramitan en instancia única ante la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, lo que impone una barrera que limita el acceso a la justicia. Este problema se origina en la sentencia de la Corte Suprema de junio del año 2002, por la que declaró parcialmente inconstitucional la

Ley N° 350 que regula el proceso contencioso administrativo. La salida a este problema pasa por la aprobación de una nueva Ley de lo Contencioso Administrativo, lo que es importante tener en cuenta dado que mediante este instrumento la actuación de la administración pública no sólo estaría controlada por el Recurso de Amparo, reservado para actuaciones inconstitucionales y por los recursos administrativos, sino también por este proceso jurisdiccional, destinado a la defensa de los ciudadanos contra la actuación ilegal de los funcionarios de la administración pública.

"Consolidar la reforma procesal penal"

Se reconoce a la reforma procesal penal como el más importante movimiento de la justicia en los últimos años. Sin embargo, no es un proceso acabado, y requiere de manera permanente la intervención de diversas entidades para que siga operando de manera adecuada, faltando una serie de aspectos a cubrirse pues estamos al inicio de este proceso de cambios. De este modo, se requiere fortalecer la Comisión de Coordinación Interinstitucional y las Comisiones Técnicas creada por el CPP, las mismas que han funcionado de modo intermitente, lo que ha dificultado la implantación del nuevo proceso penal. Así mismo, se necesita acompañar el proceso de una segunda ola de reformas, desde la perspectiva administrativa, tecnológica (desarrollo informático) y de las oficinas comunes, que permitan el diseño y aplicación del nuevo despacho judicial y que diversas dependencias puedan prestar mejor apoyo. De igual modo, la gran reforma que se requiere de las áreas de medicina forense, pericias, custodia de evidencias, notificaciones, mesas de partes, servicios comunes en general en apoyo a la función judicial.

La agenda de cambios en este aspecto debe implicar también la urgente aprobación de un nuevo Código Penal

acorde con el CPP; la necesidad de contar con más fiscales y superar el déficit de defensores públicos; superar el rezago judicial de causas con el Código de Instrucción Criminal; desarrollar un programa de infraestructura para la oralidad; un programa de capacitación que haga superar la mentalidad inquisitiva que aún persiste en los operadores; mayor eficacia policial en la investigación; entre otros aspectos.

"Instaurar la predictibilidad"

Frente a casos similares, suele suceder que no se resuelve de la misma manera. No se guarda concordancia con los criterios de decisión en materia judicial e incluso en los aspectos de investigación en el Ministerio Público. Esta situación afecta el principio de igualdad y de seguridad jurídica, al resolverse casos similares con diversos sentidos y ello no permite adecuar las conductas al sentido correcto de la normativa. Por ello, hace falta que se determinen criterios de interpretación jurisprudencial uniformes, que posibiliten que desde la Corte Suprema de Justicia o desde directivas precisas en materia de investigación en el Ministerio Público, se pueda saber y conocer, la manera en que los tribunales aplican la ley y cómo eso puede influir de manera común en todos los operadores de justicia y las personas en general.

"Necesidad de reformar y sistematizar la legislación vigente"

Existen una serie de normas legales que es necesario reformar, entre ellas el Código Procesal Civil, Código de Comercio, Código Penal, elaboración de un Código de Familia, que adecue la normativa nicaragüense a los nuevos retos de la globalización o sistematice la legislación dispersa sobre una misma materia (Derecho de Familia, por ej.)

Por otro lado, no existe claridad sobre la normativa vigente, en el sentido de que se

han llevado a cabo numerosas reformas de algunas leyes, que no han sido debidamente recopiladas y convenientemente difundidas y a veces se desconocen estas reformas por los propios operadores jurídicos encargados de aplicarlas, lo que conlleva un grave problema de seguridad jurídica.

"Mejora de los centros penitenciarios"

A pesar que en el enfoque global no existe un problema de sobrepoblación carcelaria pues ésta es solo del 1.65%⁸ (siendo la más baja de Latinoamérica pues la capacidad de albergue es de 5,446 y la población penitenciaria es 5,536 internos), existen problemas en algunos centros penitenciarios como Chinandega y Juigalpa, en donde el hacinamiento llega al 65% y 40%, respectivamente. Ello requiere estructurar salidas a este problema con la construcción o ampliación de centros penitenciarios y el establecimiento de alternativas a la detención sin que ello implique impunidad ni mayor trabajo a la Policía Nacional.

"Eficacia en el recupero de patrimonio público"

Es sorprendente que a pesar que existen una serie de perjuicios económicos que responden a responsabilidades civiles y responsabilidades penales ocurridas en el período de 1999 a junio del 2004, que se expresan en 934 casos informados por la Contraloría General por un monto equivalente a US\$ 33.4 millones de dólares, no se hayan iniciado las acciones legales para el recupero de estos recursos, básicamente por falta de capacidad operativa de la Procuraduría General y de coordinaciones que debe hacer el Ministerio de Hacienda y Crédito Público,

⁸ Datos Estadísticos del Sistema Penitenciario, julio 2006.