

Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa*

Margaret Popkin**

5

INTRODUCCIÓN¹

La lucha por la independencia judicial en América Latina es un proceso constante, pero en los últimos años se han producido avances significativos. A excepción de Costa Rica, recientemente todos los países incluidos en este estudio han atravesado por un proceso de transición democrática, con la terminación de sus gobiernos autoritarios o, en el caso de El Salvador y Guatemala, tras concluir su conflicto armado interno.² No toda América Latina tomó el mismo camino ni todas las medidas empen-

* Este artículo está incluido en la publicación técnica de USAID, *Pautas para la promoción de la independencia y la imparcialidad judicial* (marzo de 2002). Desde su fecha de redacción y publicación han ocurrido algunos cambios que no se registran en la actual versión (Nota del Editor a petición de la autora).

** Directora Ejecutiva, Fundación para el Debido Proceso Legal.

¹ La mayor parte de la información acerca de los acontecimientos recientes en diferentes países proviene de los excelentes documentos elaborados por expertos nacionales en respuesta a una serie de preguntas. Los autores cuyos aportes están incluidos en este texto son: Víctor Abramovich (Argentina); Eduardo Rodríguez (Bolivia); Juan Enrique Vargas y Mauricio Duce (Chile); Fernando Cruz Castro (Costa Rica); Eduardo Jorge Prats, Francisco Álvarez Valdez, Félix Olivares y Víctor José Castellanos (República Dominicana); Francisco Díaz Rodríguez y Carlos Rafael Urquilla (El Salvador); Yolanda Pérez y Eleazar López (Guatemala); Jesús Martínez (Honduras); Jorge Molina Mendoza (Panamá); y Jorge Bogarín (Paraguay). Sus informes están disponibles en www.dplf.org. La discusión se enriqueció además por los aportes de expertos que asistieron a la reunión regional llevada a cabo en julio de 2000 en Guatemala.

² Argentina volvió a tener un gobierno civil en 1983. La dictadura militar de Bolivia

didadas generaron resultados positivos. Adicionalmente, han surgido nuevos retos a la independencia judicial, tales como olas de criminalidad masiva, tráfico de drogas, así como esfuerzos por acabar con estas situaciones y, en el caso de Colombia, frecuentes amenazas en contra de los jueces por parte de los diferentes actores involucrados en el conflicto armado. En años recientes, el poder ejecutivo ha emprendido iniciativas para incrementar el control sobre el poder judicial en Argentina, Panamá y Perú, y se han expresado inquietudes respecto a la intervención potencial del poder ejecutivo en otros países. A pesar de las nubes en el horizonte, hay un consenso significativo acerca de que en muchos países de la región actualmente los poderes judiciales tienen un mayor grado de independencia externa –sobre todo del poder ejecutivo y del poder militar– de la que tuvieron nunca antes.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Al independizarse los países de América Latina, la mayoría de éstos eligió modelos europeos para elaborar sus constituciones, las que reflejaban las estructuras autoritarias que prevalecían en el continente en ese momento. Después de las revoluciones, guerras y reformas ocurridas en Europa, estas estructuras autoritarias fueron modificadas considerablemente. Sin embargo, entre los países latinoamericanos la mayoría no siguió este camino; el dominio del poder ejecutivo era la regla y el poder judicial era una rama subsidiaria, muchas veces bajo el declarado control del poder ejecutivo, encargado de garantizar que nada afectara a aquéllos en cuyas manos estaba el poder político o económico. Los jueces percibían salarios excesivamente bajos y carecían de prestigio. Además, muchos países estaban invadidos por la corrupción. Como lo expresó un líder dominicano en 1988: “La justicia es un mercado en donde se venden sentencias” (Castellanos, 2000: 5).

El periodo de dictadura y represión brutal que ocurrió en muchos países en los años setenta y ochenta fue seguido por una decisión sin precedentes de examinar las fallas institucionales que habían permitido que sucedieran estas atrocidades. Así, primero en Argentina y luego en Chile, El Salvador, Honduras, Haití y Guatemala, en-

finalizó en 1982 con la reanudación de un gobierno civil. Tras 18 años de gobierno militar, el general Pinochet entregó las riendas del gobierno a su sucesor electo democráticamente, pero sólo después de haber realizado una serie de cambios a la Constitución diseñados para que pudiera mantener su control sobre varios aspectos del gobierno, incluyendo el poder judicial. En Honduras se finalizó un largo periodo de dominio militar a principios de los años noventa. Los Acuerdos de Paz suscritos en Guatemala en 1996 acabaron con 36 años de conflicto armado. Los Acuerdos de Paz de 1992 de El Salvador acabaron con casi 12 años de conflicto armado que había seguido décadas del gobierno militar. La invasión de Estados Unidos a Panamá, llevada a cabo en diciembre de 1989, puso fin a 21 años de gobierno militar. El gobierno de 35 años del general Stroessner en Paraguay finalizó en 1989.

tidades encargadas de descubrir hechos (usualmente conocidas como “comisiones de la verdad”) examinaron la historia de las violaciones a los derechos humanos y la conducta de diferentes instituciones del Estado, y encontraron sistemáticamente que el poder judicial no había logrado proteger a la ciudadanía de las detenciones arbitrarias, la tortura y los asesinatos oficiales.

- La Comisión de la Verdad de Argentina concluyó que durante el período cuando los militares realizaron desapariciones masivas, “la ruta judicial se convirtió en un recurso casi inoperativo”.
- Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Chile, en 1975, a pesar de la notoria situación de derechos humanos que existía en Chile en esa época, el presidente de la Corte Suprema atribuyó la reputación de Chile de cometer violaciones a los derechos humanos a “malos chilenos o extranjeros con intereses políticos”.
- En El Salvador, la Comisión de la Verdad descubrió que: “Se debilitó el sistema judicial en la medida en que la intimidación la apesó y se sentaron las bases para su corrupción; como este poder nunca había gozado de una verdadera independencia institucional de las ramas legislativa y ejecutiva, su ineficacia no hizo sino incrementarse hasta convertirse, por su inacción o actitud de lamentable supeditación, en factor coadyuvante de la tragedia que ha sufrido ese país”.
- El Comisionado de Derechos Humanos en Honduras encontró que durante la década de los ochenta el poder judicial suspendió sistemáticamente las investigaciones o el procesamiento de peticiones de *habeas corpus* en casos de desapariciones forzadas.
- La Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) de Guatemala concluyó: “La debilidad del sistema de justicia, ausente en extensas regiones del país antes del enfrentamiento armado, se acentuó cuando el poder judicial se plegó a los requerimientos impuestos por el modelo de seguridad nacional imperante. La CEH concluye que, al tolerar o participar directamente en la impunidad que daba cobertura material a las violaciones más elementales de derechos humanos, los órganos de justicia se volvieron inoperantes en una de sus funciones fundamentales de protección al individuo frente al Estado y perdieron toda credibilidad como garantes de la legalidad vigente. Permitieron que la impunidad se convirtiera en uno de los más importantes mecanismos para generar y mantener el clima de terror”. La Comisión atribuyó muchas de las fallas del organismo judicial a la falta de independencia judicial.

La incapacidad de los poderes judiciales de Centroamérica para proteger los derechos humanos puede haber sido menos sorprendente que la renuncia de las Cortes

Supremas de Argentina y de Chile, que eran instituciones más sólidas. A pesar de su fortaleza corporativa, un poder judicial transigente que percibió que su papel era defender al país de la subversión y mantener la seguridad nacional, no protegió a los individuos –y en muchos casos no podía protegerlas– de los abusos del Estado. La Corte Suprema chilena apoyó explícitamente a los militares después del golpe de Estado ocurrido en septiembre de 1973 en contra del presidente constitucionalmente elegido, Salvador Allende. Los jueces que fueron identificados con el gobierno de Allende (aproximadamente un 10% del poder judicial) fueron depurados en seguida (Vargas y Duce, 2000: 2). Además, la naturaleza vertical y altamente autoritaria de los poderes judiciales en América Latina significaba que los pocos jueces que trataban de ejercer su independencia y cuestionar las acciones del Estado fueran alineados rápidamente. Esta triste historia debilitó cualquier legitimidad pública de que hubiera podido gozar el poder judicial, sin importar su fortaleza institucional.

En 1990, en respuesta al rol de la Corte Suprema de permitir las violaciones a los derechos humanos durante el gobierno de Pinochet, el nuevo gobierno democrático de Chile inmediatamente trató de introducir reformas para crear un Consejo Nacional de la Magistratura y cambiar la composición y el funcionamiento de la Corte Suprema. Estas propuestas provocaron una fuerte reacción negativa por parte del poder judicial en su totalidad, que las percibieron como una amenaza a su independencia. Las reformas fueron criticadas severamente por la oposición: sólo fueron apoyadas por los legisladores de la coalición gobernante. El segundo gobierno democrático, bajo el presidente Eduardo Frei, eligió una estrategia diferente y mucho más exitosa para llevar a cabo la reforma del sector judicial. Esta renovada iniciativa de reforma se concentró en la justicia penal y buscó el consenso para realizar reformas en los ámbitos legal, judicial y político. La nueva estrategia incrementó considerablemente la posibilidad para el cambio, incluyendo algunas reformas que habían sido rechazadas en oportunidades anteriores (Vargas y Duce, 2000: 7).

SELECCIÓN JUDICIAL Y SEGURIDAD LABORAL

En años recientes, la mayoría de los países incluidos en este estudio han creado nuevos mecanismos para seleccionar a los magistrados de la Corte Suprema y han alargado los períodos de las personas nombradas, asegurando además que los períodos ya no coincidan con las elecciones presidenciales. Muchos países han establecido o mejorado sistemas sobre la base del mérito para seleccionar a los jueces de los tribunales inferiores y para mejorar su estabilidad laboral.

Consejos de la judicatura

En varios casos, las iniciativas para mejorar los procedimientos de selección judicial incluyeron la creación de Consejos de la Judicatura (o Magistratura) u otras entidades

encargadas del reclutamiento, selección y/o nombramiento de candidatos para la Corte Suprema, algunos o todos los tribunales inferiores o ambos. Basado en un modelo europeo diseñado para fortalecer la independencia judicial, estas instituciones tienen una amplia variedad de composiciones y mandatos en los diferentes países de la región. En términos de su rol en el proceso de selección judicial, la transparencia con la que llevan a cabo sus tareas parece ser por lo menos tan importante como la composición del Consejo.

En algunos países, los Consejos de la Judicatura están totalmente subordinados a la Corte Suprema y en otros, son entidades parcial o totalmente independientes, con representación de otras ramas del gobierno y/o las comunidades legales y académicas. Varios países, como Argentina y México, tienen Consejos de la Magistratura federales y provinciales, que desempeñan un papel en el gobierno judicial, en diferentes grados.

En la práctica, muchas veces los Consejos de la Judicatura han reflejado la misma politización que debían ayudar a reducir, creando nueva burocracia y, en general, sin cumplir con las expectativas. Sin embargo, los consejos han ayudado a diversificar los aportes para la selección judicial y, en la mayoría de los casos, incrementaron las probabilidades de que se tomen en cuenta las calificaciones profesionales. Mientras que se eliminó el consejo de Venezuela y ha habido propuestas para suprimir los consejos de Colombia y Ecuador, otros países –incluyendo a varios de los examinados en este estudio– están tratando de crear o consolidarlos y mejorar su eficacia.

Costa Rica, y más recientemente Guatemala, crearon consejos que simplemente son apéndices administrativos de la Corte Suprema. Estos cuerpos desempeñan un papel importante en el reclutamiento y la selección judicial, además de cumplir con otras responsabilidades relacionadas con la administración de la carrera judicial. Una reciente reforma constitucional en Honduras dispone la creación de un Consejo de la Judicatura, el cual también será nombrado por la Corte Suprema (Inecip, 2001: 53-54).

El Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, dominado inicialmente por la Corte Suprema de Justicia, obtuvo una mayor independencia de la Corte, además de adquirir mayores responsabilidades, sobre la base de reformas constitucionales acordadas durante las negociaciones de paz en 1991.³ Bajo la versión más reciente (1999) de esta ley de implementación, el Consejo se conforma por seis miembros, ninguno de los cuales proviene del propio poder judicial. Ni el poder ejecutivo ni el legislativo están representados en el Consejo, el cual actualmente está dominado por represen-

3

El Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador primero fue incluido en la Constitución de 1983, pero la legislación de implementación no entró en vigor sino hasta en 1989. La legislación de implementación del Consejo se ha redactado nuevamente dos veces desde los Acuerdos de Paz, y la ley actual data de enero de 1999.

tantes de la sociedad civil (la comunidad académica y la profesión legal). El Consejo participa en el proceso de selección para la Corte Suprema y los tribunales menores; además, realiza evaluaciones regulares de los jueces y maneja la Escuela de Capacitación Judicial. Aunque su independencia puede contribuir a crear tensiones con el poder judicial, el actual Consejo se ha esforzado en mejorar su capacidad técnica y la transparencia de sus acciones.

Paraguay ofrece un modelo mixto: su Consejo de la Magistratura, creado recientemente, incluye a representantes de las tres ramas del gobierno, además de dos abogados en ejercicio y dos catedráticos de facultades de derecho. El Consejo paraguayo participa en la selección de los magistrados de la Corte Suprema y los jueces de los tribunales inferiores. Según Jorge Bogarín, el nuevo sistema representa un avance significativo respecto al sistema anterior de nombramiento judicial por parte del poder ejecutivo.

Otros países han creado consejos con una composición mucho más política. Como respuesta a las numerosas críticas sobre la falta de independencia del poder judicial, la República Dominicana creó un Consejo Nacional de la Magistratura encabezado por el presidente del país; los demás miembros son el presidente del Senado y otro senador de un partido político de oposición; el presidente de la Cámara de Diputados y otro diputado de un partido político diferente; el presidente de la Suprema Corte y otro magistrado de la Suprema Corte seleccionado por la Corte en pleno. A diferencia de los consejos en los demás países incluidos en este estudio, el Consejo de la República Dominicana selecciona a candidatos y finalmente nombra a los nuevos magistrados de la Corte Suprema; no tiene ninguna otra función.

Aparentemente, el nuevo Consejo de la Magistratura Federal de Argentina sufre por su composición altamente política y estructura burocrática. Está conformado por 20 miembros, incluyendo al presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, miembros del poder judicial de la nación, legisladores, abogados de la matrícula federal, representantes de las comunidades científica y académica y un delegado del poder ejecutivo. El Consejo de la Magistratura fue creado en el marco del poder judicial federal de Argentina para apoyar el nombramiento y destitución de los jueces federales, pero, por lo menos en su primer año, no llevó a cabo estas tareas eficazmente.

Argentina y Bolivia han promulgado leyes mediante las que se transfiere el gobierno judicial a sus Consejos. En el primer caso, la Corte Suprema rechazó esta reforma como inconstitucional. El Consejo boliviano asumió estas responsabilidades; sin embargo, se percibe como una enorme burocracia nueva que aparentemente no es muy eficiente.⁴

⁴ Al final del artículo se pueden encontrar dos cuadros comparativos donde se da cuenta de los mecanismos de selección, la composición y las competencias de los

Cortes Supremas: procedimientos de selección y permanencia en el cargo

Debido a la estructura jerárquica de los poderes judiciales latinoamericanos y el rol de la Corte Suprema en la selección judicial en muchos países, el hecho de mejorar los mecanismos para la selección de la Corte Suprema puede ser esencial para realizar otras reformas que tienen el objetivo de incrementar la independencia judicial. Usualmente, para cambiar los mecanismos de selección para la Corte Suprema es necesario realizar reformas constitucionales, que requieren hasta cierto grado de consenso de la sociedad acerca de la necesidad del cambio. Sin embargo, las experiencias de El Salvador y la República Dominicana sugieren que el impacto de este tipo de reformas puede ser relativamente rápido y dramático.

En varios países, los procedimientos para seleccionar a los magistrados de la Corte Suprema han mejorado marcadamente. En lugar de una selección sin restricciones por parte del Congreso o el poder ejecutivo para plazos cortos, que virtualmente coincidían con los períodos presidenciales, la mayoría de países ha logrado que el proceso de nombramientos sea más transparente y ha involucrado a diferentes sectores en este proceso, ya sea a través de Consejos de la Judicatura o por otros mecanismos. Generalmente, los nombramientos para los magistrados de la Corte Suprema se hacen para períodos más largos y, en algunos casos, son vitalicios.

Los países que adoptaron un sistema de carrera permanente para los tribunales inferiores muchas veces sólo proporcionan períodos prorrogables para la Corte Suprema. Linn Hammergren adjudica esta diferencia a “la naturaleza abiertamente política de las decisiones de la Corte y un consiguiente deseo de que se mantenga más en contacto con los valores cambiantes” (Hammergren, 1999). En algunos países, como Ecuador, las plazas vacantes en la Corte Suprema deben ser ocupadas a través de una “cooptación”, y la propia Corte Suprema selecciona a sus nuevos miembros. Aunque de esta manera el proceso es protegido de las ramas políticas del gobierno, esta práctica puede perpetuar una mentalidad corporativa conservadora, ya que los magistrados de la Corte Suprema tienden a seleccionar a personas que comparten los mismos puntos de vista que ellos.

Durante las negociaciones llevadas a cabo para acabar con la guerra civil en El Salvador, las partes involucradas en la negociación –el gobierno de El Salvador y los guerrilleros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)– incluyeron al sistema judicial como uno de los temas en la agenda de negociaciones. Uno de los logros de los acuerdos salvadoreños fue un acuerdo para emprender reformas constitucionales que cambiaran la fórmula para elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes anteriormente habían sido electos por períodos de cinco años

Consejos de la Judicatura considerados en el estudio. (N. del E.)

por una mayoría simple de la Asamblea Legislativa, inmediatamente después de que un nuevo presidente asumía el poder. Las nuevas disposiciones constitucionales estipulaban que los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema debían provenir del Consejo de la Judicatura recientemente reformado y de los resultados de una elección llevada a cabo entre las asociaciones representativas de abogados. En vez de períodos de cinco años para toda la Corte Suprema, actualmente los magistrados asumen su cargo por períodos escalonados de nueve años, de manera que una tercera parte de la Corte (cinco magistrados) se renueva cada tres años. Desde que se instauró la reforma en 1994, la legislatura, cada vez que ha nombrado magistrados, ha electo también de entre ellos al presidente de la Corte. Dos terceras partes de los diputados de la Asamblea Legislativa deben aprobar la selección de cada magistrado.

Aunque el poder judicial en El Salvador fue totalmente desacreditado durante los años de la guerra, por su incapacidad de proteger los derechos humanos, únicamente fue posible realizar este significativo cambio constitucional debido al proceso de paz llevado a cabo bajo los auspicios de Naciones Unidas. La primera Corte Suprema de Justicia seleccionada con el nuevo sistema (en 1994, más de dos años después de la firma de los Acuerdos de Paz) fue seleccionada sobre una base mucho más pluralista y prestando una mayor atención a méritos profesionales. Aún así, con el nuevo sistema de votación se vetó exitosamente a varios candidatos altamente calificados, porque se consideró que estaban demasiado cercanos a uno de los partidos políticos más importantes. Muchas veces, la principal consideración parecía ser elegir a un candidato que fuera aceptable para un espectro suficientemente amplio de partidos políticos. Aunque continúan estando sujetas a una serie de críticas, las Cortes Supremas posteriores a la guerra han demostrado ser más independientes que sus antecesoras, revocando en algunas ocasiones ciertas leyes y acciones ejecutivas por inconstitucionales.

En Paraguay y Bolivia, los consejos proporcionan listas de candidatos a la Asamblea Legislativa para su nombramiento a la Corte Suprema.

Según Vargas y Duce, en Chile, un nuevo requisito, que estipula que por lo menos cinco de los 21 miembros de la Corte Suprema deben provenir de fuera de la carrera judicial, no ha servido para lograr que soplen nuevos aires en el poder judicial. Los autores sostienen que la reforma ha sido totalmente debilitada, porque la propia Corte Suprema selecciona a los candidatos y busca a aquellos que son más afines a los ministros existentes. Actualmente, es usual que grandes firmas de abogados participen en la selección de los jueces y que mantengan una relación cercana con ellos o sus grupos. Sobre la base de listas de cinco candidatos seleccionados por la Corte Suprema, el Ministerio de Justicia nombra a los magistrados de la Corte Suprema, quienes ahora además deben ser confirmados por una mayoría de dos terceras partes del Senado chileno. Los ministros chilenos gozan de permanencia de cargo, con una jubilación obligatoria a la edad de 75 años.

Hasta 1997, en la República Dominicana los partidos políticos y poderosos intereses económicos dominaron completamente el poder judicial. Los jueces eran designados por el Senado, que simplemente repartía estas plazas entre los partidos, seleccionando a los jueces sobre la base de la lealtad al partido, en vez de emplear el criterio de capacidad profesional. Tras las elecciones fraudulentas de 1994 y la crisis política que les siguió, las negociaciones condujeron a una reforma constitucional que incluyó principios básicos para permitir la creación de un poder judicial independiente. Al igual que en El Salvador, la oportunidad política para realizar reformas constitucionales sustantivas preparó el terreno para lograr avances significativos en el proceso hacia la independencia judicial, incluyendo la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura para nombrar a los magistrados de la Suprema Corte.

En la República Dominicana, el Consejo es responsable de la selección y el nombramiento de los nuevos miembros de la Suprema Corte. Durante el primer proceso de selección del Consejo, llevado a cabo en 1997, el presidente (que también preside el Consejo) fue el único miembro de su partido político en el Consejo.⁵ Debido a su estatus de minoría, él abrió el proceso y buscó el apoyo de la sociedad civil. La legislación de implementación del Consejo estipuló que cualquier persona o institución puede proponer a candidatos para formar parte de la Suprema Corte y autorizó al Consejo a realizar evaluaciones de los candidatos, incluso en audiencias públicas. El primer proceso de selección del Consejo se caracterizó por una amplia participación de los ciudadanos, para presentar a candidatos que fueron entrevistados en sesiones públicas y para expresar objeciones. Según los expertos sobre la República Dominicana que contribuyeron a este estudio: "La activa participación de la sociedad civil, proponiendo y objetando candidatos, y el hecho sin precedentes de que la evaluación y selección final se televisó a todo el país, permitieron una designación que, aunque no estaba completamente libre de influencias políticas, fue bastante buena." Sin embargo, dada la composición altamente política del Consejo, no hay garantías de que el próximo proceso de selección será tan transparente como el anterior.

En Argentina, a pesar de las reformas realizadas en el sistema de selección de otros jueces, los magistrados de la Corte Suprema continúan siendo propuestos por el poder ejecutivo al Senado, que debe aprobar los nombramientos. Durante la administración del presidente Carlos Menem, el número de magistrados en la Corte Suprema se incrementó y la mayoría de los miembros de la Corte tenía fuertes lazos con el gobierno. Los anteriores asociados del bufete de abogados del presidente, sus amigos personales y hasta el anterior Ministro de Justicia fueron nombrados como magistra-

⁵ Los siete miembros del Consejo Nacional de la Magistratura son: el presidente de la república, quien además preside el Consejo; el presidente del Senado y otro senador de un partido político de oposición; el presidente de la Cámara de Diputados y otro diputado de un partido político distinto; el presidente de la Suprema Corte y otro magistrado seleccionado por la Corte en pleno.

dos de la Corte Suprema. Se podía confiar que la Corte Suprema, con esta "mayoría automática", validaría acciones ejecutivas controversiales (Abramovich, 2000: 2).

En Panamá, el proceso de selección continúa siendo abiertamente político: el presidente nombra a los magistrados de la Corte Suprema que luego deben ser ratificados por el poder legislativo. En Honduras, las críticas del poder judicial altamente politizado han resultado en una enmienda constitucional (ratificada en abril de 2001) que establece que se debe formar una junta nominadora de base amplia para seleccionar los magistrados de la Corte Suprema, cambiando sus períodos de cuatro a siete años para que ya no coincidan con los presidenciales y del Congreso.

En Guatemala, en la ausencia de reformas constitucionales, las organizaciones de la sociedad civil han tratado de lograr que el proceso de selección sea más transparente. Cuando el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados visitó Guatemala en 1999, enfatizó la urgencia de mejorar la transparencia del proceso de selección (Coomaraswamy, 2000: 61-63). Guatemala se basa en una Comisión de Postulación, conformada por un rector de una universidad, decanos de facultades de derecho, representantes del Colegio de Abogados y miembros del organismo judicial. Esta comisión envía una lista de 26 candidatos al Congreso, que debe nombrar a los 13 magistrados de la Corte Suprema. Se utiliza un proceso similar en la selección de magistrados de apelación. A finales de 1999, después de la visita del Relator Especial y una campaña de la sociedad civil para exponer criterios para la selección de los magistrados, se emprendió un proceso de selección para la Corte Suprema por primera vez desde los Acuerdos de Paz de 1996, y se llevó a cabo con un grado significativamente mayor de transparencia y atención a las calificaciones profesionales (Vásquez, 2000: 43-46). Guatemala continúa limitando a cinco años los períodos de todos los jueces, incluyendo a los magistrados de la Corte Suprema.⁶ El Relator Especial de las Naciones Unidas concluyó que los períodos de cinco años son demasiado cortos para proveer a los magistrados y jueces la permanencia de cargo requerida, y recomendó la ampliación de estos períodos a diez años.

Tal como ilustran estos ejemplos, a través de diferentes fórmulas, los países latinoamericanos han tratado de crear sistemas más transparentes para la nominación y el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema. En la mayoría de los casos, los expertos de los diferentes países consultados opinaron que estas reformas habían mejorado la transparencia del proceso y la calidad de la Corte Suprema e incrementado el pluralismo político en el proceso de selección. Estaban impresionados con la experiencia reciente de la República Dominicana y algunos de ellos abogaron por implementar un proceso similar de evaluación pública, seguido por una selección inmediata

⁶ Se incluyó una enmienda en el paquete de reformas constitucionales propuestas en 1999 que hubiera aumentado sus períodos a siete años, pero ninguna de las propuestas fue aprobada en un referéndum realizado en mayo 1999.

para disminuir la influencia política y otras injerencias externas. Debido a que las Cortes Supremas son inherentemente políticas, generalmente no es factible ni deseable implementar un proceso de selección completamente objetivo, basado únicamente en méritos. Sin embargo, es importante que los criterios políticos y profesionales se discutan abierta y públicamente y que haya una clara responsabilidad política por el nombramiento. Sin importar qué modelo particular se emplee, los métodos de selección deberían ser transparentes y basarse en criterios objetivos, brindando la oportunidad a los profesionales del derecho y a la sociedad civil en general de formular sugerencias y comentarios.

Procedimientos para selección y garantías de permanencia para jueces

Tradicionalmente, en América Latina el poder legislativo, el poder ejecutivo o las cortes supremas han nombrado a los jueces de tribunales inferiores sobre una base esencialmente política. Por ejemplo, en Paraguay el ejecutivo los nombró para períodos de cinco años, que coincidían con las elecciones presidenciales. Los nombramientos y los ascensos dependían exclusivamente del poder ejecutivo. Aun las reformas diseñadas para crear un sistema menos vulnerable a la manipulación política muchas veces mantenían los mismos problemas, a veces a través de reglas informales que dividían los cargos de jueces entre los partidos o facciones o que otorgaban el derecho a las autoridades responsables del nombramiento (por ejemplo, el Consejo de la Judicatura en Venezuela) para realizar una cierta cantidad de nombramientos de niveles inferiores. Para alejarse de estas prácticas arbitrarias, los países establecieron carreras judiciales en las cuales los jueces deben entrar por medio de un proceso competitivo basado en el mérito, muchas veces inmediatamente después de finalizar su carrera universitaria, y luego trabajar para ascender paso por paso, sobre la base de la antigüedad y las relaciones con sus jefes. La desventaja inherente a este modelo es que, al promover el desarrollo de una sólida identidad corporativa, se genera una visión cerrada y se limita la independencia de los jueces de tribunales inferiores, cuyas oportunidades de lograr ascensos dependen de sus jefes.

Los expertos de los diferentes países, que contribuyeron a este estudio, enfatizaron repetidamente en las limitaciones a la independencia judicial relacionadas con el control jerárquico de los jueces de tribunales inferiores por parte de la Corte Suprema. Si los jueces están en deuda con sus jefes dentro de la jerarquía judicial, y muchas veces hasta les temen, entonces no se puede alcanzar la verdadera independencia judicial. Esto significa que es necesario alejarse de un concepto del poder judicial como algo delegado por los magistrados de la Corte Suprema en sus colegas en los niveles judiciales inferiores. Como lo enfatizaron los expertos chilenos, es posible que algunas de las iniciativas de reforma hayan reforzado accidentalmente estas estructuras verticales, concentrando aún más la autoridad disciplinaria y administrativa en la Corte Suprema.

Por medio de las reformas realizadas recientemente en la región, se ha tratado de establecer o reformar las leyes de carrera judicial para proveer sistemas de selección más transparentes y basados en el mérito. En muchos países, actualmente los candidatos a jueces son reclutados y seleccionados por algún tipo de comité o Consejo de la Judicatura. La transparencia del proceso de selección y la participación en ella de los diferentes sectores es más importante que la entidad seleccionada para ejercer el poder de realizar nombramientos.

Procedimientos para la selección judicial

Las iniciativas emprendidas en la región para alejarse de la selección judicial atada a los contactos políticos y personales continúan en proceso. Sin embargo, tal como se describe a continuación, los expertos que participaron en este estudio notaron mejoras significativas relacionadas con los jueces seleccionados por medio de nuevos procedimientos en varios países, incluyendo a Chile, El Salvador, y Paraguay. Los consejos de la magistratura y de la judicatura introducidos en Argentina y Bolivia han sido criticados por actuar lentamente para ocupar las plazas vacantes. Otros países, incluidos Panamá y Honduras, aún deben emprender o implementar las reformas necesarias para obtener cambios significativos.

Programas de capacitación para candidatos para la judicatura, selección por mérito y procedimientos transparentes

Una reforma llevada a cabo en Chile en 1994 creó un sistema sofisticado para la selección de jueces. Actualmente, este proceso inicia con una campaña de reclutamiento para alentar las candidaturas para las plazas vacantes. Luego, los candidatos son evaluados en forma competitiva sobre la base de sus antecedentes, conocimiento y capacidades, además de pruebas psicológicas. Finalmente, son entrevistados, y aquellos que completan esta etapa exitosamente participan en un curso de capacitación de seis meses, realizado en la nueva Academia Judicial, con seminarios y asignaciones temporales en los tribunales. Los estudiantes reciben becas para este programa. La fase final es la propia selección de los nuevos jueces por parte del Ministerio de Justicia. Se da preferencia a aquellas personas que participaron en el curso de la Academia, antes que a los competidores externos. Los estudiantes graduados de la Academia no tienen la obligación de postularse para un puesto como juez, pero si no lo hacen deben reembolsar el valor de su beca.

Según Vargas y Duce, este nuevo proceso se llevó a cabo con una transparencia sin precedentes y se han obtenido resultados muy positivos. Se han postulado candidatos calificados para participar en el proceso de selección y los seleccionados realmente parecen ser los idóneos, desde un punto de vista objetivo. La instrucción en los tribunales es eminentemente práctica, pero da suficiente tiempo para la reflexión. En la capacitación han participado magistrados y académicos distinguidos. La gran

mayoría de los graduados de la Academia entraron en la carrera judicial. “Lo más importante es que ellos mismos señalan sentirse más independientes, puesto que entienden que su nominación se ha debido a méritos propios, dentro de un proceso competitivo, y no a amistades o padrinazgos” (Vargas y Duce, 2000: 8).

En Guatemala se está implementando un proceso algo similar, sobre la base de una Ley de Carrera Judicial, promulgada en 1999, que estipula que la Unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial debe evaluar a los candidatos por medio de pruebas y entrevistas personales. Las personas que obtienen la puntuación más alta pueden participar en un curso de capacitación de seis meses. La conclusión exitosa de este curso califica al candidato para ser nombrado por la Corte Suprema para ocupar un puesto en el organismo judicial. Sin embargo, se lo ha criticado por sus deficiencias metodológicas, especialmente por el intento “de suplir en seis meses carencias académicas no adquiridas en las universidades en cinco años”, en vez de potenciar habilidades idóneas para jueces.⁷

La nueva Ley de Carrera Judicial en la República Dominicana estipula que los aspirantes deben completar exitosamente los programas de capacitación teórica y práctica en la Escuela Nacional de la Judicatura. Aquellos que no la hayan completado únicamente pueden ser nombrados como jueces en forma provisional. En noviembre de 2001, después de considerables atrasos, la Suprema Corte promulgó los reglamentos necesarios para la carrera judicial, y en abril de 2001, 454 jueces se iniciaron bajo juramento en la carrera judicial, después de haber cumplido con los requisitos de capacitación y evaluación.

Selección de candidatos por parte de consejos de la judicatura independientes

En algunos países, los consejos de la judicatura no subordinados a la Corte Suprema tienen la tarea de nombrar a candidatos para puestos judiciales. Los consejos en Argentina y Bolivia introdujeron procedimientos de reclutamiento y selección sobre la base de méritos. Sin embargo, los críticos se quejan de que, a la fecha, los procedimientos han tomado demasiado tiempo, dejando plazas vacantes en los tribunales.

El Consejo de la Magistratura Federal argentino ayuda en el nombramiento y destitución de los jueces a nivel federal, elaborando ternas, de las cuales el ejecutivo nombra los jueces. Selecciona a nuevos jueces por medio de concursos públicos, con jurados designados para examinar a los candidatos para diferentes plazas vacantes y luego enviar listas de tres finalistas a la plenaria del Consejo. Los jurados consisten de

⁷ Entrevista con la magistrada Yolanda Pérez, en: Fundación Myrna Mack/Programa de Investigación y Análisis, “Informe sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones del Relator sobre Independencia de Jueces y Abogados”, sin publicar, archivo de la autora.

un juez, un abogado y un catedrático de derecho, todos de jurisdicciones diferentes a donde está la plaza vacante. Este comité de selección evalúa los antecedentes del candidato y reporta los resultados de la entrevista personal y el examen escrito. La plenaria puede revisar este material escrito, además de evaluar a los finalistas en una audiencia pública para constatar su aptitud y vocación democrática y determinar si son apropiados. Cualquier modificación de las resoluciones de la comisión de selección debe ser explicada y anunciada adecuadamente. La plenaria debe adoptar su decisión con una mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes; no se puede apelar. Los nombramientos judiciales son indefinidos y únicamente están sujetos al requisito de "buena conducta". Los nombres de los candidatos deben publicarse para que se puedan expresar objeciones a su candidatura. "El desafío para el nuevo sistema de designación es no sólo que sea menos politizado y más independiente, sino, además, más rápido y eficiente que el sistema anterior, evitando situaciones prolongadas de vacancias en los juzgados" (Abramovich, 2000: 8). Cuando el Consejo empezó a funcionar, en 31 tribunales federales faltaban jueces; posteriormente, este número llegó a más del doble. En vista de este creciente número de plazas vacantes, el gobierno ha estado considerando introducir la legislación propuesta que permitiría los nombramientos transitorios.

En Bolivia, pasaron más de dos años después de la creación del Consejo de la Judicatura antes de que se ocuparan las plazas vacantes en la Corte Suprema y más de doscientas plazas vacantes o vencidas de jueces (Hammergren, 1999: 10). En agosto de 2000, sólo el 50% de los jueces había sido nombrado bajo las nuevas disposiciones (Rodríguez, 2000).

Siempre que surge una plaza judicial vacante en El Salvador, la Corte Suprema solicita al Consejo que proporcione una terna de candidatos calificados. Sin embargo, hasta hace un año era usual que la Corte dispusiera traslados, ascensos, y nombramientos en propiedad de suplentes, que tenían nombramientos como "interinos" sin consultar al Consejo. El Consejo tiene una Unidad Técnica de Selección (UTS) que mantiene un registro de abogados elegibles sobre la base de procedimientos de selección anuales, con actualizaciones continuas. De este registro, la UTS escoge un promedio de siete a ocho candidatos de entre los mejor calificados –basándose en factores como calificaciones académicas, antigüedad, méritos, experiencia, vocación y aptitud–, los cuales traslada al Pleno del Consejo, y éste elige, atendiendo a los mismos factores, los tres que considera idóneos. Esta es la terna que se hace llegar a la Corte Suprema. En la práctica, el proceso de selección continúa siendo deficiente. Hasta hace poco, era usual que hubiera influencia inapropiada en la selección de los candidatos, dada por una preselección de candidatos que luego eran acompañados por dos nombres diseñados para servir de "relleno" y la omisión de información negativa sobre los candidatos. La comunicación limitada entre el Consejo y la Corte Suprema acerca de los criterios de selección ha dificultado las iniciativas para mejorar el proceso. Según

Francisco Díaz, el actual Consejo ha tomado medidas eficaces para mejorar el proceso de selección (Díaz y Urquilla, 2000: 6-7).

Medidas de transición para sustituir a jueces nombrados políticamente

Las recientes reformas constitucionales llevadas a cabo en la República Dominicana confirieron la autoridad a la Suprema Corte (en vez de al Senado) de nombrar a jueces. Las reformas condujeron a un intento por sustituir a la mayoría de los aproximadamente 500 jueces del país en un período de cerca de un año. Los magistrados de la Suprema Corte decidieron abrir el concurso para estas plazas a todos los abogados que cumplieran con los requisitos establecidos por la ley, incluyendo a los jueces en funciones, y someter a todos los candidatos a una evaluación ante la Suprema Corte en pleno en sesiones abiertas al público. Este sistema y el hecho de que aproximadamente 3.000 candidatos participaran tuvieron como resultado que se realizara una evaluación bastante superficial que consistía en plantear tres o cuatro preguntas a cada candidato. Dada la necesidad de renovar todo el poder judicial en un tiempo relativamente corto, así como la falta de un sistema establecido para examinar a los aspirantes, posiblemente la forma mínima de evaluación haya sido una medida razonable bajo esas circunstancias.

Leyes de carrera judicial sujetas a la manipulación en la práctica

La existencia de leyes que establecen procedimientos para seleccionar a los jueces no siempre está reflejada en las realidades de la selección judicial. Por ejemplo, en Honduras, a pesar de tener una Ley de Carrera Judicial en vigor, los nombramientos y traslados judiciales tradicionalmente han dependido de factores políticos. El anterior presidente de la Corte Suprema, delegado por la Corte Suprema en pleno, nombró, trasladó y despidió a jueces, tomando en cuenta la afiliación política y la proporción de poder adquirida por los diferentes partidos políticos en las elecciones presidenciales. Aunque los jueces eran nombrados para un período indefinido, en la práctica ejercían por el tiempo que determinara el presidente de la Corte Suprema o un magistrado particular de la Corte Suprema (Martínez, 2000: 6). Iniciativas actualmente en marcha para aumentar la transparencia incluyen la creación de un tribunal para designar los jueces de sentencia compuesto por representantes del poder judicial, el colegio de abogados y la facultad de derecho de la Universidad Nacional (Inecip, 2001: 34).

En Panamá, los jueces son nombrados por su jefe inmediato en la jerarquía judicial. Así, la Corte Suprema en pleno nombra a los de distrito, quienes a su vez nombran a los de circuito, que son responsables del nombramiento de los municipales. Aunque los candidatos son seleccionados por concurso de oposición, las instancias decisorias reciben toda la lista y no tienen ninguna obligación de seleccionar a los más calificados, lo cual propicia un proceso de selección arbitrario. El resultado es

que la persona elegida en Panamá debe y profesa “dependencia absoluta y a perpetuidad por quien o quienes lo designaron” (Molina, 2000: 3).

En Costa Rica, los jueces son seleccionados por concurso de antecedentes y de oposición. La Corte Suprema tiene que escoger entre los tres candidatos que logran la puntuación más alta en el proceso de examen y evaluación, sin embargo, hasta el año 2000, había ampliado el tamaño de las listas que recibía del Consejo Superior del Poder Judicial de tres a siete nombres, reservándose de esta forma una gama más amplia de candidatos a elegir (Cruz, 2000). Además, la Corte Suprema se había apoyado mucho en los jueces interinos, evitando de esta manera los requisitos establecidos por la ley y debilitando la noción de estabilidad laboral. En 1999, se reportó que más del 50% de los nombramientos fueron en forma interina (Dall’Anese, 2000: 27). En el transcurso de 2001, se superó esta práctica y, en la actualidad, la Corte hace su selección entre los tres candidatos con los mejores promedios.

Permanencia en el cargo

Aunque en muchos países los magistrados de la Corte Suprema son nombrados para periodos específicos, es más común que los demás jueces lo sean nombrados a término indefinido con el fin de garantizar la seguridad laboral como parte de una carrera judicial. Muchas veces, la realidad es muy distinta, porque los tribunales superiores tienen un total control disciplinario que puede ser ejercido por razones políticas u otras razones arbitrarias (véase la discusión en la sección III). En Paraguay, los jueces deben ser confirmados dos veces después de periodos de cinco años antes de que gocen de inamovilidad. La Constitución paraguaya estipula que los jueces no pueden ser retirados de sus puestos ni trasladados o destituidos durante el período para el cual fueron nombrados; se requiere su consentimiento, aun para los ascensos. Sin embargo, la Constitución de Guatemala aún estipula que los jueces deben ser nombrados para periodos de sólo cinco años, que en algunos casos pueden ser prorrogados.⁸ Los países latinoamericanos que proporcionan la inamovilidad usualmente imponen una edad de jubilación obligatoria para los jueces. Por ejemplo, aunque la nueva ley de carrera en la República Dominicana dispone la inamovilidad,⁹ los jueces de paz enfrentan una jubilación obligatoria a la edad de 60 años; los de primera instancia, a los 65 años; los de apelación, a los 70 años, y los magistrados de la Suprema Corte, a los 75 años.

Es claramente deseable alejarse de los nombramientos para periodos cortos que coinciden con las elecciones presidenciales y del Congreso. Si los procedimientos

⁸ Constitución de la República de Guatemala, Artículo 208.

⁹ Después de un intento, realizado en 1998 de limitar la interpretación de las garantías de inamovilidad en la nueva Ley de Carrera Judicial, la Suprema Corte mantuvo el principio amplio de permanencia en el cargo, “consolidando la inamovilidad como principal soporte de la independencia judicial” (Prats, 2000: 3).

de selección y evaluación se han mejorado suficientemente, la permanencia en el cargo puede ser apropiada. En cualquier caso, los periodos de nombramiento más prolongados –durante los que los jueces gozan de seguridad laboral, protección contra razones arbitrarias para la no ratificación y contra trasladados sin su consentimiento– son elementos clave para mejorar la independencia judicial.

Conclusiones y recomendaciones

Los sistemas de selección supuestamente objetivos y basados en el mérito, obviamente pueden estar sujetos a la manipulación. Algunas de las calificaciones destacadas (por ejemplo, integridad, dedicación, disposición para trabajar mucho) no se pueden medir con facilidad y siempre hay muchas oportunidades para ejercer influencia. Los críticos sostienen que el hecho de exigir que la entidad que efectúa los nombramientos seleccione a los jueces sobre la base de listas de nominados elegidos por otras entidades simplemente tiene como consecuencia que las personas interesadas en obtener una plaza como jueces busquen ser favorecidas y declaren su lealtad a los responsables de elaborar las listas y realizar la selección final, especialmente en los casos donde los nombramientos son para un período limitado y donde será necesario hacer un nuevo nombramiento (Dall' Anese, 2000: 26). Al mejorar la seguridad laboral, podría disminuir la tendencia de los jueces a creer que deben continuar siendo leales a las personas que los seleccionaron. Algunos críticos recomiendan que simplemente se exija que se nombre al candidato con la puntuación más alta en una selección basada en el mérito.

En cualquier caso, un proceso transparente en el cual los sectores interesados tienen la oportunidad de examinar y comentar las calidades de los candidatos debería incrementar las probabilidades de que se considerarán las calificaciones profesionales. Los programas de capacitación obligatorios, diseñados apropiadamente, pueden ser herramientas útiles, aunque pueden ser demasiado costosos. Es importante recordar que los métodos de selección judicial mejorados, en teoría, no siempre funcionan de manera óptima en la práctica, ya que dependen en gran medida de la disposición de la entidad que efectúa los nombramientos de renunciar a las consideraciones meramente políticas y al favoritismo. Aunque es probable que el hecho de trabajar para lograr un proceso objetivo y basado en el mérito constituya una mejora respecto al sistema totalmente arbitrario o politizado que existía anteriormente, los resultados de las reformas iniciales deberían ser monitoreados cuidadosamente y habría que emprender iniciativas mayores para compartir lo aprendido con diferentes modelos en esta área, dentro de la región y fuera de ella.

Puede ser útil que los donantes motiven la elaboración de estudios sistemáticos y serios sobre la efectividad, eficacia e impacto de los nuevos métodos de selección judicial y carreras judiciales en general. Se requiere de estudios nacionales y regionales para comprender mejor la forma como funcionan en la realidad los distin-

tos modelos de carrera judicial, para conocer sus deficiencias o puntos débiles y determinar si existen medidas para superarlos. Los estudios comparativos también podrían explorar diferentes modelos para separar la responsabilidad administrativa del poder judicial de su rol jurisdiccional, para permitir que los altos tribunales se dediquen a sus tareas judiciales e incrementar la independencia interna del poder judicial.

EVALUACIONES, ASCENSOS, TRASLADOS Y DISCIPLINA

Las evaluaciones judiciales pueden ser realizadas por la Corte Suprema o sus delegados, por el jefe inmediato de un juez o por una institución independiente del poder judicial, como un Consejo de la Judicatura. Pueden ser diseñadas para monitorear el desempeño con propósitos disciplinarios o como un elemento a considerar al tomar decisiones sobre ascensos. Además, pueden ser utilizadas (pero esto ocurre raras veces) para detectar debilidades, promover un mejor desempeño y dar incentivos. Por ejemplo, la Suprema Corte de la República Dominicana empezó a mantener información estadística sobre los juzgados con el fin de diseñar estrategias para mejorar su eficacia y para evaluar a los jueces. Los expertos dominicanos sugieren que sería importante revisar, además, el número de decisiones revocadas por los tribunales superiores y las razones para estas revocaciones.

En la mayoría de los países que tratan de evaluar el desempeño judicial, se consideran sólo los factores cuantitativos. No está claro si es factible o deseable realizar evaluaciones cualitativas. Existe poco consenso sobre la forma como deberían ser evaluados los jueces y quién debería evaluarlos. Muchos países no cuentan con un sistema de evaluación sistemático. Como reflejo de su rol y sus mecanismos de selección principalmente, las Cortes Supremas no están incluidas en los sistemas de evaluación y tienen mecanismos disciplinarios separados.

La cooperación internacional puede ser útil para desarrollar o mejorar sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño judicial y para crear sistemas disciplinarios. Debates que tienen el fin de esclarecer los propósitos de las evaluaciones –es decir, identificar problemas y ayudar a establecer prioridades de capacitación, contribuir a las decisiones respecto a los ascensos y la disciplina– pueden ser de utilidad para establecer el tipo de monitoreo y evaluaciones requeridos. Además, es necesario prestar atención al proceso de determinar quién debería llevar a cabo tales evaluaciones y bajo qué auspicios.

Ascensos

Muchos de los problemas que han afectado los procesos para nombrar a jueces también han comprometido los procesos de ascenso; por esta razón, varias de las reformas introducidas en la selección también son válidas, o deberían serlo, para los ascensos.

Una deficiencia común ha sido la falta de aviso previo a los jueces en funciones con oportunidades de ascensos. Algunos países han tratado de remediar esta situación. Por ejemplo, en Guatemala hay nuevas regulaciones que establecen que el Consejo debe a) circular un boletín anunciando las plazas vacantes a los jueces nombrados, b) evaluar los logros profesionales y la conducta de las personas interesadas en obtener ascensos y c) establecer su elegibilidad para un diferente nivel o categoría. De manera similar, en la República Dominicana, cuando hay una plaza vacante en el poder judicial, los jueces que ocupan puestos inmediatamente inferiores son invitados a competir por la plaza. Sólo cuando ninguno de estos es seleccionado, la Suprema Corte debe dirigirse a abogados que cumplen con los requisitos legales para optar a ocupar el puesto.

Mecanismos disciplinarios y garantías de debido proceso

Usualmente, la disciplina judicial es manejada por una institución diferente que las evaluaciones rutinarias, aunque en algunos países las evaluaciones pueden servir como base para la disciplina. Generalmente, las decisiones de destituir a los jueces son manejadas por una entidad responsable de realizar los nombramientos, mientras que las formas inferiores de disciplina pueden ser implementadas por otra entidad.

Muchos mecanismos disciplinarios violan los derechos de los jueces a un debido proceso o interfieren con su independencia.¹⁰ Muchas veces, los sistemas disciplinarios se han utilizado por razones políticas o para castigar a los jueces independientes que promulgan decisiones contrarias a los puntos de vista de sus jefes en la jerarquía judicial. Los traslados involuntarios, muchas veces a regiones remotas del país, o hasta los ascensos sin consentimiento pueden ser una forma de disciplinar y mantener el control jerárquico.

Para mejorar las protecciones de debido proceso, la nueva Ley de Carrera Judicial de Guatemala establece que la Junta de Disciplina Judicial (bajo la autoridad de la Corte Suprema) estará encargada de implementar las acciones disciplinarias, excepto la destitución de los jueces. Ahora, en la nueva ley están incluidas las ofensas que pueden conducir a una acción disciplinaria. La resolución inicial de la Junta debería basarse en una audiencia en la cual puede estar presente el representante del juez, además del denunciante, el testigo y los expertos. Se puede apelar esta resolución al Consejo Judicial.

¹⁰ Por ejemplo, el presidente de la Corte Constitucional de Guatemala informó al Relator Especial de las Naciones Unidas que, de 35 peticiones de amparo recibidas de jueces desde 1986, se habían otorgado 19, porque la Corte Constitucional descubrió que los jueces no habían tenido la oportunidad de defenderse. Informe de Coomaraswamy, párrafo 99.

En Bolivia, actualmente la responsabilidad de supervisión y disciplina judicial está asignada aun al Consejo de la Judicatura independiente, que no proporciona garantías de debido proceso a los jueces acusados de delitos. Según el magistrado de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez, el Consejo no ha logrado distinguir adecuadamente entre las medidas disciplinarias y los procesos penales. Sin un sistema para resolver las quejas formuladas contra ellos rápida y eficazmente, los jueces se desalientan y a veces deciden dejar sus puestos en vez de defenderse en procesos disciplinarios prolongados que pueden afectar negativamente su historial profesional. Los jueces, y en especial aquellos que trabajan en los tribunales de distrito, han expresado su preocupación respecto a la presión ejercida por el Consejo, ya sea por denuncias que en su mayoría no tienen una base real, presentadas por litigantes inconformes, o por un excesivo control disciplinario que tiende a invadir el ámbito jurisdiccional del juez.

En la República Dominicana, el entusiasmo de la nueva Suprema Corte en temas disciplinarios, junto con la falta de regulación relacionada con las inspecciones judiciales, condujo a suspensiones automáticas de jueces acusados de corrupción sin ninguna garantía de debido proceso, con lo cual surgieron inquietudes respecto al balance entre la independencia y la disciplina. De hecho, los expertos dominicanos del sector de ONG notan que muchas sanciones parecen basarse en criterios ideológicos; se castiga a los jueces que han otorgado una libertad provisional bajo fianza u ordenado la libertad en acciones de *hábeas corpus* (Prats, et al. 2000: 16). Una medida positiva que se tomó es el hecho de que, para realizar traslados y ascensos, ahora se requiere del consentimiento del juez para evitar las prácticas anteriores de envío a provincias lejanas como una forma de castigarlos.

¿Cuál es la entidad responsable de la evaluación y disciplina judicial?

La Constitución de Paraguay prevé un Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados conformado por dos magistrados de la Corte Suprema, dos miembros del Consejo de la Magistratura, dos senadores y dos diputados que deben ser abogados. Esta entidad, formada recientemente, ya ha recibido un número significativo de denuncias que han llevado a la destitución de jueces, a los cuales se les descubrió que estaban involucrados en corrupción o crímenes o que mostraban un desempeño deficiente en sus tareas.

Las reformas realizadas en El Salvador han tratado de eliminar la responsabilidad de la Corte Suprema de evaluar a los jueces. Bajo el sistema actual, el Consejo Nacional de la Judicatura lleva a cabo evaluaciones periódicas de la administración de los tribunales de todos los jueces, incluyendo el cumplimiento de los plazos establecidos por ley, y puede recomendar la suspensión o destitución de aquellos cuyo desempeño es insatisfactorio. La Corte Suprema mantiene el poder de imponer medidas disciplinarias, por medio de su Unidad de Investigación Judicial, que no necesaria-

mente utiliza los mismos criterios que el Consejo. Este sistema, que tiene ciertos traslapes, ha causado cierta ineficacia y ha sido objeto de considerables críticas. Las recomendaciones disciplinarias del Consejo rara vez son consideradas como tales por la Corte, y, cuando lo son, dan lugar a un proceso propio de la Corte a través de la Sección de Investigación Judicial; del resultado de éste se impone o no la sanción. En un intento por instituir una mayor transparencia, la versión más reciente de la ley del Consejo de la Judicatura estipula que sus evaluaciones deben hacerse del conocimiento del funcionario evaluado.

En su primer año (1999-2000), el nuevo Consejo de la Magistratura de Argentina llevó a cabo cuatro juicios políticos que condujeron a la remoción de dos jueces, la renuncia de otro durante el proceso y la reposición en su cargo de un cuarto juez, porque el jurado no encontró fundamentos para la acusación. En agosto de 2000, 77 casos permanecían bajo investigación y 12 de ellos se consideraron extremadamente importantes; 108 habían sido desestimados después de realizar los estudios preliminares (Abramovich, 2000: 7). Aunque el Consejo todavía está en su período formativo, ha sido criticado por su trabajo lento y porque se considera que algunos miembros del Consejo no son suficientemente independientes. Actualmente, dos de los propios senadores que participan en el Consejo están siendo investigados por un escándalo de corrupción. Los miembros del Consejo se han inclinado por proteger a los jueces que son leales al gobierno anterior y, en general, no se han tomado muchas medidas para depurar el poder judicial.

Chile reformó recientemente su sistema de evaluación de jueces y empleados judiciales y creó un sistema que parece abordar muchas inquietudes clave. Anteriormente, la Corte Suprema se había reservado el derecho de evaluar a todos los jueces, acentuando de esta manera su control sobre todo el poder judicial. La reforma estipuló que la evaluación debe ser realizada por el jefe inmediato de un juez, como la persona más familiarizada con sus acciones. Se especificaron los criterios para las evaluaciones y se abrió un archivo para cada juez, para poder considerar sus antecedentes durante la evaluación anual. Ahora, se toman en cuenta los puntos de vista de las personas que utilizan el sistema, por medio de mecanismos que les permiten llegar hasta la entidad evaluadora en forma oportuna. El sistema antiguo no hacía distinciones entre los jueces de manera eficaz: más del 95% de ellos recibían las puntuaciones más altas. Más bien, el sistema servía como un medio para castigar a algunos jueces por medio de un sistema rápido con menos garantías que el sistema disciplinario. Además de ampliar el número de clasificaciones y los diferentes aspectos a ser evaluados, actualmente los jueces obtienen información sobre sus diferentes puntuaciones, las razones por las que las obtuvieron y los aspectos que deben mejorar desde el punto de vista de los evaluadores. Las reformas también establecieron un nuevo derecho para apelar las conclusiones de los evaluadores. Para conferir una mayor importancia a las evaluaciones, se estableció un vínculo directo entre evaluaciones y promociones. De

esta manera, un juez con una buena evaluación tiene una mayor preferencia que uno cuya evaluación es menos buena.

A pesar de todas estas reformas bien intencionadas, el sistema de evaluación continúa siendo arbitrario. Los problemas con el sistema han conducido al crecimiento de un movimiento que insta a que se deje de realizar las evaluaciones de los jueces. Por una parte, las personas que proponen que se las elimine argumentan que el rol judicial no se presta a una evaluación objetiva. Una objeción más seria es que el sistema de evaluación inevitablemente afecta la independencia judicial. Según esta perspectiva, las evaluaciones no tienen otra meta que la de premiar a aquellos individuos que se identifican con la cultura de la organización y redirigir a aquellos que no están alineados con ella (Vargas y Duce, 2000: 11).

La cooperación se debería concentrar en lograr que los sistemas disciplinarios sean más eficaces, justos y transparentes (Hammergren, 1999: 31). Una medida clave es eliminar el manejo de denuncias y medidas disciplinarias (aunque no necesariamente la evaluación) por parte de los jefes superiores. Una oficina independiente en sus operaciones debería encargarse de estos asuntos, ya sea que está localizada dentro del poder judicial, el Consejo de la Judicatura o en otro lado. La educación de ciudadanos acerca del rol y las responsabilidades de los jueces debería incluir información sobre cómo presentar denuncias cuando éstos no cumplen con sus funciones. Al mismo tiempo, es necesario tomar medidas para garantizar que estén protegidos de ataques frívolos o injustos por parte de litigantes inconformes que tratan de utilizar el sistema disciplinario como un proceso de apelación alternativo o simplemente como medio de venganza.

Procesos disciplinarios en contra de miembros de la Corte Suprema

Generalmente, los procesos disciplinarios contra los magistrados de la Corte Suprema son llevados a cabo por la propia Corte Suprema –en cuyo caso surgen dudas sobre la imparcialidad del cuerpo que impone las medidas disciplinarias– o por parte de la legislatura en forma de procesos de antejuicio.

La propia Corte Suprema de Costa Rica investiga las denuncias de faltas cometidas por sus miembros. La suspensión o revocación del nombramiento de un magistrado de la Corte Suprema requiere el voto de una mayoría calificada de dos terceras partes de los 22 miembros de la Corte Suprema. La Corte no puede revocar directamente el nombramiento de un magistrado que está ejerciendo un cargo, pero sí entregar sus conclusiones a la Asamblea Legislativa para que resuelva lo que estime conveniente. Tal como lo señala Fernando Cruz, esta autoevaluación por parte de los miembros del mismo tribunal no ayuda a garantizar la transparencia, imparcialidad o rendición de cuentas.

Como su contraparte costarricense, los magistrados de la Suprema Corte en la República Dominicana juzgan a sus propios miembros cuando son acusados de haber co-

metido faltas. Los expertos dominicanos enfatizaron en la necesidad de crear un sistema más objetivo para juzgar a los magistrados de la Suprema Corte, evitando al mismo tiempo el riesgo de permitir que sean perseguidos políticamente por sus acciones.

En Chile, la Cámara de Diputados tiene el poder de presentar “acusaciones constitucionales” o procesos de juicio político en contra de miembros de la Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema por notable abandono de sus deberes. El Senado sirve como jurado. Desde la reinstauración de la democracia, se han realizado cinco procesos de antejuicio, de los cuales uno fue exitoso. Aunque estos casos promovieron la discusión de la necesidad de que exista independencia judicial, la cantidad de casos también indica que los procesos de acusación pueden ser un recurso para los sectores que no están conformes con las resoluciones judiciales.

ÉTICA

Los expertos que participaron en este estudio enfatizaron la necesidad de encontrar la forma de instaurar y hacer cumplir la ética judicial. Muchos países no cuentan con un código de ética para jueces, aunque actualmente se está considerando crear este tipo de códigos en varios países. Algunos de los expertos sugirieron que los donantes deberían motivar la creación de códigos de ética para el poder judicial. En esta área, Estados Unidos puede proporcionar una serie de ejemplos útiles. En la reunión realizada en Guatemala, los expertos sugirieron que las actividades de capacitación relacionadas con temas de ética podrían ser de gran utilidad.

En algunos países, se han creado entidades especiales para abordar las presuntas violaciones a la ética. En Panamá, la Corte Suprema rechazó como inconstitucional un intento de crear una entidad especial fuera del poder judicial para este propósito, como una alteración injustificada del control vertical establecido constitucionalmente por los jefes jerárquicos de los jueces. Este Consejo incluía al presidente de la Corte Suprema, a los presidentes de sus diferentes salas, el procurador general de la nación, al procurador de la Administración y al presidente de la Asociación Nacional de Abogados.

En Chile, donde se ha reportado que la corrupción judicial ha aumentado en años recientes y un ministro de la Corte Suprema fue destituido después de haber sido acusado de corrupción, ésta decidió crear una Comisión de Ética para el Poder Judicial, conformada por cinco de sus miembros, que ha impuesto sanciones a jueces que participaron en casos de corrupción e inició el proceso que culminó en la reciente destitución de una ministra muy respetada de la Corte de Apelaciones de Santiago. Refiriéndose a este caso, el presidente de la Corte Suprema estableció claramente que las prácticas corruptas no serán toleradas dentro del poder judicial. Es demasiado pronto para saber si este pronunciamiento público de no tolerancia y la acción de la Corte en este caso ayudarán a limitar la corrupción. La Comisión de Ética está considerando, ade-

más, la creación de un Código de Ética Judicial, lo que sería importante para establecer claramente lo inaceptable de ciertas conductas (desde inapropiadas hasta no transparentes o realmente corruptas) que se han tolerado durante mucho tiempo dentro del poder judicial. Vargas y Duce opinan que un problema de la iniciativa de la Corte Suprema para combatir la corrupción es que, al no incluir a los jueces de tribunales inferiores, refuerza el control jerárquico del poder judicial, aun cuando en realidad la corrupción afecta todos los niveles del poder judicial (Vargas y Duce, 2000: 27).

Algunos problemas potenciales de ética pueden ser evitados mejorando la transparencia y otros aspectos del proceso de selección. La nueva Suprema Corte de la República Dominicana realizó un esfuerzo notable por seleccionar a jueces cuyas carreras reflejaban la integridad moral y profesional. Además, estableció claramente que no toleraría las acciones corruptas por parte de los jueces u otros empleados de sus tribunales. Un sistema incipiente, pero eficaz, de inspección judicial ha permitido detectar y sancionar los casos ocasionales de corrupción.

Requerir decisiones judiciales explícitamente fundamentadas es una herramienta importante para evitar la corrupción. Las que demuestran la correlación necesaria entre la prueba, los argumentos, las bases legales y los dictámenes tienen menos probabilidad de ser producto de influencias externas.

Víctor Abramovich, el contribuyente argentino a este estudio, ha sugerido que conocer quiénes son los jueces y lo que piensan sobre temas sociales importantes, sobre la base de un desglose analítico y estadístico de sus decisiones, ayudaría enormemente a hacer que asuman responsabilidad por sus decisiones. Hizo ver el precedente positivo de la cobertura de prensa en Estados Unidos sobre la Corte Suprema, incluyendo reportajes sobre decisiones, así como la composición de la Corte (a menudo logrando una cobertura en primeras planas), análisis sobre lo significativo de sus decisiones y estadísticas sobre la conformación de sus mayorías después de cada sesión. Las ONG que cuentan con mucho respeto también deberían ser alentadas a monitorear las acciones del poder judicial e instituciones relacionadas (por ejemplo, consejos de la judicatura).

Otras herramientas potenciales son: el acceso público a la información sobre el poder judicial, incluyendo las decisiones judiciales (con excepciones apropiadas para proteger los intereses legítimos de privacidad), los gastos del poder judicial, su utilización del presupuesto, los antecedentes personales de los jueces, la información estadística y la publicación de las declaraciones juradas de los bienes e ingresos de los jueces, aunque la forma de hacerlo debe ser sopesada respecto a la preocupación de un mayor riesgo de secuestro u otras acciones criminales en contra de los jueces, si se requiere la revelación pública total. Algunos expertos en América Latina sostienen que el hecho de hurgar en las finanzas y en la vida privada de los jueces incide en la independencia judicial, mientras otros consideran acertado el sistema de

Estados Unidos, que exige a los jueces la revelación plena de sus finanzas para evitar conflictos de intereses o tan siquiera la aparición de tales conflictos, aun cuando esto sea un requisito desagradable.

CAPACITACIÓN

La falta de capacitación adecuada hace que los jueces dependan de sus superiores, mientras tratan de evitar que sus decisiones sean revocadas. La capacitación inadecuada produce inseguridad, lo cual conduce al temor a la censura pública en los medios y limita la creatividad. Varios expertos enfatizaron que ella debería estar diseñada –y rara vez lo está– para cambiar las actitudes de los jueces. En gran medida, esto significa educarlos sobre la importancia de su papel en la sociedad.

Según el experto hondureño Jesús Martínez: “La capacitación más eficaz para desarrollar un criterio independiente en los Jueces sería aquella dirigida a la formación de Jueces, pero no sólo en un sentido académico o de consolidación de conocimientos teórico-práctico, el cual consideramos indispensable, sino el orientado a formar un carácter, una ética y una convicción de Juez y su papel como tal en la sociedad. Un programa de este tipo debe desarrollarse antes de iniciar cualquier programa de capacitación en el conocimiento de las leyes y la aplicación práctica de las mismas, y antes que se les asignen responsabilidades como Juez” (Martínez, 2000: 12).

Capacitación continuada

En Chile, la nueva Academia Judicial proporciona una capacitación continuada para los jueces. Los talleres son realizados por diferentes entidades con base en licitaciones que establecen el contenido, metodología, materiales y nivel académico de los instructores. La metodología debe ser activa; no se aceptan conferencias. Los jueces y los empleados judiciales son motivados a inscribirse; para ser incluidos en el cuadro de honor anual, un factor clave para determinar los ascensos, un juez debe haber participado en por lo menos uno de estos cursos. Aunque la Academia ha recibido evaluaciones positivas, su impacto continúa siendo limitado, porque existe muy poca relación entre sus actividades de capacitación y las políticas judiciales.

En la República Dominicana, los programas de capacitación de la Escuela Nacional de la Judicatura han fortalecido la independencia judicial, proporcionando a los jueces las herramientas necesarias para analizar casos a profundidad desde una perspectiva legal y social, y para fundamentar sus decisiones. La Escuela de la Judicatura ha buscado establecer relaciones de cooperación con otros países de América Latina. De acuerdo con los expertos dominicanos, la Escuela necesita promover programas de capacitación que ayuden a los jueces a resolver nuevas temáticas y a familiarizarse suficientemente con los principios del derecho y de los derechos humanos, de manera que puedan aplicarlos en todos los casos que conocen. Debido al sistema

inadecuado de capacitación legal, la Escuela también debe ayudar a los jueces a superar los vacíos en su educación.

Los expertos involucrados en este estudio criticaron los programas de capacitación de varios países debido a su falta de impacto en las prácticas judiciales, a menudo porque es necesario implementar otras reformas para crear las condiciones en las que podrían aplicarse las lecciones. Los resultados de los programas de capacitación se han visto limitados por cambios de personal dentro del poder judicial, la no realización de reformas esenciales que harían cambiar las prácticas judiciales y actitudes arraigadas. Con frecuencia, aquellos que asisten la capacitación no pueden aprovechar lo que han aprendido sin una reestructuración institucional, acceso a la información, equipo apropiado, etc. En algunos casos, los donantes no han mantenido sus iniciativas de capacitación durante el tiempo suficiente o con bastante continuidad para lograr resultados. Las escuelas que se han establecido a lo largo de la región varían considerablemente en cuanto a su calidad.¹¹

Los expertos estuvieron de acuerdo en que la capacitación sigue siendo esencial, pero, en general, necesita estar mejor diseñada y enfocada, coordinada en forma realista con otras reformas y reforzada con un mayor seguimiento, reformas en las políticas e incentivos –y posibilidades– para aplicar las lecciones a la práctica. Aún más, debería dirigirse explícitamente al papel de los jueces y a la ética judicial. La reunión regional en Guatemala concluyó que la independencia judicial debería ser la columna vertebral de un plan estratégico de capacitación. Los participantes hicieron énfasis en que esta debería extenderse a todo el personal (no sólo a jueces) en todos los niveles. La dirigida a quienes ingresan a la carrera judicial debería diseñarse de manera distinta de la del personal ya existente. Deberían utilizarse métodos de educación para adultos: talleres, seminarios, ejercicios prácticos, laboratorios y clínicas. Los capacitadores tendrían que ser cuidadosamente seleccionados y los planes de capacitación deberían diseñarse con mucho cuidado con base en objetivos realistas.

Educación en las facultades de derecho

Algunos de los expertos que participaron en este estudio destacaron que la deficiente capacitación profesional (de las facultades de derecho) es uno de los obstáculos más serios para crear un poder judicial verdaderamente independiente. Las escuelas de derecho deberían enseñar a los estudiantes sobre el papel de los jueces. En su informe sobre Guatemala, el Relator de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados hizo notar que “para el buen desarrollo a largo plazo de una

¹¹ Para una discusión sobre las complejidades de la capacitación judicial, ver Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), “¿Crisis en la capacitación judicial?”, *Sistemas Judiciales*, Año 1, No. 1.

judicatura independiente e imparcial” es esencial enfrentar la reforma de la educación legal universitaria y la capacitación de los abogados (Coomaraswamy, 2000, párrafo 153).

La educación legal universitaria necesita actualizarse y coordinarse con las iniciativas de reforma judicial. Conforme los países transitan por procesos acelerados de transformación, muchas universidades tienen dificultades para mantenerse al día con las reformas.

Capacitación en derecho internacional y difusión de las decisiones internacionales

Cada vez más, las Constituciones latinoamericanas y la jurisprudencia hacen referencia a instrumentos internacionales de derechos humanos y a las decisiones que los interpretan. En Argentina y Chile, por ejemplo, los tribunales demuestran una creciente disposición a confiar en la jurisprudencia internacional, particularmente en la del sistema interamericano. La Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han emitido un número de decisiones que aclaran las obligaciones de los Estados partes para, entre otros, realizar investigaciones serias sobre violaciones a los derechos humanos, enjuiciar y castigar a los culpables e indemnizar a las víctimas. Enfocándose directamente en la cuestión de la independencia judicial, ambas –la Comisión y la Corte Interamericana– recientemente emitieron decisiones que estipulan que se otorgue compensación por daños y se restituya a un magistrado de la Corte Suprema peruana (destituido como parte de una aparente purga de los otros poderes del gobierno, supuestamente para superar la corrupción) y a tres miembros de la Corte de Constitucionalidad del Perú (destituidos después que encontraron que una ley que permitía a Fujimori ser candidato a la presidencia durante un tercer período era violatoria de la Constitución). La Comisión y la Corte emitieron sus decisiones, en virtud de su remoción arbitraria (durante la administración de Fujimori), lo cual violó sus derechos a la inamovilidad y les negó las garantías de un debido proceso.¹² En noviembre de 2000, poco después de la salida del presidente Fujimori, los tres magistrados de la Corte de Constitucionalidad fueron restituidos. Bajo el gobierno transitorio del Perú, el magistrado de la Corte Suprema también fue reasignado en cumplimiento de la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹³

Los jueces deben conocer las disposiciones y la pertinencia de los instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto para sus propias decisiones como

¹² Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 48/00, Caso 11.166, Walter Humberto Vásquez Vejarano (Perú), 13 de abril de 2000; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C: Resoluciones y Sentencias, No. 71, Caso del Tribunal Constitucional, sentencia del 31 de enero de 2001.

¹³ Por resolución del Consejo Transitorio del Poder Judicial, 1º de febrero de 2001.

para garantizar su independencia. Esto requiere de educación sobre normas internacionales de derechos humanos y jurisprudencia, y capacitación sobre cómo aplicarlas en sus decisiones. Una mayor incorporación de estas normas en la jurisprudencia y prácticas legales contribuiría a fortalecer las garantías del debido proceso, incluyendo la de tener jueces independientes e imparciales. Las universidades nacionales y extranjeras pueden proporcionar este tipo de capacitación. Las ONG de derechos humanos con experiencia en la utilización de instrumentos y procedimientos internacionales pueden ser un recurso valioso en esta área. Varios de los expertos latinoamericanos hicieron ver que los programas de capacitación relacionados deben tener como prioridad a los jueces que se encuentren fuera de los principales centros urbanos.

Las decisiones más importantes de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos deberían ser más difundidas en los países, particularmente entre los jueces y abogados. En la actualidad, con frecuencia es el ejecutivo quien responde exclusivamente a la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, de manera que aun las resoluciones más importantes pueden ser prácticamente desconocidas en los tribunales domésticos. También se necesitan interpretaciones legales o reformas para facilitar la puesta en práctica de las decisiones del sistema interamericano. Igualmente, el poder judicial, la comunidad legal y la sociedad civil como un todo necesitan familiarizarse con las recomendaciones de las Comisiones de la Verdad, del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, y/u otros órganos nacionales, regionales e internacionales que se dediquen a la temática relacionada con la independencia judicial en sus propios países. Las iniciativas de monitoreo sistemático podrían estimular a que se cumpla con las principales recomendaciones.

PRESUPUESTOS, SALARIOS Y ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUNALES

En casi todos los países estudiados, en años recientes el presupuesto del poder judicial y los salarios de los jueces han sido aumentados significativamente. Algunos países garantizan constitucionalmente a sus poderes judiciales un porcentaje del presupuesto nacional, lo cual ha fortalecido su independencia institucional de los otros poderes del Estado. Sin embargo, los mayores presupuestos no necesariamente han significado el fortalecimiento de la independencia o la imparcialidad de jueces individuales.

Responsabilidades presupuestarias y administrativas

El presupuesto para todo el poder judicial de Argentina –federal y provincial– aumentó en más del 50% durante los últimos seis años, sin ningún resultado positivo visible. Los funcionarios del sector de justicia sugieren que la reorganización del sistema para mejorar su eficiencia es más urgente que un aumento en el presupuesto para el

poder judicial.¹⁴ En Chile, el presidente Aylwin se embarcó en un plan de cinco años para duplicar el presupuesto del poder judicial, que aumentó de US\$54 millones en 1990 a US\$75 millones en 1997.¹⁵ Sin embargo, estos incrementos no han reflejado un alza en la productividad judicial.

En Centroamérica, la garantía de una cantidad fija del presupuesto nacional –6% en los casos de Costa Rica y El Salvador– se ve como una medida fundamental que ha contribuido a garantizar la independencia del poder judicial de otros órganos del gobierno. Los negociadores de la paz en El Salvador introdujeron la reforma constitucional que adjudica el seis por ciento del presupuesto nacional para el poder judicial, equivalente a US\$101.628.701 para el año 2000. En Guatemala, una reforma constitucional que habría adjudicado el mismo monto para el organismo judicial fue rechazada, junto con el resto de las reformas constitucionales presentadas en el referéndum de mayo de 1999. La Constitución guatemalteca asigna la responsabilidad a la Corte Suprema de formular el presupuesto del organismo judicial y establece que por lo menos el 2% del presupuesto nacional debe ser para el poder judicial. En 1999, en realidad, se le adjudicó el 4%.

La Constitución de Panamá ordena que el presupuesto conjunto del poder judicial y del Ministerio Público no puede ser menor al 2% del presupuesto regular del gobierno central. De hecho, nunca sobrepasa esa cantidad, y el poder judicial depende en gran medida de la asistencia externa para realizar actividades. La Constitución de Paraguay establece que no menos del 3% del presupuesto nacional debe ser asignado al poder judicial.

Los chilenos se han resistido a las iniciativas para establecer un requerimiento constitucional en cuanto al monto del presupuesto del poder judicial. Vargas y Duce sugieren que garantizar este tipo de autonomía absoluta en nombre de la independencia judicial omite ver la necesidad de establecer un sistema adecuado de controles y balances. La independencia económica libera de la obligación de realizar las funciones con transparencia, incluyendo la justificación pública de lo que se hace y cómo se gastan los fondos. La financiación del poder judicial, se argumenta, debería basarse en lo adecuado y lo útil de sus programas, y no en una fórmula simple, restringida por una disposición legal.

En la mayoría de estos países, la Corte Suprema propone y administra el presupuesto del poder judicial. En algunos, ello todavía implica negociaciones difíciles

¹⁴ El presupuesto del año 2000 para el poder judicial federal de Argentina es de US\$645.500.000, un 1,31% del presupuesto total. Otros US\$147.700.000 están asignados al Ministerio Público.

¹⁵ Como porcentaje del presupuesto nacional, la parte del poder judicial ha aumentado del 0,59% en 1990 al 0,83% en 1997.

con otros órganos del gobierno, aun donde la asignación se encuentra garantizada constitucionalmente. En la República Dominicana, aunque las reformas constitucionales establecieron el principio de una autonomía presupuestaria y administrativa, y le otorgaron a la Corte la autoridad para nombrar a todos los empleados administrativos y otros del poder judicial, la independencia presupuestaria es ilusoria. La Oficina Nacional del Presupuesto modifica rutinariamente el presupuesto elaborado por la Suprema Corte, sin consultas y sin considerar sus necesidades y compromisos reales. El presupuesto presentado por la Suprema Corte ha sido recortado hasta en un 50% durante los últimos tres años y ha constituido menos del 1,47% del total anual del país.

En Paraguay, aunque el poder judicial elabora su propio presupuesto y tiene “garantizado” el 3% del presupuesto nacional, el presidente de la Corte Suprema aún tiene que “negociar” con el Ministro de Hacienda antes de que el presupuesto sea “aprobado” por el Congreso. En el Congreso, de nuevo, debe cabildear con la Comisión del Presupuesto. Las partidas presupuestarias ya aprobadas no son entregadas por el ejecutivo, el cual aduce no tener suficientes recursos.

La Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ) fue establecida para dar apoyo técnico a la Corte Suprema de Chile en la administración del presupuesto del poder judicial. Funciona bajo una junta directiva en la que participan cinco de los 21 magistrados de la Corte Suprema. Los juzgados individuales tienen pequeños fondos para gastos menores. Las reformas recientes eliminaron la intervención del poder ejecutivo en la selección y ascensos de los empleados judiciales. La CAPJ ahora contrata al personal de apoyo, y los tribunales individuales son responsables de supervisar su trabajo.

En Bolivia, ahora la administración de recursos financieros y humanos está bajo la responsabilidad del Consejo de la Judicatura. Éste actualmente absorbe casi el 30% del presupuesto del poder judicial. Su estructura administrativa es complicada, centralizada y sus niveles salariales son superiores a los de los jueces, lo cual es una situación que ocasiona considerable fricción.

Los participantes salvadoreños en la reunión regional en Guatemala hicieron ver que los jueces se enfrentan a obstáculos para destituir a personal de los tribunales que no esté cumpliendo a cabalidad con sus funciones o que puedan estar involucrados en prácticas de corrupción. Aunque la decisión para contratar personal no judicial la toma el juez o uno de los jueces (en el caso de tribunales con múltiples jueces), una vez han sido contratados, estos individuos están sujetos a la Ley de Servicio Civil. En la práctica, esto dificulta que los jueces puedan ejercer una autoridad administrativa real sobre su personal. Así, los empleados judiciales pueden tener una mayor estabilidad laboral y estar sujetos a menor supervisión que los propios jueces.

Generalmente, el hecho de asegurar mayores presupuestos para el poder judicial se percibe como algo fundamental para fortalecer la independencia judicial,

aunque no es suficiente para asegurar la independencia y debe ir acompañado de medidas que aseguren la transparencia y la responsabilidad en cuanto al gasto de los recursos. Igualmente, el hecho de darle un mayor control sobre su propio presupuesto, probablemente lo protegerá de interferencias políticas externas. Sin embargo, la reestructuración del poder judicial puede ser más importante para mejorar la productividad que los aumentos en el presupuesto. Para asegurar que los recursos se distribuyan en forma equitativa, puede ser útil descentralizar el presupuesto del poder judicial, de manera que los recursos sean asignados apropiadamente, con base en la cantidad propuesta por un departamento de presupuesto en cada nivel de la estructura judicial. También es importante asegurar que los tribunales que se encuentren fuera de los centros urbanos principales reciban los recursos necesarios.

Salarios

En muchos países, la carrera judicial se ha vuelto más atractiva debido a los aumentos salariales. Desde 1996, los salarios del poder judicial en la República Dominicana han aumentado del 275% al 400%. En Chile, los salarios de la judicatura han aumentado significativamente en años recientes, particularmente para los ministros de la Corte Suprema. Un nuevo sistema de bonificaciones proporciona a los jueces de primera instancia y a los empleados judiciales el derecho a una bonificación anual si sus tribunales han cumplido con las normas de desempeño anual establecidas por la Corte Suprema (la ley enfatiza la medición objetiva de cumplimiento de plazos establecidos y la eficiencia al realizar sus tareas jurisdiccionales), y si en forma individual obtienen una puntuación que está dentro del 75% superior del personal evaluado en su respectivo nivel del poder judicial. En Costa Rica, los salarios del poder judicial son atractivos para los profesionales jóvenes, pero mucho menos para jueces con 15 a 20 años de experiencia.

En El Salvador, los salarios judiciales han aumentado notablemente en el periodo posterior a la guerra, aunque no han mantenido el mismo ritmo que el elevado incremento del costo de vida. Los salarios de los fiscales se comparan con los de los jueces de los tribunales de primera instancia, aunque los defensores públicos ganan considerablemente menos. Los jueces también reciben otros beneficios, como una cantidad para gasolina, y a muchos se les asigna un vehículo. Las prestaciones de jubilación son bastante generosas. Igualmente, con la nueva Ley de la Carrera Judicial de Guatemala han aumentado enormemente los salarios de los jueces. Sin embargo, el Relator Especial de las Naciones Unidas expresó su preocupación por que Guatemala no proporciona un seguro de vida y de salud a los jueces.

Como consecuencia de aumentos salariales realizados en Panamá en 1995, los magistrados de la Corte Suprema se convirtieron en los funcionarios públicos mejor pagados en el país. A pesar de ello, los jueces de tribunales inferiores continúan

trabajando con salarios inadecuados, que los hacen especialmente vulnerables a la corrupción.¹⁶

EL EFECTO DE LAS REFORMAS PROCESALES PENALES SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Muchos países en toda América Latina se encuentran en el proceso de reformar sus códigos procesales penales, cambiándose de un sistema escrito, inquisitivo, a un proceso oral, acusatorio. En general, los antiguos sistemas eran lentos, con un acceso público limitado o sin él, y carecían de transparencia. Bajo estos sistemas, a menudo no quedaba claro quién realmente tomaba las decisiones y sobre qué base. Típicamente, nunca se exigía a los jueces que estuvieran en presencia de las partes involucradas en el caso.

La falta de transparencia en las decisiones judiciales y la delegación de funciones en el personal judicial representan una amenaza a la independencia judicial. En vez de que las decisiones fueran tomadas por los jueces, éstas podían haber sido dictadas por empleados judiciales, quienes pueden ser más susceptibles a las influencias externas. Además, en teoría, en muchos sistemas el mismo juez podía ser oficialmente responsable de la investigación inicial, de la decisión de procesar, determinar la culpabilidad e imponer la sentencia.

El nuevo sistema oral se ha introducido en los tribunales penales, de familia y de menores en El Salvador. De acuerdo con los expertos salvadoreños, “lo que rescata como enseñanza y experiencia positiva es que la implementación de tales principios (oralidad, intermediación y publicidad) sí son eficaces para fortalecer la independencia judicial, en la medida en que obligan al juzgador a resolver frente a la audiencia y al público sobre la base de probanzas válidamente introducidas al proceso, y obligan a justificar de un modo convincente las razones de derecho que permiten sostener el sentido del fallo” (Díaz y Urquilla, 2000:15).

El sistema escrito e inquisitivo de la justicia penal en Chile otorga a los jueces de apelación una amplitud excesiva para revisar los fallos de los jueces penales. Los magistrados de apelación pueden revisar la aplicación de la ley hecha por los tribunales inferiores y su evaluación de los hechos. Además, la disposición de “consultas” automáticas permite que en la mayoría de los casos las Cortes de Apelación revisen por iniciativa propia la decisión del tribunal inferior –en cuanto a la ley y los hechos– sin que se haya presentado ninguna apelación. En vez de servir como un mecanismo para proteger los derechos de las partes involucradas, estos procedimientos de revisión

¹⁶ Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ahora reciben US\$10.000 mensuales, mientras que los jueces de circuito ganan US\$2.500 y los jueces de paz solamente US\$1.500.

permiten que las cortes superiores mantengan control sobre los tribunales inferiores. Los jueces de primera instancia ven socavada su independencia, porque el sistema recompensa a aquellos que aplican el criterio que consideran va a aplicar la Corte de Apelaciones, sin importar si creen que ésta es la interpretación correcta o no, para el caso particular (Vargas y Duce, 2000: 22).

El nuevo código procesal penal chileno dejará la determinación de los hechos al juzgado penal, limitando la autoridad de las cortes de apelación para revisar las decisiones de los tribunales inferiores a la aplicación de la ley. Las cortes de apelación ya no tendrán autoridad para revisar las decisiones de los tribunales inferiores por su propia iniciativa. Esto refleja una comprensión de que el derecho de apelar es una protección para las partes y no un medio de control jerárquico dentro del poder judicial. Estas reformas deberán dar a los jueces una mayor independencia (de sus superiores) para decidir sobre los casos que se les presentan.

Los códigos procesales penales reformados ya se encuentran en vigencia en El Salvador, Guatemala y Costa Rica. Ya han sido aprobadas reformas similares y recientemente se han puesto en práctica –o pronto serán implementados– en un número de países, incluyendo a Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras y Paraguay. Estas reformas implican cambios importantes para los jueces, los cuales deberán contribuir a fortalecer la imparcialidad judicial. Las reformas a la justicia penal en la región están diseñadas para mejorar la eficiencia, proteger mejor los derechos de los sindicatos y las víctimas, así como asegurar imparcialidad y responsabilidad. Los nuevos procesos orales son públicos, con la asistencia de las partes y con toda la prueba presentada ante el juez, limitando así las oportunidades de corrupción y la delegación de funciones judiciales. Un solo juez se limita ahora a estar involucrado en una fase del proceso. De acuerdo con las reformas, se requiere que los jueces deliberen y emitan sus decisiones inmediatamente después de la presentación concentrada de la evidencia en un juicio. Los jueces deben proporcionar una base razonada de sus decisiones, aunque ésta no tiene que ser plenamente articulada cuando se anuncie el veredicto.

Las reformas en los códigos procesales penales liberan a los jueces de la responsabilidad de dirigir las investigaciones criminales. Bajo los antiguos sistemas, la opinión pública y los políticos los presionaban, haciéndolos responsables de mantener la seguridad pública y controlar el crimen. Así, los jueces frecuentemente tomaban decisiones sobre la detención previa al juicio y la libertad bajo fianza con base en la presión pública, en vez de adoptar una aplicación independiente de la ley correspondiente. De acuerdo con los expertos chilenos, la transferencia de responsabilidad de la investigación criminal a los fiscales debería dar mayor libertad a los jueces para actuar con más independencia. Sin embargo, la experiencia en El Salvador y Guatemala sugiere que bajo el nuevo sistema todavía se culpa a los jueces de dejar en libertad a criminales y de no frenar la delincuencia, y de lo cual también se culpará a las nuevas leyes.

En este último país, la falta de decisiones razonadas por parte de los jueces bajo el nuevo sistema ha resultado en la anulación de decisiones en casos importantes, con un enorme costo para el gobierno. El juicio en el caso de la masacre de Xamán tendrá que repetirse. El caso contra el ex patrullero civil Cándido Noriega se repitió tres veces. La preocupación por la falta de una base para las decisiones judiciales es tan grande que se propuso una reforma constitucional para incluir la obligación de proporcionar una base razonada en las decisiones judiciales (Pérez y Lopez, 2000: 17).

El Salvador fue uno de los primeros países de la región en poner en práctica un nuevo Código Procesal Penal que requería la presentación oral y concentrada de la prueba ante los jueces. La nueva ley, con sus requisitos de audiencias públicas y transparencia, ha disminuido las oportunidades de presiones externas sobre los jueces. El juez salvadoreño Sidney Blanco opina que el nuevo Código está ayudando a depurar el poder judicial: los jueces que no quieren o no pueden adaptarse a los nuevos procedimientos tienden a autodepurarse renunciando voluntariamente a su cargo.¹⁷

FORMACIÓN Y SOSTENIMIENTO DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS PARA LA REFORMA

En la mayoría de los países de la región, las organizaciones de la sociedad civil no han desempeñado un papel importante para promover la independencia judicial. Tampoco los donantes han buscado tradicionalmente trabajar con organizaciones de la sociedad civil sobre este tema. La cooperación internacional en esta área se ha centrado en proyectos con las cortes supremas y los consejos de la judicatura.

Sin embargo, en años recientes algunos grupos de la sociedad civil han comenzado a jugar un rol cada vez más importante para promover una mayor independencia judicial, por ejemplo, abogando por las reformas constitucionales y legales claves; procesos más transparentes en la selección judicial, evaluaciones y promociones y proponiendo mecanismos de supervisión para estos procesos. Esta participación ha variado desde las críticas y campañas sobre temas únicos hasta iniciativas estratégicas de largo plazo que involucran muchos sectores. Los expertos en la reunión de Guatemala concluyeron que las iniciativas para promover la independencia judicial tienen mayores posibilidades de éxito cuando se desarrollaran a partir de alianzas estratégicas entre varios grupos interesados, incluyendo a organizaciones de la sociedad civil (asociaciones de abogados, ONG de incidencia, académicos, grupos de empresarios), jueces abiertos a las reformas, políticos y medios de comunicación.

¹⁷

Blanco hizo esta observación en una presentación sobre cómo se han visto afectados los jueces por el nuevo Código Procesal Penal. Ver Fundación para el Debido Proceso Legal y Fundación Esquel, *Implementando el nuevo Procesal Penal en Ecuador: Cambios y retos*, 2001, p. 79.

Alianzas estratégicas dirigidas por la sociedad civil

Una revisión de algunas estrategias recientes de la sociedad civil sugiere formas en las que esta puede ser útil, y en algunos casos decisiva, en las iniciativas para fortalecer la independencia judicial.

La República Dominicana ofrece un ejemplo de la significativa contribución que puede hacer una alianza estratégica de la sociedad civil, jueces, funcionarios claves y políticos para asegurar la adopción de reformas necesarias y su adecuada implementación. En 1990, algunos abogados y dirigentes empresariales crearon la Fundación de Institucionalidad y Justicia (Finjus) para ayudar a promover la independencia judicial, el establecimiento de un auténtico Estado de derecho y la consolidación de la democracia a través de la definición clara de reglas y roles institucionales. Entre 1990 y 1994, los abogados y dirigentes empresariales que fundaron Finjus, se dedicaron a ubicar el tema de la reforma judicial en la agenda pública. Una crisis electoral en 1994 condujo a una revisión constitucional, la cual brindó la oportunidad de pasar reformas constitucionales específicas diseñadas para fortalecer la independencia judicial. Finjus tomó la iniciativa para formar una alianza de grupos de la sociedad civil, políticos y jueces comprometidos con la independencia judicial y el proceso de reforma, quienes desempeñaron un papel clave en la propuesta y selección de magistrados de la Suprema Corte, en asegurar el reconocimiento de los derechos de todos los jueces a la inamovilidad y en establecer la competencia de las cortes en el área sensible del control constitucional.

Durante su primer proceso de selección, en 1997, el nuevo Consejo de la Magistratura inicialmente declinó tener audiencias públicas televisadas con los candidatos a la Suprema Corte. Los grupos de la sociedad civil realizaron sus propias entrevistas televisadas. Posteriormente, el Consejo decidió transmitir por televisión sus propias audiencias públicas y el proceso mismo de selección de los nuevos miembros de la Suprema Corte.

Cuando la Asamblea Legislativa pasó una ley que habría puesto fin a la inamovilidad de los jueces, los grupos de la sociedad civil organizaron la Semana de la Independencia Judicial y, con el apoyo de la USAID, llevaron a expertos extranjeros para realizar una serie de presentaciones sobre la independencia judicial.¹⁸ La cooperación internacional ha sido clave para ayudar a determinar prioridades y presentar una visión regional, permitiendo que los dominicanos aprendieran de las experiencias y los logros de sus vecinos en la región.

Finjus y sus aliados han ayudado a desarrollar y mantener el impulso para la reforma por varios medios. Han utilizado los medios de comunicación masiva, sus

¹⁸ Entre los expertos estuvieron incluidos Rodolfo Pizo Escalante, Luis Salas, César Barrientos, Edmundo Orellana y Eduardo Guggel.

propias publicaciones y seminarios, así como otros foros públicos para explicar al público temas críticos, tales como la importancia de fortalecer la independencia de los jueces. Las redes y alianzas temporales y permanentes le han dado sostenibilidad al proceso; otros sectores y organizaciones se han visto estimulados a apoyar las iniciativas para fortalecer la independencia judicial. La Escuela Nacional de la Judicatura y Finjus han acordado trabajar juntos para promover el análisis, discusión y propuestas sobre temas relacionados con la consolidación de la independencia judicial y la democratización.

Diversas organizaciones de la sociedad civil de Guatemala se han agrupado en el Movimiento Pro Justicia y han desempeñado un importante papel para asegurar un proceso más transparente en la selección de los magistrados de la Corte Suprema y de los miembros de la Corte de Constitucionalidad. Esta iniciativa se ha enfocado a promover la discusión de las calificaciones que deberán ser consideradas para la nominación y selección, así como a la transparencia del propio proceso de selección. Las ONG guatemaltecas también fueron instrumentales al llevar a Guatemala al Sr. Coomaraswamy, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados. Él presentó un informe amplio, documentando las amenazas a la independencia judicial en Guatemala, e hizo una serie de recomendaciones. El gobierno de Guatemala se comprometió públicamente a trabajar para lograr la puesta en vigencia de tales recomendaciones. Sin embargo, una respetada ONG guatemalteca encontró que nueve meses después se habían implementado, aun parcialmente, muy pocas de sus recomendaciones.¹⁹

En Argentina, Poder Ciudadano dirigió una iniciativa para formar una comisión de la sociedad civil que controlara las actividades del nuevo Consejo de la Magistratura (establecido en 1999). La función del equipo de monitoreo es detectar las debilidades y fortalezas, detallándolas en un informe anual. También ha propuesto mecanismos para aumentar la transparencia en las acciones del Consejo. Así, cuando éste venía estableciendo su reglamento, el grupo de control propuso ocho principios básicos que incluían garantizar el acceso a la información, poner en práctica un sistema de selección judicial basado en la capacidad y credenciales de los candidatos, ase-

¹⁹ Fundación Myrna Mack-Programa de Investigación y Análisis, "Informe sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones del relator sobre independencia de jueces y abogados", p. 1. Según este informe, sólo se había implementado plenamente una de las 32 recomendaciones; y 11 más en forma parcial. Las justificaciones para no cumplir las recomendaciones incluyen la falta de voluntad política, la falta de recursos económicos, la necesidad de un período más largo para la implementación, la necesidad de reforma constitucional para implementar algunas recomendaciones, la negativa de algunos sectores poderosos de aceptar ciertas recomendaciones, y algunas recomendaciones no apropiadas a la realidad guatemalteca.

gurar mecanismos administrativos transparentes y garantizar la participación ciudadana, haciendo que las reuniones fueran públicas. El contenido del reglamento se convirtió en una cuestión de debate público, y una coalición de ONG presentó una propuesta para que las audiencias fueran abiertas, lo cual fue finalmente aceptado por el Consejo.

Los participantes en la reunión regional en Guatemala estuvieron de acuerdo en varios puntos:

- Los donantes deben tratar de identificar a una organización de la sociedad civil que se dedique prácticamente de tiempo completo a diseñar y poner en marcha una estrategia que apoye las reformas y confronte a la oposición. Éste es un paso esencial. En sus proyectos, los donantes deben incluir el tiempo y los recursos monetarios para identificar a una organización apropiada, o apoyar la creación de una organización, si es que no existe ninguna. Esto implica asegurar la asistencia técnica necesaria, el financiamiento y el reclutamiento del personal adecuado. Las campañas de reforma necesitan abogados sofisticados y con experiencia que comprendan los temas y puedan tratar con la oposición de manera creíble. Buscar hacer campañas de reforma con personas que se encuentran empleadas a tiempo completo en otra parte y con el tiempo limitado para dedicárselo a las reformas, simplemente no es adecuado para mantener el ímpetu.
- Los donantes necesitan dedicar más tiempo al proceso de desarrollo del apoyo para la reforma, en vez de esperar que se logren resultados concretos en forma inmediata (cerca de dos años para crear una comprensión y desarrollar el apoyo). De otra manera, la oposición crea demoras, y surgirán preguntas en cuanto a la voluntad política en el país, socavando potencialmente todo el proceso. Esto lleva a descansar en estrategias ad hoc para desarrollar el apoyo, en vez de estrategias bien pensadas y efectivas. Aun cuando las reformas estén aprobadas, pueden carecer de apoyo local y del entendimiento necesario para llevarlas hasta la fase de implementación, la cual siempre es difícil, dispareja, costosa y plagada de consecuencias no previstas.
- La creación de una coalición es crucial para apoyar las reformas y superar cualquier oposición a las mismas. En particular, es importante identificar a aliados entre los políticos. También es críticamente importante determinar a los miembros del poder judicial, en todos los niveles, que apoyen las reformas y puedan ser aliados en las iniciativas, para llevarlas a cabo.

Trabajar con jueces en todos los niveles del poder judicial

Los expertos latinoamericanos enfatizaron en que es necesario democratizar no sólo la estructura del poder judicial, sino también el proceso de reformas. Estas necesitan

involucrar poder judicial como un todo, no sólo en los niveles superiores. Para superar la resistencia judicial a las reformas, que pueden ser vistas como una pérdida del poder (por ejemplo, la reducción del control jerárquico sobre los jueces de los tribunales inferiores, la transferencia de la responsabilidad de las investigaciones criminales a los fiscales, según las reformas a los procesos penales), la mejor estrategia podría ser trabajar estrechamente e implementar iniciativas de reforma en colaboración con jueces en todos los niveles, especialmente con los más receptivos al cambio, para que no perciban los cambios como algo impuesto desde afuera. Si existe alguna organización de la sociedad civil que esté dirigiendo una iniciativa de reforma, ésta debe tratar de crear una alianza con jueces para abogar conjuntamente por reformas institucionales y evitar los ataques contra el poder judicial, de manera que los jueces no los perciban como algo personal. Es importante mostrarle cómo las reformas harán mejorar su situación, y brindarles la oportunidad de entrar en contacto con los de países que ya han puesto en marcha los cambios puede ser enriquecedor a este respecto.

Los donantes y los grupos de la sociedad civil con quienes trabajan pueden estimular la formación o la consolidación de asociaciones de jueces a favor de la reforma. Aunque las asociaciones tradicionales de jueces no han mostrado una tendencia a enfocarse en la promoción de la independencia judicial, nuevas agrupaciones están tratando este tema cada vez más. La Asociación Costarricense de la Judicatura (Acojud) juega un rol importante en promover y defender la independencia de los jueces. Sus actividades han incluido: el planteamiento de acciones legales para defender la independencia judicial; la organización, en colaboración con organizaciones internacionales, de actividades diseñadas para evaluar la independencia de los jueces; la realización de investigaciones, y la publicación de un diagnóstico de la situación de independencia judicial en Centroamérica.

Medios de comunicación masiva

Una estrategia de medios también es un componente fundamental de cualquier iniciativa para construir y mantener el apoyo para las reformas. Si es posible, un canal de salida en los medios debe interesarse suficientemente en el proceso, de manera que las considere como un tema clave, proporcione mucha publicidad, promueva el debate y exija la transparencia. La coalición en la República Dominicana tuvo éxito en establecer este tipo de relación con los medios.

Sin embargo, en la mayoría de los países incluidos en este estudio, los medios se perciben en gran medida como inútiles para la causa de la independencia judicial, en parte debido a una falta de comprensión del papel de los jueces. A menudo los medios culpan a los jueces de no hacer nada para poner un alto a la criminalidad, particularmente cuando los sospechosos son dejados en libertad por falta de pruebas o deficiencias en la investigación. Las reformas recientes en los procesos penales han enfatizado las garantías del debido proceso, la presunción de inocencia y la noción de

que el castigo está reservado para actividades criminales comprobadas, no sobre meras sospechas. Aunque la detención preventiva ya no sirve como castigo anticipado, los medios no se han adaptado a la nueva situación.

Adicionalmente, en muchos países, las leyes de desacato, que imponen penas criminales por la publicación de críticas a las figuras públicas, incluyendo a los jueces, han limitado la habilidad de los medios y/o su inclinación a desempeñar un rol de vigilantes. Por ejemplo, en Chile, un trabajo publicado recientemente de periodismo de investigación, *El libro negro de la justicia*, que expuso en forma crítica a la Corte Suprema y algunos de sus miembros, fue objeto de una acción legal por uno de los ministros criticados. Como resultado, se decomisaron todas las copias, se lo prohibió y la autora, acusada de difamación, se fue a Estados Unidos, donde recibió asilo político. A pesar de estas restricciones, uno de los periódicos más importantes examinó recientemente la conducta de algunos miembros de los altos tribunales, en un enfoque que fue instrumental para la decisión sin precedentes de destituir a una ministra de la corte de apelaciones de Santiago por irregularidades y corrupción (Vargas y Duce, 2000).

Conforme las leyes de desacato van siendo gradualmente rechazadas, el periodismo de investigación comienza a echar raíces y los medios están comenzando a escurriñar al poder judicial en algunos países. Aún así, podrían y deberían desempeñar un papel mucho más activo en la promoción de la independencia judicial y de su responsabilidad.

Además de monitorear las cortes más de cerca, los medios pueden y deben desempeñar un rol más activo para publicitar los beneficios de un poder judicial independiente y efectivo. Para confrontar la oposición a las reformas, el público necesita no sólo tener mejor información sobre el alcance y las ventajas de las reformas, sino ver resultados, con casos específicos y bien documentados que ilustren las ventajas de las reformas, en contraste con prácticas anteriores. La mejor arma para combatir a quienes se oponen es una política de publicitar los "resultados positivos", contrastándolos con el sistema ineficaz que está siendo transformado.

Además, los medios pueden sensibilizar a la opinión pública y a los actores políticos en cuanto a la necesidad de transformar la estructura del poder judicial, no sólo para fortalecer la independencia de los jueces, sino también como una estrategia para prevenir la corrupción.

Participación de instancias oficiales de fiscalización

Muchos países latinoamericanos han creado la oficina del Procurador de los Derechos Humanos para supervisar las acciones oficiales y garantizar los derechos humanos de los ciudadanos. En algunos países, estos funcionarios han convertido la independencia judicial en un enfoque de su trabajo.

En Honduras, por ejemplo, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos abordó el tema de la independencia judicial y presentó un informe crítico en el año

2000. El gobierno, posteriormente, formó una Comisión de Notables, incluyendo al Comisionado Nacional, que desarrolló e hizo circular una serie de recomendaciones.

Escrutinio académico del poder judicial

Los expertos latinoamericanos enfatizaron repetidamente en la necesidad de crear puestos de tiempo completo para catedráticos de derecho y estimular la investigación independiente sobre el poder judicial en el contexto universitario o en centros académicos de prestigio.

Algunos instaron a que los donantes consideren financiar proyectos para realizar análisis empíricos y legales de la independencia judicial en países individuales, así como las circunstancias y procesos que la limitan y las estrategias de reforma que han ayudado o podrían ayudar a fortalecerla.

CONCLUSIONES

En años recientes, conforme la mayoría de los líderes militares se han retirado del escenario, se han introducido reformas en toda la región para mejorar los métodos de selección judicial, ampliar –y en algunos casos proteger del control político– el presupuesto del poder judicial, incrementar los salarios de los jueces y establecer o reformar las leyes de carrera judicial. En algunos países, se han conformado o reformado consejos de la judicatura para desempeñar un papel en la selección judicial y, en diferentes grados, en el gobierno judicial. Además, los países latinoamericanos están enfrentando el reto de lograr que los jueces se sometan a estándares éticos y profesionales sin que esto afecte su independencia.

Por medio de estas iniciativas de reforma se ha logrado alcanzar importantes avances, pero además se ha encontrado una serie de obstáculos y limitaciones. Adicionalmente, en años recientes, en varios países de la región, incluyendo Argentina, Guatemala y Honduras, los jueces han seguido percibiendo que aquellos que detentan el poder político y económico continúan ejerciendo o tratan de ejercer una influencia indebida en sus decisiones. En Panamá, a pesar de los avances en la independencia judicial anunciados a finales del gobierno militar en 1989, un presidente reciente trató de tomar control de la Corte Suprema creando una nueva Sala, para lo cual se requería el nombramiento de tres nuevos magistrados. Su sucesor, de un partido de oposición, disolvió la Sala recién creada, eliminando de esta forma las plazas de los tres nuevos magistrados. Aun en El Salvador, donde ha mejorado significativamente la independencia judicial tras los acuerdos de paz, “la mayoría de los jueces integrantes de la Corte Suprema de Justicia no sienten plena independencia frente al poder político, pronunciando sentencias, en varios casos, que restringen la eficacia del Derecho ante posibles ‘trastornos’ que puedan generar los efectos del fallo...” (Díaz y Urquilla, 2000: 2). De la misma manera,

los actores políticos poderosos esperan que la Corte Suprema de Justicia no adopte resoluciones contrarias a sus intereses.

Los jueces en Colombia y Guatemala continúan enfrentando serias amenazas de violencia. En 1999, ONG guatemaltecas convencieron al Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados para que visitara su país e investigara las amenazas a la independencia judicial reflejadas en la falta de progreso en casos delicados y la preponderancia de amenazas en contra de jueces y fiscales. El señor Coomaraswamy descubrió que las inquietudes respecto a las amenazas, el acoso y la intimidación de los jueces “son fundadas” y concluyó que la Corte Suprema “no ha cumplido sus obligaciones respecto de esos jueces” en parte porque “nunca ha formulado una declaración pública condenando las amenazas, hostigamientos e intimidaciones” (Coomaraswamy, 2000). Él volvió a visitar Guatemala en mayo de 2001, debido a los crecientes ataques y amenazas en contra de los jueces. Colombia, que actualmente es el único país de la región con un conflicto armado reconocido, también enfrenta el desafío muy serio de brindar seguridad a jueces, fiscales y testigos para crímenes que se pueden atribuir a militares, grupos paramilitares, traficantes de drogas o guerrilla.

En muchos países de la región, los jueces no gozan de una estabilidad laboral, incluyendo algunos países que declaran que garantizan inamovilidad en el cargo judicial. Aunque los salarios judiciales han mejorado notablemente en la mayoría de los países estudiados, en algunos siguen siendo demasiado bajos como para atraer a profesionales calificados. En algunos, los salarios han mejorado considerablemente en la parte superior de la pirámide judicial, pero siguen siendo bajos para los jueces de tribunales inferiores, que realizan la mayor parte del trabajo del poder judicial. La educación legal requiere con urgencia cambios y, en general, no ha seguido el mismo ritmo que las iniciativas de reforma. La coordinación de los donantes sigue presentando problemas. La prensa tiene una escasa comprensión de la independencia judicial y muchas veces debilita el poder judicial, responsabilizándolo por la incapacidad del Estado de controlar el crimen.

Tal como señala Jorge Bogarín, de Paraguay, la transición a la democracia y las reformas subsiguientes realizadas en el sector judicial son muy recientes. Por esta razón, no es sorprendente que ninguna rama del gobierno tenga la capacidad de responder a las expectativas de los ciudadanos. Una cultura de corrupción permanece afianzada en el poder judicial, entre otras instituciones, que se continúa percibiendo como ineficaz dentro del contexto de la impunidad. Sin embargo, actualmente el poder judicial paraguayo incluye a varios catedráticos universitarios respetados y, por primera vez, algunos políticos y oficiales militares poderosos han enfrentado juicios (Bogarín, 2000).

Muchos sectores se han resistido a la reforma, porque prefieren un poder judicial que se pueda controlar fácilmente. “La Suprema Corte de Justicia se ha convertido en el blanco favorito de aquellos que consideran que el Estado de Derecho es

una amenaza a sus intereses particulares. La clase política dominicana, y especialmente los sectores conservadores, no termina de aceptar que el uso de poder del Estado está sujeto a la obediencia de la Constitución y las leyes y que el Poder Judicial está en el deber y tiene la capacidad de controlarlo" (Prats et al. 2000: 6).

Las propias Cortes Supremas se han resistido a democratizar el poder judicial y a reconocer la necesidad de permitir que cada juez tome decisiones respecto al caso que está en sus manos, únicamente sobre la base de su propia interpretación de la evidencia y la ley aplicable. Aunque las Cortes Supremas reconocen que están sobrecargadas con tareas administrativas en detrimento de sus responsabilidades jurisdiccionales, se han resistido a las reformas que tendrían como consecuencia que renuncien a su poder administrativo, disciplinario o de realizar nombramientos para el resto del poder judicial. Este documento revisa algunas de las reformas emprendidas a la fecha en diferentes países de la región, examina cómo sucedieron y –en la medida de lo posible– presenta los resultados obtenidos.

Aunque las diferentes reformas se enumeran necesariamente en forma individual, es de vital importancia mantener en mente la íntima relación que existe entre las distintas reformas diseñadas para fortalecer la independencia judicial y la necesidad de combinar y establecer una secuencia de las reformas para maximizar su potencial impacto. De esta manera, el éxito de las actividades de capacitación será reducido si las personas no pueden poner en práctica lo aprendido sin entrar en conflicto con las instrucciones de sus superiores en la jerarquía judicial. El hecho de cambiar a los miembros de la Corte Suprema no resolverá la falta de independencia interna si los tribunales menores permanecen totalmente sujetos al control de la Corte. De manera similar, al mismo tiempo que se introducen las reformas para mejorar la independencia judicial, se debe tener en cuenta la necesidad de asegurar la rendición de cuentas en el ámbito judicial. Así, si el poder judicial debe tener un pleno control de su presupuesto, es necesario crear mecanismos para evitar el uso inadecuado de los fondos y garantizar la transparencia en su uso. Tal como lo enfatizaron los expertos de los diferentes países, para garantizar la imparcialidad judicial por medio de, por ejemplo, reformas de la justicia penal que se dirigen hacia un sistema más acusatorio, se requiere que los fiscales y abogados defensores desempeñen sus roles en forma adecuada.

Al considerar lo apropiado de algunas reformas particulares, es esencial recordar que éstas no se pueden considerar aisladamente y que lo más probable es que se requerirá de otras adicionales para que éstas sean eficaces. Debido a la complejidad del proceso de reforma y la necesidad de involucrar a diferentes instituciones del sector judicial en el desarrollo y la implementación, puede ser útil que los donantes incentiven la creación de comisiones interinstitucionales del sector judicial con representantes de alto nivel de entidades como la Corte Suprema, el Consejo Judicial, el Ministerio Público, la Oficina de Defensa Pública, el Procurador de los Derechos Humanos y el Ministerio de Justicia. Una comisión coordinadora puede ayudar a conectar las iniciativas y además brindar apoyo en la coordinación de donantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVICH, Víctor (2000), "Informe sobre independencia judicial en Argentina". Elaborado especialmente como parte de esta investigación.
- BOGARÍN, Jorge (2000), "Informe sobre independencia judicial en Paraguay", Informe especial elaborado como parte de esta investigación.
- CASTELLANOS, Víctor (2000), "Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana", Informe especial elaborado como parte de esta investigación.
- COOMARASWAMY, Param (2000), *Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, Ginebra, ONU.
- CRUZ CASTRO, Fernando (2000), "Informe sobre independencia judicial en Costa Rica", Informe especial elaborado como parte de esta investigación.
- DALL'ANESE RUIZ, Francisco Javier (2000), "Resumen sobre la Independencia Judicial Centroamericana", en: Patricia Frances Baima (ed.), *Libro blanco sobre la independencia del poder judicial y la eficacia de la administración de justicia en Centroamérica*, San José, Costa Rica.
- DÍAZ, Francisco y Rafael URQUILLA (2000), "Informe sobre independencia judicial en El Salvador", Informe especial elaborado como parte de esta investigación.
- HAMMERGREN, Linn (1999), *The Judicial Career in Latin America: An Overview of Theory and Experience*, Washington, Banco Mundial.
- INECIP (2001), *Asociacionismo e independencia judicial en Centroamérica*, Guatemala.
- MARTÍNEZ, Jesús (2000), "Informe sobre independencia judicial en Honduras", Informe especial elaborado como parte de esta investigación.
- MOLINA MENDOZA, Jorge (2000), "Informe sobre independencia judicial en Panamá", Informe especial elaborado como parte de esta investigación.
- PÉREZ, Yolanda y Eleazar LÓPEZ (2000), "Informe sobre independencia judicial en Guatemala". Informe especial elaborado como parte de esta investigación.
- PRATS ÁLVAREZ, et al. (2000), "Informe sobre independencia judicial en República Dominicana", Informe especial elaborado como parte de esta investigación.
- RODRÍGUEZ VELTZE, Eduardo (2000), "Informe sobre independencia judicial en Bolivia", Informe especial elaborado como parte de esta investigación.
- VARGAS, Juan y Mauricio DUCE (2000), "Informe sobre independencia judicial en Chile", Informe especial elaborado como parte de esta investigación.
- VÁZQUEZ SMERILLI, Gabriela Judith (2000), "Independencia y carrera judicial en Guatemala", Ideas y documentos para la democratización del Sistema de Justicia, Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales.

ANEXOS

Cuadro 1: composición y el mandato del Consejo de la Judicatura en distintos países latinoamericanos

País	Composición del Consejo de la Judicatura por...	El Consejo es seleccionado por...	El papel del Consejo en la selección de los miembros de la Corte Suprema	El papel del Consejo en la selección de otros jueces	Otras de responsabilidades del Consejo
Argentina*	Veinte miembros: el presidente de la CSJ; cuatro jueces; ocho legisladores (cuatro de cada cámara; dos del partido mayoritario y dos de los dos partidos minoritarios más importantes); cuatro abogados federales, seleccionados a través de elecciones; dos académicos; un delegado ejecutivo.	Los jueces federales seleccionan a los representantes judiciales; los legisladores son seleccionados por los presidentes de las dos cámaras, tomando en cuenta propuestas originando en las diferentes cámaras.	Ninguno.	Los candidatos para jueces son seleccionados a través de concurso público basado en méritos y la presentación de una terna de tres candidatos al ejecutivo.	La administración del presupuesto del poder judicial*; asuntos relacionados con la disciplina de los jueces; iniciar los procedimientos para la remoción de jueces; emitir reglamentos relacionados con la organización e independencia judicial.
Bolivia	El presidente de la Corte Suprema más cuatro personas adicionales.	El Congreso	Propone candidatos.	Propone candidatos para los tribunales inferiores.	Responsabilidad administrativa y disciplinaria para el poder judicial; implementa programa de capacitación.
Costa Rica	El Consejo Superior de la Judicatura tiene cinco miembros: cuatro del poder judicial más un abogado externo. El presidente de la Corte Suprema preside.	La Corte Suprema	Ninguno.	La selección se basa en méritos; se prepara una terna.	El Consejo Superior Administrativo tiene responsabilidad delegada por varios asuntos administrativos y disciplinarios.

* Esta información se refiere al Consejo de la Magistratura federal; en Argentina existen otros consejos para las judicaturas provinciales. La Corte Suprema no ha permitido que el Consejo asuma responsabilidad para la administración del presupuesto.

República Dominicana	El presidente, el presidente del Senado y un senador de la oposición; el presidente de la Cámara y un diputado de la oposición; presidente de la Corte Suprema y otro magistrado.		Recluta y evalúa a los candidatos; designa a los magistrados; puede organizar audiencias públicas.	Ninguno	
El Salvador	Tres abogados; un profesor de la facultad de derecho de la Universidad de El Salvador y uno de las universidades privadas; un abogado del Ministerio Público.	La legislatura selecciona de una terna de personas nominadas por los sectores representados.	Propone una lista de candidatos a la legislatura, de la cual la mitad debe provenir de una elección de las asociaciones de abogados.	Propone candidatos basados en el sistema de méritos; presenta una terna de candidatos a la Corte Suprema.	Evaluaciones periódicas de los jueces; administra la Escuela de Capacitación Judicial.
Guatemala	El presidente de la Corte Suprema; el encargado de la unidad de recursos humanos del organismo judicial; el encargado de la unidad de capacitación; un representante de los jueces; un representante de los magistrados de apelación.	Jueces y magistrados son elegidos por sus asambleas respectivas.	Avisar al Congreso de la necesidad de convocar al Comité de Postulación para la selección de la Corte Suprema y los magistrados de apelación.	Encargado del sistema de selección por méritos; la unidad de capacitación evalúa a los candidatos y determina cuáles son elegibles para ser nombrados por la Corte Suprema.	Nombra y renueva el encargado de la unidad de capacitación institucional; evalúa el desempeño de los jueces y magistrados; define las políticas de la unidad de capacitación.
Paraguay	Un miembro de la Corte Suprema; un representante del Ejecutivo; un miembro de cada cámara legislativa; dos abogados; un profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y uno de las universidades privadas. El Consejo Superior de la Judicatura tiene cinco miembros: cuatro del poder judicial más un abogado externo. El presidente de la Corte Suprema preside.		Propone ternas al Senado para su elección.	Presenta ternas a la Corte Suprema para la selección de jueces o fiscales.	

Cuadro 2: responsabilidades para la nominación y designación de los magistrados de la Corte Suprema y jueces de tribunales inferiores en 10 países latinoamericanos

País	Nominaciones de magistrados de la Corte Suprema	Responsables de designar a los magistrados de la Corte Suprema	Nominaciones de los magistrados de los tribunales inferiores	Responsables de designar a los jueces de los tribunales inferiores
Argentina	Propuesta del ejecutivo.	El presidente de la República, con el acuerdo del Senado	El Consejo de la Magistratura; un jurado evalúa las calificaciones; concurso público; elabora ternas.	El presidente de la República, con el acuerdo del Senado.
Bolivia	El Consejo de la Judicatura presenta un listado de candidatos.	El Congreso elige con un voto calificado de 2/3	El Consejo de la Judicatura.	Voto de 2/3 de la Corte Suprema para los Tribunales Distritales Superiores; éstos eligen los jueces de los tribunales inferiores.
Chile	La Corte Suprema presenta un listado de cinco candidatos.	El Ministro de Justicia designa; el Senado ratifica con el voto de una mayoría calificada de 2/3.	Se reclutan de la Academia Judicial ternas de candidatos presentados por el tribunal inmediatamente superior en la jerarquía judicial.	El Ministerio de Justicia.
Costa Rica		La legislatura.	El Consejo de la Judicatura califica y prepara un terna.	La Corte Suprema.
R. Dominicana	Cualquier persona puede proponer; el Consejo de la Magistratura selecciona a los candidatos.	El Consejo de la Magistratura.		La Suprema Corte.
El Salvador	El Consejo de la Judicatura (la mitad del listado proviene de elecciones de las asociaciones de abogados).	La legislatura con el voto de una mayoría calificada de 2/3	El Consejo de la Judicatura califica y prepara una terna.	La Corte Suprema.
Guatemala	La Comisión de Postulación prepara una lista de 26 candidatos.	La legislatura nombra a 13.	El Consejo de la Carrera Judicial convoca a concurso; la Unidad de Capacitación Inst. la evalúa; los que aprueban el curso de capacitación son elegibles.	La Corte Suprema.

Honduras*	El presidente de la República nombra.	La legislatura.	El Consejo de la Judicatura propone ternas.	La Corte Suprema.
Panamá	El Consejo de la Judicatura propone ternas.	La legislatura ratifica.		El inmediato superior en la jerarquía judicial
Paraguay		El Senado.		La Corte Suprema.

* Una reforma constitucional fue ratificada en 2001; estableció un proceso según el cual siete sectores están representados en una Junta Nominadora que tiene que presentar una lista al Congreso de, por lo menos, 45 candidatos para nueve posiciones en la Corte Suprema. El primer proceso de selección con este nuevo mecanismo fue en enero de 2002.