

Fortalecer la independencia judicial

Margaret Popkin

En los últimos veinte años, la necesidad de fortalecer la independencia judicial ha sido un aspecto principal de las reformas judiciales en toda la región. Antes de revisar algunas de las reformas emprendidas y sus resultados, parece importante aclarar lo que se entiende por "independencia judicial". Según los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, de Naciones Unidas,¹ la independencia judicial implica, entre otras cosas, que:

Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.

¹ Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

La independencia judicial, entendida como la precondition para la imparcialidad, es precisamente el enfoque adoptado en este capítulo, que incluye un repaso de la situación preexistente, un breve resumen de algunas de las principales reformas emprendidas para fortalecer la independencia judicial y sus resultados. Se analiza enseguida algunas de las razones por las cuales muchas de las reformas no han logrado los resultados esperados y algunas de las iniciativas que cuentan con posibilidades de mejorar la situación.

1. FALTA DE INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD EN LA REGIÓN

En los años ochenta, muchos países de América Latina se caracterizaban por un poder judicial sumiso a los poderes políticos, el ejecutivo y/o el legislativo, que mantenían la responsabilidad sobre nombramientos, permanencia en el cargo y presupuestos. En varios países, el periodo de los magistrados de la corte suprema, y a veces de los demás jueces, coincidía con el periodo presidencial. De ésta y otras maneras, las cortes supremas frecuentemente se encontraban bajo el control de un partido político.

En algunos países, se decidió pasar ciertas atribuciones de los poderes políticos del Estado al poder judicial, entendido éste como la corte suprema de justicia y, en particular, su presidente. Con este tipo de reforma, en ciertos casos se logró cambiar la fuente de las presiones sobre los jueces: en vez de padecer el peso de fuerzas externas, los jueces se encontraron con presiones de sus superiores para fallar en una forma determinada (Vargas, 2002: 34). En esa etapa, en muchos países la corte suprema nombraba a los jueces de los demás niveles y al personal judicial, decidía sobre ascensos y traslados, y se encargaba de la disciplina judicial. La falta de independencia de los miembros de la corte suprema se tradujo en una falta de independencia de los otros jueces. Obviamente, esta situación hizo difícil la existencia de jueces imparciales.

Las comisiones de la verdad, establecidas en varios países de la región durante su proceso de transición democrática o como parte de un proceso de paz, documentaron la falta de independencia de los poderes judiciales, señalándola como

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

un factor que contribuyó a la violación de derechos humanos durante periodos de gobiernos autoritarios o conflictos armados. Al primer antecedente, en Argentina en 1986, siguieron Chile (1991), El Salvador (1993), Honduras (1994),² Haití (1996), Guatemala (1998) y Perú (2003); algunas entidades oficiales encargadas de investigar las violaciones de derechos humanos también llegaron a conclusiones respecto a la responsabilidad del poder judicial por no haber protegido a las víctimas de detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, tortura, y ejecuciones extra-judiciales.

La incapacidad de los jueces de Centroamérica y Haití para proteger los derechos humanos podría ser menos sorprendente que la renuncia a tal deber de parte de las cortes supremas de Argentina y Chile, que eran instituciones más respetadas. Sin embargo, y a pesar de su fuerza corporativa, estos poderes judiciales aceptaron las justificaciones de los gobiernos militares y "la necesidad de defender el país de la subversión y mantener la seguridad nacional", dejando desamparadas a las víctimas del terror de Estado. En Chile, la Corte Suprema apoyó a los militares después del golpe de Estado en contra del presidente constitucionalmente elegido, Salvador Allende, y los jueces que fueron identificados con el gobierno de Allende —una décima parte del total— fueron destituidos (Vargas y Duce, 2000).

La estructura vertical y autoritaria de los poderes judiciales de la región significaba que los pocos jueces que intentaron ejercer su independencia e investigar casos de violaciones de derechos humanos no encontraron respaldo y fueron vueltos al orden rápidamente. En varios países, jueces que intentaron proteger los derechos ciudadanos frente al Estado autoritario fueron víctimas de amenazas y, en algunos casos, de atentados.

Amplias leyes de amnistía limitaron la independencia de los jueces, al establecer que aquellos crímenes cometidos por agentes estatales por móviles políticos o en la lucha contra la "subversión" no estarían sujetos a persecución penal y, en

2 En el caso de Honduras no se creó una comisión de la verdad; el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, Dr. Leo Valladares, realizó un esfuerzo propio, con apoyo técnico de las Naciones Unidas, para investigar los casos de desapariciones forzadas.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

consecuencia, no llegarían a conocimiento de los jueces. En Perú, después de adoptarse una amplia ley de amnistía en 1995, se dictó una segunda ley, de carácter interpretativo, que quitó a los jueces la facultad de determinar la aplicabilidad de la ley de amnistía en casos concretos. En otros países, una segunda ley no fue necesaria: los jueces se auto-limitaron.

Según la Comisión de la Verdad de Naciones Unidas para El Salvador, el sistema judicial se convirtió "en factor coadyuvante de la tragedia que ha sufrido este país". En sus recomendaciones, la Comisión instó a la Corte Suprema en funciones a renunciar antes de terminar su periodo para permitir la elección de nuevos magistrados, con base en las reformas constitucionales acordadas en el proceso de paz y aprobadas por el Parlamento. Asimismo, la Comisión formuló otras recomendaciones para fortalecer la independencia judicial. Por su parte, la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala concluyó en que:

Actuaciones y omisiones del organismo judicial, tales como la denegación sistemática de los recursos de exhibición personal, la permanente interpretación favorable a la autoridad, la indiferencia ante la tortura de los detenidos y el establecimiento de límites al derecho a la defensa constituyeron algunas de las conductas que evidencian la carencia de independencia de los jueces [...] los contados jueces que, manteniendo su independencia, no abdicaron al ejercicio de su función tutelar, fueron víctimas de actos represivos (*Memoria del Silencio: Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico*, par. 94).

La intervención abierta en los poderes judiciales por parte de los poderes políticos sigue siendo un problema en varios países de la región. La costumbre de intentar la destitución de miembros de la Corte Suprema, cuando resuelven en contra de los intereses del gobierno todavía no se ha podido superar, por ejemplo en Perú (durante el gobierno de Alberto Fujimori) y Venezuela. Aun cuando la actuación de la corte resulta altamente cuestionable y parece reflejar compromisos políticos con quienes les nombraron, la decisión de utilizar mecanismos extra-constitucionales, poco transparentes o sin el debido proceso, para destituir a sus miembros ciertamente no ayuda a fortalecer la independencia judicial y el estado de derecho.

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

En los últimos años, jueces destituidos en forma arbitraria han buscado apoyo en el sistema interamericano de derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos respaldó a un magistrado de la Corte Suprema peruana, que había sido destituido como parte de una purga aplicada por los otros poderes del Estado, supuestamente para superar la corrupción, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló a favor de tres miembros del Tribunal Constitucional peruano, quienes fueron destituidos después de decidir que una ley, que permitía a Fujimori ser candidato a la presidencia durante un tercer periodo, era violatoria de la Constitución. La Comisión y la Corte consideraron que la remoción arbitraria de estos altos funcionarios violó sus derechos de inamovilidad y debido proceso.³ Después de la salida del Presidente Fujimori, estos magistrados fueron restituidos en sus puestos.

2. REFORMAS QUE NO HAN LOGRADO LO ESPERADO

Frente a esta problemática, a lo largo de la transformación de la justicia intentada en América Latina, ha sido aceptada ampliamente la idea que la independencia judicial es fundamental para la democracia, la protección de los derechos humanos y la inversión económica. En consecuencia, para lograr la independencia judicial en los distintos países de la región, se ha implementado una serie de reformas: cambios en el sistema de selección judicial de cortes supremas y otros tribunales; establecimiento o fortalecimiento de la carrera judicial; instauración de consejos de la magistratura o instituciones similares, en algunos casos incorporando en ellos a representantes de la sociedad civil, como colegios de abogados e instituciones académicas; introducción de cortes o salas constitucionales; incrementos en el presupuesto del poder judicial, encargando a la propia institución el manejo de su presupuesto; aumentos en los salarios de los jueces; establecimiento de la permanencia en el cargo o de periodos más largos y de la inamovilidad de los jueces durante su periodo de nombramiento; nuevos mecanismos

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 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, N° 71, Caso del Tribunal Constitucional, sentencia del 31 de enero de 2001.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

para la evaluación judicial; y programas de capacitación para jueces, a menudo en el marco de la creación de escuelas judiciales.

Indiscutiblemente, ha habido avances en ciertas áreas. Por medio de reformas constitucionales se ha introducido nuevas fórmulas para la selección de magistrados y jueces, que han dado como resultado un mayor pluralismo político y una mayor probabilidad de que la designación se base, por lo menos en parte, en la consideración de méritos profesionales. En algunos países, se constata la introducción de medidas para reforzar la ética y la transparencia judiciales, con mucha información ya disponible en los sitios *web* de los poderes judiciales. En varios países, importantes iniciativas de la sociedad civil han jugado un rol fundamental en aumentar la transparencia de la selección judicial y otros aspectos del funcionamiento judicial.

A pesar de estos esfuerzos, las encuestas indican que la confianza pública en la justicia no ha mejorado. Según una encuesta del *World Economic Forum*, 2003, sólo Uruguay, Costa Rica, y Chile en América Latina se hallan por encima del promedio mundial en materia de independencia judicial. Esta encuesta se basa en las respuestas de unos 3.000 ejecutivos de empresas que evalúan sus propios países respecto a indicadores relacionados con las garantías a las inversiones y el comercio. En su publicación anual de los resultados de una encuesta de opinión pública aplicada en 17 países de la región, *Latinobarómetro* encontró que sólo 25% de las personas encuestadas en mayo y abril de 2003, contestaron que tenían "mucho" o "algo" de confianza en el poder judicial. En 2002, la confianza expresada en el poder judicial estaba en 27%, mientras que en 1999 y 2000, 34% de las personas que respondieron habían expresado confianza en la rama judicial (<http://www.latinobarometro.org>). En Argentina, la desconfianza llegó en 2003 a 90.3%, seguido por Paraguay (88%), Ecuador (84.6%), y México (81.1%). Sólo en Costa Rica, más de la mitad de los encuestados mostraron confianza en el poder judicial.

414

La mínima confianza ciudadana en la justicia no parece reflejar los esfuerzos de reforma llevado a cabo en los últimos años. Se puede analizar esta falta de confianza de distintas maneras. En algunos casos, puede reflejar las debilidades en la institucionalidad democrática, de la cual el poder judicial forma parte. En mu-

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

chos casos, existe la percepción de que la justicia sólo responde a los intereses de quienes tienen poder económico o político. La incapacidad del poder judicial para resolver casos sonados puede afectar su imagen con la población. Otro problema puede provenir de las expectativas creadas por la propia reforma judicial, que suelen sobrepasar lo que se puede esperar realísticamente de cualquier proceso de reforma judicial.

De otra parte, siempre resulta difícil establecer indicadores para la independencia judicial y muchos de los indicadores que han sido propuestos son discutibles. Sin embargo, el hecho de que la percepción de la independencia judicial siga siendo bastante deficiente, en la gran mayoría de los países de la región, es un indicador significativo de que las reformas no han logrado lo esperado.

La resistencia, muchas veces proveniente de sectores políticos y económicos, a renunciar a su control sobre el poder judicial hace que las reformas no sean implementadas en forma oportuna o adecuada, las nuevas instituciones reproduzcan la vieja politización, o se produzcan abiertas interferencias en el poder judicial por parte de los poderes políticos del Estado.

En muchos países de la región, de hecho los jueces no gozan de estabilidad en el cargo, aun cuando la legislación nacional reconoce la inamovilidad en el puesto judicial. Los aumentos en los salarios judiciales no necesariamente han superado la tentación de la corrupción y, debido a que se ha incrementado enormemente los sueldos en la parte superior de la pirámide judicial, han acentuado el trato diferenciado a los jueces según los distintos niveles de la judicatura. En muchos países, los nuevos programas de las escuelas judiciales para el ingreso a la carrera judicial apenas vienen a remendar el pobre trabajo de las facultades de derecho, lo que demuestra la urgencia de reformar y fortalecer la educación jurídica. En general, la capacitación judicial ha sido ampliamente criticada por su diseño inadecuado y su impacto limitado.⁴

4 Para una discusión de las complejidades de la capacitación judicial, ver "¿Crisis en la capacitación judicial?", *Sistemas Judiciales*, Año 1, N° 1, 2001. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Por otra parte, los esfuerzos encaminados a fortalecer la independencia judicial no siempre están acompañados por medidas destinadas a fortalecer la rendición de cuentas (*accountability*) del poder judicial. A veces, el esfuerzo para fortalecer la independencia judicial, y preservar el poder judicial de la injerencia de los otros poderes políticos del Estado, ha servido para crear una judicatura demasiado autónoma, que no percibe la necesidad de transparencia ni de rendir cuentas a nadie (Vargas, 2002).

Los medios de comunicación, que deben contribuir a la transparencia judicial y la rendición de cuentas, con frecuencia tienen un impacto negativo al responsabilizar a la función judicial por la incapacidad del Estado para controlar el delito, o al llevar a cabo "juicios paralelos". La percepción de corrupción en el poder judicial sigue vigente en muchos países, así como de su incapacidad para enfrentar la impunidad, especialmente cuando se trata de intereses poderosos. Sin embargo, es importante reconocer que en varios países de la región, ex presidentes, políticos importantes, y militares enfrentan procesos judiciales que hace pocos años hubieran parecido imposibles. Además, algunos tribunales, respondiendo a demandas presentadas por abogados que trabajan en litigios de interés público y que han utilizado argumentos basados en el derecho internacional aplicable, han limitado el alcance de la aplicación de leyes de amnistía y, en el caso de Argentina, las han declarado nulas.⁵ En México, la Suprema Corte ha abierto la posibilidad de enjuiciar a los responsables de desapariciones forzadas ocurridas en los años sesenta y setenta, al fallar que estos casos no pueden prescribir mientras no se haya encontrado a la víctima.

Todavía no se distingue suficientemente entre la independencia del poder judicial y la independencia de los jueces. La primera no necesariamente implica la

5 Ver especialmente la decisión del juez argentino Gabriel Cavallo en el caso Poblete (6 de marzo de 2001), en el cual consideró inconstitucionales las leyes de Punto Final y Obediencia Debida por ser contrarias a las obligaciones internacionales; Juan E. Méndez, "Derecho a la verdad frente a graves violaciones a los derechos humanos", en Martín Abregú y C. Courtis, eds., *La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos por los Tribunales Locales*, Del Puerto-CELS, Buenos Aires, 1997.

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

segunda; pero sin esta última no se puede lograr la imparcialidad judicial. Las propias cortes supremas frecuentemente se resisten a la democratización del poder judicial y prefieren mantener estructuras jerárquicas, sin respetar la idea de que cada juez debe tomar decisiones respecto al caso, únicamente sobre la base de su propia comprensión de la prueba e interpretación de la ley aplicable. A pesar de disposiciones constitucionales que establecen el ejercicio del control constitucional difuso, muchos jueces sienten que no lo pueden ejercer.

Además, muchas cortes supremas, a pesar de ser conscientes de que están sobrecargadas con tareas administrativas en detrimento de sus tareas jurisdiccionales, siguen rechazando reformas que les quitarían sus facultades en materia administrativa, disciplinaria, o de nombramientos en el poder judicial. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, reconociendo que está excedida por la labor administrativa, está debatiendo actualmente la posibilidad de adoptar reformas destinadas a trasladar más responsabilidades administrativas al Consejo Superior de la Judicatura y dotar a esta instancia de mayor independencia respecto a la Corte.

A pesar de estos problemas, hay algunos países donde existe un amplio consenso en torno a que se ha logrado fortalecer la independencia judicial. En varios otros, se detectan avances en algunos aspectos, pero también una falta de cambios y hasta retrocesos en ciertos casos. Además, sigue existiendo una tendencia de hacer reformas en forma aislada, sin tomar en cuenta la necesidad de reformas adicionales para poner en práctica las primeras.

En los últimos años se ha verificado una creciente participación de organizaciones de la sociedad civil en los esfuerzos para fortalecer la independencia y la transparencia judiciales, que, en varios casos, ha alcanzado un impacto importante o incluso decisivo. Además, los actores institucionales muestran en muchos países un creciente entendimiento de la importancia de la participación ciudadana en los procesos de reforma.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

3. MECANISMOS DE SELECCIÓN DE LA CORTE SUPREMA Y PERMANENCIA EN EL CARGO

La estructura jerárquica de los poderes judiciales en América Latina hace prioritaria la reforma de los mecanismos de selección para la corte suprema. Dado que las cortes supremas frecuentemente tienen la responsabilidad de los nombramientos de jueces y otro personal, así como de traslados, ascensos, disciplina, y administración en general, resulta difícil o hasta contraproducente implementar reformas en el poder judicial sin contar con una corte suprema conformada por personas que gocen tanto de solvencia moral como de méritos profesionales.

En diversos países, estos mecanismos han sido modificados mediante reformas constitucionales que generalmente involucran a diversos sectores en el proceso de selección que, en ocasiones, requiere que una instancia prepare una lista de candidatos y otra haga la selección final con base en esta lista (ver tabla 1). En varios países, las reformas han incluido la creación o reforma de un consejo de la judicatura, que, en algunos países, tiene un papel en la selección de la corte suprema de justicia.

La fórmula más común para la designación de magistrados de la corte suprema en América Latina encarga la decisión final al poder legislativo. Sin embargo, en varios países esta designación se basa en listas preparadas por otras instancias: el Consejo de la Judicatura (El Salvador, Bolivia, Paraguay), una amplia Junta Nominadora (Honduras), una Comisión de Postulación (Guatemala), el Poder Ejecutivo (México), y el Ejecutivo y la Asamblea Nacional (Nicaragua). Muchos de estos países requieren la elección por una mayoría calificada del cuerpo legislativo. Este requisito hace más difícil que un solo partido controle la corte suprema pero no garantiza necesariamente la selección de los candidatos más idóneos.

418

En ciertos países, el poder ejecutivo tiene la facultad de nombrar a los magistrados, con el acuerdo del poder legislativo o una cámara del mismo (Argentina, Brasil, Panamá). En Chile, el ministro de Justicia designa a los ministros de la Corte Suprema, de un listado de cinco candidatos que es preparado por la propia Corte; una mayoría calificada del Senado tiene que ratificar luego el nombra-

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

miento. En Colombia y Ecuador, la Corte Suprema misma elige a los nuevos magistrados de una lista preparada por el Consejo de la Magistratura. Finalmente, en República Dominicana y Perú, los consejos de la magistratura tienen la responsabilidad del proceso de selección y la designación de los magistrados de la corte suprema.

Esta diversidad de fórmulas refleja el hecho de que no se ha identificado un sistema ideal para la selección de los miembros del alto tribunal. La experiencia demuestra, sin embargo, que la transparencia del proceso, la oportunidad de participación amplia, la elaboración previa de un perfil para el cargo y la participación de más de una instancia en el proceso de selección son elementos clave para fortalecer la independencia judicial. Los ejemplos que siguen ilustran cómo se ha puesto en práctica algunos de estos criterios y revelan los problemas que han surgido en el esfuerzo para superar las prácticas de selección tradicionales.

En El Salvador se elegía anteriormente a los miembros de la Corte Suprema cada cinco años, después de cada elección presidencial, dejándose así al partido mayoritario la decisión sobre la composición de la misma. Entre 1984 y 1994, los presidentes de la Corte fueron altos dirigentes de partidos políticos. Según el nuevo mecanismo de selección, el Consejo Nacional de la Judicatura tiene la responsabilidad de elaborar una lista de candidatos para la Corte Suprema, la mitad de los cuales deben provenir de una votación realizada por las asociaciones de abogados del país. Con base en esta lista, una mayoría calificada, de dos tercios, de la Asamblea Legislativa nombra a los nuevos magistrados. Un tercio de la Suprema Corte es renovado cada tres años, evitándose así la sustitución de la Corte entera después de una elección presidencial.

Aunque las reformas han aumentado el pluralismo político en la Corte Suprema salvadoreña, existen muchas críticas sobre la politización partidaria del proceso de selección y algunos cuestionamientos respecto a la idoneidad de varios integrantes de la Corte. El proceso de selección de candidatos por parte de la Federación de Asociaciones de Abogados no está regulado, situación que ha permitido realizar elecciones con propaganda propia de una campaña política. Descon-

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

tentos con los resultados de las experiencias recientes, algunos sectores están promoviendo cambios para regular el proceso de selección e introducir más transparencia en él. Por otra parte, en la Asamblea Legislativa se constata un proceso de selección basado principalmente en criterios políticos que son "pluralistas", por cierto: "uno para ustedes, uno para nosotros". Para seleccionar al presidente de la Corte, el criterio principal parece ser que se trate de una persona que goce de una amplia aceptación política.

En Argentina se ha mantenido el sistema de selección de los ministros de la Corte Suprema mediante propuesta del Poder Ejecutivo al Senado, que debe aprobar el nombramiento. Durante el periodo presidencial de Carlos Menem, se incrementó el número de ministros de la Corte, lográndose así que la mayoría de éstos tuvieran fuertes lazos con el gobierno. En efecto, la mayoría de la Corte mostró fidelidad al ex presidente y rechazó las medidas económicas impuestas por el presidente Duhalde, contribuyendo así a la crisis institucional argentina en los últimos años. Frente a esta situación, se dio inicio en el Congreso a un primer intento de antejuicio a todos los ministros de la Corte, que ésta logró detener mediante presiones ejercidas a partir de la posibilidad de declarar inconstitucionales las medidas económicas adoptadas por el gobierno de Duhalde.

No obstante, esta situación cambió en el próximo gobierno. El actual presidente de la Nación, Néstor Kirchner, al asumir el cargo, criticó duramente al presidente de la Corte y reiteró la necesidad de un antejuicio en su contra. Ante esta presión, el presidente de la Corte renunció a su cargo y el presidente Kirchner anunció una nueva forma de seleccionar a los miembros de la Corte Suprema, basándose en las recomendaciones de seis organizaciones de la sociedad civil⁶ contenidas en dos documentos publicados bajo el lema "Una Corte para la Democracia" y después de reuniones entre el ministro de Justicia y las seis organizaciones. En junio de 2003, el presidente Kirchner dictó el decreto que estableció criterios rectores para la nominación de jueces de la Corte y ordenó un proceso de consul-

6 El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), y la Asociación por los Derechos Civiles.

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

ta ciudadana acerca de la capacidad técnica y moral de los candidatos, y su compromiso con la democracia y el respeto a los derechos humanos. La experiencia reciente en Argentina sugiere que es posible hacer más transparente y participativo un proceso de designación judicial sin depender de una reforma constitucional.

A pesar del nuevo sistema de selección de los miembros de la Corte Suprema de Paraguay, con base en nominaciones del Consejo de la Magistratura, la Corte ha sido muy cuestionada por escándalos de corrupción y encubrimientos de casos de tortura. El nuevo presidente del país, Nicanor Duarte, también anunció su intención de renovar la Corte, cuyos miembros tienen nombramientos vitalicios hasta la edad de 75 años y sólo pueden ser removidos por juicio político. Decidió pedir la renuncia de seis de los nueve magistrados de la Corte y, en octubre de 2003, acordó con los partidos políticos en el Congreso que se emprendería un proceso de juicio político en contra de los seis si no renunciaban voluntariamente. Ante esta situación, tres de los magistrados optaron por renunciar a sus cargos, criticando el proceso como injusto.

En este contexto, una alianza de organizaciones de la sociedad civil en Paraguay ha propuesto al Consejo de la Magistratura que reglamente el proceso de selección, estableciendo la conformación de las ternas sobre la base de la idoneidad moral, técnica, y jurídica, la trayectoria, y el compromiso con los derechos humanos y valores democráticos de los candidatos. En la misma línea de las organizaciones de la sociedad civil argentinas, se ha propuesto la publicación de los nombres y antecedentes de las personas propuestas para el cargo de ministro de la Corte Suprema, para permitir la presentación al Consejo de observaciones y objeciones por parte de la sociedad civil respecto a los candidatos. También proponen que las ternas remitidas al Senado sean fundamentadas.⁷

7 Documento sobre la necesidad de transparentar la selección de Ministros de la Corte Suprema de Justicia presentado por la Alianza de las organizaciones de la sociedad civil conformada por: Acuerdo Ciudadano, la Asociación de Empresarios Cristiano (ADEC), el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Ciudadanos por la Reforma (CPR) y Transparencia Paraguay, 25 de noviembre de 2003.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

En República Dominicana, una reforma constitucional de 1994 estableció un Consejo de la Magistratura con características muy particulares. Encabezado por el presidente del país e integrado por miembros procedentes de los poderes legislativo y judicial, el Consejo tiene un solo rol: la selección y designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. Establecido el Consejo en 1997, contó con la activa participación de organizaciones de la sociedad civil unidas en la "Coalición por una Justicia Independiente," que estableció previamente un perfil para los cargos y también presentó un listado de candidatos que satisfacían ese perfil. Se logró un proceso verdaderamente transparente: el Consejo llevó a cabo las audiencias de evaluación de candidatos y la selección final en sesiones televisadas en el ámbito nacional (Prats, Álvarez, Olivares, 2000; Salcedo, 2002).

La campaña de la Coalición tuvo bastante éxito: de los 16 jueces nombrados para integrar la Suprema Corte de Justicia, 12 habían sido propuestos por organizaciones de la sociedad civil y los otros cuatro también llenaron las exigencias del perfil (Salcedo, 2002: 52). Este proceso legitimó a los nuevos integrantes de la Corte, de manera bastante diferente a la de sus predecesores. La nueva Corte ha tomado un papel activo en evaluar y depurar el Poder Judicial y fortalecer la carrera judicial. Sin embargo, el segundo intento de seleccionar jueces para la Corte, llevado a cabo en 2001, fue menos transparente, en parte debido a que las organizaciones de la sociedad civil no se organizaron igualmente para asegurar la transparencia (Salcedo, 2002: 53-58).

En Ecuador, el Consejo de la Judicatura, encabezado por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, presenta candidatos para la Corte Suprema a la propia Corte, cuando se tiene que llenar vacantes. La Corte está integrada por 31 magistrados y para la elección de un nuevo magistrado deben concordar en él dos tercios de sus miembros (21). Las divisiones políticas dentro de la Corte han dificultado este proceso, hasta el punto de dejar sin proveer varias vacantes en las salas de la Corte.

Colombia también utiliza una forma de "cooptación", mediada por el Consejo Superior de la Judicatura. Tanto los magistrados de la Corte Suprema de Justicia

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

como los del Consejo de Estado (máximo tribunal administrativo en Colombia) son nombrados por la respectiva entidad, de listas preparadas por el Consejo Superior de la Judicatura. En Chile se utiliza otra forma de cooptación: la Corte Suprema prepara una lista de candidatos para que el Senado proceda a la designación, fórmula que produce una tendencia a proponer personas con características similares a los actuales ministros (Vargas y Duce, 2000).

En países como Nicaragua y Venezuela los actores políticos han tomado la decisión de abandonar las reformas introducidas para aumentar la transparencia del proceso de selección. En Venezuela, no se ha implementado las disposiciones de la Constitución de 1999, que establecieron un rol para la sociedad civil en el proceso de selección del Tribunal Supremo de Justicia. Los poderes políticos han mantenido un proceso "transicional" de reformas, que ha permitido el nombramiento de miembros del Tribunal Supremo y otros tribunales directamente por la legislatura, sin seguir los procedimientos establecidos en la Constitución de 1999.

En Nicaragua, la Corte Suprema de Justicia y el proceso de selección han experimentado una serie de reformas en los últimos 20 años, que reflejan los fuertes cambios políticos ocurridos durante este periodo (Díaz Rivillas y Ruiz-Rodríguez, 2003: 6-13). Por medio del pacto político de 2000, entre el Partido Liberal y el sandinismo, se acordó incrementar el número de miembros de la Corte Suprema de 12 a 16 y reducir su mandato de siete a cinco años. Como resultado de este cambio, nueve de los once magistrados que actualmente forman parte de la Corte Suprema integraron antes la Asamblea Nacional o ejercieron cargos políticos en uno de los dos partidos dominantes (Ibíd.: 11). La difícil situación política creada alrededor del esfuerzo de lograr el desafuero del ex presidente Arnoldo Alemán impidió el nombramiento de los otros cinco miembros de la Corte, que permaneció con 11 miembros, pese a la disposición constitucional. Además, no se ha formalizado el sistema de consulta con la sociedad civil previsto en las reformas constitucionales.

Una de las justificaciones del autogolpe de abril de 1992 dado por el entonces presidente de Perú, Alberto Fujimori, fue la situación de la administración de

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

justicia. Para "moralizar a la administración de justicia," se dejó en suspenso los artículos de la Constitución y las normas legales no consideradas consistentes con este objetivo (Lovatón, 2003: 359). Esta reorganización produjo de inmediato una masiva e indiscriminada destitución de jueces y fiscales de todos los niveles, incluyendo a 13 vocales de la Corte Suprema de Justicia.

Guatemala presenta otra situación complicada. Después del fallido auto-golpe del entonces presidente Jorge Serrano en 1993 y las reformas constitucionales posteriores, la integración de distintos sectores en el proceso de selección por medio de una comisión de postulación no había logrado superar la politización del proceso, que se efectuaba sin considerar adecuadamente los méritos profesionales.⁸ La Constitución establece que la elección de candidatos requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros de la comisión, quienes tienen que seleccionar 26 candidatos, de los cuales el Congreso designará a 13 como magistrados de la Corte Suprema.

En 1999, en un esfuerzo para fortalecer la independencia e imparcialidad judicial en Guatemala, una coalición de organizaciones de la sociedad civil comenzó una campaña en torno a la necesidad de otorgar transparencia al proceso de selección, que realizó reuniones públicas y formuló propuestas de criterios y mecanismos transparentes. Por medio de esta campaña, el Movimiento Pro Justicia logró abrir un debate inédito sobre los perfiles para integrar la Corte Suprema de Justicia y la necesidad de conocer los antecedentes de cada candidato. En esa ocasión, el presidente del Congreso asumió el compromiso de llevar a ejecución el procedimiento propuesto por el Movimiento e impulsar la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial. La campaña contribuyó a una designación de magistrados en una forma bastante transparente (Ibarra, 2002: 20-26).

Honduras también tiene una tradición muy politizada de selección para la Corte Suprema. Hasta enero de 2002 los magistrados desempeñaban el cargo por un

8 La comisión de postulación está integrada por representantes de los rectores de las universidades del país, los decanos de las facultades de Derecho de cada universidad del país, representantes elegidos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y representantes elegidos por los magistrados de la Corte de Apelaciones (Constitución de Guatemala, art. 215).

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

periodo de cuatro años, igual al periodo presidencial, y tradicionalmente eran nombrados con base en cuotas políticas. Una reforma constitucional, ratificada en 2001, estableció que una Junta Nominadora⁹ propondría candidatos para la Corte Suprema e incrementó el periodo de los magistrados a siete años. La Junta Nominadora llevó a cabo un proceso complejo de elección de 45 candidatos para magistrados; de esta lista, el Congreso Nacional tuvo que escoger 15 (León Aguilar, 2002: 63-65). Hay consenso en Honduras acerca del avance que representa este último proceso de selección de la Corte, que llevó al nombramiento de una Corte con una mayoría de magistradas, incluyendo la presidenta.

Tanto en Honduras como en Guatemala, los procesos de selección más transparentes fueron producto de campañas estratégicas por parte de organizaciones de la sociedad civil. Representan avances importantes, pero no están institucionalizados, y no hay garantías de que los próximos procesos serán, cuando menos, igualmente transparentes.

Como estos ejemplos demuestran, los países latinoamericanos, con algunas excepciones y retrocesos preocupantes, han buscado crear sistemas más transparentes para la selección de los miembros de la corte suprema. En varios países se ha logrado mejorar efectivamente tanto la transparencia del proceso como la calidad de los integrantes de la corte, y se ha incrementado el pluralismo político. En República Dominicana y, últimamente, en Argentina, el Ejecutivo tomó la decisión de abrir el proceso de selección a las observaciones ciudadanas. Sin embargo, en dos países, Nicaragua y Venezuela, que establecieron legalmente la participación ciudadana en el proceso de selección de la Corte Suprema, estas disposiciones han quedado como letra muerta.

Tiene importancia poner énfasis en que las cortes supremas tienen un componente político y, por lo tanto, no es factible –ni necesariamente deseable– implementar un proceso de selección totalmente objetivo, basado únicamente en mé-

9 La Junta está constituida por representantes del Colegio de Abogados de Honduras, ONG, la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Honduras, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, la Corte Suprema de Justicia, organizaciones sindicales y campesinas, y el Comisionado Nacional de Derechos Humanos.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

ritos. Lo que se busca, más bien, es controlar la injerencia de los partidos políticos y otros sectores poderosos en el poder judicial, y asegurar que los integrantes de las altas cortes tengan los méritos profesionales y éticos para el puesto. Habría que distinguir, entonces, entre las consideraciones políticas en el proceso de selección y, por ejemplo, una decisión de nombrar a alguien que ha ocupado puestos de dirigencia en un partido político o era conocido como una persona que seguiría incondicionalmente la línea de un partido o un dirigente político. Para superar estas prácticas, es necesario que los criterios políticos y profesionales se discutan en forma abierta y pública. Los periodos de nombramiento más largos y la prohibición de desempeñar un segundo periodo también pueden contribuir a la independencia de los magistrados.

4. EL ESTABLECIMIENTO DE TRIBUNALES CONSTITUCIONALES Y LA SELECCIÓN DE SUS INTEGRANTES

Varios países han establecido tribunales constitucionales como órgano de control de la salvaguarda de la Constitución, mientras otros han optado por una sala de lo constitucional dentro de la corte suprema. Muchos de estos tribunales o salas están jugando un papel importante en la revisión constitucional de los actos del Poder Ejecutivo y de la constitucionalidad de las leyes. Los casos presentados a estos tribunales suelen ser de alto perfil, con importantes implicaciones políticas. Si el tribunal o sala constitucional es capaz de resolver estas disputas en una forma que refuerza los principios constitucionales, puede demostrar y fortificar la independencia judicial.

En aquellos casos en que el tribunal constitucional ha sido establecido como una institución distinta a la corte suprema, el mecanismo de selección de miembros del tribunal es diferente a los nuevos procesos establecidos para nombrar a los miembros de la corte suprema. Es menos usual que el proceso de selección involucre al consejo de la judicatura o que exista una instancia para la nominación de candidatos y otra para el nombramiento; en este caso, se deja entonces más posibilidades para una designación política.

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

El tribunal constitucional no necesariamente forma parte del poder judicial. En Guatemala, por ejemplo, la Corte de Constitucionalidad es un ente autónomo que no está incluido en el Poder Judicial. En ese país, cinco instituciones tienen la facultad de nombrar un magistrado de la Corte de Constitucionalidad, y un suplente, para un periodo de cinco años: la Corte Suprema de Justicia, el Congreso, el presidente de la República en Consejo de Ministros, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y la Asamblea del Colegio de Abogados.

La Corte de Constitucionalidad de Guatemala se distinguió en 1993 por haber declarado inconstitucional el intento de auto-golpe por parte del entonces presidente Jorge Serrano. Sin embargo, diez años después, la misma Corte, con miembros diferentes, falló que el ex general golpista Efraín Ríos Montt, convertido en dirigente de un partido político y presidente del Congreso de Guatemala, podría ser candidato para la presidencia, a pesar de una disposición constitucional (art. 186) que prohíbe optar a los cargos de presidente o vicepresidente a quienes hubieren gobernado como consecuencia de un golpe de Estado que alteró el orden constitucional. La última decisión de la Corte ha incurrido, pues, en clara contradicción con decisiones anteriores de la misma institución sobre el mismo tema. Para llegar a esta decisión, el presidente de la Corte de Constitucionalidad nombró a dos suplentes para integrar la Corte, escogiendo personas conocidas por su simpatía con el partido de Ríos Montt, en vez de seguir el proceso de sorteo establecido en la Constitución. Este procedimiento y el fallo han producido muchas críticas, por parte de otros miembros de la Corte, por parte de la Corte Suprema de Justicia y otros miembros del Poder Judicial, y de varios otros sectores de Guatemala y del ámbito internacional.

En Colombia, los magistrados de la Corte Constitucional son elegidos por el Senado para periodos individuales de ocho años, de ternas preparadas por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. La Corte Constitucional de Colombia se ha distinguido por su independencia. En abril de 2002, la Corte declaró la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones de la Ley de Defensa y Seguridad Nacional (por ejemplo, la autorización a las

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

fuerzas de seguridad, incluyendo a los militares, para efectuar capturas y realizar allanamientos). La Corte también ha apoyado los derechos de grupos vulnerables, incluyendo presos y desplazados. En la comunidad de derechos humanos, la Corte Constitucional de Colombia es vista como una de las pocas protecciones importantes contra excesos y abusos del Estado. Otros sectores la critican por la producción de lo que llaman "legislación judicial" o lo que se considera un exceso de independencia. En los últimos meses, el gobierno del presidente Álvaro Uribe ha propuesto reformas preocupantes, encaminadas a limitar los poderes de la Corte Constitucional respecto a la tutela de derechos económicos y sociales y la revisión de los términos de una declaración de estado de emergencia.

El gobierno de Alberto Fujimori debilitó al Tribunal Constitucional de Perú al destituir arbitrariamente a tres de sus miembros, que habían sostenido que no se podía interpretar la Constitución en tal forma que permitiera la elección del mandatario para un tercer periodo consecutivo. Como se indicó antes, con la restauración de la democracia en Perú, los tres magistrados destituidos fueron reintegrados.

La misma importancia de las decisiones de las cortes de constitucionalidad las ha convertido en blancos de ataque por parte de los poderes políticos. Sin embargo, han empezado a jugar un rol importante en la defensa de la constitucionalidad y la protección de sectores vulnerables. Como señala Juan Méndez, los jueces democráticos también tienen que ser sensibles al cambio: no deben ser esclavos de la ley positiva sino capaces de aplicar la ley a nuevas realidades (Méndez, 2000: 8).

5. CONSEJOS DE LA JUDICATURA Y SELECCIÓN JUDICIAL

En América Latina, la selección de jueces de tribunales de las demás instancias jurisdiccionales ha sido tradicionalmente una decisión basada en cuotas políticas por parte de los poderes legislativo y ejecutivo, o la corte suprema.

En algunos países –incluidos Brasil, Chile, Colombia, y Uruguay– los políticos dejaron a la corte suprema manejar su propio proceso de selección, siempre y

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

cuando no se involucrara en asuntos políticos. Esta fórmula promovió tanto niveles más altos de profesionalismo judicial como carreras judiciales más predecibles, pero también aumentó el formalismo jurídico, el aislamiento institucional y la tendencia, por parte de los jueces de tribunales inferiores, de formular sus decisiones para agrandar a sus superiores inmediatos (Hammergren, 2002: 5). La Corte Suprema de Chile mostró una fuerte tendencia corporativa que llevó a la selección de personas con criterios similares a los ministros en funciones y, a la vez, exhibió una convivencia con la dictadura militar. En algunos países, como México, se decía que la Suprema Corte dividió las designaciones de jueces federales de tribunales inferiores entre sus miembros, creando así un "régimen de clientelismo" en el cual los ministros protegían a su "clientela" contra acusaciones de infracciones (Carpizo, 2000: 196).

Con la designación politizada de los miembros de la corte suprema en muchos países, no era sorprendente que la corte seleccionara jueces con mucha atención a criterios políticos y sin suficiente consideración de sus méritos profesionales o éticos. Frente a esta situación, se vio al modelo del consejo de la judicatura, por lo menos en algunos países, como una manera de reducir el control de la corte suprema sobre la judicatura, introducir otros sectores en el proceso de selección y, dependiendo del mandato del consejo, poniendo bajo su competencia otros aspectos del gobierno judicial, como la administración de la carrera judicial y la administración del presupuesto. Por eso, dentro del paquete de reformas destinadas a fortalecer la independencia judicial se encuentra la figura del consejo de la judicatura o consejo de la magistratura. Estas instituciones tienen su origen en un modelo europeo, diseñado para reducir el control político, frecuentemente ejercido por el Ministerio de Justicia, sobre la rama judicial.

La introducción del modelo del consejo en América Latina fue acompañada por la promesa de que el establecimiento de esta institución sería el mecanismo idóneo para despolitizar el proceso de selección de jueces, garantizar la selección de jueces mejor calificados y aumentar así la independencia judicial (Hammergren, 2002: 4). A diferencia de los países que adoptaron este modelo en Europa, en la mayoría de países latinoamericanos, la corte suprema —además de ser el tribunal

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

jurisdiccional de última instancia— tenía tradicionalmente la responsabilidad del gobierno judicial, incluyendo la selección de otros jueces.

Es preciso notar que el término "consejo de la judicatura" se utiliza para referirse a instituciones muy diversas en su composición y en su mandato (ver tabla 2). Lo que todas tienen en común es que su mandato incluye algunas funciones respecto a la selección judicial y/o el gobierno judicial. Algunos consejos tienen un papel en la selección de la corte suprema, otros tienen un rol en la selección de jueces de otros niveles y algunos desempeñan un papel en ambos procesos de selección; algunos son responsables de la escuela judicial, algunos tienen la responsabilidad administrativa del conjunto del poder judicial y otros sólo tienen un rol asesor. Igualmente, la composición y su grado de independencia respecto a la corte suprema varían bastante. Algunos consejos, como los de Brasil y Guatemala son controlados por el poder judicial y tienen funciones limitadas. En cambio, el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia es una institución autónoma del Poder Judicial pero tiene toda la responsabilidad administrativa sobre él, con la excepción de las designaciones de miembros de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, entidades que designan sus propios miembros de una lista proporcionada por el Consejo y administran sus propios presupuestos.

En general, la experiencia con los consejos en América Latina, en los últimos años, indica que no han cumplido con la promesa de constituirse en el mecanismo idóneo para despolitizar la selección de jueces, garantizar la selección de jueces mejor calificados y aumentar la independencia judicial —por lo menos en el nivel esperado—. Desde luego, respecto a ésta como a otras reformas, la promesa original no era realista. Sin embargo, la composición, el funcionamiento, la transparencia y la capacidad de muchos consejos tampoco han estado a la altura de las necesidades.

430

En varios países, ha habido intentos de suprimir o limitar las funciones de estas instituciones, tanto por parte de los poderes políticos como por parte de la corte suprema. Los dos consejos más antiguos de América Latina han sido intervenidos por el poder político: en Venezuela en 1999 se suprimió el Consejo como

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

ente independiente y en Perú, el régimen de Alberto Fujimori no permitió al Consejo de la Magistratura ejercer sus funciones durante varios años –lo que provocó la renuncia de sus miembros en protesta– y estableció otro órgano para escoger jueces provisionales o interinos, quienes terminaron siendo mayoría en la judicatura, aun en los niveles más altos.

En Colombia, el presidente Álvaro Uribe ha propuesto suprimir el Consejo Superior de la Judicatura, a pesar de que es uno de los consejos en la región, que ha logrado más avances en la administración del poder judicial (Hammergren, 2002; Fuentes y Perafán, 2003: 260). En El Salvador, donde el Consejo Nacional de la Judicatura en su actual versión tiene sólo un representante de los jueces entre sus siete consejeros, la Corte Suprema está tratando de limitar sus funciones.¹⁰ Por otra parte, se ha criticado a los consejos de Argentina y Bolivia por tardar mucho en la selección judicial y por su manejo de acciones disciplinarias (Popkin, 2002a: 14-15).

En algunos casos, la composición del consejo ha sido altamente política, con cuotas de poder para distintos sectores que muchas veces representan a partidos políticos. Si, en cambio, el poder judicial domina el consejo, hay un riesgo real hacia una tendencia corporativa de favorecer los intereses de los jueces, pero no de mejorar los servicios judiciales para la sociedad en conjunto. Las críticas a los consejos tienen distintas raíces: luchas de poder, ya que el control de los nombramientos, de la carrera judicial y de la administración judicial implican aspectos de poder; denuncias de politización partidaria o corrupción; acusaciones de ser excesivamente burocráticos; y señalamientos de no haber mejorado los problemas por los cuales fueron establecidos. Como explica Linn Hammergren, el éxito de un consejo depende, en definitiva, de su capacidad para formular un diagnóstico adecuado de los problemas que tiene que resolver, seleccionar soluciones apropiadas, demostrar la habilidad para implementarlas y superar la oposición al cambio (Hammergren, 2002: 35).

10 La composición del Consejo ha sido cambiada varias veces, desde su establecimiento en 1989. Habiendo empezado con un Consejo dominado por la Corte Suprema, El Salvador llegó a tener el único consejo latinoamericano sin representación del poder judicial. Tampoco tiene representación de los otros poderes del Estado. En 2002, se decidió incluir nuevamente en él a un representante de los jueces.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Como se indicó antes, en Costa Rica la Corte Suprema está explorando la manera de fortalecer su Consejo, desde el reconocimiento de que las funciones administrativas –todavía en manos de la Corte– están limitándola en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Desde la creación del Consejo de la Magistratura Federal en Argentina, la ONG Poder Ciudadano empezó una importante campaña en torno a la necesidad de un funcionamiento transparente y efectuó un monitoreo de sus acciones. Por medio de este proceso se ha logrado: incidencia en la fijación de políticas institucionales y en las normas internas (incluyendo el establecimiento de audiencias públicas); control permanente para mantener el acceso público a la información; creación de bases de datos abiertas de funcionarios; y la elaboración de informes públicos que destacan las debilidades y fortalezas de la nueva institución (Pérez Tort, 2002: 76). Sin embargo, la injerencia política en la formación del Consejo sigue perjudicando la calidad de su trabajo.

A pesar de sus problemas y limitaciones, los consejos generalmente han contribuido a mejorar la selección judicial, mediante la introducción de nuevos elementos en el proceso y hacerlo más transparente, al dar a conocer las vacantes, realizar algún tipo de concurso, y publicar los resultados del mismo. En esta área, y aún más en otras que, según el país de que se trate, son de su competencia, habría que evaluar hasta qué punto han sido capaces de identificar los problemas, seleccionar soluciones apropiadas y demostrar habilidad para implementarlas. La tendencia de cambiar la conformación de un consejo, para asegurar mayor o menor representación de ciertos sectores –como se ha hecho en Perú en 2003–, puede ser un paso importante pero no necesariamente mejora su desempeño si no se complementa con los esfuerzos adecuados para mejorar su capacidad técnica y su gestión.

432 6. BASES PARA LA SELECCIÓN JUDICIAL

Aun más importante que decidir quién está encargado de la selección judicial es el tema de cómo, con qué grado de transparencia, y con base en qué criterios se debe hacer esta selección.

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

En los procesos de selección de jueces que no son los integrantes de la corte suprema, se ha buscado la forma de realizar algún tipo de concurso de méritos y de oposición. El hecho de valerse de concursos, sin embargo, no asegura la calidad de la selección. El concurso de méritos se puede reducir a la revisión del currículo; de otra parte, existen muchas dudas sobre la idoneidad de los concursos de oposición para identificar a los mejores candidatos a la judicatura.

Los procesos de selección como el del Consejo de la Magistratura de Perú, que incluyen el "criterio de conciencia," pueden reservar un margen de arbitrariedad en la selección. En este caso no parecen existir espacios adecuados para la opinión ciudadana sobre la idoneidad y trayectoria de los candidatos (Pásara, 2003: 19), y tampoco se busca la opinión de las instituciones o personas con las cuales el candidato ha trabajado en el pasado. En su evaluación de los criterios de selección del Consejo de la Magistratura del Perú, Luis Pásara también señala que el Consejo peruano no incluye dentro de sus criterios de búsqueda, de profesionales de derecho idóneos para la magistratura, la capacidad de ser un "componente esencial y actor principal del proceso de reforma del sistema de justicia". En vez de identificar personas que podrían contribuir a la transformación del sistema de justicia, más bien se busca personas que pueden responder a preguntas sobre conocimientos jurídicos (Ibíd.: 20). Una conclusión importante del informe de monitoreo ciudadano sobre el proceso de selección y nombramiento de magistrados realizados por el Consejo Nacional de la Magistratura de Perú es "que no parece existir un perfil definido de juez que sirva de marco o guía para el proceso de selección y evaluación de los postulantes..."¹¹ Las deficiencias identificadas en el proceso de selección judicial peruano son comunes en la región.

Un proceso transparente, que permita a los sectores interesados examinar y comentar los antecedentes y méritos profesionales de los candidatos, debería aumentar la probabilidad de la consideración de la idoneidad del candidato a la judicatura. Los programas de capacitación previos al ingreso en la carrera judi-

11 Oficina Regional para los Países Andinos, INECIP, Hacia la Transparencia Judicial: Informe de monitoreo ciudadano sobre el proceso de selección y nombramiento de magistrados realizado por el Consejo Nacional de la Magistratura de Perú (Buenos Aires: INECIP, 2003), p. 53.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

cial pueden ser útiles, aunque puedan ser poco sostenibles debido a sus costos. Como indica la experiencia de los últimos años en la región, los métodos de selección judicial supuestamente mejorados, no siempre funcionan de manera óptima en la práctica. En algunos casos se ha tomado la decisión política de ignorar o sustituir los nuevos procedimientos legales, pero en otros las personas encargadas simplemente no han estado dispuestas a renunciar a consideraciones tradicionales de política partidaria o al favoritismo.

En muchos países, jóvenes abogados ingresan a la carrera judicial al terminar sus estudios universitarios. Luego, como jueces ascienden paso a paso, sobre la base de la antigüedad y las relaciones con sus superiores. Una desventaja de este modelo es la tendencia de desarrollar una identidad corporativa que genera una visión cerrada y limita la independencia de los jueces de tribunales inferiores, cuyas oportunidades de promoción dependen de sus superiores. El control jerárquico, típico de muchos poderes judiciales en la región, sigue limitando la independencia de los jueces, que no están en condiciones de ejercer su independencia si se consideran en deuda con sus superiores y hasta tienen miedo de lo que éstos pueden hacerles.

En algunos países se ha introducido programas de capacitación para candidatos a la judicatura, como parte de un proceso de selección más transparente. Chile, por ejemplo, ha establecido un sistema sofisticado para la selección judicial. Se evalúa a los candidatos en forma competitiva sobre la base de sus antecedentes, pruebas de conocimientos y capacidades, además de exámenes psicológicos. Los candidatos seleccionados participan en un curso de capacitación en la nueva Academia Judicial, que combina seminarios y asignaciones temporales en los tribunales por un periodo de seis meses. Los estudiantes así aceptados reciben becas para participar en el programa. En el proceso de selección de nuevos jueces por parte del Ministerio de Justicia, se da preferencia a las personas que han terminado este curso. Los resultados de este programa han sido muy positivos y los graduados se sienten 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).

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

En El Salvador se inició un programa de capacitación de dos años para personas interesadas en entrar en la carrera judicial, cuidadosamente seleccionadas y dotadas de becas para el periodo de estudios. La necesidad de crear un programa con estas características refleja las deficiencias de la educación jurídica universitaria. Un programa de esta duración seguramente mejorará la calidad de los candidatos para puestos judiciales, pero es difícil pensar que sea sostenible.

A pesar de la ola de reformas, siguen produciéndose muchas denuncias acerca del reparto político de puestos judiciales, en varios países y en estados dentro de un régimen federal. Por otra parte, las reformas emprendidas para alejarse de la selección judicial que dependía de contactos políticos y personales todavía no han logrado asegurar la actuación independiente e imparcial de los jueces. Los avances en la selección judicial también se han visto limitados debido a no haberse dedicado suficiente atención a otras áreas de igual importancia. La reforma de los sistemas de selección sigue siendo un paso imprescindible y, a la vez, incompleto, no suficiente para asegurar la independencia y la imparcialidad judiciales.

7. PERMANENCIA EN EL CARGO E INAMOVILIDAD

En varios países, se ha utilizado la práctica de nombramientos en forma provisional o interina para evitar los requisitos establecidos por ley. Durante el régimen de Alberto Fujimori en Perú, el porcentaje de jueces provisionales llegó a 80%, afectando a todos los niveles de la judicatura (Lovatón, 2003: 368). Aun en Costa Rica, existió un problema serio con nombramientos interinos que llegaron en 1999 hasta más de 50% (Dall'Anese, 1999: 27). Durante 2001 se superó esta práctica por parte de la Corte Suprema, que ahora hace su selección de entre los tres candidatos con los mejores promedios. Actualmente en Venezuela, aproximadamente 75% de los jueces tienen nombramientos provisionales.

En varios países, siguen existiendo casos de traslados arbitrarios o acciones disciplinarias emprendidas contra jueces que han intentado investigar o enjuiciar a sectores poderosos. Precisamente, debido a la práctica de remociones y traslados arbitrarios, establecer la inamovilidad ha sido un importante aspecto de la reforma

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

judicial. En República Dominicana, asegurar la inamovilidad ha sido uno de los objetivos de la Coalición para una Justicia Independiente, conformada por organizaciones de la sociedad civil que han buscado fortalecer la independencia judicial.

En la mayoría de países de la región se ha extendido el periodo de los nombramientos judiciales y, en algunos países, ya son vitalicios. Aunque existe un amplio consenso en contra de los nombramientos por periodos cortos que coincidan con las elecciones, en algunos países, como Guatemala, no se ha logrado superar totalmente esta práctica. En otros países, no siempre se respeta la permanencia en el cargo. A veces, esta falta de respeto refleja la carencia de un proceso de selección adecuado o de controles para evitar la corrupción, pero igualmente puede corresponder a la injerencia política.

Cuando los procedimientos de selección y evaluación realmente han mejorado, la permanencia en el cargo resulta apropiada. Sin embargo, podría ser contraproducente establecer la inamovilidad antes de tener un proceso de selección adecuado (de la Jara, 2001). Es claro que los periodos de nombramiento más largos, en los cuales los jueces gozan de estabilidad en el cargo y de protección contra la no-ratificación por razones arbitrarias y contra traslados sin su consentimiento, son elementos clave para fortalecer la independencia judicial. Se espera que una mayor estabilidad en el cargo reduzca la tendencia de los jueces de creer que tienen que mantener lealtad a las personas que los seleccionaron, en perjuicio de su independencia e imparcialidad.

8. SISTEMAS PARA LA EVALUACIÓN Y LA DISCIPLINA JUDICIALES

Como parte de las reformas para fortalecer la independencia judicial, también se ha buscado crear o mejorar sistemas de evaluación y disciplina judicial. Respecto a las evaluaciones, existe un debate acerca de qué institución debe realizarlas y qué aspectos del quehacer judicial deben ser evaluados. Lo más común es que los mecanismos de evaluación judicial se centren en aspectos cuantitativos.

En Colombia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura califica anualmente a los jueces y empleados judiciales con base en puntajes asignados

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

en cuatro áreas: calidad de trabajo (40), eficiencia o rendimiento (40), organización (18), y publicaciones (2). Los superiores funcionales de los jueces realizan la evaluación de la calidad de trabajo, mientras que la Sala Administrativa evalúa los otros aspectos. Se publica las calificaciones de todos los jueces en Internet y existen recursos legales que pueden ser ejercidos por quienes reciben una evaluación insatisfactoria (Arbeláez de Tobón, 2003: 48-51).

En Chile, los superiores inmediatos de los jueces realizan la evaluación y se toma en cuenta las observaciones de las personas que utilizan el sistema judicial. Se informa a los jueces sobre los resultados de la evaluación y los aspectos que deben mejorar. El nuevo sistema de evaluación chileno permite apelar las conclusiones de los evaluadores. Se ha establecido un vínculo directo entre resultados de las evaluaciones y ascensos. A pesar de estos avances, todavía se critica el sistema de evaluación en Chile: para algunos, sigue siendo arbitrario y, para otros, cualquier sistema de evaluación necesariamente afecta la independencia judicial porque siempre calificará con resultado negativo a quienes discrepen de la cultura oficial del Poder Judicial (Vargas y Duce, 2000: 11).

Después de la salida del presidente Fujimori, se ha criticado al Consejo de la Magistratura peruano, que ha reasumido sus funciones, debido a una falta de transparencia y del debido proceso en el proceso de ratificaciones. El Consejo tiene la responsabilidad de hacer una evaluación y decidir si se ratifica en sus funciones a todo juez y fiscal, cada siete años. Este proceso no está regulado, se efectúa sin criterios claros, y sin posibilidad de apelar la decisión (Francia Sánchez y Gala Gálvez, 2003: 237).

Los sistemas disciplinarios para jueces se han caracterizado por ser ineficaces y abusivos. En muchos casos, los mecanismos disciplinarios no respetan el derecho de los jueces al debido proceso, o perjudican su independencia. Se ha criticado los mecanismos disciplinarios por una falta de transparencia que facilita su uso para fines políticos o para castigar a jueces independientes que emiten decisiones que no corresponden a los puntos de vista de sus superiores en la jerarquía judicial. Podría ser más fácil superar estas prácticas con una oficina inde-

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

pendiente, aunque esté dentro de la corte suprema, del consejo de la judicatura, u otra institución idónea, que sea responsable de este aspecto.

Los procesos disciplinarios contra magistrados de la corte suprema están a cargo de la misma corte –lo que provoca dudas sobre la imparcialidad–, o del poder legislativo bajo la forma de antejuicio –vía que puede provocar dudas en torno a su uso para fines políticos–. En ambos casos, la falta de procedimientos transparentes contribuye a alimentar las dudas. Para superar esta situación, cuando se propuso el antejuicio de los integrantes de la Corte Suprema de Argentina en 2002, una coalición de organizaciones de la sociedad civil puso énfasis en la importancia de un proceso transparente, con criterios claros.¹² En 2003, cuando se llevó a cabo un proceso de antejuicio contra un miembro de la Corte, organizaciones de la sociedad civil fiscalizaron el proceso.

En general, y en todos los niveles de los poderes judiciales, todavía hacen falta sistemas disciplinarios eficaces, justos y transparentes que protejan la independencia de los jueces, al mismo tiempo que aseguren la rendición de cuentas.

9. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA Y CONTROL CIUDADANO

En América Latina sigue existiendo una seria preocupación respecto a la corrupción dentro del poder judicial. Varias cortes supremas han tomado iniciativas para enfrentar el fenómeno. En Chile, la Corte Suprema formó una Comisión de Ética para el Poder Judicial, conformada por cinco de sus miembros. El presidente de la Corte ha proclamado una política de no-tolerancia de prácticas corruptas.

La nueva Suprema Corte de República Dominicana hizo un esfuerzo destacable por seleccionar jueces que contaran con una trayectoria que reflejara su integri-

12 "Una Corte para la Democracia" y "Una Corte para la Democracia II: Remoción y Designación de Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", documentos preparados en 2002 por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores, disponibles en www.cels.org.ar/site_cels/index.html.

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

dad moral. También estableció que no toleraría acciones corruptas por partes de los jueces o empleados judiciales. A pesar de lo positivo de estos esfuerzos, todavía hace falta involucrar en ellos a jueces de otros niveles de la jerarquía judicial, para evitar el riesgo de aumentar el control que ejerce la Corte sobre los demás jueces y reconocer que el problema de corrupción afecta a todos los niveles del Poder Judicial.

Los sistemas adecuados y transparentes, que contemplen la participación ciudadana en la fase de proponer u objetar candidatos, para la selección judicial, los ascensos, los traslados y las evaluaciones son instrumentos clave para reducir el riesgo de corrupción. Un área que sigue siendo bastante deficiente en los países de la región es la declaración de bienes e ingresos por parte de los jueces y de los candidatos a la judicatura. Aun cuando estas declaraciones se presenten, normalmente no se hacen públicas, dejando al poder judicial el control de las mismas. En Argentina, varias organizaciones de la sociedad civil han insistido en que estas declaraciones deberían ser públicas, al igual que las de otros funcionarios públicos.

A veces se concibe la independencia judicial como independencia de cualquier forma de rendición de cuentas. Sin embargo, es importante recordar que la independencia judicial no es un valor en sí, sino es algo que permite la imparcialidad judicial y un mejor servicio al público. Por lo tanto, es esencial que haya rendición de cuentas y control ciudadano sobre la actuación del poder judicial. Para lograr el control ciudadano, se necesita información sobre quiénes son los jueces, qué hacen y cómo lo hacen.

El requisito de contar con sentencias fundadas y accesibles al público permite una forma de control ciudadano, además de promover la igualdad ante la ley y hacer más difícil que se continúe emitiendo sentencias arbitrarias. En algunos países, el poder judicial ha tomado la iniciativa para transparentar sentencias y algunas o muchas de sus actividades, utilizando la tecnología, en su sitio *web*.

La Corte Suprema de Costa Rica ha sido pionera en utilizar Internet para la transparencia. Su sitio *web* incluye, entre otros elementos: las sentencias, los juicios orales programados en todos los circuitos judiciales, las estadísticas policia-

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

les, información sobre servicios como la Oficina de información a la víctima y el Tribunal de inspección judicial, permisos de salida del país y hojas de delincuencia, el presupuesto judicial, las licitaciones y compras directas, el plan de trabajo anual, una evaluación del plan de trabajo, y las actas de la Corte Plena y del Consejo Superior (Mora y Solís, 2003: 149-152).

La mayoría de los poderes judiciales de América Latina ya utilizan Internet, aunque la calidad de sus sitios *web* varía mucho. Además, al incorporar la información al portal respectivo, muchas veces no se toma precauciones para respetar los derechos de intimidad y auto-determinación informática, si bien ya existen algunos esfuerzos importantes para asegurar un adecuado control de la información accesible por Internet (Gregorio, 2003:133-135).¹³ El reto consiste en asegurar la transparencia judicial sin perjudicar los derechos de privacidad de las personas.

Los sistemas de control ciudadano suelen ser una de las maneras más efectivas para controlar la corrupción, por medio del seguimiento periodístico, los estudios académicos (empíricos) y las iniciativas de monitoreo ciudadano por parte de ONG o colegios de abogados. En varios países de la región se nota una creciente participación de organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo del sistema judicial. Es pertinente notar el esfuerzo de Poder Ciudadano, en Argentina, en torno a la última elección presidencial, en abril de 2003. Se preparó un primer diagnóstico sobre la independencia judicial en las provincias de los distintos candidatos y en el nivel nacional, además de recopilar las posiciones de los candidatos al respecto. La experiencia con investigaciones empíricas en esta área todavía es bastante limitada, pero existe un mayor entendimiento acerca de la importancia del sistema judicial y de la necesidad de un control ciudadano del mismo.

10. PRESUPUESTOS Y SUELDOS JUDICIALES

En los últimos años se ha aumentado sustancialmente los presupuestos de la gran mayoría de los poderes judiciales de la región. Algunos países garantizan

13 Ver las "Reglas Mínimas para la Difusión de Información Judicial en Internet" (Reglas de Heredia), disponibles en http://www.ijjusticia.edu.ar/Reglas_de_Heredia.htm (julio de 2003).

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

constitucionalmente a sus poderes judiciales un porcentaje del presupuesto nacional. En Centroamérica, por ejemplo, el establecimiento de un seis por ciento en los casos de Costa Rica y El Salvador es considerada una medida fundamental para garantizar la independencia del poder judicial de los otros poderes del Estado. Cabe notar, sin embargo, que a diferencia de El Salvador, el Poder Judicial de Costa Rica incluye a Ministerio Público, Policía Judicial, Defensa Pública y Dirección Nacional de Notariado.

En la práctica, los presupuestos incrementados no necesariamente han significado el fortalecimiento de la independencia e imparcialidad judicial. Por una parte, los aumentos presupuestarios no han sido acompañados por una mayor rendición de cuentas, ni por mayor productividad. Por ejemplo, los aumentos en los presupuestos de los poderes judiciales de Argentina y Chile no lograron mejoras en la productividad judicial (Abramovich, 2000; Vargas y Duce, 2000).

Los porcentajes constitucionalmente garantizados no siempre son respetados. En Paraguay, por ejemplo, la garantía constitucional no ha evitado la necesidad de que la cúpula judicial negocie con el ministro de Hacienda y la Comisión de Presupuesto del Congreso. Además, el Ejecutivo puede decidir no entregar las partidas presupuestarias aprobadas, alegando la falta de recursos (Bogarín, 2000).

Por otra parte, aunque no se puede negar que el poder judicial necesita un financiamiento adecuado, existe la preocupación de que la garantía constitucional de un porcentaje del presupuesto nacional pueda contribuir a la creación de una institución con autonomía absoluta, sin tomar en cuenta la necesidad de establecer un sistema adecuado de controles y balances.

Los sueldos judiciales también han aumentado considerablemente en los últimos años, especialmente para los jueces de los más altos tribunales. En Argentina, los magistrados de la Corte Suprema están exentos de la obligación de pagar impuestos. A pesar de los aumentos impresionantes, y hasta exagerados, en los sueldos de los integrantes de los más altos tribunales —convirtiéndoles a veces en los funcionarios mejor pagados del país—, los jueces integrantes de los tribunales inferiores, quienes hacen la mayor parte del trabajo del poder judicial, siguen

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

recibiendo sueldos mínimos que no hacen atractivos estos puestos para los abogados y dejan a los jueces abiertos a la tentación de la corrupción.

El hecho de asegurar un adecuado presupuesto para el poder judicial es fundamental, pero no suficiente, para fortalecer la independencia judicial. El aumento presupuestal debe ir acompañado de medidas que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto al uso de los recursos. Esta transparencia debe abarcar las licitaciones, los sueldos y gastos de representación de los jueces y magistrados y otros funcionarios judiciales, así como los demás gastos del poder judicial.

11. LA REFORMA PROCESAL PENAL Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

En muchos países de la región, la implementación de la reforma procesal penal ha favorecido la independencia e imparcialidad judiciales. Los sistemas escritos con rasgos inquisitivos muchas veces no dejaban claro quién tomaba la decisión respecto a la culpabilidad y sobre qué base. Esta falta de transparencia en las decisiones judiciales y la delegación de funciones en el personal judicial no garantizaban la independencia judicial. Adicionalmente, en muchos sistemas, el mismo juez podía ser oficialmente responsable de la investigación inicial, la decisión de procesar, la determinación de la culpabilidad, y la imposición de la sentencia, amenazándose así la imparcialidad judicial.

Los nuevos procesos orales son públicos, las partes comparecen, y se presenta en ellos toda la prueba ante el juez. La oralidad y la presentación concentrada de la prueba limitan las oportunidades de corrupción y de delegación de funciones. Según el modelo acusatorio de reforma procesal penal, los jueces deben deliberar y emitir sus decisiones inmediatamente después de la presentación concentrada de la prueba en el juicio. Además, deben ofrecer públicamente el fundamento razonado de sus decisiones.

El sistema inquisitivo y escrito de la justicia penal en Chile confiaba a los jueces de apelación la oportunidad de realizar "consultas automáticas", que incluían la

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

revisión de la evaluación de los hechos, sin que hubiese mediado apelación por alguna de las partes. Estos procedimientos de revisión servían para mantener el control de los tribunales superiores sobre los tribunales de primera instancia. Según el nuevo código procesal penal chileno, la determinación de los hechos ya no es revisable en apelación y las cortes de apelación sólo revisarán la aplicación de la ley cuando una de las partes presente una apelación. Según el nuevo modelo, el derecho de apelación ya no es un medio de control jerárquico dentro del Poder Judicial.

En el nuevo proceso penal, los jueces constituyen sólo una parte del sistema. Para asegurar una justicia penal independiente e imparcial, también se necesita el funcionamiento adecuado e imparcial de la policía, del Ministerio Público y de la Defensoría Pública. Sin embargo, la experiencia indica que la reforma procesal penal, implementada en forma adecuada, puede contribuir a los esfuerzos para fortalecer la independencia e imparcialidad judicial.

12. CONCLUSIONES

En estos últimos años de democratización en la región, ha habido muchas reformas para fortalecer la independencia judicial, pero también muchos retrocesos que indican la "urgente necesidad" de esfuerzos adicionales. (Méndez, 2000:7) Los jueces no actúan en un vacío. Por eso hay que reconocer que lograr y asegurar la independencia e imparcialidad judiciales no depende solamente de reformas legales o de la reingeniería institucional. Es un área en la cual reformas técnicas no necesariamente tienen impacto si no existe un consenso nacional a favor de la independencia judicial (Salas, 2001: 30). Además, asegurar la autonomía del Poder Judicial en conjunto no es suficiente para garantizar la independencia y la imparcialidad de sus jueces.

Para ejercer el control difuso de la Constitución, los jueces necesitan el apoyo de litigantes que les presenten argumentos fundados con base en disposiciones constitucionales y en instrumentos de derechos humanos vigentes en el país. Nuevas asociaciones de jueces, comprometidos con los derechos humanos y la democra-

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

cia, están contribuyendo a los esfuerzos para fortalecer la independencia judicial y democratizar la justicia, muchas veces en coalición con organizaciones de la sociedad civil. En algunos países, los defensores del pueblo u *Ombudsman*, o instituciones similares están fiscalizando el funcionamiento del poder judicial y formulan recomendaciones importantes.

En este marco, uno de los acontecimientos más prometedores ha sido la creciente participación de organizaciones de la sociedad civil en esfuerzos destinados a fortalecer la independencia judicial y promover la reforma democrática de la justicia. En muchos países siguen siendo esfuerzos incipientes, pero en varios ya se puede señalar avances importantes. La diversidad de organizaciones e instituciones que se han interesado en el fortalecimiento de la independencia y transparencia judicial es impresionante. Para nombrar algunas, aparte de las ONG dedicadas al tema de la justicia, debe mencionarse a instituciones vinculadas con la empresa privada (en República Dominicana, Colombia, Chile y Honduras), organizaciones de desarrollo (Honduras), organizaciones que promueven la participación ciudadana (en Argentina, República Dominicana, Panamá), asociaciones que representan a víctimas/clientes del sistema de justicia (Guatemala), ONG de derechos humanos (Argentina, Perú), ONG que promueven la transparencia gubernamental (Argentina, El Salvador) y la Iglesia Católica (Honduras). En varios casos se producen formas estables de colaboración entre ONG, instituciones académicas y asociaciones de jueces (Perú, Ecuador). Un elemento positivo es el creciente entendimiento, por parte de los poderes judiciales, de la necesidad de la participación de otros sectores en la reforma y fiscalización del poder judicial. También hay un reconocimiento cada vez mayor de que la independencia judicial no es simplemente un derecho de los jueces y abogados, sino sobre todo un derecho de los usuarios, ya que la justicia es –o debe ser– un servicio público.

444

Según demuestran algunas de las experiencias mencionadas en este capítulo, aún falta mucho para consolidar y afianzar los esfuerzos para fortalecer la independencia judicial en la mayoría de los países de América Latina. Los avances han sido acompañados de retrocesos y la politización partidaria, que dificulta la consideración de méritos e idoneidad, sigue vigente en muchos países.

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

.....

Como señala Juan Enrique Vargas, "la independencia o el 'poder' del Poder Judicial arranca más de su legitimidad social que de la letra de una Constitución o de una ley" (Vargas, 2002: 39). Lo que se aprecia en muchos países de la región es que, a pesar de las reformas normativas, los poderes judiciales todavía no han ganado la legitimidad social. Con procesos de selección judicial realmente transparentes, transparencia en su actuación y funciones que permita la rendición de cuentas, y con la demostración de capacidad para utilizar su control constitucional en forma responsable, los poderes judiciales pueden ganar esa legitimidad social. Es un proceso largo y permanente, que requiere el esfuerzo de los poderes públicos y de la sociedad civil organizada, que debe entender el rol del poder judicial y de los otros actores del sistema de justicia, apoyar su independencia e imparcialidad, y fiscalizar sus acciones.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Tabla 1
Sistema de elección de cortes supremas en América Latina*

País	Periodo de magistrados de la Corte Suprema	Nominaciones de magistrados de la Corte Suprema	Responsables de designar a los magistrados de la Corte Suprema
Argentina 9 ministros	Vitalicios.	Propuesta del ejecutivo.	El Presidente de la República, con acuerdo del Senado.
Bolivia 12 ministros	10 años; no pueden ser re-electos para el próximo periodo.	El Consejo de la Judicatura presenta un listado de candidatos.	El Congreso, con un voto calificado de 2/3 de los miembros presentes.
Brasil 11 ministros	Vitalicios, hasta los 70 años.	El presidente nombra.	El Congreso federal, con aprobación de una mayoría absoluta.
Chile 21 ministros	Vitalicios, hasta los 75 años.	La Corte Suprema presenta un listado de 5 candidatos.	El ministro de Justicia designa; el Senado ratifica con el voto de una mayoría calificada de dos tercios.
Colombia 11 magistrados	8 años; no pueden ser re-electos.	El Consejo Superior de la Judicatura prepara un listado.	La Corte Suprema elige.
Costa Rica 22 magistrados	8 años; pueden ser re-electos.		La Asamblea Legislativa.
República Dominicana 16 jueces	Vitalicio, hasta los 75 años.	Cualquier persona puede proponer; el Consejo de la Magistratura selecciona a los candidatos.	El Consejo de la Magistratura.
Ecuador^(a) 31 magistrados	Vitalicios.	Propuesta del Consejo de la Judicatura.	La Corte Suprema, con el voto de 21 miembros (equivalente a 2/3).
El Salvador 15 magistrados	9 años, escalonados.	El Consejo de la Judicatura (la mitad del listado proviene de elecciones de las asociaciones de abogados).	El Congreso, con el voto de una mayoría calificada de 2/3.

* La información en este cuadro viene principalmente de las Constituciones de los distintos países.

446

- (a) En la reforma constitucional de 1997, una disposición transitoria autorizó al Congreso, por esa sola vez, designar a los 31 magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de una lista integrada por "no menos de cuatro ni más de 10 candidatos propuestos por entidades nominadores de la Sociedad Civil". Los entes nominadores incluyeron: los ex presidentes constitucionales del país y de la Corte Suprema de Justicia, la Conferencia Episcopal, gremios de abogados, organizaciones sindicales e indígenas, así como cualquier persona u organización de la sociedad civil.

FORTALECER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Tabla 1
Sistema de elección de cortes supremas en América Latina

País	Periodo de magistrados de la Corte Suprema	Nominaciones de magistrados de la Corte Suprema	Responsables de designar a los magistrados de la Corte Suprema
Guatemala 13 magistrados	5 años.	La Comisión de Postulación ^(b) prepara una lista de 26 candidatos.	El Congreso.
Honduras 15 magistrados	7 años.	Una junta nominadora ^(c) compuesta de 7 sectores prepara una lista de candidatos.	El Congreso, por mayoría calificada de 2/3.
México 11 ministros	15 años; no pueden ser re-electos.	El presidente envía terna al Senado.	El Senado selecciona de la terna; si no lo hace a tiempo, el presidente designa.
Nicaragua 16 magistrados	5 años.	El presidente y la Asamblea Nacional proponen ternas, tras consultar con la sociedad civil ^(d) .	La Asamblea Nacional elige con mayoría de 60%.
Panamá 9 magistrados	10 años, escalonados.	El Consejo de Gabinete nombra.	El Congreso ratifica por mayoría absoluta.
Paraguay 9 ministros	Vitalicios, hasta los 75 años.	El Consejo de la Judicatura propone ternas.	Designados por el Senado, con acuerdo del Poder Ejecutivo.

- (b) La comisión de postulación está integrada por representantes de los rectores de las universidades del país, los decanos de las facultades de derecho, el Colegio de Abogados y la asamblea de magistrados de la Corte de Apelaciones. Después de un proceso no regulado, esta Comisión elabora una lista de candidatos que somete a consideración del Congreso de la República.
- (c) Una reforma constitucional ratificada en 2001 estableció un proceso según el cual siete sectores (Colegio de Abogados de Honduras, ONG, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Honduras, Consejo Hondureño de la Empresa Privada, Corte Suprema de Justicia, organizaciones sindicales y campesinas, y Comisionado Nacional de Derechos Humanos) están representados en una Junta Nominadora que tiene que presentar al Congreso una lista de por lo menos 45 candidatos para 15 puestos en la Corte Suprema. El primer proceso de selección con este nuevo mecanismo tuvo lugar en enero de 2002 (León Aguilar, 2002).
- (d) A pesar de la reforma constitucional de 2000, no está formalizada el sistema de consulta con las asociaciones civiles y no se ha hecho la consulta (Díaz Rivillas y Ruiz-Rodríguez, 2003).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Tabla 1
Sistema de elección de cortes supremas en América Latina

País	Periodo de magistrados de la Corte Suprema	Nominaciones de magistrados de la Corte Suprema	Responsables de designar a los magistrados de la Corte Suprema
Perú 18 magistrados	Vitalicio.		El Consejo de la Magistratura nombra.
Uruguay 5 magistrados	10 años; no re-elección inmediata.		La Asamblea Nacional, por mayoría de 2/3 de sus componentes.
Venezuela 20 magistrados	12 años; no renovables.	Comité de Postulaciones, Poder Ciudadano ^(e) .	Asamblea Nacional.

(e) La Constitución de 1999 estableció que habrá un Comité de Postulaciones, integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, que recibirá las postulaciones de candidatos y, oída la opinión de la comunidad, efectuará una preselección. La lista será entregada al "Poder Ciudadano", conformado por el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, el cual efectuará una Segunda preselección. La Asamblea Nacional efectuará los nombramientos en base de la lista de candidatos precalificados. Las disposiciones constitucionales no se han implementado. De forma excepcional, la Asamblea Nacional emitió una Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, sustituyendo al Comité de Postulaciones Judiciales por una "Comisión de Evaluación" conformada por 15 diputados de la Asamblea Nacional. Esta Comisión efectuó las evaluaciones y presentó un listado con candidatos preseleccionados a la Asamblea Nacional, la cual hizo la designación con el voto favorable de 2/3 partes de sus miembros. (Justicia Constitucional en Iberoamérica, Instituto de Derecho Público Comparado, Universidad de Carlos III de Madrid, <http://222.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/02-venezuela.htm> #Organización).

Fuente: Hammergren, 2002: 9-12; Popkin, 2002a: 41.

Tabla 2
Composición y mandato de los consejos de la judicatura

País	Composición	Proceso de Selección	Periodo	Funciones
Argentina (federal)	20 miembros: el presidente de la CSJ; 4 jueces; 8 legisladores; 4 abogados; 2 académicos y 1 delegado ejecutivo.	Jueces federales seleccionan sus representantes; legisladores son designados por los presidentes de las cámaras. Abogados y académicos son seleccionados por asociaciones profesionales.	4 años, con posibilidad de una reelección.	Pre-selección de jueces a través de concurso público para presentación de ternas al Ejecutivo; disciplina (pero no remoción), ²¹ capacitación. Emitir reglamentos, preparar presupuesto y administrar recursos judiciales. CSJ y cortes de apelaciones controlan operaciones diarias del Poder Judicial.
Bolivia	5 miembros: el presidente de la CSJ y 4 consejeros adicionales.	Consejeros seleccionados por mayoría calificada del Congreso.	10 años con posibilidad de reelección.	Proporcionar listas al Congreso para nombramiento de miembros de la CSJ; listas a la CSJ para nombramiento de jueces de apelaciones y a los tribunales de apelaciones para jueces de primera instancia. Preparar y administrar presupuesto. Encargado de Escuela Judicial y acciones disciplinarias.

21 El Jurado de Enjuiciamiento, conformado por 3 jueces, 3 legisladores y 3 abogados, tiene esta responsabilidad.

Tabla 2
Composición y mandato de los consejos de la judicatura

País	Composición	Proceso de Selección	Periodo	Funciones
Colombia	13 miembros: 6 en Sala Administrativa y 7 en Sala Disciplinaria	Sala Administrativa: 2 seleccionados por CSJ; 1 por Corte Constitucional, y 3 por Consejo de Estado.Sala Disciplinaria: 7 elegidos por el Congreso de listas presentadas por el Ejecutivo.	8 años sin re-elección	Sala Administrativa: encargada de la carrera judicial; propone candidatos al Consejo de Estado y CSJ para sus propias vacantes y para los tribunales distritales. Supervisa reclutamiento y selección del personal administrativo del Poder Judicial. Responsabilidad de planificación y presupuesto; reglamentos internos, propuestas de ley y ubicación de tribunales.Sala Disciplinaria revisa y sanciona faltas de conducta y conflictos de competencia.
Costa Rica	Consejo Superior: 5 miembros; el presidente de la CSJ, 2 jueces, un empleado judicial y un abogado externo.	Designados por la CSJ; se selecciona el empleo de una lista presentada por la Asociación de empleados judiciales.	6 años; la re-elección requiere el acuerdo de $\frac{3}{4}$ partes de magistrados de la CSJ.	Tiene responsabilidades administrativas y de selección y nombramiento de jueces y personal administrativo, en coordinación con la CSJ.

Tabla 2
Composición y mandato de los consejos de la judicatura

País	Composición	Proceso de Selección	Periodo	Funciones
Costa Rica	Consejo de la Judicatura: 5 miembros; un magistrado de la CSJ, 1 miembro del Consejo Superior, 1 miembro de la junta de la Escuela Judicial y 2 jueces de apelación	Nombrados por CSJ.	2 años, renovables.	Encargado del proceso de concurso para seleccionar candidatos a jueces; formula recomendaciones a la Escuela Judicial respecto a cursos.
Ecuador	8 miembros: el presidente de la CSJ, 3 miembros nombrados por CSJ; 1 representante de las facultades de derecho, colegios de abogados, tribunales distritales, y asociaciones de jueces.	Propuestos por sus instituciones; designados por la CSJ. Todos son abogados. Con excepción del presidente de la CSJ, no pueden ser jueces en funciones o funcionarios de los entes nominadores.	6 años, con posibilidad de re-elección.	Seleccionar candidatos para puestos judiciales de todos los niveles, a ser nombrados por la CSJ y tribunales inferiores, en su caso. Evaluación, capacitación y disciplina. Planificar, organizar y controlar recursos judiciales; establecer las tasas judiciales; definir procedimientos internos administrativos y financieros.

Tabla 2
Composición y mandato de los consejos de la judicatura

País	Composición	Proceso de Selección	Periodo	Funciones
El Salvador	7 miembros: 3 abogados, un representante de la facultad de derecho de la universidad nacional y un representante de las universidades privadas; un representante del Ministerio Público; un representante de los jueces	Nombrados por la Asamblea Legislativa, por mayoría calificada, de ternas presentados por los sectores representados.	3 años, no re-elección inmediata.	Preparar listas de candidatos para la selección de miembros de la CSJ la Asamblea Legislativa; seleccionar candidatos para puestos de jueces, a ser designados por la CSJ; encargado de la Escuela Judicial y de realizar evaluaciones periódicas de los jueces.
Guatemala	5 miembros: presidente de la CSJ, encargado de la unidad de recursos humanos del Poder Judicial, encargado de la unidad de capacitación, un representante de los jueces y otro de los magistrados de apelación	Representantes de jueces y magistrados nombrados por sus asambleas respectivas; los demás, en razón de su cargo.	Según periodo de sus cargos.	Notificar al Congreso cuando hay que convocar a Comisiones de Postulación para la Corte Suprema y Corte de Apelaciones; anunciar concursos para entrar en la carrera judicial; nombrar y remover al encargado de la Unidad de capacitación y definir las políticas de la Unidad; evaluar a jueces y magistrados.

Tabla 2
Composición y mandato de los consejos de la judicatura

País	Composición	Proceso de Selección	Periodo	Funciones
Paraguay	8 miembros: 1 de la CSJ; 1 del Ejecutivo; 1 miembro de cada cámara legislativa; 2 abogados; 1 profesor de derecho de la universidad nacional y 1 profesor de las universidades privadas	Seleccionados o elegidos por los entes que representan.	3 años con posibilidad de una re-elección	Proporciona al Senado ternas de candidatos para la Corte Suprema y el Tribunal; proporciona a la CSJ ternas para jueces de tribunales inferiores.
Perú	7 miembros: 1 representante de la CSJ; 1 representante del Ministerio Público; 1 abogado; 1 profesor de derecho de la universidad nacional y 1 de las universidades privadas, 2 representantes de otras asociaciones profesionales.	Elegidos por los entes que representan.	5 años, sin posibilidad de re-elección inmediata	Selecciona y nombra jueces y fiscales de todos los niveles; realiza evaluaciones y decide ratificaciones.

Fuente: Hammergren, 2002: 9-12; Popkin, 2002a: 41.