

G01 Reforma judicial en la Región Andina : ¿Qué se ha
CAJ hecho, dónde estamos, adónde vamos? / Comisión
8024 Andina de Juristas. -- Lima : CAJ, 2000. -- 325 p.

PODER JUDICIAL / REFORMA JUDICIAL /
ADMINISTRACION DE JUSTICIA / CARRERA
JUDICIAL / MAGISTRADOS / POLITICA
PROCESAL PENAL / REFORMA PROCESAL
PENAL / CORRUPCION / COOPERACION
INTERNACIONAL / BOLIVIA / CHILE /
COLOMBIA / ECUADOR / PERU / VENEZUELA

© COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS
Los Sauces 285, Lima 27, Perú
Teléfono: (51-1) 440-7907 / 442-8094
Fax: (51-1) 442-6468
Email: postmast@cajpe.org.pe
Internet: www.cajpe.org.pe

ISBN: 9972-637-37-9
Hecho el Depósito Legal Registro N° 1501132000-4847
Primera edición, 1500 ejemplares

Diseño de Carátula: Gisella Scheud
Óleo: Paul Klee

CONTENIDO

Presentación	13
Introducción	17
Capítulo I: El Gobierno y la administración del Poder Judicial	47
BOLIVIA	52
La reforma constitucional de 1994 y el Consejo de la Judicatura	52
El proceso del gobierno y la administración del Poder Judicial en Bolivia	55
CHILE	58
La Corporación Administrativa del Poder Judicial	58
El presupuesto del Poder Judicial en Chile	59
COLOMBIA	62
La Constitución de 1991 y la creación del Consejo Superior de la Judicatura	62
El proceso del gobierno y la administración del Poder Judicial en Colombia	65
ECUADOR	71
El Consejo Nacional de la Judicatura del Ecuador	71
El proceso del gobierno y la administración del Poder Judicial en Ecuador	74

PERÚ	76
El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial en el Perú	76
El proceso del gobierno y la administración del Poder Judicial en el Perú	77
Algunos logros del proceso de reforma en sus aspectos administrativos y de modernización	81
Presupuesto y manejo de recursos financieros	83
Administración del Despacho Judicial.....	84
Anteproyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial	86
VENEZUELA	87
La Constitución de 1961 y el Consejo de la Judicatura	87
La Constitución de 1999: El Tribunal Supremo de Justicia y la Dirección Ejecutiva de Gobierno y Administración del Poder Judicial	91
Las reformas en materia de gobierno y administración del Poder Judicial	94
UNA VISIÓN DE CONJUNTO: LOS VIEJOS Y LOS NUEVOS PROBLEMAS	97
Capítulo II: Selección, nombramiento, promoción y capacitación de magistrados	103
BOLIVIA	106
El Sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados	106
El Sistema de Formación y Capacitación de Magistrados	111
CHILE	112
El Sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados	112
El sistema de formación y capacitación de magistrados	114
COLOMBIA	119

El sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados	119
El sistema de formación y capacitación de magistrados	122
ECUADOR	126
El Sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados	126
PERÚ	129
El sistema de formación, selección y nombramiento de magistrados	129
El sistema de formación y capacitación de magistrados	134
VENEZUELA	137
El sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados	137
El sistema de formación y capacitación de magistrados	142
UNA VISIÓN DE CONJUNTO: LOS AVANCES Y LOS PROBLEMAS	144
Capítulo III: La Reforma Procesal Penal	147
BOLIVIA	152
CHILE	158
El Código de Procedimiento Penal.....	160
Ministerio Público	162
La Defensa Pública	164
Financiamiento de la reforma procesal penal	165
COLOMBIA	167
El Código de Procedimiento Penal.....	169
El Ministerio Público	172

El servicio de la Defensoría Pública	173
Sistema penitenciario	174
Justicia regional	175
ECUADOR	176
PERÚ	181
El código procesal de 1991	185
El proyecto de Código de 1995	191
El Proyecto Operativo Integrado (POI) Reos en Cárcel	195
Salas penales transitorias en tráfico ilícito de drogas y delitos tributarios y aduaneros	196
VENEZUELA	198
Nueva organización jurisdiccional	200
Funciones de los jueces	201
Nuevo modelo organizacional	201
Ministerio Público	203
Defensa pública	203
Policía judicial	204
Capacitación de los jueces, fiscales y defensores públicos	204
UNA VISIÓN DE CONJUNTO: LO AVANZADO Y LOS RETOS PENDIENTES	205

**Capítulo VI: La Función de la Cooperación
Internacional en la Reforma Judicial en la Región Andina... 211**

Enfoque económico institucional	214
El Banco Mundial y la reforma judicial	217
Críticas al enfoque institucional económico del Banco Mundial	221
Enfoque que privilegia la autonomía del sistema judicial y los derechos humanos	223

El enfoque del Banco Interamericano del Desarrollo (BID)	227
BOLIVIA	229
El Banco Mundial	230
Banco Interamericano del Desarrollo (BID)	235
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional(USAID)	238
La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	239
G.T.Z. Cooperación Técnica Alemana	240
CHILE	242
COLOMBIA	244
Banco Mundial	245
Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)	245
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	246
G.T.Z. Cooperación Técnica Alemana	247
Unión Europea	248
Consejo General del Poder Judicial Español	249
ECUADOR	250
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	250
El Banco Mundial	253
Banco Interamericano del Desarrollo (BID)	255
Otras Agencias	257
PERÚ	258
Banco Interamericano del Desarrollo (BID)	259

Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)	261
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	262
Otras agencias	263
Suspensión del préstamo del Banco Mundial	264
VENEZUELA	266
Banco Mundial	268
Banco Interamericano del Desarrollo (BID)	272
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	275
Fundación Konrad Adenauer	275
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	275
G.T.Z. Cooperación Técnica Alemana	276
UNA VISIÓN DE CONJUNTO: PRESENTE Y FUTURO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	277
Capítulo V: Sistema disciplinario y medidas contra la corrupción judicial	279
BOLIVIA	282
CHILE	285
COLOMBIA	289
ECUADOR	292
PERÚ	295
VENEZUELA	301
UNA VISIÓN DE CONJUNTO	306
Anexos	311

Presentación

La investigación “La Reforma Judicial en la Región Andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?” tiene por finalidad realizar un balance de los procesos de reforma de la justicia iniciados en los últimos años en la región. El informe, al comparar las diferentes experiencias desarrolladas en cada Estado y realizar un análisis de conjunto de las mismas, busca que los interesados en el tema reflexionen sobre el futuro de los procesos de reforma y aprecien sus fortalezas y sus debilidades.

La administración de justicia siempre ha sido un tema prioritario en la agenda de la Comisión Andina de Juristas, dada su importancia en un Estado democrático y de derecho. Un sistema judicial debe cumplir, básicamente, dos funciones: solucionar los conflictos entre particulares y proteger a los ciudadanos de los abusos del Estado. Los procesos de reforma, entonces, deben estar dirigidos a lograr que la institución cumpla adecuadamente con estas funciones.

Al solucionar los conflictos entre particulares en forma adecuada se logra evitar que éstos apliquen la justicia por mano propia. Un sistema de solución de conflictos eficiente e imparcial ha probado ser un requisito indispensable para lograr la paz social y promover el crecimiento económico, al darle seguridad al intercambio comercial.

La segunda función de la institución, de especial atención para la CAJ, es garantizar que el Estado respete los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es éste un aspecto que debe ser tenido muy en cuenta al analizar los procesos de reforma: el Poder Judicial, un órgano estatal, debe proteger al ciudadano de los abusos de otras instituciones del Estado. Por ello, la independencia que gane el sistema de administración de justicia en el proceso de reforma será inversamente proporcional al poder que pierdan otros órganos estatales.

Esta constatación nos lleva al centro de nuestras inquietudes. ¿Es posible darle mayor poder y eficiencia a una institución sin que exista la real voluntad política de hacerlo? Es evidente que no. Por ello, ha sido común en nuestra región que declaraciones de voluntad reformista se vean, en la práctica, limitadas por la reticencia de otros órganos estatales de ceder poder al órgano judicial. La reciente reforma de la justicia en el Perú nos ofrece un ejemplo penoso de esta situación pues se aprovechó la poca legitimidad del Poder Judicial para, tras la careta de la modernización, utilizar la institución como brazo de control político. También es importante considerar la resistencia de los funcionarios del sistema de justicia al cambio. En muchas ocasiones la voluntad reformista se ha visto enfrentada por formas de organización conservadoras que se dan dentro de la propia institución.

Hablar de estos temas requiere un especial esfuerzo de sinceridad y realismo por parte de todos los involucrados. De no existir desde el inicio del proceso esta voluntad de ceder poder, es muy probable que éste fracase o no alcance los objetivos esperados, como tantas veces ya ha ocurrido. En los capítulos que siguen se estudian, desde esta perspectiva, temas centrales de los procesos de reforma: los sistemas de gobierno del Poder Judi-

cial, la carrera judicial, la reforma procesal penal, el papel de la cooperación internacional en estos procesos y los sistemas disciplinarios y de control de la corrupción.

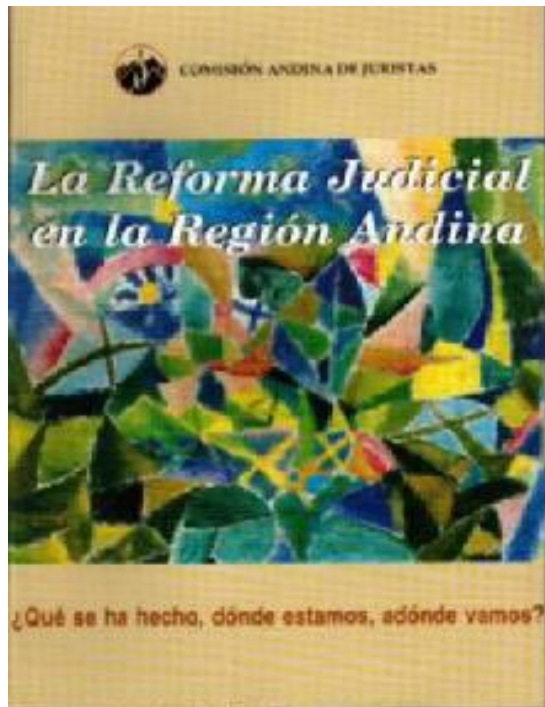
La investigación estuvo a cargo de Francisco Eguiguren Praeli, miembro de la Comisión Andina de Juristas y del equipo del área de Justicia y Asuntos Penales de la institución. Este equipo, dirigido por Denise Ledgard y Martín Castro, lo integraron Rodolfo Albán, Eddie Córdor, Eduardo Dargent y Alfredo Prado. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Cecilia Heraud.

Como primer paso a la preparación de este estudio se contó con el apoyo de consultores que redactaron informes sobre la situación de la justicia en cada país. En Venezuela, Víctor Hernández; en Colombia, Mario Iguarán; en Ecuador, Alberto Wray y, en Chile, Cristián Riego, con la colaboración de Julia Zamora. El informe de Bolivia fue preparado por Francisco Eguiguren y el del Perú por el equipo del área de Justicia y Asuntos Penales de la Comisión Andina de Juristas.

Es difícil dar recetas en un tema tan complicado como éste, pero, aprovechando la visión que da la experiencia comparada, planteamos algunas reflexiones para el futuro. Esperamos que esta investigación contribuya a crear conciencia sobre la necesidad de apoyar procesos de reforma serios que tengan como fin esencial establecer órganos judiciales que respondan a las necesidades de nuestras sociedades.

Lima, 15 de Diciembre del 2000

Enrique Bernales Ballesteros
Director



Introducción

La reforma judicial en la región andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?

Los países de la región andina, luego de recuperar el derecho a contar con gobiernos elegidos por el pueblo, han emprendido procesos encaminados a fortalecer las instituciones políticas y jurídicas según los principios y valores democráticos y constitucionales.

La tarea no ha sido fácil ni ha estado exenta de estancamientos o retrocesos políticos. Y es que en la mayoría de países de la región, las instituciones democráticas y constitucionales, a menudo, han tenido y tienen una existencia mayormente formal, es decir, que aparecen escritas en el papel sin alcanzar una vigencia significativa en la realidad.

Al margen de las características particulares de los sistemas judiciales de cada uno de los países de la región andina, los diversos estudios y diagnósticos realizados han confirmado la existencia de algunos problemas que -más allá de grados y matices- resultan comunes a todos ellos. En el ámbito institucional, dichos sistemas judiciales se han caracterizado por carecer de independencia y estar subordinados a los órganos políticos, por su acusada resistencia al cambio, notorio atraso tecnológico, inade-

cuada gestión económica y administrativa; por la ausencia de un auténtico sistema de carrera judicial y el predominio de la politización o partidización en la selección, nombramiento, promoción y sanción de magistrados; por la existencia de alarmantes niveles de corrupción e impunidad en el funcionamiento del aparato judicial.

Las cosas no han sido mejores en el ámbito de la función jurisdiccional. La regla ha sido la baja calificación profesional de magistrados y funcionarios administrativos; la deficiente motivación de las resoluciones, el predominio de criterios formalistas y la ausencia de una verdadera jurisprudencia, dotada de calidad y previsibilidad; la morosidad en la tramitación de procesos, en parte por la sobrecarga y congestión procesal.

Estas deficiencias y falencias del sistema judicial, lo tornan en incapaz para desempeñar la misión y finalidad que le corresponde, que no es otra que resolver los conflictos que son sometidos a su conocimiento con imparcialidad, certeza y celeridad; pero -sobre todo- con justicia y de manera duradera. A no dudarlo, ello tiene como otro efecto pernicioso elevar el costo de las transacciones económicas y sociales, por efecto de la inseguridad jurídica.

Siendo muchos de estos problemas comunes, también se observan grandes coincidencias en la orientación y el alcance de los procesos de reforma judicial emprendidos en los distintos países de la región andina y en las medidas adoptadas, al margen de las diferencias en cuanto al momento de su implementación o del distinto énfasis o amplitud de cada proceso nacional. Es así que, a pesar del riesgo de incurrir en alguna generalización excesiva, los procesos de reforma judicial han tenido como rasgos fundamentales la adopción de las medidas siguientes:

a) En el ámbito institucional y orgánico:

- La realización de reformas constitucionales destinadas a fortalecer la autonomía del sistema judicial y a introducir nuevas instituciones, tales como los consejos de la judicatura o magistratura (Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador); tribunales o cortes constitucionales (Perú, Colombia, Ecuador, Chile y Bolivia); la implementación de escuelas o academias judiciales (Colombia, Venezuela, Chile, Perú y Bolivia); del Defensor del Pueblo (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y ahora Venezuela); del Ministerio Público o Fiscalía (en todos los países de la región) asignándole un papel fundamental en los procesos penales.
- La separación entre las funciones propiamente jurisdiccionales, centradas en la resolución de los procesos, respecto de las que corresponden al gobierno y administración del Sistema, Rama o Poder Judicial, superando la concentración de ambas que ejercía la Corte Suprema y encomendándolas a órganos distintos.

b) Impulso a un sistema de carrera judicial:

- Establecimiento de nuevos sistemas de selección, nombramiento y promoción de magistrados; con la intención de superar la politización y partidización tradicionalmente predominantes en dichos procesos. Ello ha ido aparejado de la intención de instituir una verdadera carrera judicial, sustentada en la apreciación de criterios de idoneidad técnica, capacitación y méritos personales, así como en el reforzamiento de la estabilidad y continuidad en la función judicial.

- Regulación de sistemas de control disciplinario (mediante órganos y procedimientos especiales) que hagan más eficiente la preservación de una conducta ética de los operadores de justicia así como la lucha contra la corrupción, asegurando el respeto del debido proceso y de la independencia de los magistrados y funcionarios judiciales.

c) En el ámbito procesal y legislativo:

- La elaboración y aprobación de nuevos códigos procesales, que modernicen las instituciones, fomenten el respeto del debido proceso, den mayor celeridad a los procesos; así como la adopción de medidas que favorezcan la descongestión de procesos, la reducción de la carga procesal, la búsqueda de fórmulas de conciliación al interior de los procesos, etc.
- El desarrollo de procesos de reforma procesal penal, encaminados a la instauración de un sistema acusatorio, basado en la oralidad y en principios garantistas que aseguren el debido proceso; a la par de hacer más eficiente la persecución y sanción del delito, la superación del hacinamiento en los centros penitenciarios y del problema de los presos sin condena.
- El impulso de medios alternativos para la solución de conflictos, que eviten acudir al sistema judicial, tales como la conciliación, la mediación y el arbitraje.

d) En los ámbitos de la organización y de la gestión institucional:

- La modernización y tecnificación de la gestión institucional y administrativa, mediante reformas en las estructuras internas de organización y funciones, la adopción de esquemas

gerenciales de conducción y gestión, la informatización y simplificación de procedimientos, etc.

- El establecimiento de nuevos modelos organizativos en los despachos judiciales y tribunales, buscando mejorar, racionalizar y tecnificar los servicios requeridos para que su funcionamiento resulte más eficiente, celer y adecuado.
- El mejoramiento de la capacidad y gestión económica del sistema judicial, procurando la dotación de mayores fondos públicos para el servicio de justicia, el incremento de la eficiencia en la planificación, gestión y ejecución presupuestal y la generación de recursos mediante el adecuado manejo de las tasas judiciales.
- La búsqueda de mejora en los niveles remunerativos de los magistrados y del personal técnico y administrativo.
- La realización de inversiones para el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento destinados al servicio de justicia, tanto en lo referente a los locales y establecimientos como a la incorporación de equipos informáticos.

d) En el ámbito de la capacitación profesional:

- Fuerte impulso a los cursos de capacitación, tanto en aspectos jurídicos como de gestión, para los jueces y magistrados como para el personal administrativo.
- Promoción de niveles de especialización en la función jurisdiccional.

- Asignación de un papel importante a la formación y capacitación para efectos del ingreso y promoción en la carrera judicial.

La reforma judicial como “modernización”

Puede afirmarse que un rasgo importante de muchos procesos de reforma judicial, especialmente por la influencia ejercida desde sectores de la cooperación internacional, ha sido identificarla con la *modernización* del sistema judicial, en aspectos tales como la organización y gestión institucional, en los terrenos administrativo y económico, la mejora de la prestación de servicios al usuario y del acceso a éstos, la incorporación de nuevos equipos y tecnologías, la capacitación de magistrados y el personal administrativo, la mayor celeridad y descongestión en la tramitación de los procesos judiciales.

Sin duda estas medidas resultan importantes e indispensables, pudiendo encontrarse significativa mejora en dichos ámbitos en muchos países de la región. No obstante, este deseable avance en la eficiencia de la organización, gestión y prestación del servicio de justicia, no ha conducido -como tampoco podía hacerlo- automáticamente al fortalecimiento del sistema judicial y a la superación de deficiencias medulares, como la falta de independencia, la politización, la mediocridad profesional, la inadecuada motivación de las decisiones judiciales o el arraigo de prácticas de corrupción.

De allí que emprender una auténtica reforma judicial, supone asumir un enfoque integral que tienda tanto al fortalecimiento institucional del Poder Judicial, para que se constituya en un auténtico Poder del Estado; como a la mejora y democratiza-

ción del servicio público de justicia, garantizando la solución justa, imparcial, técnica y oportuna de los conflictos, como el mayor acceso de los ciudadanos.

Lo importante es, entonces, que los procesos de reforma no se limiten a la modernización del sistema judicial, sino que aporten al fortalecimiento institucional del sector, tanto en la autonomía orgánica como en la independencia de la actuación de los magistrados, a la democratización de la justicia, a la adecuada calidad y motivación de las resoluciones judiciales, a la mayor vigencia y respeto del debido proceso y de los derechos humanos.

La instauración de los consejos de la judicatura

La adopción de Consejos de la Judicatura o Magistratura, como ya hemos anotado, ha constituido un rasgo característico de las innovaciones orgánicas e institucionales en las reformas judiciales de la mayoría de países de la región andina. Desde su implementación inicial en Venezuela, se extendieron luego a Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador; paradójicamente, en Venezuela se ha emprendido el “camino de regreso”, ya que la reciente Constitución suprimió el Consejo de la Judicatura y confiere sus competencias al Tribunal Supremo. Chile, por su parte, es el único país de la región donde este órgano no existe.

Los antecedentes de los Consejos de la Judicatura o Magistratura, que indudablemente inspiraron su recepción y adopción en la región andina, podemos encontrarlos en la experiencia de posguerra de algunos países de Europa Continental. Cabe así mencionar los casos del Consejo Superior de la Magistratura de Francia y de su homólogo de Italia (1948), así como del Consejo General del Poder Judicial de España. Su creación, en dichos

países, respondió a la preocupación de cómo promover el mejor autogobierno y la adecuada administración del Poder Judicial, tanto con respecto al personal del sector como a la gestión de su presupuesto y recursos económicos.

Según MARTÍNEZ NEIRA¹, los principales antecedentes de los Consejos de la Judicatura en latinoamérica los podemos hallar en la experiencia de algunas provincias argentinas y en el Consejo Nacional de Justicia que creó en el Perú el gobierno militar a fines de la década del 60, pero agrega que la versión más desarrollada la encontramos en el Consejo de la Judicatura de Venezuela instaurado en 1969, como órgano a quien se le encomendaba “*la independencia, eficiencia, disciplina y decoro de la justicia*”. Estaba integrado por cinco magistrados: tres designados por la Corte Suprema, uno por el Poder Ejecutivo y otro por el Congreso.

Más recientemente cabe mencionar el caso de Colombia, cuya Constitución de 1991 introdujo el Consejo Superior de la Judicatura, bajo la intención de fortalecer la autonomía de la Rama Judicial mediante la creación de un órgano especializado, integrado por dos salas, una encargada de la función administrativa y otra de la disciplinaria. También como órganos especializados, aunque integrantes del Poder Judicial, se establecieron luego el Consejo Superior de la Magistratura del Ecuador en 1992 y el Consejo de la Judicatura en Bolivia, tras la reforma constitucional aprobada en 1994.

1 MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto: *Los Consejos de la Magistratura en Latinoamérica. Anotaciones sobre el “autogobierno judicial”*. En, *Segunda mesa redonda sobre Reforma Judicial; National Center for State Courts; Virginia (USA); mayo 1996; pág. 3.*

Como regla general, a estos Consejos de la Judicatura de la región andina se les ha conferido las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial, las potestades disciplinarias, así como participación en los procesos de selección y nombramiento de magistrados. De allí que el Consejo Nacional de la Magistratura del Perú constituya una variante algo más restringida en cuanto al número de sus atribuciones, con respecto a sus homólogos andinos, pues está abocado a la selección, nombramiento, promoción y sanción disciplinaria de los magistrados de todos los niveles del Poder Judicial y del Ministerio Público; pero excluido de toda competencia en funciones de gobierno o administración del sistema judicial. También es peculiar que sus atribuciones se extiendan al Ministerio Público, a pesar que éste es un órgano autónomo del Poder Judicial.

A pesar de ello, merece destacarse especialmente que el Consejo de la Magistratura peruano es el único de los Consejos en la región andina que realiza directamente la selección, el nombramiento y promoción de jueces, fiscales y magistrados, teniendo a su cargo el desarrollo del concurso de méritos y la designación del postulante que recibirá la titularidad en el cargo. En cambio, los restantes Consejos se limitan, de acuerdo a sus atribuciones, a actuar como una suerte de “filtro” para los nombramientos judiciales, realizando la selección y propuesta de los candidatos ante los órganos (políticos o judiciales) que efectuarán la designación respectiva.

Un aspecto realmente importante, sobre todo por la incidencia que puede tener en la actuación de los Consejos de la Judicatura, es la composición que corresponde a dichos órganos, aspecto que es objeto de muy distinto tratamiento en la región andina. En una orilla tenemos al Consejo de la Judicatu-

ra de Bolivia, cuyos integrantes provienen de la designación del Congreso, es decir, de un órgano político. En la orilla opuesta se encuentra el Consejo Nacional de la Magistratura del Perú, cuyos siete integrantes reflejan una representación bastante plural, dado que son designados, respectivamente, por la Corte Suprema, los fiscales supremos, las universidades nacionales y privadas, los Colegios de Abogados y los restantes Colegios Profesionales; sin ninguna intervención de los órganos políticos. Mientras tanto, los Consejos de la Judicatura de Colombia y Ecuador tienen una composición mixta, que combina integrantes designados por órganos judiciales y políticos.

Si establecemos una relación entre las competencias asignadas a los Consejos de la Judicatura, sobre todo en cuanto a la administración del sistema judicial y a su participación en el nombramiento de magistrados, consideramos que la composición asignada a algunos Consejos de la región andina no parecería como la más idónea para alcanzar los objetivos propuestos con su establecimiento. En efecto, la adopción de los Consejos de la Judicatura se ha justificado en nombre de dar mayor autonomía y eficiencia al autogobierno y gestión del Poder Judicial; sin embargo, éstos se han convertido en un nuevo escenario donde se expresan ciertas pugnas de poder por el control o influencia sobre el aparato judicial, entre los órganos políticos y la Corte Suprema.

La determinación de la composición de los diferentes Consejos de la Judicatura, ha sido normalmente el resultado de la negociación o imposición de un (nuevo) reparto de cuotas de poder, a veces no pacífico, entre los órganos políticos y judiciales, donde alguien ha ganado o perdido grados de poder. En algunos países, los Consejos de la Judicatura han sido auspiciados desde

los órganos políticos, para atenuar o enfrentar ciertas estructuras cerradas de manejo y cooptación controladas por la Corte Suprema. A veces han tenido éxito en este propósito; y otras, la resistencia de la Corte Suprema ha neutralizado o revertido dicho objetivo, adquiriendo importante presencia o control dentro del Consejo de la Judicatura.

En todo caso, ha sido frecuente que los Consejos de la Judicatura aparezcan fuertemente acusados de politización o de actuación partidarizada. Ello fue decisivo en el desprestigio del hoy desaparecido Consejo de la Judicatura de Venezuela; siendo actualmente un serio cuestionamiento formulado en contra de los Consejos de Ecuador y Bolivia, así como, en alguna menor medida, en Colombia.

El gobierno y la administración del Poder Judicial

La separación de las funciones jurisdiccionales (administrar justicia y resolver los conflictos) de aquellas que corresponden al gobierno y administración del Poder Judicial, ha sido una constante asumida en los procesos de reforma judicial de la región andina. La diferencia radica en que mientras en Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia la administración y gobierno del Poder Judicial fueron conferidas a los Consejos de la Judicatura, constituidos como órganos autónomos de la Corte Suprema; en Perú y Chile, esta labor se asigna a un órgano especial pero dependiente de la Corte Suprema, es decir, al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la Corporación Administrativa del Poder Judicial, respectivamente.

Encontramos razonable que los magistrados se desliguen de las funciones y tareas administrativas, tanto porque dicha labor

es ajena a su formación profesional como a la misión que se espera que cumplan dentro del sistema judicial. Sin duda que personal especializado en aspectos de gestión administrativa y económica, con visión gerencial y organizacional moderna, están mejor capacitados para obtener resultados más eficientes para el funcionamiento de la institución judicial y el servicio de justicia. Ello debe permitir también que los magistrados se concentren exclusivamente a la función jurisdiccional, elevando la calidad de sus resoluciones y evitando distraer su atención en asuntos vinculados a los servicios administrativos, al soporte económico y la infraestructura que se requieren para el desempeño de la tarea jurisdiccional.

Sin embargo, algunos de los Consejos de la Judicatura están significativamente integrados por magistrados, ya sea elegidos por los órganos judiciales o incluso por los órganos políticos. Cabe entonces preguntarse: ¿Si se cuestiona la capacidad técnica de los magistrados para ejercer funciones de administración y gestión, por qué tendría que ser distinto el criterio cuando el mismo magistrado se ubica ahora como miembro del Consejo de la Judicatura para desarrollar dichas tareas? Similar objeción podría formularse a la designación de integrantes del Consejo con base, primordialmente, a criterios políticos o de interés partidario, pues es dudoso que ello redunde o pueda justificarse en nombre de una mejor administración y gestión de la institución judicial.

Otro aspecto medular, que encontramos aún carente de desarrollo y mayor precisión dentro de las propuestas de reforma judicial, es la necesidad de *distinguir entre las competencias y funciones de gobierno y las de índole administrativo en el sector judicial*. Su uso interdependiente o indistinto a menudo resulta in-

tencionado, buscando hacer pasar como simples actos de administración decisiones que corresponden realmente al gobierno y a la conducción política del órgano judicial. Consideramos que estas últimas sólo deben adoptarse en los máximos niveles del Poder Judicial, ya sea que esté a cargo del Consejo de la Judicatura o de la Corte Suprema, mientras que las funciones administrativas sí pueden ejercerse por cuerpos técnicos o cuadros ejecutivos dependientes de estos órganos, así como de manera descentralizada.

En cualquier caso, los informes analizados y los testimonios de especialistas y operadores judiciales entrevistados, sugieren que las tareas de administración y gestión cumplidas por órganos separados de la función jurisdiccional, sean los Consejos de la Judicatura de diversos países o la Corporación de Desarrollo del Poder Judicial de Chile, al margen de posibles críticas a su composición y actuación, han logrado avances sustantivos con respecto a la organización, gestión administrativa y económica del Poder Judicial existentes cuando tales tareas eran ejercidas directamente por la Corte Suprema.

La carrera judicial y el sistema de nombramiento de magistrados

La politización y el predominio de criterios partidarios son los cuestionamientos más importantes al sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados imperante en la mayoría de países de la región. A ello se atribuye la débil autonomía orgánica de los órganos judiciales, la escasa independencia de los magistrados y la frecuente baja calidad profesional de los designados.

De allí que, a decir de Néstor SAGÜÉS², entre las principales finalidades perseguidas con la adopción de los Consejos de la Magistratura o Judicatura, cabe señalar: la intención de “despartidarizar” los elencos judiciales; fomentar que el ingreso y la promoción dentro del escalafón en la carrera judicial, se basen en los méritos del candidato; que el acceso a las plazas judiciales se gane “por derecho propio” y no como obsequio o premio de quien nombra; reclutar en la carrera judicial a los mejores, sin pautas discriminatorias ilegítimas, respetando las directrices constitucionales de igualdad y selección por idoneidad; y, como consecuencia de todo lo anterior, robustecer la autonomía de la judicatura, en cuanto a los restantes poderes del Estado o los grupos y factores de poder allí involucrados, así como perfeccionar su eficacia.

En verdad, todos los distintos sistemas de selección, nombramiento y promoción de magistrados existentes en los diversos países afirman, cuando menos en teoría, que aspiran a garantizar una magistratura idónea, confiable e independiente. Es frecuente que la determinación de los procedimientos para cumplir estas funciones y de los órganos encargados de realizarlas, suela incidir en el grado de independencia y eventual legitimidad de la labor jurisdiccional, aunque las fórmulas adoptadas y los resultados alcanzados difieren grandemente en cada realidad.

Ningún sistema ni “modelo” de selección y nombramiento de magistrados garantiza por sí solo lograr obtener un resultado

2 Cf. SAGÜÉS, Néstor Pedro: *Variables y problemática del Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano*. En, “La Constitución de 1993: análisis y comentarios II”, Serie Lecturas sobre temas constitucionales, N° 11; Comisión Andina de Juristas; diciembre de 1995; pág. 171.

positivo. Tenemos así que sistemas calificados como típicamente “políticos” han dado resultados muy favorables en países como Estados Unidos, Canadá o Inglaterra, cuyo prestigio es indudable en materia judicial, a pesar de no cultivar la carrera judicial. En cambio, esta misma modalidad de selección, nombramiento y promoción de magistrados ha resultado muy negativa y desprestigiada en la mayoría de países latinoamericanos, sobre todo en cuanto a la independencia política³ y merecimientos profesionales de los designados.

Ello explica la “apuesta” en la región andina por superar o atenuar la tradicional politización de los nombramientos judiciales, cuando éstos están a cargo de órganos políticos; así como también de intentar corregir los efectos perniciosos de sistemas rígidos de cooptación, cuando tal función de designación la realizan los propios órganos judiciales. La fórmula escogida ha sido introducir la participación de un órgano autónomo, distinto del Poder Judicial y de los poderes Ejecutivo o Legislativo, dotado de una composición plurirepresentativa, como es el Consejo de la Magistratura, así como la instalación de sistemas de concurso, basados en criterios técnicos, de idoneidad y de mayor preparación de los aspirantes a la función judicial.

En Venezuela, hasta hace poco tiempo, y actualmente en Colombia, Ecuador y Bolivia, los Consejos de la Judicatura ac-

3 Consideramos que la noción de independencia judicial implica que el juez sólo debe estar subordinado a la Constitución, a la ley y a su conciencia, la que debe estar comprometida con los principios y valores democráticos. Es decir, que debe tener independencia política frente a los poderes ejecutivo y legislativo, independencia funcional frente a otros órganos judiciales y sus superiores jerárquicos, e independencia económica frente a los grupos de poder e intereses particulares.

túan como un filtro que selecciona y propone nóminas o listas de candidatos a cargos judiciales, para su designación por el órgano político o judicial a quien compete realizar el nombramiento, según el caso de cada país. Sin embargo, a pesar de algunos avances que pueden haberse producido, la tendencia general parece ser que la composición predominante de tipo político o judicial de los respectivos Consejos de la Judicatura, ha conspirado contra el objetivo de alcanzar sistemas de selección y nombramiento basados en la evaluación de méritos y calidades de los postulantes, para superar el predominio de criterios políticos o de relaciones personales, muy difundidos en los nombramientos a cargo de órganos políticos o judiciales.

A ello habría que sumar las características y el papel cumplido por el órgano que finalmente debe efectuar la designación. Y es que si bien el papel de filtro que se asigna a dichos Consejos ofrece una primera selección de los candidatos, la última palabra la tiene el órgano que designa, quien también suele participar o influir en la conformación y actuación de los Consejos.

Debe también señalarse que la adopción de los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura, ha sido asumida en diversos países de la región andina teniendo como complemento el establecimiento de las Escuelas Judiciales y de los sistemas de concurso para la selección, nombramiento y promoción de magistrados. En Bolivia, Chile y Perú, se ha establecido que los aspirantes al ingreso a la carrera judicial tienen que aprobar previamente un curso especial de la escuela o academia judicial; sólo después de lograrlo podrán postular a los concursos de méritos ante el Consejo de la Judicatura. Este criterio también se ha adoptado recientemente en Colombia.

Consideramos muy importante el papel de las escuelas judiciales, pues la función jurisdiccional requiere adquirir ciertas calificaciones y criterios jurídicos distintos a los del abogado común, que no se imparten en la universidad ni surgen del ejercicio profesional cotidiano. Un adecuado y riguroso proceso de selección y capacitación de los postulantes al ingreso o al ascenso en la carrera judicial, por parte de la academia o escuela judicial, contribuirá a la mejor designación que realicen ulteriormente los consejos de la judicatura a través de los concursos respectivos.

La realización de un curso previo para aspirantes ha sido objeto de algún cuestionamiento, aduciendo principalmente razones de costo y de posible “desperdicio” de los recursos económicos estatales invertidos, pues muchos de los capacitados en la escuela no alcanzarán el nombramiento como jueces. Consideramos que se trata de un aspecto que puede racionalizarse y manejarse, en atención al número de vacantes disponibles, a la par que el postulante ya calificado puede obtener su designación en los concursos posteriores, sin perjuicio de su participación eventual como personal provisional o suplente en cargos judiciales.

Pero el establecimiento de un sistema de carrera judicial, exige no sólo despolitizar y hacer más transparentes los sistemas de selección y designación de jueces y magistrados; requiere también garantizar la permanencia y estabilidad en la función judicial, en tanto se observe la idoneidad profesional y moral adecuadas. En tal sentido, se observa como contraproducente el sistema, vigente en varios países de la región, que confiere el cargo judicial por períodos cortos, o que someten su continuidad a ratificaciones periódicas por órganos judiciales o políticos. Ello

conspira contra la estabilidad e independencia judicial, a la par que resulta irracional pues los recursos invertidos en la capacitación y selección del magistrado pueden desperdiciarse si su presencia en el órgano jurisdiccional es efímera o poco duradera.

Un tema que suscita debate es si la carrera judicial debe ser cerrada o abierta. Parecería aconsejable combinar el sistema cerrado, para el ingreso a los niveles inferiores de la función judicial, mediante la capacitación previa en la escuela o academia judicial; con un sistema mixto o abierto para los niveles más altos, sobre todo tratándose de la Corte Suprema, permitiendo el acceso tanto de quienes provienen de la carrera judicial como de fuera de ésta, lo que posibilita la llegada al órgano supremo de destacados docentes universitarios, juristas y abogados distinguidos.

La reforma procesal penal

La reforma del proceso penal en los países de la región andina es indispensable para empezar a resolver viejos y graves problemas de funcionamiento de la justicia penal, como son la congestión procesal, el retardo en el trámite de las causas, el elevado número de presos sin condena y el consiguiente problema de hacinamiento carcelario, la falta de seguridad ciudadana, la impunidad, el sistemático desplazamiento de la víctima en la solución del conflicto y la falta de respeto por los derechos fundamentales de los imputados.

La reforma procesal es necesaria porque el tradicional funcionamiento judicial en materia penal responde a una forma de administrar justicia en la que el Estado se apropia del conflicto entre el agresor y la víctima, concentrando sus recursos y proce-

dimientos, principalmente, en castigar la infracción de la norma por la conducta lesiva y no en resolver de manera cierta y efectiva el conflicto realmente surgido con el delito. Ello genera no sólo la permanente insatisfacción de la víctima y la consiguiente desconfianza ciudadana en la justicia, sino también estimula el establecimiento de fórmulas primitivas de pretender la justicia por mano propia, incrementando los niveles de violencia en la sociedad.

Los modelos procesales, inspirados en criterios inquisitivos heredados de la colonia, cargados de formalidades vacías de contenido, han hecho del proceso penal una mera fórmula que, por ficción, se asume como instrumento eficaz para el conocimiento de la verdad y la realización de la justicia⁴. Esta forma de organizar el proceso genera un grave desequilibrio entre los poderes del órgano estatal encargado de la persecución penal y los derechos del imputado. Con ello sólo se pretende proyectar ante la comunidad las ideas de eficiencia y eficacia estatal en la represión del delito, contribuyendo a la afirmación de una forma de ejercicio del poder sin límites.

Pero el enfoque inquisitivo no sólo se expresa en un modelo procesal. Es, además, una forma de concebir, organizar y administrar la justicia. Este enfoque llegó a nuestros países con la colonia y respondía a una estructura de poder concentrado. Con el impulso de las ideas revolucionarias, de tradición democrática

4 En el modelo inquisitivo el juez dispone de poderes absolutos: investiga los hechos, acusa y falla; puede alterar la acusación en cualquier momento y dispone las pruebas que han de practicarse. Es un proceso fundamentalmente escrito y reservado, donde no se respetan los principios de igualdad y contradicción. Para la ideología inquisitiva el imputado no es sujeto de derechos, sino un mero objeto de la investigación y del proceso.

y liberal venidas de Europa, y con la difusión de las instituciones jurídicas anglosajonas, las nuevas repúblicas latinoamericanas emprendieron procesos de reforma de la justicia en la perspectiva de sustituir el anacrónico modelo inquisitivo. Se obtuvo logros parciales, expresados en la normatividad procesal, preferentemente.

Esta reforma parcial tuvo su expresión más significativa en la asunción de un modelo denominado mixto⁵, a partir del cual se diseñó un procedimiento penal estándar dividido en dos fases: la instrucción o sumario, a cargo de un juzgado unipersonal, que es la etapa de investigación propiamente dicha, e informada por los principios de escrituralidad y reserva; y la fase del juicio oral o enjuiciamiento, a cargo de un tribunal colegiado o de un tribunal con jurado, informada por los principios de oralidad, publicidad y contradicción.

Sin embargo, esta reforma quedó mediatizada por el influjo de una cultura judicial de corte inquisitivo. Alberto BINDER precisa que el modelo inquisitivo *aunque quedó atomizado por ciertas ideas republicanas, conservó sus características principales:*

- a) un procedimiento escrito y secreto, donde lo importante es la documentación antes que la realidad de lo sucedido (...)
- b) una administración de justicia secreta, pese a que existan algu-

5 Un modelo mixto postula la necesidad de separar las funciones de investigar, acusar y juzgar, debiendo ser confiadas a órganos diferentes. Incorpora la figura del fiscal, que investiga y acusa, y las instituciones del tribunal colegiado y del jurado. Se avanza en la incorporación de los principios de la doble instancia y de la libre valoración de la prueba.

nas normas que establecen la publicidad de alguna parte del proceso.

- c) un procedimiento penal poco respetuoso del imputado, ya que, en realidad, él no es un sujeto de ese procedimiento sino el objeto sobre el que recae la investigación;
- d) la desnaturalización del juicio como tal, ya que en la medida en que el procedimiento se convierte en un expediente, la parte más importante de ese expediente es la inicial, es decir, la instrucción o sumario. De este modo, el juicio desaparece como tal, pese a las previsiones constitucionales que siempre han hablado del juicio;
- e) la delegación de funciones judiciales en empleados subalternos, ya que por la misma formalización excesiva y burocratización se produce una sobrecarga de trabajo que impide que el juez pueda atender todos los casos⁶.

La reforma procesal penal, emprendida durante los últimos años en la totalidad de países de la región andina, está orientada a adoptar un sistema acusatorio garantista y basado en la oralidad. Ello supone separar las funciones de investigar, probar, juzgar y sancionar; asignando un nuevo rol al juez, al Ministerio Público o Fiscalía y a los sistemas de Defensa Pública. Asimismo la opción por políticas de control punitivo inspiradas en los principios de un derecho penal de mínima intervención que reduzca la utilización de la detención preventiva, fomente el uso de las penas alternativas a la privación de la libertad y promuevan el empleo de mecanismos que aseguren una rápida y eficaz

6 BINDER, Alberto *La justicia penal en la transición a la democracia en América Latina*. En: Anuario de Derecho Penal 1994. Asociación Peruana de Derecho Penal, Lima, 1995, pág 85.

solución de los procesos (principio de oportunidad, conciliación y conclusión anticipada, por ejemplo).

No deja de ser sintomático que en diversos países de la región, a poco de entrar en vigencia un nuevo código procesal penal o incluso durante el período de vacancia, se hayan producido cuestionamientos por parte de algunas autoridades políticas, policiales o judiciales, atribuyendo a la norma posibles efectos negativos para la prevención o persecución del delito. El resultado, en algunos casos, ha sido la aprobación de leyes que introducen modificaciones que afectan aspectos medulares del código, mediante la ampliación de las causales de detención y el incremento de los poderes de las agencias policiales con escaso control del Ministerio Público.

Ello evidencia las dificultades que enfrentará la implementación de la reforma procesal penal, debido a la poca identificación y convicción de muchas autoridades respecto del nuevo código, lo que motiva su actuación inconsistente. La posibilidad de retrocesos o estancamientos en la aplicación de esta reforma está pues presente en varios países de la región, lo que demandará emprender acciones decididas de capacitación y concientización dirigidas a las autoridades políticas, policiales y judiciales, así como destinadas a la opinión pública, a fin de evitar el surgimiento de planteamientos que conspiran contra los principios y la racionalidad de esta reforma procesal penal.

El futuro de las reformas judiciales

Desde hace varios años, la reforma judicial se ha colocado entre los puntos prioritarios y más urgentes de la agenda políti-

ca de los distintos países de la región andina. De este modo, hemos asistido a una suerte de “ola” de impulso a las reformas judiciales, promovida -en muchos casos- gracias al estímulo y soporte decisivo que le han brindado las agencias de cooperación financiera y técnica internacional. Estos procesos han sido acogidos por la clase política, aunque con frecuencia más por imitación o inercia que por convicción, ya sea adaptándose a lo que parece ser un signo de los tiempos o a la posibilidad de obtener mayores fondos de la ayuda internacional.

Pero al margen de estas críticas y suspicacias, la reforma judicial se ha convertido ya en un imperativo socialmente exigido en la mayoría de países de la región andina, siendo condición impostergable para el afianzamiento del Estado de Derecho y la democracia, la vigencia de los derechos humanos y la seguridad jurídica. Y es que no cabe pretender, ni esperar, que pueda alcanzarse la consolidación de la institucionalidad democrática o el desarrollo económico y social, en tanto subsista un sistema judicial débil en independencia, imprevisible en sus decisiones, ineficiente en su organización y funcionamiento.

Una debilidad “estructural”, origen de muchas de las reformas judiciales en la región, es su dependencia económica del impulso de la cooperación internacional, así como que su “liderazgo” interno ha estado más en manos de los órganos políticos que de los propios jueces. Si bien esta última situación puede “explicarse” como una deficiencia producto del conservadurismo y la tradicional resistencia al cambio características del comportamiento del aparato judicial, el involucramiento activo de los magistrados constituye una condición indispensable para el desarrollo y continuidad de cualquier reforma judicial.

Consideramos que la participación de los grupos políticos y del sector judicial, tienen una decisiva incidencia en la marcha y destino de la reforma judicial. De un lado, se requiere consolidar la autonomía e independencia política del órgano judicial, aspecto esencial para su fortalecimiento institucional como poder del Estado. Y ello, necesariamente, se define con respecto a los órganos políticos, es decir, los poderes Ejecutivo y Legislativo. No queremos decir que la reforma judicial se debe realizar “contra” el gobierno o el parlamento, pero sí que su finalidad tiene que ser instaurar un equilibrio de poderes que afiance el rol autónomo del sistema judicial. Y ello sólo será posible con el esfuerzo del propio Poder Judicial, ya que difícilmente los órganos políticos renuncian espontáneamente a ejercer alguna forma de control o injerencia en este campo.

De otro lado, la realización y desarrollo de la reforma judicial requiere normalmente de la aprobación de nuevas leyes que la viabilicen, así como del soporte de recursos económicos estatales que garanticen su continuidad. Ello hace necesario el concurso y colaboración de los poderes Legislativo y Ejecutivo, quienes previamente tienen que asumir el compromiso político de aportar a este proceso, tornarlo en auténtico objetivo estratégico del Estado contar con un Poder Judicial, autónomo, independiente, eficiente y legitimado. Si bien el apoyo de la cooperación internacional ha resultado hasta hoy fundamental para impulsar la reforma judicial, así como para darle al proceso menor dependencia frente al poder político de turno, la voluntad de este último tiene marcada incidencia en su realización y rumbo final.

La experiencia indica pues que sólo el establecimiento de un acuerdo político nacional, que comprometa a los representantes de los órganos políticos y judiciales, puede dar a la reforma judi-

cial el carácter de una decisión política de Estado, indispensable para darle coherencia, continuidad y sostenibilidad más allá del gobierno o actores de turno. Un ejemplo muy positivo en esta dirección lo constituye el caso de Bolivia, donde si bien la reforma judicial se gestó con las reformas constitucionales de 1994 y el impulso iniciado en la gestión del ministro de Justicia René Blattmann, el proceso ha mantenido relativa continuidad en los años siguientes (a pesar de variaciones en su énfasis) no obstante el cambio de gobierno y de autoridades producidos.

Otra constatación importante, es la insuficiencia de las propuestas que circunscriben la reforma judicial a la modernización del aparato judicial. Es probable que estos enfoques “modernizadores”, producto muchas veces de la transposición de esquemas que privilegian la dimensión económica y tecnológica o la eficiencia en la gestión institucional, hayan “pecado” más por cierto “simplismo reduccionista” del problema o por desconocimiento de la realidad del medio y la mentalidad judicial. La relativa novedad del tema para algunas agencias de cooperación internacional, así como el “apuro” con que debieron involucrarse en esta materia, originó un cierto costo de aprendizaje que hoy, afortunadamente, parece superado.

La reforma judicial requiere, entonces, de un enfoque integral y del acuerdo político nacional que la sustente. La incorporación de nuevos sistemas de organización, gestión administrativa y económica, y la inversión de tecnología e infraestructura en la prestación del servicio de justicia; constituyen aspectos a satisfacer para superar la precariedad técnica y material, y la ineficiencia, que han caracterizado al sistema judicial en la mayoría de países de la región. Pero también se requiere adoptar sistemas de selección, nombramiento y promoción de magistrados que ins-

tauren una auténtica carrera judicial, eleven la capacitación de los magistrados y fortalezcan la independencia institucional del Poder Judicial. Asimismo, que las reformas procesales plasmadas en códigos modernos, sean asumidas e implementadas por las autoridades involucradas con convicción e identificación, para alcanzar los objetivos perseguidos con su establecimiento.

El destino de la reforma judicial debe conducir no sólo a un nuevo Poder Judicial, sino también a contar con un magistrado diferente. Éste debe asumir un claro compromiso con su adecuada capacitación y especialización profesional, pero sobre todo una decidida identificación con los principios democráticos y constitucionales que sustentan el Estado de Derecho y la defensa de los derechos humanos. La indispensable imparcialidad del juzgador, no puede suponer neutralidad frente a dichos principios y valores democráticos, como tampoco estar desvinculada de una conducta ética y moral acorde con la alta responsabilidad de administrar justicia.

Desde hace casi dos décadas, nuestra región andina y el continente latinoamericano son escenarios de ambiciosos procesos de reforma judicial, en los que se han invertido no sólo importantes recursos económicos de la cooperación internacional, sino también las esperanzas y aspiraciones de nuestros pueblos. Por encima de diferencias y matices, muchos “modelos” y medidas comunes se han ensayado en nuestros países, con distintos grados de éxito o fracaso, pero con un enriquecimiento derivado de su aplicación en la realidad que amerita y exige el estudio, la reflexión y asimilación de esta experiencia.

Conocer qué se ha hecho en el marco de la reforma judicial en los distintos países de la región andina, analizar sus resulta-

dos para saber en qué lugar y situación nos encontramos, se impone como una necesidad indispensable. Sólo a partir de ello se estará en mejor capacidad para formular algunas propuestas de solución, en materia de política judicial y reformas legislativas, frente a los principales problemas o entrapamientos existentes. Evaluar el camino recorrido, apreciar los aciertos y errores, pero -sobre todo- aprender y asimilar las lecciones de las experiencias de los países de la región, creemos que es la mejor forma de avanzar en una reforma judicial auténtica, consistente y sostenible.

Capítulo I

El gobierno y la administración del sistema judicial

Una de las críticas más severas formuladas frecuentemente al Poder Judicial en la mayoría de países de la región andina, es su falta de autonomía orgánica y de independencia política frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Ello conduce necesariamente a plantearse en qué medida existe un efectivo autogobierno del órgano jurisdiccional. Pero también se ha objetado al sector judicial su incapacidad para adoptar sistemas eficientes y modernos de gestión institucional, lo que ha traído como consecuencia la necesidad de emprender reformas en sus aspectos de organización y administración.

Todo ello ha puesto sobre el tapete, como uno de los aspectos cruciales de la agenda política y de las reformas judiciales en la región, la búsqueda de soluciones que contribuyan a lograr un gobierno más autónomo y una gestión más eficiente del sistema judicial. Más precisamente, esta cuestión ha llevado a la discusión acerca de qué órgano debe ejercer las funciones de gobierno y de administración de esta rama o sector del Estado; asimismo, si dicho órgano debe ubicarse dentro o fuera del aparato jurisdiccional, subordinado o no a la Corte Suprema.

Tradicionalmente, el gobierno y la administración del Poder Judicial han estado encomendados a la Corte Suprema; sin embargo, esta situación ha merecido cuestionamientos y modificaciones en muchos países de latinoamérica y la región andina, especialmente como respuesta a las deficiencias constatadas. De un lado, se sostiene -no sin razón- que las labores de gestión económica, financiera, administrativa y organizativa requeridas para el funcionamiento del sistema judicial, son ajenas a la naturaleza y habilidades propias de la función jurisdiccional, que corresponde desarrollar a jueces y magistrados; en consecuencia, se propugna que aquellas tareas de gestión y administración “se separen” del quehacer jurisdiccional; incluso, que preferentemente sean ejercidas por personal técnico y no por magistrados.

De otro lado, el Poder Judicial ha cambiado su estructura y composición tradicional. En efecto, durante mucho tiempo se identificó como Poder Judicial a lo que actualmente podríamos denominar el Fuero Común o los Tribunales Ordinarios. Esta situación ha sido recientemente modificada, normalmente a través de reformas constitucionales, creándose otros órganos que también comparten tareas específicas propias de la función jurisdiccional o que participan de funciones vinculadas al sistema de administración de justicia, tales como los Tribunales Constitucionales, el Ministerio Público, los Consejos de la Judicatura, etc. Ejemplos de ello serían la noción de “Rama Judicial” plasmada en Colombia, la nueva composición del Poder Judicial de Bolivia (que incluye a la Corte Suprema y tribunales judiciales, al Tribunal Constitucional y al Consejo de la Judicatura) o la idea de un “Sistema Judicial”, manejada durante la reforma judicial peruana, que postulaba la creación de un Consejo de Coordinación Judicial que articulara al Poder Judicial, el Ministerio

Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura y otros órganos.

Estos factores han determinado que en la región andina, desde hace algunos años, las diversas acciones de reforma judicial hayan llevado a que las Cortes Supremas dejen de ejercer directamente las funciones de gestión y administración del Poder Judicial, dándose incluso casos donde han perdido el gobierno del sector, tarea que ha pasado a ser desempeñada por otro órgano. Las opciones seguidas, sin embargo, no han sido similares en los distintos países de la región; ello, en buena medida, ha estado influenciado por la tradición y experiencias jurídico-políticas de los distintos países, que han ejercido significativa incidencia en la “solución” adoptada en cada caso, pudiéndose distinguir dos alternativas principales:

- La creación de un órgano especial, al interior del propio Poder Judicial, sea dependiente de la Corte Suprema, como es el caso de la Corporación Administrativa del Poder Judicial en Chile; o conformado por magistrados de la Corte Suprema y otras instancias, con la participación de algunas personas que no pertenecen al Poder Judicial, como es el caso del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial en el Perú, reemplazado durante la “reforma” por una Comisión Ejecutiva. Conviene destacar que tanto en Chile como en el Perú, se sigue denominando y circunscribiendo al Poder Judicial a la justicia ordinaria.
- La creación de un órgano especializado, autónomo y externo a la Corte Suprema y al Poder Judicial tradicional, denominado Consejo de la Judicatura o de la Magistratura. Este ha sido el camino seguido en Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador; asumiendo este órgano, entre otras, las funciones

de gobierno y administración del sistema judicial. La reciente Constitución de Venezuela, no obstante, ha suprimido el Consejo de la Judicatura -ante las severas críticas a su gestión- reasumiendo las funciones de gobierno y administración el propio Tribunal Supremo.

A continuación analizaremos, brevemente, las modalidades de gobierno y administración del Poder Judicial asumidas en cada país de la región andina, así como sus principales características y resultados.

BOLIVIA

La reforma constitucional de 1994 y el Consejo de la Judicatura

En Bolivia, el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial es el Consejo de la Judicatura. Fue introducido con la reforma constitucional de 1994, como entidad integrante del Poder Judicial¹ dotada de autonomía administrativa y funcional. Se encuentra regulado en los artículos 122° y 123° de la Constitución, en la Ley N° 1817 (del 22 de diciembre de 1997) y tiene su sede en la ciudad de Sucre.

El Consejo de la Judicatura está presidido por el Presidente de la Corte Suprema y lo integran cuatro Consejeros designados por el Congreso Nacional, con el voto de dos tercios de sus miem-

1 El Poder Judicial en Bolivia, tras la reforma constitucional, está integrado por la Corte Suprema (con las cortes, tribunales y juzgados respectivos), el Tribunal Constitucional y el propio Consejo de la Judicatura.

bro presentes. Para ser Consejero de la Judicatura se requiere ser boliviano por nacimiento y abogado, con diez años de ejercicio idóneo de la profesión o de la cátedra universitaria; su mandato tiene una duración de diez años, no siendo reelegibles sino después de transcurrido un tiempo igual al que ejercieron el cargo. De acuerdo a su ley orgánica, las decisiones del Consejo de la Judicatura se adoptan por mayoría de votos del plenario, pero el Presidente sólo vota en casos de empate para efectos de dirimir.

Según afirman diversos autores:

los objetivos de la creación del Consejo de la Judicatura como un órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, son lograr una real y verdadera independencia de éste, así como su modernización; devolver la credibilidad del Poder Judicial ante la ciudadanía, y conseguir una correcta, oportuna y buena administración de justicia, evitando retardaciones, en base a una adecuada selección de los administradores de justicia².

La función administrativa del Consejo de la Judicatura, según señala José Antonio Rivera:

debe ser entendida en sentido de que el Consejo de la Judicatura se encarga de la administración de los recursos humanos, físicos y económico-financieros del órgano judicial, estableciendo sistemas de selección, incorporación, evaluación, permanencia, capacitación y formación del personal; de elaboración y gestión presupuestaria, y de control de activos.

2 JOST, Stefan; RIVERA, José Antonio; MOLINA, Gonzalo; CAJÍAS, Huáscar: *La Constitución Política del Estado: Comentario crítico*, Fund. Konrad Adenauer. La Paz, Bolivia (1998), pág. 256.

Con respecto a la función disciplinaria que ejerce el Consejo de la Judicatura sobre los vocales, jueces y personal auxiliar y administrativo, el mismo autor precisa que ésta no se extiende sobre los Ministros de la Corte Suprema³. En cuanto a las principales atribuciones administrativas del Consejo de la Judicatura, cabe mencionar las siguientes:

En materia de políticas de desarrollo y planificación:

- Formular y ejecutar la política de desarrollo y planificación del Poder Judicial.
- Planificar, organizar, dirigir y controlar el cumplimiento de los objetivos, planes, políticas y programas administrativos del Poder Judicial.
- Crear, trasladar y suprimir juzgados, notarías, registros de derechos reales y otros órganos administrativos en coordinación con la Corte Suprema, según las necesidades del servicio.
- Elaborar y actualizar las estadísticas de la actividad judicial.

En materia económica y financiera:

- Elaborar el presupuesto anual del Poder Judicial, de acuerdo a los requerimientos de los órganos que lo integran.
- Ejecutar el presupuesto, administrar los recursos económicos y financieros del Poder Judicial, autorizar convenios y contratos de obra y servicios para satisfacer los requerimientos de infraestructura, mobiliario, bienes y servicios.

³ Cf. RIVERA, José Antonio: *Reformas constitucionales: avances, debilidades y temas pendientes*. Ed. Kipus, Cochabamba, Bolivia (feb. 1999), págs. 153 y 156, respectivamente.

- Gestionar y ejecutar convenios internacionales.
- Proponer al Senado las tasas para la prestación de servicios registrales, notariales y derechos judiciales.

El proceso del gobierno y la administración del Poder Judicial en Bolivia

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, que introdujo el Consejo de la Judicatura, la Corte Suprema era la máxima instancia que ejercía el gobierno, la administración y la conducción económica del Poder Judicial; su Presidente y la Sala Plena, cumplían funciones centrales en estos campos, las que eran ejercidas en su ámbito correspondiente por las Cortes Superiores de cada Distrito Judicial. A su vez, la Ley de Organización Judicial establecía en su Art. 40° que:

los recursos económico-financieros del Poder Judicial serán administrados por la Sala Plena mediante el Consejo de Administración, cuyo Presidente será el de la Corte Suprema de Justicia y estará constituido por tres de sus ministros designados anualmente.

Actualmente, las principales funciones de gobierno y administración del Poder Judicial son ejercidas por el Consejo de la Judicatura. El artículo 116° de la Constitución, en su numeral VIII, dispone que:

El Poder Judicial tiene autonomía económica y administrativa. El Presupuesto General de la Nación asignará una partida anual, centralizada en el Tesoro Judicial, que depende del Consejo de la Judicatura. El Poder Judicial no está facultado para crear ni establecer tasas ni derechos judiciales.

Respecto de la materia económica y financiera, el Consejo de la Judicatura elabora el Presupuesto Anual del Poder Judicial, con base a los requerimientos que le formulan cada uno de los órganos que lo integran. Tiene a su cargo la ejecución de dicho presupuesto, así como la administración de los recursos económicos y financieros del Poder Judicial, sus bienes y servicios, celebrando los convenios y contratos de obra o de servicios necesarios para atender las necesidades del Sector Judicial. También le corresponde proveer la construcción, mantenimiento, adecuación y equipamiento de la infraestructura física para locales de los juzgados y tribunales; dotarlos de mobiliario, recursos informáticos y materiales.

La Gerencia General es el órgano ejecutivo y operativo del Consejo de la Judicatura; ejerce funciones de dirección, gestión y de coordinación con los demás órganos dependientes de la institución. La conduce el Gerente General, designado por mayoría absoluta de los votos de los miembros del Plenario del Consejo de la Judicatura, debiendo ser un profesional con título académico en materia afín a la función. Existen también las Gerencias Administrativa y Financiera, de Servicios Judiciales y de Recursos Humanos, que cumplen funciones especializadas en sus campos respectivos.

El Consejo de la Judicatura presenta a la Cámara de Senadores propuestas para la creación de tasas judiciales, de derechos registrales y de servicios notariales, los que sólo podrán ser aplicados una vez aprobados por el Senado. El Presupuesto del Poder Judicial está compuesto tanto por los recursos que le asigna el Tesoro General de la Nación, de conformidad con la Constitución, como por sus recursos propios, que provienen de las multas (impuestas a las partes o a los jueces y funcionarios), las

costas judiciales, los recursos provenientes de la enajenación de sus bienes (previa aprobación del Congreso), las donaciones, los valores judiciales, los aranceles notariales y de los Registros de Derechos Reales.

Un tema que ha venido siendo fuente de reclamos, por parte del personal judicial, ha sido el de las remuneraciones. Recientemente el Consejo de la Judicatura, anunció el logro de un incremento del 20% de los sueldos del personal jurisdiccional, de funcionarios y auxiliar del Poder Judicial (Corte Suprema, Jurisdicción Ordinaria, Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura y Tribunal Nacional Agrario). Se ha señalado que tal aumento será posible utilizando fondos del Banco Mundial, en su *Programa de Servicio Civil*, asumiendo el Tesoro General de la Nación la obligación de hacerse cargo de dicho monto adicional luego de quince años.

Una controversia reciente se ha suscitado respecto a la elaboración del Presupuesto del Poder Judicial, tarea que corresponde al Consejo de la Judicatura en base a las propuestas de los órganos que integran el Sector Judicial. Ha sucedido que los presupuestos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Nacional Agrario, que reclaman su autonomía en este campo, fueron directamente coordinados y aprobados ante el Ejecutivo y el Congreso, obviando la intervención del Consejo de la Judicatura en este campo, lo que ha generado malestar y cuestionamiento en este órgano.

CHILE

La Corporación Administrativa del Poder Judicial

En Chile, la administración del Poder Judicial está encomendada a un órgano especial, aunque dependiente de la Corte Suprema, denominado Corporación Administrativa del Poder Judicial, creado mediante la Ley N° 18969, del 10 de marzo de 1990. Tiene personalidad jurídica y está dirigido por un Consejo Superior conformado por el Presidente y cuatro ministros de la Corte. Se rige por las disposiciones pertinentes del Código Orgánico de Tribunales, por los autos acordados que al efecto dicte la Corte Suprema y por las normas sobre administración financiera del Estado.

La ley encarga a la Corporación Administrativa del Poder Judicial la administración de los recursos financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento del Poder Judicial. En esa línea, le corresponde elaborar y ejecutar el presupuesto anual, administrar, adquirir y mantener los bienes muebles e inmuebles destinados al funcionamiento de los tribunales, implementar los programas de modernización y ampliación de la infraestructura disponible, así como el equipamiento informático de los despachos judiciales.

La labor de la Corporación Administrativa del Poder Judicial ha sido objeto de críticas recientes que señalan que la crisis financiera que afectó al Poder Judicial a principios de 1999, así como el retraso en el cumplimiento del cronograma de la reforma procesal penal, se deben, en gran medida, a deficiencias en la gestión de la mencionada Corporación.

El presupuesto del Poder Judicial en Chile

El presupuesto judicial en Chile lo elabora la Corte Suprema, a través de la Corporación Administrativa del Poder Judicial. No se presenta directamente al Congreso sino al Ejecutivo (Ministerio de Hacienda) el que además de poder introducirle enmiendas, determina la forma en que debe ser ejecutado, lo que no guarda coherencia con una gestión autónoma de este Poder del Estado. A diferencia de otros países de la región, el Poder Judicial chileno no tiene asignado un porcentaje fijo del presupuesto público nacional.

El presupuesto judicial chileno se conforma, casi exclusivamente, con recursos provenientes del fisco, ya que los servicios judiciales son gratuitos, salvo ciertos servicios como las notificaciones y pericias que no representan ingresos para el sistema, pues han de pagarse directamente a los funcionarios que los brindan. Las únicas excepciones a la gratuidad se presentan en los procedimientos civiles, en limitados casos, por ejemplo, para recusar a un juez o abogado integrante de un tribunal colegiado.

Las cifras disponibles para el período 1990-1994 muestran que el aporte de recursos propios (tasas, multas y otros) no llegó al 1%. Por otro lado, los fondos provenientes de la cooperación internacional no son relevantes y se concentran, básicamente, en actividades de capacitación. El Gasto Judicial Ejecutado (GJE) en Chile ha tenido un notable incremento. Entre 1977 y 1997 creció 365%, frente a un crecimiento de 208% del Producto Bruto Interno y un 99% del Presupuesto Público Neto. Durante los gobiernos democráticos el GJE siguió un notorio crecimiento; así, el presupuesto de 1997 casi triplicó el de 1990. El sostenido incremento de los recursos que el Estado ha venido asignando al

Poder Judicial en las últimas décadas constituye un indicador de la importancia que se le asigna a los servicios que presta y a las reformas en trámite.

Aun cuando resulta difícil comparar los presupuestos judiciales de distintos países por la diversidad de rubros que los componen⁴, en términos comparativos el presupuesto judicial chileno es uno de los más bajos de latinoamérica: 0.83%, del presupuesto nacional (1997) frente al 5.5% de Costa Rica, 3% de Bolivia, o 2% del Ecuador⁵. Cabe precisar, sin embargo, que en 1977 representaba sólo el 0.36% del presupuesto nacional, por lo que también desde este punto de vista se ha producido una mejora.

En cuanto a la composición del gasto judicial, la partida que más destaca es la de Remuneraciones, que alcanzó una participación promedio de 79% en el período 1977-1997. Es posible que este porcentaje se haya incrementado en los últimos años, si consideramos que a partir de 1997 se viene aplicando un Plan que considera aumentos de remuneraciones que -por primera vez- se vinculan con indicadores de gestión, pues se conceden al 66% del personal con mejor desempeño.

Dicho Plan contempla también un reajuste general de remuneraciones del 14% en el caso de los Escalafones Superiores y de Asistentes Sociales y del 15% para el Escalafón de Empleados,

4 En el caso de Chile el presupuesto judicial incluye los recursos destinados a la Academia Judicial. En otros casos, como en Costa Rica, incluye además de los tribunales, el Ministerio Público, la asistencia jurídica gratuita, el Ministerio Público y la policía.

5 *Gasto en Justicia*, Informes de Investigación, Centro de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, número 3, año 1, pág. 12, 28, julio 1999.

además de una asignación de responsabilidad superior para los jueces. El incremento en este rubro se deriva también de la creación de nuevos juzgados, proceso que tendrá su punto más alto cuando entren en funcionamiento los juzgados de control de la instrucción y los tribunales orales que tendrán a su cargo el nuevo sistema de enjuiciamiento criminal.

Por otro lado, los recursos destinados a inversiones en ese mismo período son extraordinariamente escasos. El promedio asciende a 1.7%, con un mínimo de 0.01% en 1991 y un máximo de 13.8% en 1996. Sin embargo, el crecimiento de este rubro se ha acentuado notablemente con la reforma procesal penal, cuya implementación exige tanto la ampliación y modernización de la infraestructura física disponible, como el desarrollo y aplicación de sistemas informáticos de apoyo a la gestión judicial. Muestra de ello es que el monto destinado a inversiones para implementar la reforma procesal penal constituye el 68.12% del presupuesto total.

Un aspecto interesante en el ámbito presupuestal, es que el Poder Judicial suele ejecutar casi el 100% de su presupuesto anual. Incluso durante todo el período comprendido entre 1987 y 1995, ejecutó más de lo presupuestado, lo que indicaría una adecuada capacidad de gestión. Sin embargo, durante 1999 el Poder Judicial enfrentó una seria crisis financiera. Desde inicios del año el déficit presupuestal (12.30% en materia de remuneraciones) comenzó a afectar el desempeño de los jueces y personal administrativo. Las dificultades parecen haberse originado en deficiencias en la gestión del órgano administrativo y aunque el déficit ha sido superado, el retardo en la ejecución de algunas medidas puede afectar el cumplimiento del cronograma de la reforma procesal penal. No obstante, durante el 2000 se ha continuado

con el impulso de la reforma procesal penal asignándose importantes recursos para la creación de los juzgados de control de la instrucción, los tribunales orales y demás aspectos de la reforma.

COLOMBIA

La Constitución de 1991 y la creación del Consejo Superior de la Judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura fue introducido con la Constitución colombiana de 1991, en sus artículos 254° a 257°, como órgano integrante de la Rama Judicial encargado de ejercer la administración y la función disciplinaria en ésta. Su organización y funciones han sido objeto de desarrollo en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley N° 270 de 1996.

Cabe recordar, conforme señala Diego URIBE, que la creación del Consejo Superior de la Judicatura se había intentado anteriormente, como parte de las reformas constitucionales propuestas en 1979 por el Presidente Turbay. Se le definía como:

“órgano supremo de la moralidad judicial, encargado de garantizar el anhelo nacional que reclama la más alta probidad en el desempeño de la magistratura, y el más absoluto decoro en el ejercicio de la profesión de abogado. Además de esta función principalísima, y concomitante con ella, el Consejo tendrá la de administrar la carrera judicial, e instaurar un sistema de mérito y la idoneidad para el ingreso y acceso a ella”⁶.

6 URIBE VARGAS, Diego: *La Constitución de 1991 y el ideario Liberal*. Universidad Nacional de Colombia; Bogotá, Colombia (1992), pág. 203.

Finalmente, no obstante la aprobación de este acto legislativo por el Congreso y el Gobierno, fue declarado inexecutable por la Corte Suprema, en sentencia de Sala Plena del 3 de noviembre de 1981, por lo que no alcanzó vigencia.

La Constitución de 1991 recogió esencialmente esa propuesta, introduciendo como única novedad relevante el establecer la división del Consejo en dos salas: una Sala Administrativa, integrada por 6 magistrados (elegidos para un período de 8 años, 2 de ellos designados por la Corte Suprema, 1 por la Corte Constitucional y 3 por el Consejo de Estado; y una Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por 7 magistrados con un mandato de 8 años, todos ellos elegidos por el Congreso de ternas enviadas por el Gobierno. La Constitución contempla la posibilidad de que existan Consejos Seccionales de la Judicatura, integrados conforme señale la ley.

Sostiene Carlos SÁCHICA que la instauración del Consejo Superior de la Judicatura ha respondido a la intención de:

dotar a la Rama Judicial de un organismo, integrado a su estructura, que le permita ejercer, de un lado, sus poderes administrativos, su autonomía presupuestaria y de dirección de la carrera especial de sus funcionarios; y de otro, cumplir las funciones disciplinarias al interior de aquella y sobre quienes cumplen profesionalmente la función de abogados⁷.

Para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere:

7 SÁCHICA, Luis Carlos: *Nuevo constitucionalismo colombiano*. Edit. Temis, Bogotá, Colombia; (décima edición, 1992), págs. 321-322.

“ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta y cinco años, tener título de abogado y haber ejercido la profesión por diez años con buen crédito. Los miembros del Consejo no podrán ser escogidos entre los magistrados de las mismas corporaciones postulantes” (Art. 255°).

Dentro de las atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura, se encuentran las referidas a la administración de la carrera judicial, la propuesta de listas de candidatos a magistrados y funcionarios judiciales, ejercer la función disciplinaria, así como la administración y gobierno de la rama Judicial. En este último aspecto, se le encomienda controlar el rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales; elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, remitirlo al Gobierno, y ejecutarlo de acuerdo a lo aprobado por el Congreso; y dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las distintas jurisdicciones.

El Consejo Superior de la Judicatura se deberá reunir en sesión plenaria de ambas Salas para cumplir las funciones siguientes:

- Adoptar el informe anual, que será presentado al Congreso, acerca de la situación de la administración de justicia.
- Adoptar, previa participación de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial y presentarlo al Gobierno para su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Dictar los reglamentos para el funcionamiento eficaz de la administración de justicia y el reglamento del propio Consejo Superior de la Judicatura.
- Adoptar y proponer proyectos de ley relativos a la adminis-

tración de justicia y a la reforma de los códigos sustantivos y procesales.

- Elegir al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, quien representará a la institución ante las autoridades del Estado y los particulares.
- Determinar la división del territorio para efectos judiciales y la ubicación de los despachos.
- Crear, fusionar, suprimir o trasladar cargos judiciales, dentro de los marcos presupuestales.

El proceso del gobierno y la administración del Poder Judicial en Colombia

La reforma constitucional de 1991 introdujo el Consejo Superior de la Judicatura, que se erigió en uno de los nuevos y más importantes instrumentos orgánicos de gobierno y administración del Estado, específicamente previsto para garantizar el autogobierno de la Rama Judicial del poder público. Se cumplió así la intención de crear un órgano que cumpliera las funciones de gobierno y gestión en el conjunto del sistema judicial. Según coinciden diversos analistas, en su breve desarrollo y con su reciente vigencia práctica, se puede afirmar que en Colombia se ha producido un profundo cambio que sentó las bases para asegurar la modernización de la administración de justicia.

Su antecedente fue el Consejo Superior de la Administración de Justicia, integrado por miembros de la judicatura, que había entrado en funcionamiento con el apoyo de la Dirección Nacional de Carrera Judicial del Ministerio de Justicia. Dicho órgano fue ampliando sus funciones hasta adquirir, con la Ley 38 de 1989, la atribución de ejecutar el presupuesto de funcionamiento de la Rama Judicial, excepto en cuanto a los recursos de inver-

sión que continuaron a cargo del Ministerio de Justicia, a través de un establecimiento público llamado Fondo Rotatorio.

No obstante, la persistencia de la crisis en la administración de justicia consolidó la idea de independizar al Poder Judicial de la tutela del Gobierno y del Legislativo, mediante la atribución de funciones administrativas de la mayor trascendencia al Consejo Superior de la Judicatura. A través de él se buscaba racionalizar la cooptación en las altas cortes, para garantizar la transparencia y objetividad de la selección de las magistraturas y las judicaturas; dar participación a la rama judicial en el proceso nacional de desarrollo; efectuar la división territorial del país con una capacidad normativa supletoria y complementaria de la función legislativa del Congreso, con la facultad de ejercer el control de rendimiento de todas las oficinas judiciales.

Después de ocho años de existencia del Consejo Superior de la Judicatura, como organismo constitucional autónomo electo por las altas corporaciones de justicia y encargado de las principales funciones administrativas de la Rama Judicial, y con la expedición de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia hace cuatro años, es posible afirmar que la Rama Judicial en Colombia está mejor capacitada para cumplir sus funciones con autonomía y eficiencia. La Constitución de 1991 redimensionó y fortaleció el aparato judicial, otorgándole a un cuerpo colegiado autonomía para administrar sus propios recursos.

A pesar del importante avance que ello significa, persisten aún problemas que se han tornado endémicos, tales como el atraso y la congestión de los despachos judiciales, cuyo remedio debe buscarse no sólo en las políticas propias de la autonomía judicial, sino en diversos factores externos, principalmente en el fac-

tor humano, y en el conflicto social y económico. Para intentar afrontar este problema, el Consejo Superior de la Judicatura ha establecido el *Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial 1999-2002*, para lo cual se traza como meta reducir los problemas de congestión, atraso e impunidad en los despachos judiciales del país, a través de los criterios siguientes:

- Simplificación de los procedimientos judiciales.
- Fortalecer la oralidad.
- Proponer nuevas alternativas de solución de conflictos.
- Propender al respeto de los derechos humanos.
- Procurar la eficiencia procedimental, sustancial y económica.
- Desarrollar el talento humano de la Rama Judicial, como propone la escuela judicial “Rodrigo Lara Bonilla” mediante una triada conformada por la academia, la jurisprudencia y la práctica judicial.

El propósito del Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, en el que reposan en gran parte los alicientes del objetivo de autonomía y eficiencia del sistema judicial colombiano, es garantizar el acceso real a la administración de justicia, para lo cual tiene como meta superar los principales escollos producto, entre otros aspectos, de la cultura de la “judicialización” de los conflictos, la gran cantidad de denuncias y la lenta respuesta de los aparatos de justicia del Estado, que inducen una baja credibilidad en los mismos y el sistema judicial.

Además de los despachos creados por efecto de la Ley 270 de 1996, que se traducen en aproximadamente 1,422 cargos adicionales entre funcionarios y empleados, y la Ley 446 de 1998, que crea cerca de 830 nuevos cargos, la Rama Judicial tiene desequilibrios entre la oferta y la demanda del servicio de justicia, lo

que lleva a trabajar con dos escenarios: uno, construir sobre la base del crecimiento del aparato estatal de justicia; y dos, incluir mayor tecnología y medidas adicionales de descongestión. Así, las prioridades del Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, son:

- El funcionamiento eficaz y equitativo del aparato estatal de justicia y del sistema judicial.
- La eliminación del atraso y la congestión de los despachos judiciales.
- La formación, capacitación y adiestramiento de funcionarios y empleados de la Rama Judicial.
- La inversión para la modernización de las estructuras físicas y su dotación.
- El acceso de la sociedad a los aparatos de justicia y el sistema judicial.
- El desarrollo de los nuevos instrumentos procesales para una tutela judicial efectiva de los nuevos derechos e intereses jurídicos, especialmente de los de consagración y reconocimiento constitucional.

En este sentido, los objetivos específicos del Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, son:

- Reducir los tiempos de respuesta a los conflictos que presentan los ciudadanos, ante los aparatos y el sistema judicial para cumplir con una pronta y eficiente administración de justicia, mediante el desarrollo e implementación de mecanismos de simplificación de los procedimientos judiciales de manera tal que se haga más ágil el proceso.
- Adecuar y mejorar la infraestructura de apoyo a los aparatos de justicia, optimizando los recursos de manera que se pueda

incrementar la capacidad de respuesta y la productividad de la administración de justicia.

- Mejorar la calidad de las providencias que expiden los funcionarios, mediante la simplificación de los procedimientos judiciales y la optimización de los recursos disponibles en los despachos judiciales, y hacer efectivas las decisiones de los jueces de la República.

Para alcanzar estos objetivos, el Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial 1999 - 2002, ha establecido cuatro estrategias:

- *Estrategia N° 1:* Modernización de la gestión pública judicial, a través de la inversión en infraestructura física y medios tecnológicos, lo que tiene como finalidad responder a las nuevas propuestas de organización judicial de los despachos judiciales y de administración. Como metas se tienen las siguientes:

- Dotar y actualizar a todos los despachos judiciales y de administración de la Rama Judicial de los equipos de cómputo y sus respectivas aplicaciones, y a los despachos de las principales cabeceras del distrito judicial de sistemas de información y de comunicación electrónicos, con el fin de fijar las directrices en materia de desarrollo informático.
- Construir, adecuar y optimizar las edificaciones donde vayan a operar u operen dichos despachos y que defina como prioritarios la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con las demandas de justicia.

- *Estrategia N° 2:* Actualización del sistema judicial mediante propuestas legislativas y desarrollos normativos que permitan simplificar los procedimientos judiciales, para asegurar el

acceso real de los ciudadanos a la administración de justicia. Como metas se tienen las siguientes:

- Liderar, a nivel interinstitucional e interdisciplinario, el desarrollo de investigaciones básicas aplicadas que apunten a resolver los problemas relacionados con congestión, atraso, impunidad, eficiencia, productividad y calidad en la administración de justicia, para asegurar el acceso real de la sociedad a los aparatos y al sistema judicial.
- Mejorar el proceso de normativización de materias que atañen a la judicatura y que garanticen coherencia y viabilidad de la política judicial.
- Ampliación de la oferta disponible de mecanismos alternativos y comunitarios de resolución de conflictos.
- Ampliar la oferta de los servicios de la administración de justicia con los mecanismos constitucionales de protección de los nuevos derechos e intereses jurídicos, y de las nuevas acciones, procedimientos y recursos para la tutela judicial efectiva.

- *Estrategia N° 3*: Fortalecimiento de los procesos de gestión y planificación en los despachos judiciales y de administración, a través de la implementación de modelos administrativos que faciliten la organización interna correspondiente al funcionamiento eficaz y equitativo del aparato estatal de justicia. Como metas se tienen las siguientes:

- Desarrollar elementos que permitan profundizar en los procesos de descentralización, control y evaluación de la gestión pública judicial.
- Fortalecer la autonomía de los despachos judiciales y de administración, mediante la apropiada redistribución de

funciones, de manera tal que se pueda aprovechar la cercanía entre los prestadores del servicio de justicia y de administración y los usuarios.

- Mejorar la capacidad de gobierno y la gestión de la rama judicial en aspectos claves de la organización judicial.

- *Estrategia N° 4*: Ampliación de la cobertura de los aparatos de justicia y de administración de la Rama Judicial, adecuando y actualizando los componentes del mapa judicial y administrativo que faciliten el acceso a los aparatos estatales de justicia. Como meta se tiene el fortalecer el proceso de desconcentración y división del territorio para efectos judiciales con el fin de ampliar la cobertura de todos los aparatos de justicia y de administración de la Rama judicial.

ECUADOR

El Consejo Nacional de la Judicatura del Ecuador

El Consejo Nacional de la Judicatura del Ecuador se encuentra regulado en una Ley Orgánica aprobada por el Congreso el 11 de marzo de 1998, que lo define como “*el órgano administrativo y disciplinario de la Función Judicial*”, dotado de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa y financiera.

El Consejo Nacional de la Judicatura está presidido por el Presidente de la Corte Suprema o por su delegado (quien podrá o no ser magistrado integrante de la Corte) y compuesto por otros siete vocales designados por el Pleno de la Corte Suprema. Tres de ellos son nombrados directamente por la Corte, mien-

tras que los cuatro restantes se designan de listas (de hasta cinco candidatos) propuestas por los ministros de tribunales distritales y cortes superiores, por la Federación Nacional de Asociaciones Judiciales, por los decanos de facultades de Derecho y escuelas politécnicas, y por los presidentes de los colegios de abogados, respectivamente.

Para ser vocal del Consejo Nacional de la Judicatura se requiere ser ecuatoriano por nacimiento y ciudadano en ejercicio, ser mayor de cuarenta años, tener el título de doctor en jurisprudencia y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado, la judicatura o la cátedra universitaria en disciplina jurídica por un mínimo de quince años. Se establece como órganos del Consejo Nacional de la Judicatura: el Pleno, el Presidente, las Comisiones Administrativa-Financiera (de tres miembros) y de Recursos Humanos (de cuatro miembros) así como el Director Ejecutivo. El Pleno establecerá delegaciones en todos los distritos judiciales.

Dentro de las principales atribuciones del Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, cabe mencionar:

- Designar y remover al Director Ejecutivo del Consejo Nacional de la Judicatura.
- Dictar su propio reglamento, los reglamentos orgánicos funcionales de los tribunales y juzgados, y el de la carrera judicial.
- Aprobar el proyecto de presupuesto ordinario de la función judicial y el presupuesto de inversiones; así como fijar y actualizar las tasas y derechos judiciales.
- Crear, modificar y suprimir tribunales, salas y juzgados; establecer y modificar su competencia en razón de territorio y materia.

- Declarar de utilidad pública, con fines de expropiación, inmuebles necesarios para el servicio de la función judicial.

Son funciones de la Comisión Administrativa-Financiera las siguientes:

- Planificar, organizar y controlar los recursos materiales y financieros de la Función Judicial.
- Elaborar y actualizar las propuestas de tasas, aranceles y derechos judiciales.
- Elaborar las propuestas de presupuesto ordinario y de presupuesto especial de inversiones de la Función Judicial.
- Elaborar las propuestas de reglamentos y manuales para la administración financiera.

Entre las principales funciones de la Comisión de Recursos Humanos, se encuentran:

- Planificar, organizar y controlar los recursos humanos de la Función Judicial.
- Organizar y administrar los concursos de méritos y oposición para la calificación de los candidatos idóneos para ser nombrados por la Corte Suprema y los tribunales distritales y superiores como ministros, vocales, jueces y funcionarios judiciales.
- Establecer y realizar un sistema permanente de evaluación de la actuación de los despachos, de los magistrados y funcionarios.
- Planificar el Sistema Nacional de Capacitación Judicial.
- Imponer las sanciones disciplinarias, en sus distintos grados, a ministros de cortes superiores y tribunales distritales, vocales, jueces y funcionarios judiciales. Sus resoluciones son apelables ante el Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura.

El proceso del gobierno y la administración del Poder Judicial en Ecuador

El Consejo Nacional de la Judicatura constitucionalmente es el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial⁸. A pesar de que su existencia estuvo constitucionalmente prevista desde 1992, la ley que regula su conformación y la forma de designación de sus integrantes no llegó a expedirse sino hasta 1998. Esta demora pone en evidencia lo complejo de la pugna de poder que supuso la existencia del Consejo Nacional de la Judicatura. Varios proyectos se presentaron, cada uno con su propia modalidad: designación del Congreso con participación de los tres órganos del Estado, o con intervención de organizaciones de la sociedad civil, exclusivamente; o designación directa hecha por la Corte Suprema.

Solamente después de que la mayoría legislativa quedó satisfecha con la composición de la actual Corte Suprema, se dio paso a la modalidad según la cual el Consejo Nacional de la Judicatura, presidido por el Presidente de la Corte Suprema, quedaría conformado por siete vocales designados por el pleno de dicha Corte, de la siguiente manera: tres escogidos discrecionalmente de fuera de su seno; uno, de una terna presentada por los magistrados de las cortes de apelación; otro, de una terna presentada por la Federación Nacional de Funcionarios Judiciales; el sexto, de una terna presentada por los decanos de las facultades de Derecho y el último de una terna presentada por los presidentes de los colegios de abogados.

8 Art. 206 de la Constitución.

A pesar del origen de su designación, el Consejo Nacional de la Judicatura entró en conflicto con la Corte Suprema inmediatamente después de su conformación. La definición de las atribuciones que debían transferirse al nuevo órgano y el alcance de éstas, fue el motivo de la disputa, formalmente alentada por la indefinición acerca de lo que habría de entenderse por *gobierno* de la Función Judicial. La Constitución, en efecto, atribuye al Consejo facultades que comprenden el *gobierno*, pero la ley orgánica limita considerablemente el alcance de tales atribuciones al reconocerle expresamente a la Corte Suprema la facultad para definir “*políticas generales de acción en materias administrativas, económicas, de recursos humanos y disciplinarias*”, quedando el Consejo Nacional de la Judicatura relegado a la condición de órgano ejecutor.

Las funciones del Consejo Nacional de la Judicatura comprenden los aspectos administrativo, disciplinario y financiero. En cuanto a las funciones en el ámbito administrativo, además de atender a las necesidades materiales que demanda la administración de justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura interviene en el proceso de selección del personal judicial y en la designación del personal administrativo para toda la Función. En lo disciplinario, debe realizar un sistema permanente de evaluación de la actuación de los despachos, de los magistrados y funcionarios; así como imponer las sanciones en sus distintos grados, a ministros de cortes superiores y tribunales distritales, vocales, jueces y funcionarios judiciales. En lo financiero, el Consejo Nacional de la Judicatura ha establecido, en acatamiento de la disposición constitucional, un sistema de tasas que contribuye al incremento de la Caja Judicial.

El presupuesto de la Función Judicial, que para 1990 alcanzaba apenas al 0,6% del presupuesto del gobierno central, hacia 1995 se había incrementado porcentualmente hasta representar el 1,6%. Se espera que con la aplicación de las tasas judiciales, establecidas por el Consejo Nacional de la Judicatura, la cifra se incremente, pero no existe todavía una liquidación anual que permita confirmar tal expectativa. Sin embargo, la descomposición del gasto no ha experimentado cambios significativos y, en el mismo lapso, aproximadamente el 92% del presupuesto judicial se destina a cubrir remuneraciones.

PERÚ

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial en el Perú

En el Perú, el tema del gobierno y la administración del Poder Judicial ha sido intensamente debatido desde los años 90, como el aspecto central de la reforma judicial, discutiendo sobre la mejor forma de tener una administración judicial eficiente y autónoma. En noviembre de 1992, tras el autogolpe del 5 de abril de 1992 realizado por el Presidente Fujimori, se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial, mediante el Decreto Ley N° 25869. Esta norma realiza cambios sustanciales a la Ley Orgánica anterior, estableciendo un nuevo Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, como instancia de gobierno y administración de dicho órgano.

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (que reemplazaba al anterior Consejo de Gobierno) quedaba conformado por el Presidente de la Corte Suprema, un Vocal Supremo designado en Sala Plena, el Vocal jefe de la Oficina de Control de la Magistra-

tura, un Vocal Superior elegido por los presidentes de las cortes superiores del país y una persona de reconocida experiencia en la gerencia pública o privada designada por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

Lo que resultaba novedoso en este esquema fue la obligación del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de designar a un Gerente General de la institución. Éste sería el encargado de la ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales de la misma. En este esquema, el encargado de aprobar el presupuesto del Poder Judicial era el Consejo Ejecutivo, a propuesta de la Gerencia General. Se mantiene la Sala Plena como máximo órgano deliberante pero, tomando en cuenta el fracaso de experiencias anteriores, se crea un Consejo Ejecutivo y una Gerencia General reforzada que busquen agilizar la toma de decisiones administrativas. Sin embargo, sigue siendo el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el encargado de ejecutar el presupuesto. Su principal virtud sería lograr romper la inoperancia de la Sala Plena en la toma de decisiones y separar cuestiones propiamente administrativas de las jurisdiccionales.

El proceso del gobierno y la administración del Poder Judicial en el Perú

En noviembre de 1995 se dio inicio a la denominada reforma del Poder Judicial; estaba prevista para una duración de un año, pero fue sucesivamente prorrogada, siendo en junio de 1996 extendida al conjunto del sistema judicial. Fue en este proceso que se estableció la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, mediante la Ley N° 26546, integrada por tres magistrados de la Corte Suprema y con un Secretario Ejecutivo, dejando en suspenso las funciones del Consejo Ejecutivo.

El Secretario Ejecutivo asumió el manejo presupuestal y administrativo; formalmente éste debía rendir cuentas a la Comisión Ejecutiva y estar subordinado a ella, pero realmente este control efectivo no se ha dado. Ante la opinión pública el verdadero administrador del Poder Judicial era el Secretario Ejecutivo. Posteriormente, por medio de la Ley N° 26695 de diciembre del 1996, este funcionario fue nombrado miembro de la Comisión Ejecutiva con derecho a voz y voto, acrecentando su poder en la institución.

Por medio de esta ley también se otorgó a la Comisión Ejecutiva la facultad de crear tribunales con el objetivo declarado de reducir la carga procesal. Esta norma permitía aumentar el número de magistrados provisionales en todos los niveles de la judicatura, lo que ha sido especialmente grave en la Corte Suprema donde los vocales provisionales han alcanzado un número incluso superior al de los titulares, incidiendo en las principales decisiones de dicho órgano.

Una de las primeras tareas que realizó la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, fue la elaboración de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por la Resolución Administrativa N° 018-96-CME-PJ, del 8 de enero de 1996; este Reglamento ha sido objeto de modificaciones⁹. El Reglamento otorgaba, entre otras, las siguientes facultades a la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, relevantes en el esquema de la reforma judicial:

- Aprobar, a propuesta del Secretario Ejecutivo, la Política General a ser aplicada en el ámbito administrativo del Poder Judicial.

⁹ Modificada por la Resolución Administrativa N° 032-CME-PJ.

- Aprobar los planes de reforma judicial y las medidas conducentes a su realización.
- Crear, modificar, reubicar, suprimir distritos judiciales y los demás órganos jurisdiccionales que se requieran para lograr la eficiencia del servicio.
- Definir los actos jurisdiccionales y administrativos de su competencia.
- Establecer el marco de competencias de la secretaría jurisdiccional.
- Crear las mesas de partes que permitan la atención de los expedientes jurisdiccionales y administrativos.

La Secretaría Ejecutiva, estableció su propia organización a través de la Resolución Administrativa N° 060-SE-TP-CME-PJ¹⁰. En este proceso han habido varias etapas, donde se ha variado la organización para hacerla más afín a los objetivos de la reforma y metodología prevista para conducir el proceso y coordinarla a la nueva estructura funcional de la legislación que se venía expidiendo. La nueva organización aprobada por la Resolución Administrativa N° 031-98-SE-TP-CME-PJ, disponuso como estructura la siguiente:

¹⁰ Modificada por la Resolución Administrativa N° 388-96-TP-CME-PJ y 435-96-SE-TP-CME-PJ.

Órgano de Dirección	Secretaría Ejecutiva Sub-Secretaría Ejecutiva
Órganos Consultivos	Gabinete Técnico Consejo Consultivo
Órgano de Control	Auditoría General
Órgano de Defensa Judicial	Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial
Órgano de Apoyo	Secretaría de Proyectos Jurisdiccionales Unidad de Coordinación
Órganos de Línea	Gerencia General Gerencia Central de la Reforma Gerencia de Operaciones de los Centros Juveniles

En este nuevo esquema, la Gerencia Central de la Reforma es el órgano de línea encargado de planificar, organizar, dirigir, ejecutar, coordinar y supervisar las actividades correspondientes al Plan de Modernización y Reforma del Poder Judicial. Asimismo, en la tarea de mejorar la gestión, se estableció un plan de trabajo para la reorganización administrativa del Poder Judicial, buscando fortalecer la organización de la Gerencia General, para optimizar su eficiencia y eficacia. El objetivo era dotar de un mejor diseño administrativo al órgano encargado de la administración de la institución, para lo que era preciso dar un nuevo cuadro de asignación de personal y establecer mejores niveles de organización. De igual modo se crearon comisiones de coordinación de la reforma, tanto en la Oficina de Control de la Magistratura, la Gerencia General y en los distritos judiciales.

Algunos logros del proceso de reforma en sus aspectos administrativos y de modernización

Dentro de los logros más importantes en los ámbitos administrativo y de modernización del Poder Judicial, cabe mencionar los siguientes:

- Programa de retiro voluntario con incentivos: este proceso comprendió tanto al personal administrativo, como a los auxiliares jurisdiccionales. Las personas que se acogieron a este programa no reingresarán a laborar en la administración pública, bajo ninguna modalidad, en un plazo de cinco años, contados a partir de la fecha de aceptación de renuncia.
- Reforma de la administración interna del Poder Judicial, cambios administrativos, de gestión, de remuneración del personal, de organización y métodos de trabajo, de infraestructura y soporte informático.
- Se diseñó un nuevo sistema de atención a los litigantes, a fin de eliminar el desorden existente en los juzgados y la falta de control sobre el personal auxiliar, estableciéndose el denominado Sistema Corporativo como modelo organizacional y de servicios para los juzgados y tribunales.
- La Gerencia General se ha ocupado de importantes programas, como son el tema de tasas judiciales (recaudación), la racionalización del Presupuesto, el Reglamento del Bono Jurisdiccional, el saneamiento de expedientes de pensionistas del Poder Judicial, la evaluación del personal, el Reglamento Interno de Trabajo e importantes propuestas de modificaciones que se han elevado a la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial.
- Se ha potenciado la función logística de la Procuraduría Pública del Poder Judicial, con programas de análisis de expedientes y saneamiento de los mismos.

- Se han efectuado estudios estadísticos desarrollados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). De igual forma, se ha trabajado en el Registro Central de Condenas, el Registro de Abogados hábiles, entre otros.
- Se han “tercerizado” los servicios de notificaciones judiciales, así como implementado este servicio en algunas zonas del país en las que era deficiente o prácticamente inexistente.
- Se determinó la prohibición de nombrar personal administrativo y jurisdiccional que se encuentre vinculado por razón de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o por matrimonio con otro servidor de este Poder del Estado.
- Se establecieron salas itinerantes, las cuales permitirán que un mayor número de ciudadanos, principalmente quienes viven en zonas más alejadas, accedan a la justicia, siguiendo una lógica adecuada a las realidades geográficas más que a las divisiones políticas de los distritos judiciales. De esta forma se obtiene un importante avance en las metas de descentralización y desconcentración.
- Se dispuso la creación en Lima del Juzgado Penal de Turno Permanente y Mesa de Partes Única con un promedio de 40 causas diarias.
- Se inició el juzgamiento de reos en los propios centros penitenciarios, creando salas y juzgados que funcionan en diferentes penales de Lima y provincias.
- Se avanzó en el diseño de un Código de Ética para los Magistrados.
- Se proyectó, con auspicio del BID, un programa de módulos básicos de justicia en diferentes lugares del país, donde se concentrarán los servicios judiciales de primera instancia con jueces, fiscales, procuradores, policías y defensores de oficio, para ampliar el acceso a la justicia.

- Se realizaron incrementos en las remuneraciones de los magistrados.
- Se ha podido apreciar la mejora en la infraestructura, entendiéndose que la modernización del Poder Judicial significa dar a los abogados y litigantes y, sobre todo a los jueces, locales y equipamiento que faciliten sus respectivas labores, permitiéndoles tener el marco adecuado para ello. Sin embargo, resulta evidente que el nivel de mejora en este punto, no es equitativo en los distintos distritos judiciales, presentándose diferencias marcadas entre Lima y las demás sedes distritales.

Presupuesto y manejo de recursos financieros

En los últimos años se ha incrementado considerablemente el presupuesto del Poder Judicial. En 1998 era de US\$ 87'845,259; actualmente, asciende a US\$ 132'319,506. El manejo de este presupuesto corresponde al Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial.

El problema de los bajos salarios de los magistrados era causa de continua protesta por parte de ellos. Evidentemente los sueldos que percibían incrementaban el riesgo de corrupción y reducían su independencia. La reforma permitió un incremento de entre el 50% y el 80% de las remuneraciones, además de incluirse bonos de productividad que premian a los magistrados por la celeridad en la tramitación de causas.

La Comisión Ejecutiva desarrolló un nuevo sistema de tasas judiciales, como forma de generar recursos propios al Poder Judicial. Las tasas en el Perú pueden ser judiciales, por los servicios prestados en un proceso; y administrativas, por los servicios administrativos de las dependencias del Poder Judicial. En la

actualidad, según la Ley N° 26846, la responsabilidad de regular las tasas corresponde al órgano de gobierno y gestión del Poder Judicial, quien fija a inicio de cada año judicial su valor. En el marco de la reforma, éstas se regulan mediante Resolución Administrativa de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial. Estos pagos se sustentan en:

- Equidad, que permite exonerar del pago de tasas a personas de escasos recursos económicos.
- Promoción de una correcta conducta procesal, que desaliente el ejercicio irresponsable del litigio.

Administración del Despacho Judicial

La reforma del Poder Judicial ha puesto especial interés en separar las tareas propiamente administrativas de las de carácter jurisdiccional. La situación existente antes de la reforma en Lima, cuando los juzgados y los secretarios se encontraban en diferentes locales, muchas veces muy alejados uno del otro, fue modificada al concentrarlos en un solo espacio físico. Sin duda el plan más ambicioso para cambiar el funcionamiento de los despachos judiciales es el desarrollo de un programa de juzgados y despachos corporativos, también conocidos como módulos corporativos.

Estos juzgados están reunidos en torno a un mismo equipo de auxiliares de justicia que realizan el trámite administrativo para todos ellos: una misma administración general encargada de la distribución de archivos, mesa de partes común, oficina de atención al público y archivo de causas. La administración de cada módulo corporativo está a cargo de un órgano que supervisa y coordina a todos los órganos del nuevo despacho judicial. El Centro de Distribución General (CDG) se encarga del acceso y salida

de todos los documentos relacionados con los procesos, además de atender al público. El Módulo Corporativo de apoyo a los juzgados cuenta con personal que se encarga de apoyar tanto en las funciones jurisdiccionales como administrativas, además de atender al público en las consultas sobre los trámites realizados.

Los objetivos buscados con el nuevo diseño de administración del despacho judicial son: rediseñar procesos para una administración de justicia justa y eficaz, evitar la carga procesal, lograr mayor transparencia en los procesos judiciales e implantar mecanismos de autocontrol del costo y la calidad de la administración de justicia. El sistema se ha implantado en el Distrito Judicial de Lima (en materia civil, laboral y de familia), Lambayeque (civil y penal) y en el Distrito Judicial del Cono Norte (civil). Actualmente se está trabajando para su implementación en materia civil y laboral en los distritos judiciales de Arequipa, Cusco-Madre de Dios y Tacna-Moquegua. Existen planes para su desarrollo en los distritos judiciales de El Callao, El Santa, Junín y Ucayali.

El gran problema en la implementación de este nuevo sistema, ha sido la resistencia de los funcionarios judiciales que se oponen al cambio, muchas veces por la dificultad que significa aprender nuevas tareas para las que no están capacitados. Obviamente, también existe resistencia por parte de los abogados litigantes para los que el cambio de sistema constituye una mayor dificultad en la posibilidad de ejercer influencias sobre secretarios o jueces.

Otra tarea realizada, en ese sentido, fue la capacitación del personal administrativo del Poder Judicial, buscando tener un mejor equipo de trabajo que deje de lado una conducta ritualista

y de difícil comprensión para el litigante. En este sentido, se ha intentado que el operador de justicia pase a desarrollar una labor de servicio hacia el usuario del sistema de justicia.

Anteproyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial

Actualmente existe en debate, a nivel legislativo, un Anteproyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. De acuerdo al proyecto, la Sala Plena de la Corte Suprema elegirá a los miembros de un órgano especial, el Consejo de Gobierno Judicial, que se encargará de formular la política general y el plan de desarrollo de la institución. Este órgano estará integrado por el Presidente de la Corte Suprema y dos Vocales Supremos. Además, la Sala Plena se encargará de elegir los representantes del Poder Judicial en los otros órganos del Estado, como el Consejo Nacional de la Magistratura y el Jurado Nacional de Elecciones.

El Consejo de Gobierno Judicial será el encargado de elaborar el presupuesto de la institución y de nombrar al Director Nacional del Poder Judicial, quien lo ejecutará. Dentro de las funciones del Director está, también, ejecutar el presupuesto y nombrar al Director de la Academia de la Magistratura, siendo esto último extraño y cuestionable, por la tan distinta naturaleza de las funciones académicas de capacitación de magistrados y la tarea de administración. El Gerente General rinde cuentas ante el Consejo de Gobierno Judicial, sin que la Sala Plena tenga mayores funciones en lo administrativo. Es decir, nombrado el Consejo de Gobierno Judicial, la Sala Plena pierde sus facultades fiscalizadoras y se convierte en un órgano más bien decorativo.

Dado que un grave problema subsistente en el país es el predominio abrumador de los magistrados provisionales y suplen-

tes, el hecho de que la norma propuesta no distinga entre magistrados titulares y provisionales mantiene esta situación anómala y podría tender a “legitimarla” o prolongarla. Actualmente hay 23 magistrados supremos provisionales y sólo 14 titulares, por lo que una norma como la planteada puede permitir que los vocales provisionales sigan decidiendo con sus votos la elección en la Sala Plena del Presidente de la Corte Suprema y de los magistrados que integren el Consejo de Gobierno Judicial. De esta manera, la Sala Plena perdería capacidad de control sobre los responsables administrativos y éstos quedarían libres para manejar el presupuesto de la institución y realizar los cambios internos que consideren pertinentes.

Afortunadamente existe gran cuestionamiento a esta situación, por lo que es de esperar que dentro del proceso de reinstitucionalización que emprenda el país, se suprima la homologación entre magistrados titulares y provisionales, excluyendo a éstos de participación en la designación y conformación de los órganos de gobierno correspondientes a la instancia judicial en que actúan de manera transitoria.

VENEZUELA

La Constitución de 1961 y el Consejo de la Judicatura

La Constitución de Venezuela de 1961, en su artículo 217°, instituyó el Consejo de la Judicatura disponiendo:

“La ley orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garan-

tizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público”.

Como se puede apreciar, se establecía el Consejo de la Judicatura pero en términos bastante generales e imprecisos, dejando lo esencial de su regulación y competencias a una futura ley orgánica.

Fue en la Ley Orgánica del Poder Judicial, del 26 de agosto de 1969 (reformada parcialmente en 1976) que se confirió al Consejo de la Judicatura las atribuciones siguientes: designar en cada período constitucional a los jueces; inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los Tribunales; ejercer la potestad disciplinaria sobre los jueces y, por tanto, conocer de las denuncias de faltas cometidas por miembros del Poder Judicial; preparar el anteproyecto de Presupuesto del Poder Judicial¹¹. Dentro de estas amplias competencias, se ubicaban algunas referidas a la administración y el gobierno del Poder Judicial.

Sin embargo, según coinciden diversos analistas, el desempeño del Consejo de la Judicatura no estuvo a la altura de las expectativas y exigencias que se plantearon con su creación, lo que produjo el descrédito de la institución ante la sociedad y los demás órganos del Poder Público. En efecto, el Consejo de la Judicatura no cumplió la Ley de Carrera Judicial para la designación de los jueces, no funcionó la escuela de la judicatura, no sancionó a los jueces que incurrieran en infracciones, lo que generó -en unos casos- una total impunidad y -en otros- que las sanciones

11 Cf. BREWER CARÍAS, Allan: *Instituciones políticas y constitucionales*, tomo 2. Universidad Católica del Táchira y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas (1985); págs. 575-576.

impuestas a muchos jueces se produjeran con violación de los derechos fundamentales a la defensa, debido proceso, tipicidad de las infracciones, etc.¹². A ello se sumó la designación, sin concurso alguno, de una gran cantidad de jueces provisorios, accidentales, temporales, itinerantes; sin haber realizado el curso de formación de jueces en el Consejo de la Judicatura.

La primera Ley Orgánica (específica) del Consejo de la Judicatura, fue promulgada recién durante el mandato del Presidente Caldera, el 8 de setiembre de 1998, reiterando en su Art. 2° que “es el órgano de gobierno judicial encargado de asegurar la independencia, autonomía, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de los jueces, y de garantizar a éstos los beneficios de la carrera judicial”. Para ser Consejero de la Judicatura se estableció como requisitos ser venezolano, de honorabilidad y competencia reconocidas, abogado con ejercicio de esta profesión, haber ejercido la judicatura o cátedra universitaria en materia jurídica por más de quince años; no haber sido sentenciado por delito cometido en el ejercicio de sus funciones, ni suspendido del ejercicio profesional por el Colegio de Abogados, la autoridad universitaria, ni haber sido suspendido o destituido si ha sido magistrado. Los Consejeros serán ocho (con sus respectivos suplentes) todos ellos designados por un período de cinco años y reelegibles por una vez más.

En cuanto a la composición del Consejo de la Judicatura, la

12 Toda esta situación, según se afirma, llevó a extremos tales como que se tuviese que indemnizar a muchos de los jueces destituidos, o a que algunos jueces sumaron más de sesenta denuncias, por presuntas irregularidades en el ejercicio de sus funciones, a pesar de lo cual no fueron sancionados y para retirarlos se les premió con la jubilación.

ley estableció que cuatro de sus miembros eran designados por la Sala Plena de la Corte Suprema (por dos tercios de votos); dos por el Congreso, en sesión conjunta de ambas cámaras, por el voto de dos tercios de sus miembros presentes; y los dos restantes por el Presidente de la República, en sesión del Consejo de Ministros. El Consejo funcionaba en Pleno y en dos Salas: una Administrativa, integrada por tres miembros; y otra Disciplinaria, compuesta de cinco. De los cuatro Consejeros designados por la Corte Suprema, uno integraba y presidía la Sala Administrativa, mientras que los tres restantes formaban la Sala Disciplinaria. Cada uno de los dos designados por el Congreso y el Presidente, se ubicaban respectivamente en cada una de las Salas.

Con relación a las atribuciones del Pleno del Consejo de la Judicatura, le correspondía: formular la política de planificación y desarrollo del Poder Judicial; elaborar el proyecto de presupuesto del órgano y del sector, remitirlo al Poder Ejecutivo, y aprobar el presupuesto definitivo; aprobar el informe institucional de actividades, que se presentaba a los distintos organismos públicos; dictar el Código de Ética del juez venezolano, que era de cumplimiento obligatorio y establecía las sanciones respectivas. En cambio, la *Sala Administrativa*, que es quien ejercía las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial, tenía como competencias:

- Dirigir y supervisar la ejecución de la política de planificación y desarrollo del Poder Judicial.
- Dictar las normas reglamentarias para el funcionamiento del Consejo de la Judicatura.
- Designar a los jueces, según lo dispuesto en la Ley de Carrera Judicial.

- Establecer y modificar la competencia de los tribunales en función de territorio y cuantía; crear, modificar o suprimir circuitos judiciales y tribunales; crear tribunales accidentales, jueces ejecutores, jueces itinerantes; designar al personal administrativo, etc.
- Establecer la política de formación y mejoramiento profesional de los jueces, del personal judicial y auxiliar.
- Establecer la política de seguridad social del personal judicial.
- Designar, previo concurso, al Director Ejecutivo del Consejo de la Judicatura, al Director de la Escuela de la Judicatura y al Director del Servicio de Defensa Pública Penal.

La Constitución de 1999: El Tribunal Supremo de Justicia y la Dirección Ejecutiva de Gobierno y Administración del Poder Judicial

La nueva estructura del Consejo de la Judicatura, que buscaba corregir las deficiencias evidenciadas en el accionar de este órgano, tuvo lamentablemente muy corto funcionamiento, lo que impide evaluar cabalmente sus resultados. Y es que en setiembre de 1999 se creó la Comisión de Emergencia Judicial, que asumió parte de las funciones del Consejo de la Judicatura. Posteriormente, al aprobarse la nueva Constitución de 1999, fueron destituidos los Consejeros y se designó la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial. Con ello se suprimió la institución del Consejo de la Judicatura y, en adelante, sus funciones administrativas y de gobierno serán ejercidas por el *Tribunal Supremo de Justicia* (antes Corte Suprema) a quien corresponderá:

- La dirección, gobierno y administración del Poder Judicial.

- La inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas.
- La elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial.

La Constitución dispone que, para el ejercicio de estas funciones, el Tribunal Supremo de Justicia establecerá la *Dirección de Gobierno y Administración del Poder Judicial*. Para este efecto, el Tribunal Supremo dictó la normativa regulatoria de la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, publicada el 15 de agosto del 2000, para entrar en plena vigencia el 1° de setiembre. Esta directiva a la dirección ejecutiva concibe como órgano auxiliar del Tribunal Supremo de Justicia, que ejercerá, por delegación, las funciones de dirección, gobierno y administración del Poder Judicial. Está organizada en Comités Internos, Unidades Asesoras y de Apoyo, Unidades Supervisoras y Operativas, Unidades Operativas y Desconcentradas.

Los Comités Internos, son tres: El Comité de Gerencia, encargado de concertar e integrar la acción institucional de la Dirección; el Comité de Planificación Institucional, encargado de coordinar el proceso de formulación y evaluación del plan estratégico institucional, los planes operativos anuales y recomendar la planificación de acciones de conformidad con los requerimientos del Poder Judicial; y, el Comité Operativo Presupuestario, encargado de realizar el seguimiento de la ejecución del presupuesto ordinario y extraordinario.

Las Unidades Asesoras y de Apoyo cuentan con varias oficinas, que son: Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional, responsable de integrar y compatibilizar las acciones, proyectos y políticas de la Dirección; Oficina de Asesoría Jurídica, responsa-

ble de asesorar en materia jurídica, de realizar estudios y emitir los dictámenes, así como de representar administrativa y judicialmente a la Dirección; Oficina de Desarrollo Informático, responsable de desarrollar, evaluar y promover el uso de las tecnologías de información en la Dirección y en todo el Poder Judicial.

Las Unidades Supervisoras y Operativas, son las siguientes: Dirección General de Servicios Regionales, unidad responsable de definir los lineamientos y las políticas estratégicas a seguir para la administración de los servicios regionales de apoyo administrativo, técnico y logístico, así como evaluar la gestión desarrollada por las Direcciones Administrativas Regionales, con la finalidad de optimizar, agilizar y proveer un servicio transparente y oportuno a los tribunales y circuitos judiciales en el ámbito regional. Dirección General de Administración y Finanzas, unidad responsable de planificar, dirigir y coordinar las áreas de finanzas y contabilidad, compras y contrataciones, mantenimiento y servicios del Poder Judicial. Dirección General de Recursos Humanos, unidad responsable de planificar, dirigir y coordinar programas relacionados con el reclutamiento y selección, clasificación y remuneración de cargos, capacitación y desarrollo de personal, salud, bienestar social de las personas que trabajan en el Poder Judicial.

Las Unidades Operativas y Desconcentradas, están constituidas por las Direcciones Administrativas Regionales. Estas Direcciones son las unidades responsables de planificar, dirigir y controlar la gestión administrativa de cada región, a través de una gerencia de los recursos humanos, financieros y materiales, así como el cumplimiento de la normativa establecida, para prestar asistencia técnica, logística y administrativa a las dependencias judiciales, dentro de su circunscripción.

Adicionalmente se ha creado otro órgano, a pesar de no estar contemplado en la Constitución, denominado *Comisión Judicial*, con la finalidad de que ejerza por delegación del Pleno del Tribunal Supremo de Justicia, las funciones de control y supervisión de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Está constituida por 6 Magistrados, que representan a las Salas que componen el Tribunal. Cuenta con Unidades Autónomas, adscritas a la Comisión Judicial, conformadas por los siguientes órganos:

- La Inspectoría de Tribunales, cuya organización, funcionamiento y grado de autonomía la establecerá la Sala Plena.
- El Servicio de la Defensa Pública, a la cual se encuentran incorporados todos los Defensores Públicos. Hay que señalar que por mandato de la Constitución, este servicio debe ser regulado en una ley dictada por la Asamblea Nacional, a la cual se le atribuyó carácter orgánico. Es por ello que la regulación sobre este aspecto es transitoria.
- La Escuela Judicial, es el centro de formación de los jueces y demás funcionarios del Poder Judicial. Se establece que para cumplir su función esencial, debe mantener estrechas relaciones con las Universidades. Se ha establecido que se creará una Sección Especial, que se encargará de coordinar lo relativo a los concursos de oposición para el ingreso a la Carrera Judicial y el ascenso de los jueces.

Las reformas en materia de gobierno y administración del Poder Judicial

1) *Medidas de Reorganización de los Tribunales.*- En ejecución de los Convenios con el Banco Mundial, en el mes de mayo de 1998 se inició el proceso de desarrollo del Nuevo Modelo Organizacional y del Sistema Integral de Gestión, Decisión y

Documentación, denominado “*Juris 2000*”. Con la finalidad de desarrollar este proyecto se designaron dos ciudades pilotos; la primera Barcelona, sede del Palacio de Justicia del Estado Anzoátegui, al oriente del país; y la otra Barquisimeto, sede del Palacio de Justicia del Estado Lara, al occidente del país. La implementación del nuevo Modelo Organizacional y del *Sistema Juris 2000*, implica un cambio de la estructura interna de los órganos jurisdiccionales, la automatización de las actividades administrativas y jurisdiccionales de los tribunales, la transformación de la gestión del tribunal y el cambio en la atención e información a los usuarios del sistema judicial.

En el mes de abril del 2000, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y el Banco Mundial, llegaron a un acuerdo para ampliar la implementación del nuevo modelo organizacional y del sistema *Juris 2000*, a los palacios de justicia de cinco ciudades más. Se espera que este proceso comience el año siguiente. Asimismo, en ejecución del Convenio con la Corte Suprema de Justicia, se han desarrollado dentro del proyecto de Modernización, las siguientes actuaciones:

- Se creó una página web que actualmente tiene información referida a las sentencias que emiten las Salas del Tribunal Supremo de Justicia, las cuentas de actuaciones, las leyes vinculadas al Poder Judicial, gacetas oficiales, etc.
- Se constituyeron los equipos de abogados denominados “pool”, en cada una de las Salas, con la finalidad de elaborar los proyectos de sentencias para someterlos a la consideración de los magistrados en aquellos asuntos similares que hayan sido resueltos precedentemente, lo que ha contribuido a descongestionar el Tribunal.

- Se realizó un estudio global de las dependencias del Tribunal, con la finalidad de diseñar el nuevo modelo organizacional y prestar una mejor atención a los usuarios.
- Se ha iniciado la instalación del Sistema Automatizado del Manejo de Causas, mediante el cual se ha ido informatizando todos los procesos que cursan en las distintas Salas, lo que permitirá la tramitación y consulta de los expedientes en tiempo real. Para finales del año 2000, todas las Salas estarán automatizadas.
- Se han impartido varios cursos de formación y capacitación a los funcionarios del Tribunal en las áreas de gerencia, idiomas, computación y se han enviado asistentes de magistrados a los Estados Unidos e Inglaterra con esa finalidad.

2) *Gestión del Presupuesto.*- El texto constitucional establece que el Poder Judicial tendrá asignado en el presupuesto anual una partida que no será inferior al 2% del presupuesto nacional, para garantizar su autonomía financiera con relación a los demás poderes del Estado y evitar que sea establecido a voluntad del Poder Ejecutivo.

Se estableció también la prohibición de que el Poder Judicial pueda crear tasas o aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios, lo que garantiza a todos los ciudadanos una justicia gratuita. La formulación, elaboración y gestión del presupuesto del Poder Judicial, lo realiza la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, actuando por delegación del Tribunal Supremo de Justicia.

UNA VISIÓN DE CONJUNTO: LOS VIEJOS Y LOS NUEVOS PROBLEMAS

La búsqueda, cuando menos a nivel del discurso, de un sistema judicial independiente, autónomo y eficiente, ha llevado a reconocer como principales obstáculos para dicho propósito, tanto la perjudicial injerencia de los órganos políticos en el gobierno del Poder Judicial, como la propia incapacidad institucional de éste para adoptar formas de organización y de funcionamiento, en los terrenos administrativo y económico, más modernos, dinámicos y eficaces.

Uno de los primeros pasos asumidos en el conjunto de países de la región andina, ha sido la necesidad de distinguir y separar las funciones jurisdiccionales y las administrativas dentro del funcionamiento del sistema judicial. La opción ha sido entregar las funciones administrativas a un órgano distinto a la Corte Suprema y a los tribunales, en el entendido que así estos órganos jurisdiccionales se concentrarán mejor en la resolución de causas, elevando la calidad y celeridad de las decisiones judiciales. Este criterio, en principio correcto, se ha sustentado en la convicción de que lo estrictamente propio de la función del magistrado es la tarea jurisdiccional y no la administrativa, aspecto éste que -por lo demás- resulta normalmente ajeno a la especialidad profesional y capacidad de los jueces.

El asunto, sin embargo, ha planteado y plantea algunos problemas teóricos y prácticos más complejos, que no han recibido una solución similar en los distintos países andinos ni han conducido a iguales resultados. Incluso, puede decirse, que los alcances e implicancias de algunos de ellos no se han analizado en

forma cabal ni profunda. Cabe así preguntarse y reflexionar sobre aspectos tales como los siguientes:

- a) Aunque en todos los países andinos la Corte Suprema y las cortes superiores se han desvinculado de la tarea administrativa, ello se ha producido de manera diferente. Así, de un lado, en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela se optó por crear Consejos de la Judicatura o de la Magistratura, como órganos autónomos, separados y (a veces) hasta “contrapuestos” con respecto a la Corte Suprema y la Justicia Ordinaria. En cambio, de otro lado, en Chile y Perú la opción fue crear órganos especiales pero dependientes de la Corte Suprema, sobre todo en el caso chileno, quienes asumieron el desempeño de la tarea de gestión administrativa y económica. ¿Se está en capacidad de establecer alguna relación o evaluación acerca de la mayor o menor eficiencia y eficacia de estas distintas modalidades?
- b) Si bien puede deslindarse con relativa claridad las funciones jurisdiccionales de las administrativas, en estas últimas no se ha distinguido suficientemente las que constituyen verdaderas funciones de gobierno institucional del sistema judicial. En todos los casos donde se han creado Consejos de la Judicatura con funciones administrativas en el sector judicial, las que corresponden al gobierno del órgano o rama han dejado de estar a cargo de la Corte Suprema. ¿Cuáles son entonces, de manera específica, funciones administrativas y cuáles de gobierno? ¿Es beneficioso o razonable que ambas pasen directamente a un órgano separado de la Corte Suprema o del órgano jurisdiccional?
- c) La estructura orgánica tradicional del Poder Judicial ha cambiado pues, al lado de la Corte Suprema y los tribunales ordi-

- narios de justicia, se han instituido nuevos órganos involucrados en la función de administración de justicia, tales como el Consejo de la Judicatura, el Tribunal Constitucional, la Escuela o Academia Judicial, el Ministerio Público, etc. En países como Bolivia, Colombia y (en alguna menor medida) Ecuador, las nociones de “Rama Judicial”, “Poder Judicial” y “Función Judicial”, respectivamente, involucran a buena parte del conjunto de aquellos órganos: mientras que en Chile, Perú y Venezuela se siguió circunscribiendo la noción de “Poder Judicial” a los tribunales ordinarios de justicia, sin establecer vinculación con los otros órganos existentes. ¿Correspondería pasar a una noción de “Rama o Sistema Judicial”? ¿Las funciones de gobierno o de administración de cada uno de estos distintos órganos que conforman, en los hechos, una rama o sistema (esté formalmente articulada o no) deben mantenerse en cada uno de ellos por separado o, más bien, debe tenderse a establecer instancias de coordinación o conducción conjunta?
- d) ¿Si bien el encargo de las funciones de administración o (incluso) de gobierno a un órgano distinto a la Corte Suprema puede redundar en la mayor eficiencia funcional y de gestión del Poder Judicial, tiene ello alguna incidencia en la mayor independencia y autonomía del sistema judicial? ¿Conlleva esta distinción y separación de funciones y órganos el fortalecimiento o el debilitamiento de la independencia del sistema judicial?
 - e) ¿Debe la reforma judicial conducir a un autogobierno del Poder Judicial? ¿Qué órganos o instituciones deben intervenir en la designación de los integrantes del órgano de gobierno y/o de administración del Poder Judicial? ¿Debe incluirse o excluirse la participación de los órganos políticos? ¿Deben

participar o no instituciones de la comunidad jurídica o de la sociedad civil? ¿Quiénes deben ser elegidos para integrar dichos órganos: sólo magistrados o también personas ajenas a la función judicial?

Es probable que muchas de las decisiones de establecer órganos como los consejos de la judicatura, encargados de la administración y el gobierno del Poder Judicial, no sólo hayan respondido a la búsqueda de mayor eficiencia en la gestión institucional. Contrariamente a lo que pueda pensarse o declararse formalmente, pareciera que en algunos casos (como los de Colombia, Bolivia o Ecuador) estas medidas respondieron -en su momento- a la intención de los órganos y sectores políticos de alterar las tradicionales estructuras de dominio al interior de la Corte Suprema, reacias al cambio o la modernización. Claro está que allí donde las Cortes Supremas mantienen algún prestigio o poder, tales propuestas no prosperaron o resultaron “reorientadas” en sus resultados.

En este reparto de competencias y funciones jurisdiccionales, administrativas y de gobierno entre el Poder Judicial y los órganos políticos, estimamos que se ha producido una pugna y conflicto de intereses, donde alguien ganó o perdió ciertas cuotas de poder. Las numerosas confrontaciones generadas entre la Corte Suprema y el Consejo de la Judicatura, en países como Ecuador o Bolivia confirmarían esta afirmación. Las investigaciones realizadas corroboran que la gestión administrativa y económica de los Consejos de la Judicatura de Colombia, Bolivia e incluso de Venezuela, así como de la Corporación Administrativa de Chile o la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial en Perú, han sido más eficientes y dinámicas frente a la labor que cumplía tradicionalmente la Corte Suprema en este campo. Sin embar-

go, a pesar del relativo prestigio del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, en ningún país se ha afirmado o constatado que esta mejora se haya traducido en mayores niveles de independencia política o de fortalecimiento institucional del sistema judicial.

Si bien la preocupación principal de las reformas judiciales parece haber estado puesta en modernizar y mejorar los sistemas de organización, gestión administrativa y económica del Poder Judicial, pudiéndose constatar importantes avances en estos campos en varios países, resulta un error suponer que esta necesaria mejora técnica y de eficiencia se traduzca mecánicamente en mayores niveles de independencia y consolidación institucional del Poder Judicial. Ello puede ser producto del descuido en identificar y diferenciar las funciones de gobierno del órgano judicial, privando de participación en éstas a los representantes de los magistrados o mediatizando su acción en favor de los designados por los órganos políticos o con base fundamentalmente a este tipo de criterios.

Pareciera que las mejores experiencias son aquellas donde la composición de los órganos de gobierno y administración del sector judicial responden a criterios de representación pluralista, es decir, con participación de magistrados y de otros sectores de la comunidad jurídica y de la sociedad civil. Sin embargo, los estudios realizados coinciden en que en países como Venezuela, Ecuador, Bolivia, e incluso Colombia, la conformación y actuación de los Consejos de la Judicatura ha estado bastante influenciada o determinada por criterios políticos. Los partidos y agrupaciones políticas han tendido a convertir dichos órganos en otro escenario donde buscan expresarse y afianzar sus intereses y criterios, debilitando la pretensión de que en ellos predomi-

nen consideraciones de orden técnico o de cierta imparcialidad política. La “politización” de estos órganos de gobierno o administración judicial, a pesar que no parece haber estado contemplada como deseable en su diseño e instauración, suele señalarse como una de sus características más acusadas, lo que no descarta -pero sí relativiza- algunas de las mejoras de gestión administrativa o económica producidas.

En consecuencia, plantearse la mayor independencia política y el fortalecimiento institucional del sistema judicial, resulta mucho más que mejorar sus niveles de organización y gestión administrativa o económica, sin que ello implique minimizar la importancia de alcanzar avances y logros en estos campos. No basta pues “descargar” a los órganos jurisdiccionales de las tareas administrativas, si los órganos políticos no se hallan simultáneamente dispuestos a “sacar las manos” del gobierno del Poder Judicial.

Lo anterior obliga a distinguir las funciones de administración de las de gobierno en el sistema judicial, sin que parezca aconsejable excluir del todo de estas últimas a la Corte Suprema, sobre todo cuando se logra mejorar los niveles de representación y participación democrática de los magistrados en la conducción y gestión institucional. Tal exclusión resulta mucho más cuestionable y contraproducente cuando la composición del órgano de gobierno, o su actuación, responden principalmente a criterios de representación partidaria o reproducen mecanismos de injerencia de los órganos políticos.

Capítulo II

Selección, nombramiento, promoción y capacitación de magistrados

En la mayoría de países de la región andina, el cuestionamiento a los sistemas de selección, nombramiento y promoción de magistrados se ha sustentado en el descrédito al tradicional predominio de criterios políticos o partidarios para la designación, cuando esta función ha sido ejercida por los Poderes Ejecutivo o Legislativo. Pero también en la falta de legitimidad social del Poder Judicial para cumplir por sí mismo dicha tarea, al hacer prevalecer en los nombramientos judiciales criterios basados en relaciones personales o de funcionalidad a las instancias que controlan los órganos del sector.

Una de las alternativas más difundidas para superar estos problemas, ha sido el encargo de estas funciones a los Consejos de la Magistratura o Judicatura, entendidos como órganos autónomos e independientes, cuya conformación, competencias y funcionamiento deben quedar fuera de la injerencia o el control de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A su vez, se postula que el sistema de designación de magistrados debe sustentarse en criterios técnicos de evaluación, tanto de los conocimientos jurídicos como de los antecedentes profesionales y personales de los candidatos, mediante concursos públicos de méritos y oposición.

Este esquema suele complementarse con el establecimiento de Escuelas Judiciales o Academias de la Magistratura, quienes desarrollan la formación y capacitación de los aspirantes al ingreso o ascenso en la carrera judicial, así como la capacitación permanente del personal judicial. La noción de una *carrera judicial*, se dirige a crear un sistema institucional que regule el ingreso, permanencia, ascenso y salida de la función jurisdiccional, con miras a dar estabilidad y mayor independencia a los magistrados.

Tenemos así que en Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia se establecieron Consejos de la Judicatura, con importante intervención -aunque en diversos grados- en los procesos de selección, nombramiento y promoción de magistrados; cabe anotar, no obstante, que en Venezuela acaba de suprimirse dicha institución y se ha previsto un nuevo sistema de selección y nombramiento de magistrados. Asimismo, en Colombia, Venezuela, Chile, Perú y Bolivia existen escuelas o academias judiciales, estando el caso venezolano también en revisión. Dado que las funciones de dichas instituciones presentan algunas diferencias en cada país, a continuación nos ocuparemos de estos aspectos.

BOLIVIA

El sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, los ministros de la Corte Suprema eran designados por la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de votos de sus miembros, de las ternas que le eran presentadas por el Senado. Se trataba

pues de una elección, exclusivamente, a cargo de los órganos políticos, donde normalmente prevalecían criterios de esta índole. Tras la referida reforma constitucional, ahora su designación corresponde al Congreso, por dos tercios de los votos del total de sus miembros presentes, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura. Este sistema “mixto” atenúa -en parte- los efectos del modelo anterior de corte esencialmente político, cumpliendo la participación del Consejo de la Judicatura una función de “filtro” al proponer al Congreso las nóminas de las cuales deben elegirse a los ministros de la Corte Suprema.

También corresponde al Consejo de la Judicatura proponer nóminas a la Corte Suprema, para que ésta designe a los magistrados de las Cortes Superiores de Distrito; asimismo, remite nóminas a las Cortes de Distrito para que éstas designen a los jueces. Como se sabe, este Consejo está integrado por el Presidente de la Corte Suprema y cuatro consejeros designados por el Congreso, con el voto de dos tercios de los congresistas presentes, lo que determina el predominio en el Consejo de la Judicatura de una composición de origen político.

La Ley de Organización Judicial (LOJ), en su Art. 3º, establece la composición y jerarquía de la función judicial, disponiendo:

Son jueces los funcionarios que administran justicia en cualquier grado. Por su orden jerárquico los jueces, de superior a inferior, se clasifican en: Ministros de la Corte Suprema de Justicia, vocales de las Cortes de Distrito, jueces de partido, de instrucción, de contravenciones y de mínima cuantía.

En el Art. 12º de la LOJ se establecen como requisitos bási-

cos para el ejercicio de la judicatura los siguientes: ser boliviano de origen, ser ciudadano en ejercicio, tener título de abogado y haber ejercido esa profesión con ética y moralidad, estar inscrito en el Escalafón Nacional Judicial, y haber realizado cursos, especiales de formación de jueces, una vez que aquellos hayan sido establecidos. Se contemplan requisitos adicionales específicos para los cargos de la distinta jerarquía judicial.

Para ser Ministro de la Corte Suprema se requiere ser boliviano por nacimiento, haber cumplido sus deberes militares, estar inscrito en el Registro Electoral, no haber sido condenado a pena corporal (salvo rehabilitación del Senado), tener treinta y cinco años de edad, contar con título de abogado y haber ejercido con idoneidad esta profesión, la judicatura o la cátedra universitaria por lo menos durante diez años. El cargo de Ministro de la Corte Suprema se ejerce por un término, personal e improrrogable, de diez años, no pudiendo ser reelecto inmediatamente sino después de transcurrido un período de años similar al que se ejerció el cargo. Este carácter temporal de la función, sin duda que conspira contra la estabilidad y solidez del órgano jurisdiccional y menoscaba -de alguna manera- la independencia del magistrado pues, si bien la imposibilidad de una reelección inmediata desvincula al Ministro del poder político de turno, el hecho que al concluir su mandato deba retornar a la actividad profesional conlleva una relativa inseguridad que afecta el mejor cumplimiento de la función.

Para ser vocal de una Corte Superior de Distrito, además de los requisitos básicos, se requiere haber ejercido la judicatura o la profesión de abogado con ética y moralidad por diez años, no estar comprendido en los casos de exclusión o incompatibilidad señalados por la ley, así como reunir las condiciones para ser

Ministro de la Corte Suprema. Los vocales de las Cortes Superiores de Distrito desempeñarán sus funciones por un período de seis años, pudiendo ser reelegidos.

Por su parte, los jueces de Partido, de Instrucción de Vigilancia y de Mínima Cuantía, son designados por cada Corte Superior de Distrito, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura. Para ser Juez de Partido, además de los requisitos básicos exigidos, se requiere haber desempeñado funciones de juez de instrucción o fiscal, por el tiempo de cuatro años; o haber ejercido la profesión de abogado con ética y moralidad, con preferencia en la especialidad del juzgado al que postula, por lo menos durante seis años. Los jueces de partido desempeñarán sus funciones por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos.

Para ser juez de instrucción, además de los requisitos básicos, se requiere haber ejercido la profesión de abogado con ética y moralidad durante cuatro años; o haber desempeñado los cargos de secretario o actuario por un año. Los jueces de instrucción desempeñarán sus funciones por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos. Para ser juez de contravenciones, además de los requisitos básicos, se requiere haber ejercido la profesión de abogado, con ética y moralidad, durante dos años o haber desempeñado los cargos de secretario o actuario de juzgados por un año. Su mandato es de dos años, pudiendo ser reelectos.

Otro mecanismo que busca contribuir a la despolitización de los nombramientos judiciales, es el establecimiento de un sistema de *carrera judicial*. Según el Art. 22° de la Ley del Consejo de la Judicatura:

la carrera judicial garantiza la continuidad e inamovilidad del funcionario en el desempeño de la función judicial (...) es un sistema de reconocimiento de méritos y acreditación progresiva de conocimientos y formación jurídica.

Cabe señalar que recientemente, en junio del 2000 el Consejo de la Judicatura ha aprobado el Reglamento del Sistema de Carrera Judicial. Si bien dicha norma debería ser de rango legislativo, debe mencionarse que en su artículo 1° dispone:

La Carrera Judicial es un sistema que regula el ingreso, permanencia y cesación de funciones de los servidores judiciales sobre la base del reconocimiento, evaluación de méritos y acreditación progresiva de conocimientos y formación jurídica, como condiciones para garantizar la estabilidad e inamovilidad funcionaria.

Este Reglamento comprende dentro de la Carrera Judicial a los ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional, vocales del Tribunal Agrario, vocales de las Cortes Superiores, jueces, secretarios de cámara, secretarios y actuarios de los diferentes juzgados. También se establece una Carrera Administrativa. Existe un Escalafón Judicial, como parte del Subsistema de Evaluación y Permanencia, donde se fijan las categorías y los puntajes para la permanencia y promoción en la función judicial. Igualmente los derechos y obligaciones de los magistrados y del personal incurso en la carrera judicial.

Consideramos que si bien el papel que cumple el Consejo de la Judicatura en el proceso de selección y nombramiento de jueces y magistrados es más bien de “filtro”, puede suponer un avance importante para asegurar el carácter más técnico de los nombramientos judiciales y la prevalencia de criterios de idoneidad pro-

fesional y méritos personales de los magistrados designados, en vez de la tradicional incidencia de factores políticos, partidarios o de relaciones personales en este campo. Dependerá mucho de la forma y criterios con que dicho Consejo ejerza su labor.

El sistema de formación y capacitación de magistrados

Existe un *Instituto de la Judicatura* que contempla el Subsistema de Ingreso a la carrera judicial, que comprende las fases de concursos de méritos, exámenes de oposición y cursos de capacitación para los abogados que desean acceder a la función judicial; el Subsistema de Evaluación y Permanencia, para evaluar el desempeño y el ascenso de los funcionarios judiciales; y el Subsistema de Capacitación, para la formación y actualización permanente de los funcionarios judiciales.

La conducción del Instituto de la Judicatura está a cargo de un directorio, presidido por un representante del Consejo de la Judicatura e integrado por representantes de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional y del Colegio Nacional de Abogados. El Instituto ha iniciado propiamente sus funciones operativas en marzo del 2000, tras la designación de su primer cuerpo de dirección ejecutiva (director general y directores de los respectivos sub-programas). Desde mediados de este año ha emprendido el diseño de sus programas de capacitación y ejecutado algunos de sus primeros cursos de formación permanente para magistrados. Ciertamente el paso decisivo para el proceso de formación y selección de jueces y magistrados estará determinado por la puesta en marcha, y el adecuado funcionamiento, del programa previo para el acceso o ingreso a la carrera judicial.

CHILE

El sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados

En Chile el nombramiento de magistrados de todos los niveles corresponde al Presidente de la República. En el caso de ministros de la Corte Suprema, ésta presenta al Presidente nóminas de cinco personas por cargo; para ministros y fiscales de cortes de apelaciones, la Corte Suprema presenta al Presidente de la República ternas; y en el caso de jueces, las ternas son presentadas por la Corte de Apelaciones de la circunscripción.

Antes de la reforma constitucional de 1997, los magistrados eran nombrados por el Presidente de la República, quien los designaba a partir de mecanismos de propuesta en los que el propio Poder Judicial selecciona a sus miembros. A partir de esa reforma, en el procedimiento para nombrar a los ministros de la Corte Suprema intervienen los tres Poderes del Estado: la Corte Suprema propone al Presidente cinco candidatos por cada plaza; el Presidente elige a uno y lo propone al Senado, donde se requiere el voto conforme de los dos tercios de sus miembros en ejercicio para ratificar la propuesta presidencial. En cuanto al nombramiento de los magistrados de las Cortes de Apelaciones y de los jueces de primera instancia, se mantiene el sistema tradicional. Es el Presidente de la República quien los designa, en base a las ternas que proponen la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones, respectivamente.

Uno de los objetivos de esta reforma es reforzar la legitimidad de la Corte Suprema dentro del sistema democrático, generando una mayor transparencia en el nombramiento de los ministros

que la conforman. Sin embargo, existen opiniones divididas al respecto pues un sector opina que la elección de estos magistrados por el Congreso puede politizar su nombramiento, no obstante el alto porcentaje de aprobación requerido para su designación.

Otra modificación de esta reforma es que elevó de 17 a 21 el número de ministros de la Corte Suprema, cinco de los cuales deberán ser abogados extraños a la administración de justicia, nombrados a partir de quinas integradas exclusivamente por personas que ostenten esta calidad. Se espera que dada su naturaleza de Tribunal de Casación, el aporte doctrinario de los profesionales provenientes del mundo académico promueva el enriquecimiento de la jurisprudencia. Estas reformas permiten, en alguna medida, cambiar la composición de una Corte Suprema vinculada con el régimen militar a cuyos miembros la Constitución aseguraba la permanencia en el cargo, pues de acuerdo a su octava disposición transitoria, el límite de edad contemplado en el Art. 77, no regía para los magistrados de la Corte.

Una de las críticas que se formula al sistema de nombramiento de los magistrados, es la escasa normatividad que regula tanto la selección de candidatos por las Cortes, como la elección que en base a ella realiza el Presidente, problema que se presenta también en los ascensos y en las separaciones del servicio. Esta amplia discrecionalidad en la toma de decisiones, da sustento a las críticas de quienes señalan que por esa vía se refuerza “el corporativismo verticalizado que caracteriza al Poder Judicial en Chile, favorece el tráfico de lealtades, exacerba la dependencia jerárquica de los miembros de la judicatura e inhibe el comportamiento innovador”¹.

1 *Informe sobre Chile*, en Situación y Políticas Judiciales en América Latina, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

Un sistema con una cultura corporativa tan fuerte, tiende a alejarse de los intereses públicos. Por ello, la integración de la Corte con cinco personas ajenas al Poder Judicial y la participación del Senado en la designación de sus miembros, debe contribuir a hacerlo más permeable frente a los intereses sociales y a promover la independencia de los jueces.

El sistema de formación y capacitación de magistrados

La capacitación de los magistrados es un aspecto de la mayor importancia en todo proceso de reforma que pretenda la modernización de los servicios judiciales en sus diversos aspectos. En ese sentido, la capacitación adquiere mayor relevancia frente a un sistema judicial corporativista, donde prima un legalismo formalista que convierte al juez en un mero aplicador de la ley a un caso concreto y resta importancia a lo sustancial de la función jurisdiccional. Esta función debería ser un instrumento de cambio dirigido a promover una toma de conciencia del papel y la responsabilidad que le compete a los jueces en la sociedad. Así se entendió en Chile cuando luego del régimen militar se impulsó desde el gobierno la creación de una Academia Judicial que, finalmente, pudo iniciar sus actividades en mayo de 1996.

Conforme a lo dispuesto en la Ley N° 19.346, la Escuela desarrolla los siguientes programas:

El Programa de Formación para Postulantes al Escalafón Primario del Poder Judicial, dirigido a quienes pretenden postular al primer escalón del Poder Judicial, tiene como objetivo general desarrollar los conocimientos, destrezas y habilidades que se requieren para el ejercicio de la función judicial, aspectos que no son tomados en cuenta en las Escuelas de Derecho que

suelen incidir, más bien, en el desarrollo de aptitudes propias de un abogado litigante. Hasta la fecha, la Escuela Judicial ha realizado nueve Programas de Formación, que han durado entre seis y ocho meses cada uno; el décimo se inició en abril y concluirá en octubre del 2000. En cada uno de los cinco primeros participaron 20 alumnos y a partir del sexto, por requerimientos de la reforma procesal penal en trámite, se establecieron 24 vacantes.

El proceso de selección de los alumnos que participarán en el programa, se inicia con una convocatoria pública, seguida de una etapa de preselección en base a antecedentes, examen de conocimientos de Derecho y manejo del lenguaje escrito, examen psicológico y entrevista personal. El Programa es gratuito e incluye un sistema de becas para quienes no provienen del Poder Judicial, así como comisiones de servicio, con derecho a goce de sueldo, para quienes trabajan en él. El monto de las becas y/o la parte proporcional de los costos del programa, deberá ser devuelto por el postulante si es reprobado en el curso o si habiendo aprobado no postula a cargos en el Escalafón Primario dentro de los dos años siguientes a su egreso de la Escuela, o en caso de retiro voluntario, antes de la conclusión del curso.

Se aplica en el programa una metodología que promueve la participación activa de los alumnos. Esta metodología comprende actividades teórico-reflexivas sobre temas estrechamente vinculados con la función judicial, como talleres sobre razonamiento judicial, apreciación de la prueba, sistemas de solución de conflictos; seminarios sobre debido proceso, administración de tribunales u otros temas; trabajos de investigación; simulación de situaciones recurrentes en los tribunales, como, interrogatorio de testigos, comparendos etc. Asimismo actividades de carácter práctico y personalizado, como las “pasantías en tribunales”, a

cargo de jueces tutores que transmiten al alumno su experiencia y le permiten un contacto directo con la labor del juez y con la realidad cotidiana de los tribunales. Además, se realizan visitas a instituciones y organismos que forman parte del sistema judicial o apoyan su labor, como el Servicio Médico Legal, Carabineros, Policía de Investigaciones, Inspección del Trabajo, etc.

Cabe resaltar algunos de los valores o características que la Academia se ha propuesto desarrollar en quienes deseen postular al Escalafón Primario del Poder Judicial válidas, por lo demás, para cualquier juez en funciones: independencia frente a las autoridades, pero también frente a los superiores jerárquicos y a cualquier tipo de intereses o influencias; espíritu creativo para no ser un mero aplicador de la ley y poder elegir la interpretación de la norma que mejor posibilite una solución justa y equitativa del caso; espíritu de servicio, sentido de lo justo y compromiso con la verdad.

Se señala que, “es tal la importancia que la ley asigna a la adquisición de este tipo de conocimientos y destrezas, que establece que la aprobación del Programa de Formación será indispensable para ingresar al Escalafón Primario del Poder Judicial, requisito que se podrá obviar sólo en el evento que, en un segundo llamado a concurso para el mismo cargo, no se presentaren oponentes que lo cumplan”².

Al finalizar los primeros siete programas con un total de 148

2 ETCHEBERRY, LEONOR, *Formación y Capacitación de Magistrados: el caso chileno*. En *Formación de Magistrados y Derechos Humanos*, Comisión Andina de Juristas, 1999.

egresados, 81 de ellos ocupaban cargos en calidad de titulares en el Escalafón Primario del Poder Judicial³.

El Programa de Perfeccionamiento de los miembros del Poder Judicial, está destinado a los miembros del Escalafón Primario (con excepción de los Ministros y Fiscal de la Corte Suprema), a los Defensores Públicos y Asistentes Sociales y a todo el Escalafón del Personal de Empleados. Tiene como objetivos profundizar y actualizar los conocimientos y destrezas que cada miembro del Poder Judicial requiere para el ejercicio de sus funciones, así como fortalecer los principios que informan la labor jurisdiccional.

Los cursos de este programa se dictan en todo el país. Su duración no puede exceder de dos semanas, con un mínimo de seis horas diarias de trabajo efectivo, salvo los sábados en que este mínimo se reduce a 3 horas. Por regla general estos cursos no son impartidos por la Academia sino por personas naturales o jurídicas (universidades, colegios de abogados, organizaciones no gubernamentales, etc.) a quienes se les asigna previo concurso.

El proceso para definir los temas a incorporar como cursos del Programa fue muy complejo, pues consideró diversas opiniones y aportes. En un primer momento se tuvo en cuenta la consultoría de apoyo a la implementación de la Academia, la opinión de especialistas en las diversas materias y las preferencias expresadas por quienes participaron en los cursos dictados en 1996. A partir de 1998 se contó, además, con los resultados

3 Cuenta Anual de Actividades de la Academia Judicial, en el período comprendido entre enero y diciembre de 1999.

del diagnóstico de necesidades de capacitación de los distintos escalafones del Poder Judicial.

Aunque el listado de los temas que se desarrollan en talleres y seminarios es muy amplio, todos ellos se encuentran involucrados en las siguientes áreas temáticas: Ética y Desarrollo Personal, Criterios Jurisdiccionales, Destrezas Procesales, Habilidades y Destrezas Técnico Administrativas, Derecho Positivo y Conocimientos Interdisciplinarios de Apoyo a la Función Judicial. El número de cursos y destinatarios se ha incrementado desde 1996, año en que se dictaron 165 cursos para 2,294 alumnos, hasta 1999, en que se llegó a 240 cursos en los que participaron 4,417 alumnos.

El **Programa de Habilitación para optar a los cargos de Ministro y Fiscal de Corte de Apelaciones**, está dirigido a aquellos que deseen acceder al cargo de Ministro de Corte de Apelaciones. Tiene una duración de veinte días hábiles y se desarrolla en base a una metodología activa, que permite una interacción entre los jueces y los ministros de Corte. Así, durante doce días se realizan talleres sobre temas jurisdiccionales o funciones propias de una Corte de Apelaciones, tales como: recurso de apelación, protección y amparo, casación en la forma, funciones administrativas y de gobierno etc. Finalmente se llevan a cabo pasantías residenciales en las Cortes de Apelaciones, donde durante ocho días y bajo la tutoría de un Ministro, los participantes pueden observar en la labor cotidiana de la Corte todo aquello que se estudia y debate en los talleres.

De los siete programas realizados hasta la fecha han egresado 99 funcionarios. De ellos nueve han cubierto cargos vacantes en Cortes de Apelaciones: seis como ministros y tres como fiscales.

El **Programa de Capacitación para Capacitadores**, aunque no está previsto en la Ley, responde a la necesidad de que los miembros del Poder Judicial que participan como profesores o tutores en los programas de formación y habilitación, sean instruidos en las técnicas y estrategias metodológicas que se aplican en dichos programas. Teniendo en cuenta la estrecha y personal relación que se establece entre tutores y alumnos, se busca asegurar una adecuada transmisión de la experiencia de los tutores y promover un espíritu crítico y creativo por parte de los alumnos.

No obstante sus escasos años de funcionamiento, la Academia muestra un gran dinamismo que se plasma en los ajustes que periódicamente realiza para perfeccionar diversos aspectos de su quehacer formativo, ya sea en el diseño y contenido de sus programas, en los procesos de selección y evaluación, o en el temario de sus cursos. Uno de sus grandes retos actuales es la reforma procesal penal en trámite, que la obliga a seleccionar y formar más de 500 nuevos abogados que deberán cubrir las plazas de jueces en el nuevo sistema y a capacitar a personal de secretaría para los nuevos tribunales.

COLOMBIA

El sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados

El Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), previsto en la Constitución de 1991, tiene una Sala Administrativa con seis miembros: 2 designados por la Corte Suprema, 1 por la Corte Constitucional y 3 por el Consejo de Estado. Esta Sala propone

listas de candidatos ante la Corte Suprema y al Consejo de Estado, para que estos órganos elijan a sus propios magistrados; también les propone listas para que designen magistrados y jueces de los restantes niveles. Se trata de un sistema que fue introducido para atenuar el tradicional método de cooptación ejercido por el Poder Judicial, a través de la Corte Suprema, en este campo, actuando la Sala Administrativa del CSJ como un filtro o limitante a dicho sistema de cooptación.

La Corte Suprema está integrada por 23 magistrados, designados por la propia Corte, cuyo mandato individual dura ocho años, no siendo reelegibles. Para ser magistrado de dicho alto tribunal se requiere: ser colombiano por nacimiento, tener título de abogado, ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad ni estar incurso en alguna causal de incompatibilidad; así como haber ejercido funciones en la Rama Judicial, el Ministerio Público, la profesión de abogado o cátedra universitaria por un período de diez años.

Uno de los aspectos de mayor preocupación dentro de la gestión que ha realizado la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, consiste en la consolidación de la Carrera Judicial, con el fin de hacer realidad el principio de igualdad en las posibilidades de acceso para todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos para tal efecto. Como quiera que estas políticas, planes y programas se han venido desarrollando progresivamente, un balance sobre las mismas requiere de una breve reseña sobre las acciones hasta ahora adelantadas.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo 34, del 13 de abril de 1994, mediante el cual se establecieron las reglas generales de los concursos de méritos

destinados a la selección de funcionarios y empleados de carrera en la Rama Judicial. Comprende procesos de selección permanentes, públicos y abiertos, que garanticen la disponibilidad de recursos humanos para la provisión de las vacantes que se presenten en cualquier especialidad, categoría y sede territorial.

A partir de 1994 la Sala asumió la selección de los aspirantes a los cargos de carrera, con una cobertura integral de sus niveles, categorías y especialidades y un total de 55.511 concursantes, en los siguientes cursos:

- Para los cargos de magistrado de los tribunales superiores de distrito judicial, salas agrarias, civiles, de familia, laborales y penales, con 1.461 inscritos.
- Para los cargos de magistrado de tribunales administrativos, con 297 inscritos.
- Para los cargos de jueces de circuito, civiles, penales laborales y promiscuos, jueces agrarios, de familia, promiscuos de familia, de menores y de ejecución de penas y medidas de seguridad; jueces municipales civiles, penales y promiscuos, y jueces territoriales con 7.593 inscritos.
- Para los cargos de empleados de las corporaciones nacionales, de los tribunales superiores de distrito judicial y administrativo y de los juzgados de la República, con 50.891 inscritos.
- Para los cargos de magistrados de la sala jurisdiccional disciplinaria de los consejos seccionales de la judicatura, con 970 inscritos.
- Para los cargos de magistrados de la sala administrativa de los consejos seccionales de la judicatura, con 532 inscritos.
- Para los cargos de magistrado de tribunal superior del distrito judicial y administrativo y jueces de la República, con 12.753 inscritos.

Como parte del proceso de consolidación de la Carrera Judicial, se continuó el proceso de reglamentación y actualización del sistema de Registro Nacional de Escalafón de los funcionarios y empleados de carrera. Así, mediante el Acuerdo 42 de 1995, se reglamentó el sistema de escalafón, determinando las competencias de las Salas Administrativas de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura.

El sistema de formación y capacitación de magistrados

Por mandato expreso del artículo 177 de la “Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”, a partir del 1° de enero de 1998 la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla entró a formar parte del Consejo Superior de la Judicatura y se constituyó en el Centro de Formación Inicial y Continuada para los funcionarios y empleados judiciales, la cual se reestructuró mediante acuerdo N° 425 de 1998, proferido por la Sala Administrativa. Es así como, a partir de 1999, se constituyó en el seno de la Escuela Judicial el área de Formación Inicial, encargada básicamente de dar respuesta a las necesidades de formación con que llegan los nuevos servidores de la justicia y atender los procesos de inducción y en los planes de desarrollo para el sector judicial.

La Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” es una unidad administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, adscrita a la Sala Administrativa, que se erige en el centro de formación inicial continuada de los funcionarios y empleados al servicio de la administración de justicia y de las personas que aspiren a ingresar a la misma o que, en ejercicio de su profesión u oficio, colaboran con la administración de justicia. La Escuela Judicial tiene como objetivo general integrar un sistema de educación para la Rama Judicial, excepción hecha de la Fiscalía General de

la Nación, que genere, difunda y evalúe los conocimientos necesarios para la adecuada prestación del servicio a través de procesos de investigación, pedagógicos, con la cooperación y alianzas estratégicas con organismos nacionales e internacionales.

Dentro de las funciones que a la Escuela le corresponde desarrollar, se encuentran, entre otras, las siguientes:

- Realizar estudios e investigaciones de carácter pedagógico que sirvan de apoyo a la programación y ejecución de los eventos académicos.
- Elaborar y presentar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura el anteproyecto de presupuesto de la Escuela Judicial.
- Ejecutar los programas de inducción, formación y capacitación judicial, así como los concursos para quienes aspiren a vincularse a ella.
- Elaborar los textos, materiales de apoyo, audiovisuales, guías y demás ayudas docentes, necesarias para la realización de los cursos.
- Promover, organizar y coordinar jornadas de actualización, congresos, seminarios, foros y encuentros para la optimización de la aplicación del derecho interno y la globalización del ordenamiento jurídico.
- Establecer y aplicar mecanismos de seguimiento y evaluación de las actividades, planes curriculares, apoyos didácticos, personal docente y beneficiarios de los programas de la Escuela.
- Construir y aplicar los indicadores para la medición del impacto de los programas de formación y capacitación en la gestión judicial.
- Propiciar la participación de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial en los eventos académicos realizados por

instituciones reconocidas por el Estado y cuyas intensidades, contenidos, metodologías, docentes y materiales, acrediten el mejoramiento de su desempeño.

- Expedir diplomas y certificados de aprobación y de asistencia a los participantes en los diferentes eventos académicos y docentes que realice.
- Proponer a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la celebración de convenios de cooperación técnica con organismos nacionales y extranjeros.

La Escuela Judicial goza de la autonomía administrativa, técnica, de ejecución y del gasto para el desarrollo del Plan Anual de Formación y Capacitación de la Rama Judicial; para lo cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, delega en el Director de la Escuela la celebración de todos los negocios jurídicos requeridos. La Escuela Judicial liderará, de acuerdo con las políticas del Consejo Superior de la Judicatura, la firma de acuerdos de cooperación académica con las Escuelas o Centros de Capacitación Judicial del extranjero y con entidades y asociaciones de la Rama Judicial y de los colaboradores de la administración de justicia.

La estructura de la Escuela Judicial queda integrada por las instancias de Dirección, División Académica y División Administrativa.

Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial que sean convocados a los eventos programados o apoyados por la Escuela Judicial, están obligados a asistir a las respectivas actividades académicas. Su incumplimiento generará las responsabilidades que establezca el reglamento que para el efecto expida la Sala

Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. La activa participación de los Magistrados de los Tribunales y de los Jueces de la República en los Comités de Necesidades, Planeación, y de Docencia y Autoevaluación y en los Grupos Seccionales de Apoyo, será considerada como factor determinante en las políticas de estímulos y reconocimientos que reglamentará la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Plan de Actividades de la Escuela para el año 2000, muestra cinco ámbitos de acción: en materia de Formación Inicial, se deberá adelantar un megaproyecto referido a la “Formación para Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial” con mayor grado de profundización y perfeccionamiento, el cual contará con 5 grandes proyectos orientados a superar el atraso judicial, atacar la congestión judicial y lograr el adecuado acceso de la demanda a los servicios de la justicia.

En cuanto a la capacitación continuada, la formulación de políticas en el campo de la formación y la capacitación, debe atender prioritariamente a las necesidades sentidas de la población objeto de los programas, y de otra, al cumplimiento de las políticas y planes que según la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura permitan concretar los perfiles ideales del operador judicial. La actualización debe ser objeto de un especial desarrollo, junto con el fortalecimiento propio de la capacitación continuada para mantener vigente los principios básicos de eficiencia y eficacia en la administración de justicia.

ECUADOR

El Sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados

Tradicionalmente se denominó Función Judicial al órgano conformado por la Corte Suprema, los tribunales y juzgados. Los magistrados de la Corte Suprema y sus suplentes eran nombrados por el Congreso Nacional, de las listas presentadas por el Presidente de la República, la Función Judicial y el Parlamento. Se requería el voto favorable de las dos terceras partes de los congresistas y el informe previo de la Comisión de Asuntos Judiciales.

Los magistrados de la Corte Suprema duraban seis años en sus funciones y podían ser reelegidos indefinidamente; eran renovados parcialmente cada dos años en una tercera parte. Desde 1997, tras la aprobación de reformas por una consulta popular, los magistrados de la Corte Suprema (que son 31) no están sujetos a período fijo en la duración de sus cargos y las vacantes que se producen se llenan mediante un sistema de cooptación por la propia Corte⁴. La Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura⁵, organiza y administra los concursos de oposición y méritos, para proponer candidatos a la Corte

4 Art. 202 de la Constitución

5 El Consejo Nacional de la Judicatura del Ecuador está presidido por el Presidente de la Corte Suprema (o su delegado) e integrado por otros siete miembros designados por la Corte Suprema; tres de ellos son directamente designados por la Corte y los otros cuatro de listas presentadas por: ministros de cortes superiores y tribunales de distrito; Federación Nacional de Asociaciones Judiciales; decanos de facultades de Derecho; y presidentes de colegios de abogados.

Suprema y Tribunales Distritales y Superiores, para la designación de ministros, vocales, jueces y funcionarios judiciales, respectivamente.

La adopción de un sistema de cooptación para la designación de ministros de la Corte Suprema, así como la participación de la Comisión de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura en la selección y propuesta de los candidatos, constituye una ruptura significativa con el sistema tradicional, de corte esencialmente político. Por primera vez el Congreso y los partidos quedaron, al menos formalmente, sin poder de decisión en la selección y nombramiento de magistrados.

Cabe recordar, sin embargo, que la actual Corte Suprema fue elegida (se supone que por última vez) por el Congreso Nacional, previo un proceso de selección de candidatos con amplia participación de la sociedad civil. El procedimiento de designación, no obstante, hizo que algunos partidos o grupos parlamentarios buscaran la manera de prolongar su influencia escogiendo, de entre los calificados por la Comisión, a quienes podían ofrecerles mayores garantías de fidelidad.

Aunque las ventajas del nuevo sistema de selección y nombramiento de magistrados no han podido apreciarse todavía completamente, debido a la composición de la actual Corte Suprema, el paso no deja de ser de trascendencia. De hecho, las designaciones hechas más recientemente por la propia Corte para llenar las vacantes producidas, han mostrado que casi las dos terceras partes de los magistrados actúa con absoluta independencia partidaria. En todo caso, en las designaciones se ha respetado también el principio constitucional según el cual las vacantes que se producen deberán llenarse alternativamente con candida-

tos provenientes de la propia carrera judicial, del libre ejercicio profesional y de los medios académicos.

En cuanto a la selección y designación de los magistrados de las cortes superiores y de apelación, se han producido algunas controversias entre la Corte Suprema y el Consejo de la Judicatura. La Corte no ha querido renunciar por completo a sus antiguas atribuciones, que le permitían realizar las designaciones con amplia discrecionalidad. Actualmente, por disposición constitucional⁶, estas designaciones deben hacerse previo concurso⁷, realizado por el Consejo Nacional de la Judicatura, pero la Corte Suprema interpretó que los resultados del concurso debían concluir con la propuesta de una nómina de candidatos calificados, para que la designación la haga la propia Corte⁸.

Lo mismo ocurre con la selección de los candidatos para ocupar las vacantes de jueces de primer nivel, que se hace previo concurso organizado y administrado por el Consejo de la Judicatura, para que la designación la haga la Corte Superior del respectivo distrito.

Aunque la existencia de la carrera judicial está consagrada como exigencia constitucional⁹, las regulaciones vigentes constan fundamentalmente en un antiguo reglamento expedido por la Corte Suprema, que no distingue entre los cargos administrativos y los propiamente judiciales. En la práctica, este principio solamente ha funcionado como una garantía de estabilidad, de

6 Art. 204 de la Constitución, incorporado por reforma aprobada en 1998.

7 Art. 17 letra b) de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura.

8 R.O. 132, 19-II-99.

9 Art. 204 de la Constitución.

manera que el juez no puede ser separado sin previo procedimiento disciplinario, sin que los demás aspectos de la carrera tengan vigencia real. Como no existe un sistema de evaluación del desempeño de los jueces, tampoco hay mecanismos de promoción basados en el mérito, ni normas que contemplen tal procedimiento.

Conviene precisar que en el Ecuador no existe una Escuela Judicial. Ello conspira para efectivizar plenamente la exigencia de que el ingreso a la función judicial suponga una preparación previa de los postulantes.

PERÚ

El sistema de formación, selección y nombramiento de magistrados

El sistema de formación, selección y nombramiento de magistrados recogido en la Constitución de 1993, buscaba superar las deficiencias del modelo anterior, que encargaba estas funciones fundamentalmente al Presidente de la República (Poder Ejecutivo) con la participación del Senado, a través de la ratificación, para el caso del nombramiento de vocales de la Corte Suprema.

De acuerdo a este nuevo marco constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), con el apoyo de la Academia de la Magistratura, tiene a su cargo la totalidad del proceso de selección, nombramiento y promoción de magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público, mediante concursos públicos de méritos y la aprobación previa de cursos de capacitación; asimismo el CNM es competente para la destitución y ra-

tificación de magistrados. Se excluye así cualquier intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los integrantes de los órganos de dirección del Consejo y la Academia no provienen de ninguno de los poderes políticos ni son designados por éstos, procurando que su funcionamiento y decisiones respondan a criterios jurídicos y técnicos antes que a intereses políticos.

El Consejo Nacional de la Magistratura peruano está integrado por siete miembros: uno designado por la Corte Suprema, uno por la junta de fiscales supremos, uno por los rectores de universidades públicas, otro por los rectores de universidades privadas, uno por los colegios de abogados del país y dos por los restantes colegios profesionales. El CNM selecciona, nombra, promueve, ratifica y destituye a los magistrados de todos los niveles del Poder Judicial y el Ministerio Público, por lo que tiene total manejo de la carrera judicial. En ello se diferencia de otros órganos análogos de la región andina, que realizan la selección y propuesta de magistrados pero no su nombramiento directo.

Lamentablemente, este sistema ha tenido un funcionamiento efímero y, en realidad, nunca alcanzó a desarrollarse a plenitud, pues fue objeto de sucesivas restricciones inconstitucionales que recortaron o suspendieron las competencias del Consejo y la Academia de la Magistratura. Tales medidas fueron adoptadas mediante leyes, decisiones gubernamentales y disposiciones dictadas por los órganos instaurados en la dirección del Poder Judicial y el Ministerio Público, con el fin de asegurar el control político gubernamental del sistema judicial.

Conviene recordar que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público vienen sufriendo varios años de aguda intervención política gubernamental. En efecto, con el autogolpe de estado del

5 de abril de 1992, muchos magistrados de ambas instituciones fueron cesados, alegándose razones de moralización y despolitización, siendo sus lugares ocupados por jueces y fiscales provisionales o suplentes. Posteriormente, cuando en noviembre de 1995 se emprendió un proceso de reforma judicial, se creó gran cantidad de nuevos juzgados, tribunales, salas y fiscalías¹⁰; con el objeto de descongestionar los despachos y superar el retraso en la tramitación de los procesos. Ello trajo muchos más jueces, fiscales y magistrados provisionales y suplentes, que actualmente superan el 80% en el Poder Judicial y el Ministerio Público.

El sistema de nombramientos judiciales previsto en la Constitución tardó en ponerse en marcha. Ante la demora en la implementación del Consejo de la Magistratura, se ensayó como fórmula transitoria (acusada de inconstitucional pero producto del acuerdo político) la instalación de un Jurado de Honor de la Magistratura, integrado por distinguidos juristas designados por el Congreso, para realizar nombramiento de magistrados titulares y ratificaciones judiciales. Luego entró en funciones el CNM, que entre 1995 y 1996 realizó concursos que condujeron al nombramiento de dos fiscales supremos y unos 228 vocales y fiscales superiores. Debe señalarse, no obstante, que estos concursos no siguieron a cabalidad el sistema previsto en la Constitución, pues los postulantes no pasaron previamente por la Academia de la

10 Sólo para ilustrar la magnitud del predominio notorio de la provisionalidad en el sistema judicial peruano, puede señalarse que la descongestión procesal supuso la creación de unos 400 nuevos cargos para juzgados o salas transitorias; la actual Corte Suprema, cuyo número legal es de 18 vocales, está integrada por 37, de los cuales más del 60% son magistrados provisionales; en lugar de las 3 salas ordinarias de la Corte Suprema, ahora existen 7, siendo cuatro de ellas transitorias.

Magistratura, ya que ésta no había implementado aún el programa para la formación de aspirantes.

Poco después quedó evidenciada la intención del gobierno de impedir u obstaculizar el nombramiento de magistrados titulares, a fin de favorecer la continuidad del manejo que efectuaban las Comisiones Ejecutivas impuestas en la gestión y gobierno del Poder Judicial y el Ministerio Público. Dichos órganos “interventores” vienen designando, rotando o cesando libremente a magistrados provisionales, muchas veces siguiendo criterios de conveniencia política, que afectan la independencia y estabilidad de la función judicial y fiscal. Son numerosos los casos denunciados donde se ha cambiado intempestivamente magistrados o la composición de salas y tribunales, sea como represalia por determinadas sentencias dictadas (contrarias a los intereses del régimen) o con la intención de obtener una decisión o fallo judicial favorable a los intereses gubernamentales.

Vino después el dictado de una ley, en junio de 1996, que suspendía el nombramiento de magistrados por el CNM hasta que los postulantes no cumplieran previamente con aprobar los cursos de formación de aspirantes de la Academia de la Magistratura (AMAG). La norma resultaba congruente con lo dispuesto en la Constitución y la legislación vigente, pero su intención resultó -a la postre- fundamentalmente política, pues buscaba paralizar o dilatar el nombramiento de magistrados titulares. Así, durante el segundo semestre de 1997 la AMAG puso en marcha su primer curso del Programa de Formación de Aspirantes, con una duración de seis meses, que permitió capacitar a más de 300 postulantes (seleccionados por concurso) que, al culminar y aprobar dicho curso, fueron declarados hábiles para postular ante el CNM a fines de abril de 1998. Sin embargo, poco

después la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial extendió -unilateral e injustificadamente- dicho curso a dos años, mientras que una norma ulterior dejó en suspenso -hasta la fecha- cualquier concurso para el nombramiento de magistrados titulares.

Cabe resaltar que en marzo de 1998, el Pleno del CNM renunció a sus cargos, ante la reiterada aprobación de leyes y medidas políticas que recortaban sus competencias o suspendían el ejercicio de sus funciones, en materia de nombramiento y destitución de magistrados. Fueron reemplazados por sus respectivos suplentes, la mayoría de los cuales carecieron de autonomía frente al poder político y de iniciativa para contribuir a superar la situación existente en el sistema judicial. Poco después, los directivos de la Academia de la Magistratura también renunciaron, en solidaridad con los miembros del CNM y por la negativa gubernamental de poner fin a la reorganización impuesta a dicha institución. Desde entonces, ambas instituciones han continuado formalmente en funciones, aunque con notoria merma en sus atribuciones y escasa labor que destacar.

Resulta pues muy cuestionable que, a pesar de existir un tan alto y anormal índice de magistrados provisionales y suplentes, el gobierno del Presidente Fujimori haya impedido sistemáticamente el nombramiento de magistrados titulares. Una muestra más, que duda cabe, de la grave intervención política y falta de independencia que aquejan al Poder Judicial y al Ministerio Público en el Perú. Así, el positivo sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados previsto en la Constitución, ha sido virtual “letra muerta”, tanto porque nunca se ha permitido que funcione a plenitud como por la suspensión y restricciones impuestas hace varios años a las atribuciones y funciones del CNM y la AMAG.

El sistema de formación y capacitación de magistrados

La creación por la Constitución de 1993 de una Academia de la Magistratura, que forme y capacite a los magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público, así como a los aspirantes al ingreso y al ascenso en dichas funciones, se sustentaba en la constatación de la baja formación profesional y técnica de quienes laboran en tales instituciones. La AMAG, a quien la Constitución define como parte del Poder Judicial, inició sus funciones en 1995, aunque las emprendió más ampliamente recién en 1996; su ley orgánica le reconoce autonomía administrativa, económica, académica y de gobierno.

Dentro de los órganos de conducción de la AMAG, cabe señalar al Consejo Directivo, integrado por siete miembros designados por el Poder Judicial (3), el Ministerio Público (2), el Consejo de la Magistratura (1) y el Colegio de Abogados de Lima (1). En cuanto a los órganos de dirección ejecutiva, la máxima función corresponde al Director General, a quien se suman el Director Académico y el Secretario Administrativo. Sin embargo, al declararse en reorganización al sistema judicial en junio de 1996, la función de conducción fue asumida por una Comisión de Gobierno y Reorganización, que cumplió muy positiva labor en el desarrollo de las actividades académicas y de gestión institucional. Dicha Comisión y el Director General renunciaron en mayo de 1998, en rechazo a la política gubernamental en el sector judicial, siendo reemplazados por una Comisión claramente subordinada y funcional a los intereses del régimen y de los órganos que controlan el Poder Judicial y el Ministerio Público.

La AMAG cuenta con tres programas, destinados a desarrollar cada una de las funciones primordiales de la institución. Es-

tos Programas son el de Actualización y Perfeccionamiento (PAP), el de Formación de Aspirantes (PROFA) y el de Capacitación para el Ascenso en la Magistratura (PCAM). Cada uno de ellos tienen como objetivos la transmisión de conocimientos jurídicos, así como el refuerzo de habilidades y aptitudes para un óptimo desempeño en la función judicial y fiscal.

El **Programa de Actualización y Perfeccionamiento (PAP)** tiene como objetivo brindar capacitación en temas de especial relevancia para la función jurisdiccional a los magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público. Esta capacitación está orientada a mejorar de sus conocimientos, habilidades y, por tanto, rendimiento laboral. Son diversos los cursos que se ofrecen a los magistrados; en esta línea de actividad, siendo fundamental impulsar y dinamizar el denominado “Curso Básico de Actualización para Magistrados”.

El **Programa de Formación de Aspirantes (PROFA)** tiene por objeto preparar académicamente a los candidatos a la carrera judicial y fiscal. Está dirigido a magistrados provisionales o suplentes, así como a los abogados interesados en postular ante el Consejo de la Magistratura, a cargos titulares en el Ministerio Público y el Poder Judicial. La Ley Orgánica de la Academia establece que el proceso de formación y capacitación de los aspirantes se inicia con un concurso público de admisión, el cual comprende la evaluación de los antecedentes profesionales de los postulantes, así como la necesidad de aprobar un examen de conocimientos y aptitud. Quienes sean admitidos, desarrollarán un curso cuya duración actual es de seis meses, debiendo aprobar las pruebas y exámenes establecidos por el Plan de Estudios de la Academia.

El Programa de Capacitación para el Ascenso en la Magistratura (PCAM), está destinado a la capacitación de los Jueces y Fiscales que pretenden ascender en su carrera, para ocupar cargos de mayor jerarquía. El programa desarrolla actividades académicas que tengan por objetivo poner a disposición del Consejo grupos de candidatos para el ascenso en las magistraturas referidas. Al respecto, la Ley Orgánica de la Academia señala que la admisión a la capacitación académica para el ascenso, tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, se efectúa mediante concurso público de méritos. El concurso comprende tanto pruebas de conocimiento, como la consideración de los calificativos que hubieran obtenido los postulantes en los cursos de la AMAG.

En la actualidad, no es posible afirmar que la AMAG esté cumpliendo con los objetivos de su creación, por razones diversas. El Programa de Formación de Aspirantes, a pesar de su carácter novedoso y rigor académico, así como del importante papel que venía cumpliendo para posibilitar la disposición de aspirantes mejor calificados para postular ante el CNM a cargos de magistrados titulares, fue mediatizado en sus alcances y condicionado en su eficacia. El Programa que sí ha tenido alguna continuidad fue el de Actualización Permanente, mediante cursos organizados por la Academia con una duración variada de tres días a una semana, reuniendo aproximadamente a 1,500 magistrados cada año. La Academia se preocupó también de realizar cursos de “formación de formadores”, convocando a magistrados que tuviesen experiencia docente para ser capacitados y luego permitir que sean ellos quienes capaciten a otros magistrados.

VENEZUELA

El sistema de selección, nombramiento y promoción de magistrados

El establecimiento del Consejo de la Judicatura en Venezuela buscaba afianzar un sistema de carrera judicial y superar la gran politización y partidización de la selección y los nombramientos judiciales. El 30 de diciembre de 1980 se dictó la Ley de Carrera Judicial, con la *“finalidad de asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces y reglar las condiciones para su ingreso, permanencia y terminación en el ejercicio de la judicatura, así como determinar la responsabilidad disciplinaria en que incurran los jueces en el ejercicio de sus funciones”*. Esta ley fija la duración de la carrera en 30 años, establece el ingreso por concurso, la permanencia según escalafón, y la terminación por jubilación, pensión o destitución (previo proceso disciplinario).

El Consejo de la Judicatura Venezolano ha tenido un composición mixta, pues estaba integrado por cuatro representantes designados por la Corte Suprema, dos por el Ejecutivo y dos por el Congreso. Carecía de potestades para el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema, función que era realizada por el Congreso. Al evaluar la labor que venía cumpliendo dicho Consejo, Allan BREWER CARÍAS¹¹ señalaba en una obra publicada en 1985:

lamentablemente el Consejo de la Judicatura no sólo no ha asegurado la carrera judicial, por su efectiva inexistencia, sino que no ha

11 BREWER CARÍAS, Allan: *Instituciones políticas y constitucionales*, tomo 2, Universidad Católica del Táchira y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pág. 576.7

asegurado el decoro y la disciplina de los Tribunales por la conformación político-partidaria de los miembros designados del Consejo, lo que ha contribuido a una lamentable politización del Poder Judicial. La designación de los jueces por el Consejo de la Judicatura, sustituyendo la injerencia que antes tenía el Ministerio de Justicia por la conformación de las ternas que se sometían a la vieja Corte Federal, por sí sola no fue un factor que aumentara la independencia de los jueces, pues la designación de éstos sin que previamente se hubiese dictado la Ley de Carrera Judicial que determine las condiciones y requisitos para ser juez, convirtió a los jueces en dependientes de este nuevo organismo político-partidario que se creó.

La Ley de Carrera Judicial, cuya última reforma se produjo en 1998, establecía las reglas para el ingreso, ascenso, suspensión, retiro y jubilación de la función. Es así que para aspirar a ingresar a la carrera judicial se fijaron como requisitos: ser venezolano, de profesión abogado, poseer conducta intachable; ser mayor de veinticinco años de edad; estar en el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber ejercido la profesión durante tres años como mínimo, haber aprobado curso de postgrado en materia jurídica. Las condiciones a cumplir para ingresar a la carrera eran: aprobar el concurso de oposición con la máxima calificación y ser declarado apto por una evaluación neuropsíquica.

El ingreso a la carrera judicial se realiza en la categoría de jueces de Municipio. Sin embargo, se establece también la posibilidad de ingresar en la categoría de jueces de Tribunales de Primera Instancia y de los Juzgados Superiores o Cortes de Apelaciones, cuando se cumplan los siguientes requisitos: haberse distinguido en su especialidad, ser autores de trabajos jurídicos valiosos, o profesores universitarios de reconocida competencia, o abogados con diez años de ejercicio comprobado, o defen-

sores públicos o fiscales del Ministerio Público, con no menos de seis años de servicio.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia eran designados por el Congreso de la República, conforme a un procedimiento que elaboró la Comisión Especial Bicameral para la revisión de credenciales de los aspirantes a magistrados.

Para ser magistrado de la Corte Suprema se requería cumplir las siguientes condiciones: ser persona de reconocida honorabilidad y competencia; estar en pleno goce de sus derechos y facultades; haber actuado en la judicatura, o ejercido la profesión de abogado, o prestado sus servicios en la docencia, o en instituciones públicas o privadas en materia jurídica, por más de diez años.

A pesar de todas estas estipulaciones y requisitos, las designaciones se efectuaban más por la relación política de los aspirantes a magistrados con los distintos partidos políticos, que por sus propios méritos o credenciales. La nueva Constitución de 1999 encomienda a la Asamblea Nacional el nombramiento de magistrados, teniendo como filtros un Comité de Postulaciones Judiciales y un Poder Ciudadano (denominado Consejo Moral Republicano) integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor General. El Consejo de la Judicatura ha quedado suprimido y, por tanto, excluido de toda participación en este proceso.

Según esta nueva Constitución, el ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces se hará por concursos de oposición, que serán públicos para asegurar la idoneidad y excelencia de los aspirantes; éstos serán seleccionados por los jurados de los circuitos judiciales, en la forma y condiciones que establezca la ley.

El nombramiento y juramentación de los jueces le corresponde ahora al Tribunal Supremo de Justicia; los jueces y magistrados judiciales sólo podrán ser suspendidos o removidos mediante los procedimientos establecidos en la ley. En la Ley se garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces.

La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial aprobó, el 13 de marzo de 2000, las Normas de Evaluación y Concursos de Oposición para el ingreso y permanencia en el Poder Judicial. Estas normas, que sustituyen la Ley de Carrera Judicial, regirán hasta tanto se dicte la Ley a que se refiere la Constitución. Las normas las aplicará la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, para la evaluación y designación de los jueces que conformarán el nuevo Poder Judicial.

Estas normas establecen ciertos requisitos comunes, para ingresar a todos los tribunales, y unos requisitos particulares en función de la categoría del tribunal. Requisitos comunes para todos los tribunales son: tener nacionalidad venezolana; contar con título de abogado expedido por universidad venezolana y estar inscrito en el Colegio de Abogados y en el Instituto de Precisión Social del Abogado; poseer reconocida moralidad; estar en el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como asumir el compromiso de abstenerse de realizar activismo político, partidista, sindical y gremial, y no estar afiliado a partidos; autorizar la investigación periódica del patrimonio familiar; condiciones físicas y psíquicas adecuadas para garantizar la intermediación en el proceso; habilidades en la operación de medios informáticos

Como requisitos particulares para ser jueces de Primera Instancia, se establecen: experiencia no menor de 5 años en la actividad profesional, en la docencia universitaria en materia jurídica o en ambos; o experiencia no menor de dos años en los señalados campos y doctorado, maestría o especialización. Para ser juez Superior o de Corte Superiores se exige: experiencia no menor de 10 años, en la actividad profesional, en la docencia universitaria en materia jurídica o en ambos; título de doctorado, maestría o especialización. Para acceder a la Corte Suprema, la experiencia profesional, académica o judicial exigida es de 15 años.

Los concursos de oposición, consistirán en un examen, la evaluación psicológica y la evaluación de credenciales. El primero comprende tres ejercicios:

- La prueba de carácter escrito, sobre temas jurídicos escogidos por el jurado, de acuerdo a la materia del cargo sometido a concurso.
- La prueba de carácter práctico, mediante la cual se asigna al postulante un caso relacionado con la materia del cargo sometido a concurso.
- La prueba de tipo oral, que consiste en la exposición verbal de temas sobre materias jurídicas propuestas por el jurado, relacionados con la materia del cargo sometido a concurso.

Durante las dos primera pruebas, la identidad del concursante se mantendrá en reserva hasta el momento del veredicto. Podrán concursar como aspirantes a los cargos de jueces, tanto los jueces actualmente en funciones, como aquellas personas que no forman parte de la magistratura.

El sistema de formación y capacitación de magistrados

El órgano encargado de la capacitación de magistrados era el Consejo de la Judicatura. Se buscaba desarrollar la Escuela de la Judicatura como organismo eficiente en la formación de jueces. La Escuela de la Judicatura se creó en 1982, bajo la supervisión del Consejo de la Judicatura, pero sus servicios fueron irregulares y muy poco auspiciosos.

En un inicio se señaló que la Escuela estaría encargada de ofrecer cursos de jurisprudencia y brindar la capacitación técnica que los candidatos a juez requerían para aprobar las oposiciones señaladas en la Ley de Carrera Judicial. En esta norma se señalaba que todos los candidatos deberían haber tomado cursos de teoría y práctica en temas judiciales. El curso básico se programó para que durara 8 meses; sin embargo, nunca dio resultados pues, como ya hemos señalado, los jueces eran seleccionados no por sus estudios sino en su gran mayoría por cuestiones políticas.

La Escuela de la Judicatura estuvo cerrada entre 1986 y 1990, fecha a partir de la cual comenzó brindando unos cursos para los candidatos a jueces, a los fines de designarlos en cargos titulares en el año 1992. Desde la fecha de su creación, la Escuela de la Judicatura no logró desarrollar más que un curso básico; nunca se elaboraron y dictaron los cursos medios y superiores que establecía su reglamento.

En 1998, una universidad nacional realizó un estudio para determinar el programa de estudios de la Escuela de la Judicatura, para los cursos de ingreso en la Carrera Judicial. El proyecto estableció que se deben abordar tres áreas básicas: formación

general, que prevé asignaturas básicas, que instruyeran a los candidatos con el desempeño de jueces en sus funciones; el de formación gerencial, para formar a los futuros jueces en el manejo administrativo del tribunal; y el de formación específica, para el ejercicio de las competencias jurisdiccionales, que le corresponderá desempeñar. Hasta ahora, se han desarrollado programas de capacitación que incluían entre los capacitadores a magistrados y jueces en funciones y a ex-magistrados. Estos cursos utilizaban una metodología de participación activa de los asistentes, que permitía un mejor aprovechamiento de las lecciones impartidas.

En la Constitución de 1999 se señala que la ley debe propender a la profesionalización de los jueces y que las universidades colaborarán organizando, en los estudios universitarios de Derecho, la especialización judicial correspondiente. Por su parte, el Tribunal Supremo de Justicia -al dictar la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial- ha señalado que la Escuela de la Judicatura es una unidad autónoma, que consiste en el centro de formación de los jueces y demás funcionarios del Poder Judicial, la cual es considerada una función esencial e indelegable, en virtud de lo cual mantendrá estrechas relaciones con las Universidades.

Esta normativa supone que una vez que se designen a todas las autoridades, con base al nuevo marco constitucional, se celebrarán los convenios de cooperación con las universidades, para la asistencia y formación de los aspirantes al Poder Judicial. Todo lo referente a la integración, dirección y cursos a desarrollar, está aún por determinarse, en base a los convenios que se celebren con las universidades.

UNA VISIÓN DE CONJUNTO: LOS AVANCES Y LOS PROBLEMAS

Puede decirse que la tendencia predominante en la región andina, es dejar de lado el sistema político de nombramiento y promoción de magistrados. Para ello, en países como Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia se establecieron Consejos de la Judicatura o Magistratura, encargados de la selección y propuesta de nóminas o listas de candidatos a cargos judiciales, para su designación por el órgano correspondiente. Sólo en el caso peruano, el Consejo Nacional de la Magistratura realiza directamente el nombramiento o ascenso de magistrados, tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público, sin necesidad de intervención de otro órgano político o judicial.

Los Consejos de la Judicatura de Colombia, Ecuador y Bolivia proponen candidatos a magistrados a los órganos que deben designarlos, pero mientras en Colombia y Ecuador son la Corte Suprema y los órganos judiciales quienes efectúan los nombramientos (cooptación atenuada); en Bolivia el Consejo dirige sus propuestas al Congreso, la Corte Suprema y las cortes superiores, según se trate de designar magistrados de la Corte Suprema, de cortes superiores o jueces, respectivamente. El nuevo sistema venezolano de nombramientos aparece como esencialmente político, con algunos filtros de atenuación cuyo resultado concreto es aún incierto. En Chile, si bien se mantiene la designación por el Presidente de la República, las propuestas de candidatos provienen de la Corte Suprema y los órganos judiciales.

A pesar del indudable avance que ha supuesto la participación de los Consejos de la Judicatura en la designación y promoción de magistrados, frente al pernicioso efecto que han tenido

los sistemas políticos de nombramiento, la apreciación general es que la politización o partidización de tales nombramientos no sufrió merma sustantiva en Venezuela y Ecuador, pues dichos órganos siguieron actuando guiados por este criterio o fueron prisioneros de tales intereses. En Bolivia, aunque lo breve de la experiencia todavía no permite juicios definitivos, la composición eminentemente política del Consejo de la Judicatura genera algunas dudas acerca de la posibilidad de cambios muy significativos.

Siendo los Consejos de la Judicatura quienes participarán en la selección y propuesta de los candidatos a magistrados, su composición resulta importante y puede tener alguna incidencia en sus decisiones. Así, el Consejo Nacional de la Magistratura del Perú es el que mejor responde a una composición pluralista, que propicie mayor autonomía e independencia gracias a la exclusión de toda participación de los órganos políticos. En una orilla tendríamos al Consejo Nacional de la Judicatura de Ecuador, cuya composición está esencialmente determinada por la Corte Suprema (dependencia del Poder Judicial, con algunos filtros de atenuación); mientras que en la otra estaría el Consejo de la Judicatura de Bolivia, donde la casi totalidad de sus integrantes son designados por el Congreso (dependencia del poder político). El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia tendría una composición mixta, con predominio global de los órganos políticos.

Si el objetivo perseguido con la instauración de los Consejos de la Judicatura, y su participación en el sistema de nombramientos judiciales, es superar o atenuar la injerencia de los órganos políticos en esta tarea, parece contradictorio que se otorgue a dichos órganos una composición donde predomine la decisión

de los poderes Legislativo o Ejecutivo. Similar observación cabría formular cuando la conformación del Consejo esté determinada fundamentalmente por la Corte Suprema o el Poder Judicial, pues no se lograría el objetivo de superar o atenuar algunos vicios propios de los sistemas de cooptación judicial.

Consideramos muy positivo el establecimiento de las Escuelas Judiciales o Academias de la Magistratura, que se han implementado en todos los países excepto en Ecuador. En el Perú, Chile y Bolivia se exige que para acceder a la función judicial deba aprobarse previamente un curso ante la academia judicial, criterio que encontramos positivo y necesario para elevar la calidad y preparación de los aspirantes a la función judicial. En Colombia y Venezuela este requisito para el acceso a la carrera judicial se ha impuesto para los nuevos postulantes.

Donde se aprecia un escaso avance, es en el establecimiento de una verdadera carrera judicial. Ésta resulta primordial en un sistema que se sustente en concursos públicos de oposición y méritos para acceder y ascender en los órganos judiciales, con la participación de las escuelas judiciales y consejos de la judicatura. La escasa duración de los cargos judiciales o la inestabilidad de la permanencia en ellos, aparece como negativa; con mayor razón cuando se trata de la Corte Suprema, aspecto que puede notarse en Ecuador, Bolivia y, en alguna menor medida, en Venezuela y Colombia.

Capítulo III

La Reforma Procesal Penal

La justicia penal en los países de la región andina, se estructuró y funcionó de acuerdo a los cánones propios del sistema inquisitivo. Como consecuencia de ello, se fueron acumulando los conocidos problemas de congestión procesal, lentitud en el trámite de los procesos, olvido de la víctima, ineficacia, impunidad y violaciones a los derechos fundamentales de los imputados. Estos problemas son la clara expresión de aquello que se podría denominar como la *crisis estructural de la justicia penal en la región*, la misma que alcanza no sólo al proceso penal sino al sistema punitivo en su conjunto¹.

Frente a esta crisis estructural, se han desarrollado iniciativas orientadas a promover la reforma de la justicia penal a partir del rediseño de las normas procesales a través de nuevos códigos, así como de la creación de órganos especializados en la investigación del delito (Ministerio Público, Fiscalías) y de los llamados servicios de defensa pública. En un sentido general, estas reformas están inspiradas en los criterios y principios de un modelo procesal de corte acusatorio.

¹ En este informe nos limitaremos a desarrollar como objeto de estudio específico la dimensión procesal penal.

El modelo acusatorio propone la separación absoluta de funciones en el proceso penal. La investigación de los hechos está a cargo de un órgano diferente al encargado de realizar el juicio, con la finalidad de cumplir con el principio de imparcialidad objetiva. El proceso acusatorio pone el acento en el juicio, el mismo que es oral, público y contradictorio. La actividad probatoria corresponde al fiscal y al defensor legal; se realiza ante el juez, quien asume un papel pasivo y es considerado un árbitro imparcial. La participación del defensor legal es fundamental en la lógica de garantizar el derecho a la defensa del imputado y verificar el cumplimiento del principio de contradicción. En algunos diseños acusatorios se incorpora el principio de participación popular en la administración de justicia, a través de los denominados Jurados.

En Bolivia se tiene aprobado y promulgado un nuevo Código de Procedimiento Penal², que entrará en vigencia total después de dos años de la fecha de publicación, esto es, el 31 de mayo del 2001. Este período de *vacatio legis* ha sido establecido con la finalidad de generar condiciones adecuadas para su funcionamiento. Sin embargo, algunas disposiciones del nuevo Código han entrado en vigencia, tales como el nuevo régimen de medidas cautelares, algunas salidas alternativas al juicio y el nuevo régimen de prescripción de la acción penal.

En Chile, el 29 de setiembre del 2000 se ha promulgado el Código de Procedimiento Penal. Y están pendientes de aprobación un conjunto de proyectos que integran la reforma, tales

2 El proyecto fue sancionado por el Congreso el 18 de marzo de 1999 y promulgado por el Presidente de la República el 25 de marzo de 1999. La ley fue publicada el 31 de mayo de 1999.

como Ley Orgánica del Ministerio Público, modificaciones constitucionales, Defensoría Pública Penal, adecuación de la legislación a la reforma procesal penal, entre otras.

En Colombia, se ha adoptado un nuevo Código³, que entrará en vigencia a partir de julio del 2001. En Ecuador se ha promulgado el nuevo Código de Procedimiento Penal, el 13 de enero del 2000, el mismo que entrará en vigencia luego de un período de *vacatio legis* de dieciocho meses. En el Perú, la vigencia del Código Procesal Penal ha sido postergada indefinidamente porque, se dice, no existen condiciones para su implementación tanto desde el punto de vista financiero como por la falta de capacitación de los operadores que intervendrán en el nuevo sistema.

Finalmente, en Venezuela existe un nuevo Código Orgánico Procesal Penal que fue aprobado en diciembre de 1997 y publicado en enero de 1998. Entró en vigencia el 1º de julio de 1999. Este Código ha sido recientemente reformado por la Comisión Legislativa Nacional (Gaceta Oficial N° 37.022, de 25 de agosto de 2000), e incluye la primera reforma, para adaptarlo a la nueva Constitución.

A continuación, analizaremos la situación imperante en materia de la reforma procesal penal en los distintos países de la región andina, apreciando las principales medidas adoptadas, los avances y problemas existentes, así como los nuevos retos que se imponen para su desarrollo.

3 Aprobado mediante Ley 600 del 2000.

BOLIVIA

La aguda crisis del sistema judicial boliviano, planteó la necesidad de emprender una reforma procesal que superara radicalmente el sistema inquisitivo vigente. El retardo de la justicia penal, los elevados niveles de corrupción en el aparato judicial y policial, así como el hacinamiento imperante en los centros penitenciarios (atestados de detenidos sin condena) ilustran la dramática y deplorable situación existente.

Para superar esta problemática, desde 1995 se inició la redacción del Proyecto de Ley del Nuevo Código de Procedimiento Penal, dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En 1997, durante el tratamiento legislativo, se contó con la participación y consulta de las instituciones operadoras del sistema. El proyecto fue sancionado por el Congreso el 18 de marzo de 1999 y promulgado por el Presidente de la República el 25 de marzo de 1999. La ley fue publicada el 31 de mayo de 1999. El nuevo Código de Procedimiento Penal deja atrás el sistema inquisitivo y se fundamenta en los principios rectores del sistema acusatorio.

Debe señalarse que desde que se comenzó a redactar el Anteproyecto de Código de Procedimiento Penal en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se determinó que no sería posible ponerlo en vigencia inmediatamente después de su publicación, sino que era imprescindible suspender su aplicación por un período determinado, en el que debían generarse condiciones más adecuadas para su funcionamiento. A ese período se le denominó *vacatio legis* y se le otorgó una duración de dos años, computables desde la publicación del Código (31.05.99) hasta la aplicación plena del instrumento procesal.

No obstante, al momento de la publicación del nuevo Código de Procedimiento Penal (CPP), entraron en vigencia sus Arts. 19° y 20°, referidos a la recategorización de acciones. A partir del 31 de mayo del 2000 entraron en vigencia el nuevo régimen de medidas cautelares, algunas salidas alternativas al juicio y el nuevo régimen de prescripción de la acción. Y a partir del 31 de mayo del 2001, entrará en vigencia la totalidad del Código.

Para preparar las condiciones que hagan factible la aplicación del Código de Procedimiento Penal, se estableció un Plan Nacional de Implementación. Este Plan de Implementación está conformado por las siguientes áreas: Adecuación Normativa, Adecuación Institucional; Capacitación, Difusión a la Sociedad Civil y Ciudadanía, Descongestionamiento y Liquidación de Causas. El 12 de julio de 1999 se conformó la Comisión Nacional de Implementación (CNI), como órgano de decisión y de fiscalización, que tiene por finalidad aprobar y efectuar el seguimiento y control del Plan Nacional de Implementación de la Reforma Procesal Penal.

El 19 de julio de 1999 se conformó el Comité Ejecutivo de Implementación (CEI), como el órgano de planificación, coordinación y ejecución de la implementación de la Reforma Procesal Penal. Este Comité está presidido por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y conformado por el Poder Judicial, a través del Consejo de la Judicatura; los representantes de la Comisión de Constitución, Justicia, Policía Judicial, Ministerio Público, Derechos Humanos y Régimen Electoral de la Cámara de Senadores; de la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados; la Fiscalía General de la República, el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional, el Colegio Nacional de Abogados y el Comité Ejecutivo de la Uni-

versidad Boliviana. Se han conformado Comités Regionales de Apoyo en todos los departamentos del país. Adicionalmente existe un Equipo Técnico de Implementación (ETI) del Nuevo Código de Procedimiento Penal, compuesto por profesionales de diferentes disciplinas, cuya misión es coordinar con los órganos de la Reforma Procesal Penal y las instituciones operadoras del sistema de administración de justicia, la ejecución del Plan Nacional de Implementación.

Es evidente que las disposiciones establecidas en el nuevo Código de Procedimiento Penal demandan la readecuación de todas aquellas leyes y normas que se encuentren, directa o indirectamente, relacionadas con la implementación de este Código, para facilitar el funcionamiento del sistema acusatorio; en esta dirección, se ha considerado prioritaria la adecuación de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público. En el primer caso, la vigente ley de Organización Judicial ha quedado obsoleta, pues es anterior a la reforma constitucional, requiriéndose una nueva estructura para los juzgados penales y regular la participación de los jueces ciudadanos dentro de los tribunales de justicia. En el segundo caso, la nueva norma se impone porque existe un cambio radical en las funciones del Ministerio Público a raíz del CPP, que con la reforma adquiere un rol protagónico y dinámico dentro del proceso penal. El Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público se encuentra aprobado por la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Cámara de Diputados, habiendo sido remitido al Pleno Camaral.

Resulta preocupante que a pesar de haberse elaborado los proyectos para las nuevas leyes orgánicas del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Policía Nacional, permanezcan aún

sin aprobación y sin mayores avances en el Congreso. Esta demora conspira contra la oportuna y adecuada aplicación del CPP, pues impide completar el proceso de adecuación institucional en los ámbitos orgánico, funcional, presupuestal, de infraestructura y de recursos humanos.

Otro aspecto primordial para el adecuado funcionamiento y aplicación del nuevo CPP, será la capacitación de los operadores del proceso penal para el conocimiento y manejo de las instituciones jurídicas e innovaciones introducidas. En tal sentido, para acelerar y abaratar esta capacitación se ha optado por la “capacitación de capacitadores”, recurriendo a operadores del sistema que reúnan ciertas características y habilitándolos para que se constituyan como capacitadores de sus colegas. Para este efecto se han seleccionado docentes universitarios, funcionarios con entrenamiento especializado en el sistema acusatorio (como es el caso de los ex-becarios de USAID; que ascienden a un número de noventa, entre jueces, fiscales, defensores públicos e Investigadores de la Policía Técnica Judicial) repartidos en todo el territorio nacional.

También es importante la capacitación dirigida hacia las organizaciones sociales y la ciudadanía. Para ello, el Plan Nacional de Implementación del CPP contempla acciones de divulgación del Código mediante talleres de sensibilización y de capacitación dirigidos a grupos de organizaciones de base, internos e internas de centros penitenciarios y jóvenes. Con ello se busca que asuman las reformas jurídicas y se reconozcan como sujetos de derecho, capaces de hacer prevalecer los mismos.

La labor de capacitación viene comprendiendo también las instituciones jurídicas que formaron parte de la aplicación anti-

cipada del nuevo Código de Procedimiento Penal, y que entraron en vigencia el 31 de mayo de este año y que son: el Régimen de Medidas Cautelares, la Aplicación de Salidas Alternativas y el Nuevo Régimen de la Prescripción de la Acción Penal. De acuerdo a las nuevas normas, la *detención preventiva* sólo se aplicará con dos finalidades concretas: para evitar que el imputado se fugue o evitar que destruya pruebas.

En el caso de las *Salidas Alternativas*, se busca evitar que el inicio de un proceso sea el único camino para la solución a los conflictos, sobrecargando así la administración de justicia penal. Se procura, en cambio, que las partes puedan optar por otras salidas distintas al juicio; el CPP propone cuatro salidas alternativas: criterio de oportunidad, suspensión del proceso a prueba, conciliación y, procedimiento abreviado; sólo las dos primeras entraron en vigencia este año. La finalidad de las salidas alternativas es proporcionar una reparación oportuna del daño causado a la víctima, evitando la persecución indiscriminada de todos los delitos, contribuyendo así al descongestionamiento de las cárceles, pues permite un trato diferenciado entre los hechos punibles que (por su mayor gravedad) deben ser perseguidos y aquellos otros en los que la pena carece de significación o relevancia social.

Conviene precisar que el nuevo Código de Procedimiento Penal, en sus Disposiciones Transitorias, establece que las causas en trámite se registrarán por el Código de Procedimiento Penal vigente, la Ley N° 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas y la Ley N° 1685 de Fianza Juratoria. Y que a partir de la publicación del nuevo Código de Procedimiento Penal, todas las causas deberán ser concluidas en el término de cinco años.

Esos cinco años comprenden tanto los dos años de la *vacatio legis*, etapa denominada también de “Descongestionamiento”, en la que se deberá realizar el mayor esfuerzo para resolver las causas de forma más rápida y reducir la carga de trabajo del sistema; así como la etapa de “Liquidación”, que abarca los subsiguientes tres años, en los cuales se prevé la vigencia y aplicación plena del CPP en las causas nuevas que ingresen y la aplicación del sistema procesal que se sustituye en las causas pendientes de resolución, que se iniciaron con el anterior Código de Procedimiento Penal. Al vencimiento del término de cinco años, establecido en las mencionadas Disposiciones Transitorias del CPP, se dispondrá la extinción extraordinaria de la acción penal de aquellas causas que no se hayan logrado resolver.

Es posible sostener que la reforma procesal en Bolivia tiene un aceptable nivel de apoyo político. Se asume que es un asunto de Estado y no simplemente una política de gobierno, teniendo un enfoque y una orientación a largo plazo. Asimismo es también cierto que el principal problema para aspirar al éxito de este proceso es el económico. Bolivia es el país más pobre de América del Sur y no obstante que el 3% de su presupuesto nacional está destinado al Sector Justicia, es cierto que no se cuenta en la actualidad con los recursos necesarios para solventar la Reforma Judicial⁴.

4 Cfr. Informes del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales - Julio de 1999. (Red de Información Judicial Andina – Indicadores www.cajpe.org.pe/rij/).

CHILE

En términos generales, podría afirmarse que el objetivo general de la reforma procesal penal en Chile es lograr una adecuación del sistema de justicia penal a los valores que sustentan el sistema político democrático. Para ello se estimó necesario cambiar el sistema inquisitivo vigente, en la medida que no garantiza los principios de publicidad, división de poderes y reconocimiento de la dignidad de las personas. Y es que éste no satisfacía las exigencias del debido proceso en aspectos tales como el derecho a un juez imparcial, a un juicio público, a la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, a la reparación por los daños sufridos y otros derechos y garantías que deben formar parte de un juicio justo e imparcial.

Por lo demás, la ineficacia del sistema de enjuiciamiento criminal para esclarecer y sancionar los delitos que conoce, es un factor importante en su falta de credibilidad y en la percepción negativa que de él tiene la comunidad; percepción que se asienta, también, en los abusos que se cometen al interior del sistema, sobre todo en la etapa prejudicial, donde la falta de controles sobre la actividad policial, da lugar a detenciones arbitrarias, torturas y otros abusos contra la integridad personal.

La reforma en curso intenta también dar respuesta, en la medida de lo posible, a las expectativas de la población frente a la inseguridad ciudadana que ha generado el creciente incremento de los delitos que involucran violencia, uno de cuyos componentes más preocupantes es la cada vez más alta participación de los jóvenes en estos delitos. Según cifras del Ministerio de Justicia, la reincidencia juvenil en la comisión de delitos en Chile es

una de las más altas del mundo: 63.8% frente a una tasa de 40% a nivel mundial.

Es un reto de esta reforma satisfacer plenamente las expectativas de sectores que persiguen intereses que, en alguna medida, pueden ser considerados contradictorios, aun cuando existe un consenso básico para lograr simultáneamente ambos objetivos.

Según Cristian RIEGO -quien dirigió el equipo que tuvo a su cargo la redacción del nuevo Código-:

“la promoción de los derechos humanos ha sido sostenida principalmente por los grupos académicos que han trabajado en el diseño y difusión de la reforma, en tanto que el interés por la seguridad pública ha sido promovida por la Fundación Paz Ciudadana, organización dedicada a promover proyectos en el área de seguridad pública (...) el gobierno está interesado en ambos tipos de objetivos, derechos humanos y seguridad pública, en tanto que en el Congreso hay probablemente un grupo de representantes con un fuerte interés en la promoción de los derechos humanos, en tanto que la mayoría, probablemente, tiene un interés preponderante por la seguridad y el control de la criminalidad”⁵.

No obstante, el largo debate sobre la reforma muestra que han surgido importantes espacios de coincidencia entre estos sectores, por lo que podría afirmarse que más que intereses disímiles existen distintos énfasis.

5 *La Reforma Procesal Penal Chilena*, En: “La Reforma de la Justicia Penal”, Cuaderno de Análisis Jurídico N° 38, Serie Seminarios, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago, Chile, octubre 1998.

El Código de Procedimiento Penal

El nuevo Código de Procedimiento Penal acaba de ser aprobado y promulgado el 29 de setiembre del 2000, culminando así un largo proceso que se inició en el Parlamento en 1995. Incluso, en verdad, la gestación de esta reforma se retrotrae a 1993 cuando, por iniciativa del Centro de Desarrollo Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (CDJ/CPU), se constituyó un Foro integrado por jueces, abogados y académicos de reconocido prestigio para analizar y debatir aspectos vinculados con la justicia penal. Este Foro ha tenido un papel relevante en la discusión de los principales temas de la reforma y en la elaboración y perfeccionamiento de los diversos textos legales que la conforman. Posteriormente, en 1994, el CDJ/CPU y la Fundación Paz Ciudadana, que también trabaja en el área de la justicia criminal, aunaron esfuerzos para realizar trabajos conjuntos en esa temática, logrando finalmente involucrar al Ministerio de Justicia en el impulso de esta reforma.

La participación de estas instituciones, así como de jueces, abogados y académicos de prestigio, ha estado centrada en el diagnóstico del sistema de enjuiciamiento criminal vigente y en la elaboración de los diversos proyectos que integran la reforma: Proyecto de nuevo Código de Procedimiento Penal, Ley Orgánica del Ministerio Público, reformas a la Constitución del Estado, Proyecto de Defensoría Pública Penal, modificaciones al Código Orgánico de Tribunales, Proyecto de adecuación de la legislación a la reforma procesal penal, Proyecto que establece el régimen de transición e implementación del nuevo sistema procesal penal.

Adicionalmente, se realizaron consultorías y estudios de carácter multidisciplinario, para diseñar los cambios que requiere

la reforma procesal penal en el ámbito de la organización y gestión. Por ejemplo: consultorías para el diseño del nuevo sistema, estudios de costos del nuevo y del actual sistema de justicia criminal, etc. En la medida que la magnitud e importancia de esta reforma requiere para su éxito de un gran apoyo social, se ha desarrollado también un amplio programa de actividades de difusión a nivel nacional.

En cuanto a los proyectos que integran la reforma, a la fecha se ha cumplido ya con crear el Ministerio Público y se han realizado modificaciones al Código Orgánico de Tribunales. El cambio más importante que introduce la reforma es el paso del sistema inquisitivo al sistema acusatorio. En función a ello las modificaciones más importantes que recoge el Código de Procedimiento Penal son las siguientes:

- Separa las funciones de investigación, acusación y fallo (que en el sistema anterior se concentran en el juez del crimen) y se las atribuye a distintos órganos: el Ministerio Público tendrá a su cargo la investigación y acusación, el Juez de Control de la Instrucción controlará el cumplimiento de las garantías durante la etapa de investigación, y el juzgamiento estará a cargo de un Tribunal de Juicio Oral.
- La etapa central del proceso será el juicio oral, público y contradictorio.
- La etapa de instrucción o investigación adquiere el carácter de preparatoria del juicio oral y es desformalizada.
- Durante la etapa de instrucción, la investigación queda a cargo del Ministerio Público y la actividad propiamente judicial la ejerce un tribunal unipersonal, denominado Juez de Control de la Instrucción.

El juicio oral estará a cargo de un tribunal colegiado de tres jueces, denominado Tribunal de Juicio Oral.

El procedimiento penal será de instancia única. El recurso de casación y el recurso extraordinario proceden sólo en contra de la sentencia dictada por el Tribunal de Juicio Oral.

Ministerio Público

Para implementar este nuevo sistema procesal penal se creó el Ministerio Público, como órgano encargado de conducir y realizar la investigación de los delitos, debiendo a ese efecto trabajar en estrecha colaboración la policía y demás servicios auxiliares. Además, ejercerá la acción penal pública en los casos que proceda.

Entre las innovaciones importantes, están aquellas que se dirigen a descomprimir el sistema, mediante mecanismos que permiten racionalizar la atención de los asuntos que se someten a su actividad jurisdiccional, en el entendido que resulta imposible investigar y sancionar todos los delitos que se cometen. De este modo se prioriza la atención de los asuntos de mayor importancia, buscando que el sistema ofrezca diversas posibilidades de solución a los conflictos, a través de algunos procedimientos simplificados que permitan solucionar los casos sin vulnerar los valores que se intenta proteger. Con ese fin el proyecto establece⁶:

⁶ *Lineamientos Generales de la Reforma Procesal Penal, Ministerio de Justicia, Fundación Paz Ciudadana, Corporación de Promoción Universitaria, setiembre de 1996, segunda edición corregida.*

- La facultad del Ministerio Público de no iniciar una investigación cuando los hechos denunciados no fueran constitutivos de delito o de los antecedentes se desprenda claramente que la responsabilidad penal del imputado se encuentra extinta.
- La facultad del Ministerio Público de archivar provisionalmente la causa, cuando en la investigación practicada no aparecieran antecedentes que permitan desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos.
- *El principio de oportunidad*, en virtud del cual el Ministerio Público puede, en razón a criterios de política criminal, no ejercer la acción penal en casos que por su insignificancia no comprometan gravemente el interés público.
- *Los acuerdos reparatorios*, en virtud de los cuales se puede extinguir la acción penal, tratándose de delitos que recaigan sobre bienes jurídicos disponibles de carácter patrimonial, o de delitos culposos que no afecten la vida o la integridad física de manera grave y permanente, cuando exista entre la víctima y el imputado un acuerdo de reparación prestado en forma libre y voluntaria y este acuerdo sea aprobado por el juez de control de la instrucción.
- *La suspensión condicional del procedimiento*, en virtud de la cual se puede suspender condicionalmente el procedimiento seguido en contra de un imputado primario por un delito que le acarree una pena igual o inferior a tres años de privación de la libertad. La suspensión debe ser acordada por el Ministerio Público y el imputado, y la fijación de condiciones establecida por el juez de control de la instrucción.

- *El procedimiento abreviado*, en virtud del cual el imputado puede renunciar a su derecho al juicio oral, cuando manifieste su acuerdo a los hechos contenidos en la acusación y en los antecedentes de la instrucción que la fundan.
- *El juicio inmediato*, que permite al Ministerio Público solicitar al juez de control de la instrucción, en la audiencia de formalización de la instrucción, la realización del juicio inmediato, saltándose la audiencia de preparación del juicio oral.

La Defensa Pública

En cuanto a la Defensa Pública, la reforma incluye la creación de un Sistema Nacional de Defensa Pública cuya principal función será brindar defensa jurídica gratuita a las personas que carezcan de los recursos para procurársela por sí mismas, aunque también podrá prestar servicios a otras personas que deberán asumir el pago parcial o total de éstos, según el caso. Por esa vía, se busca garantizar el derecho a la defensa consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como una prerrogativa fundamental de todo inculpado.

Si bien existen en Chile instituciones que brindan asistencia jurídica gratuita en el campo penal, ésta se ejerce de manera bastante precaria. Las Corporaciones de Asistencia Judicial, que son las instituciones que prestan este servicio de manera más sistemática, lo hacen mayoritariamente por medio de egresados de las facultades de Derecho, que cumplen en ellas su práctica pre-profesional. Por lo demás, existen situaciones en las que las Corporaciones no prestan servicios jurídicos en materia penal, como cuando se trata de inculcados por delitos vinculados con el tráfico ilícito de drogas. En los casos en que las Corporacio-

nes no intervienen, se utiliza el sistema de los abogados de turno, que consiste en designar a un abogado de ejercicio en la ciudad respectiva el que actúa sin remuneración ni mayor control.

El nuevo sistema, cuya ley se encuentra en discusión en el Congreso, pretende mejorar la calidad del servicio que se brinda, pues estará a cargo de abogados y no de egresados de los programas de Derecho. Permitirá, además, que todos los inculcados tengan acceso a la defensa desde el inicio hasta el final del proceso, con las obligaciones y diferencias que supone participar en un juicio oral y no en un procedimiento escrito. El proyecto en trámite prevé mecanismos para controlar la calidad de estos servicios. De acuerdo al proyecto, el sistema funcionará en base a abogados, funcionarios que ejercerán directamente las defensas, y un fondo de defensa pública, que se asignará a las instituciones públicas y privadas que postulen a su repartición por medio de un sistema competitivo de licitación.

Financiamiento de la reforma procesal penal

Con relación al tema del financiamiento, cabe decir que los recursos fiscales asignados al Poder Judicial han tenido un incremento significativo. Esto es particularmente claro en el caso de la reforma procesal penal, cuya implementación y funcionamiento obliga a aumentar sustancialmente los montos destinados a ese sector de la judicatura.

Aun cuando la crisis financiera que afectó al Poder Judicial en 1999 afectó en alguna medida la implementación de la reforma, básicamente en el rubro de inversiones, se percibe una clara voluntad política de cumplir con las metas trazadas. En enero

del 2000, la Comisión de Hacienda del Senado asignó importantes recursos para la creación de los 151 Juzgados de Garantía y 44 Tribunales Orales que conformarán la estructura del nuevo sistema que, según lo previsto, comenzará a funcionar a fines del año 2000.

De otro lado, se ha diseñado una estrategia de capacitación para los operadores del nuevo modelo. Las primeras acciones en este campo fueron iniciadas por la Academia Judicial en 1998, cuando incluyó en el Sexto Programa de Formación un módulo de cuatro semanas dedicado a la reforma procesal penal. Estas acciones han continuado en el Programa de Perfeccionamiento, de manera que al concluir el 2000, por lo menos cuatrocientos miembros de los distintos escalafones del Poder Judicial conocerán los principios orientadores y principales contenidos del nuevo proceso penal.

En 1999 se inició el Programa de Monitores, para formar personal docente especializado en la reforma procesal penal. Luego de una amplia convocatoria a los miembros del Escalafón Primario del Poder Judicial, a la que se presentaron 179 postulantes, fueron seleccionados 52, con los que se dio inicio al primer curso de este programa.

El Ministerio Público, por su parte, ha iniciado algunas actividades de capacitación de los fiscales. Así, los fiscales adjuntos están siendo capacitados por profesionales del propio Ministerio Público, y de la Policía de Investigaciones. En este campo, cuentan con el apoyo de la cooperación técnica internacional, pues tanto el gobierno alemán como el norteamericano han presentado proyectos de cooperación bilateral para apoyar la puesta en marcha del nuevo proceso penal, en particular para la capacitación de los fiscales adjuntos.

Por su parte, el Departamento de Justicia norteamericano viene apoyando el desarrollo de módulos de “Habilidades para el Juicio Oral”, dirigidos a fiscales adjuntos, materia en la que un primer grupo de Fiscales Regionales se capacitó en febrero del 2000 en los Estados Unidos de Norteamérica. El programa de capacitación para este año, incluye esas y otras actividades propiciadas por el gobierno alemán, para que los fiscales puedan observar directamente el trabajo diario de una fiscalía; y por el gobierno argentino para la capacitación en técnicas de litigación en juicio oral.

COLOMBIA

Desde hace más de 30 años en Colombia el escenario de relaciones sociales, económicas y políticas no es el mejor. Recientes estudios sobre criminalidad oculta en este país, han alertado sobre los graves problemas de la justicia penal, producto, entre otros factores, de la superposición de valores que reemplazan los modelos de conducta de los ciudadanos, la inserción de nuevos caracteres sociales, la multiplicidad de desequilibrios económicos y sociales, algunos de los cuales se expresan bajo formas delictivas.

La evolución del fenómeno criminal en Colombia ha adquirido una expresión bélica. Se observa que en las últimas décadas está íntimamente vinculado con la evolución de organizaciones delictivas, de carácter político o común (narcotráfico), que irrumpen dentro del Estado como formas ilegales y paralelas de administración de justicia, afectando el normal desarrollo de la sociedad.

El Estado colombiano, en este contexto, en la perspectiva de enfrentar las nuevas formas de violencia, viene trabajando para adaptar los aparatos estatales de justicia y el sistema judicial a las nuevas condiciones de conflictividad social. En la última década, por ejemplo, los esfuerzos han estado orientados a la prevención del delito, con énfasis en la investigación de sus causas y la educación cívica para la resolución de conflictos.

Las reformas en materia penal y procesal penal, plantearon corregir la desproporcionalidad en la conformación de las diversas materias procesales, pues más del 70% del personal del Poder Judicial se dedicaba al área penal. Las medidas dictadas en este sentido en 1997, produjeron resultados positivos porque contribuyeron a la descongestión de los despachos judiciales, mejorando el manejo eficiente de los recursos humanos sin incrementar los gastos de la Rama Judicial.

A partir de 1999, la aplicación del Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial 1999-2002, busca convertir a esta Rama del Estado en el punto de apoyo para motivar importantes cambios en la sociedad, a través de una política clara que asegure alternativas de solución de conflictos y el fortalecimiento de la eficiencia del sistema de justicia. Estos esfuerzos se han plasmado en un trabajo conjunto de los poderes del Estado, los que en el último año han conseguido reformar y adecuar a los nuevos esquemas sociales el Código Penal (C.P.)⁷ y el Código Procesal Penal (C.P.P.)⁸, representando con ello no la institucionalización

7 Decreto N° 100, Publicado el 23 de enero de 1980, expide el Código Penal.

8 Código de Procedimiento Penal, vigente desde el 1° de marzo de 1990.

de un nuevo sistema penal, sino el perfeccionamiento del existente.

El nuevo **Código Penal** fue promulgado por el Presidente de la República el 24 de julio del 2000. Entrará en vigencia un año después. Este nuevo cuerpo normativo señala como ejes rectores del Derecho Penal la dignidad humana, las funciones de la pena, la prohibición de la doble incriminación, entre otros. Su objetivo fundamental es proteger eficazmente a las personas que no forman parte del conflicto armado que padece Colombia, en la perspectiva de humanizar y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sus principales innovaciones establecen tipos penales acordes con los principios del Derecho Internacional Humanitario.

El Código de Procedimiento Penal

Como lo indicáramos líneas atrás, la reforma del Estado colombiano involucró de manera inexorable la adecuación del sistema procesal penal a las exigencias impuestas por las nuevas relaciones socio-políticas imperantes en las tres últimas décadas. Los cambios en este sentido, se sucedieron en julio del 2000, con la modificación del Código de Procedimiento Penal (C.P.P) vigente desde 1991. Su entrada en vigencia será un año después de su promulgación.

Las directrices del nuevo C.P.P. están basadas en el concepto de garantismo, de eficiencia y eficacia en la aplicación de las sanciones en contra de los infractores de la ley penal. Trae consigo un conjunto de innovaciones procesales, entre los que destacan la revalorización de los principios de dignidad humana, integración, acceso a la administración de justicia, autonomía y admi-

nistración judicial, investigación integral de los hechos delictivos. Se reafirman la igualdad, libertad, legalidad, presunción de inocencia, juez natural, contradicción, publicidad, celeridad, doble instancia y cosa juzgada; como principios básicos de la administración de justicia.

Existen otras innovaciones que contribuyen en sentar las bases del nuevo esquema procesal colombiano, por lo que merecen especial referencia:

Las acciones: se conservan la acción penal y la acción civil, dejando la iniciación de la primera a la Fiscalía General de la Nación en la etapa sumarial y en la etapa de juzgamiento a los jueces. A la Corte Suprema de Justicia se le deja la investigación y juicio de los casos contemplados en la Constitución, que se convierten en un fuero especial. La acción civil puede ser de carácter individual o popular, para el resarcimiento de los daños o perjuicios causados por una conducta punible. La acción civil se puede adelantar dentro del proceso penal o ante los jueces civiles. La puede iniciar el perjudicado, los herederos, el Ministerio Público o el actor popular.

La extinción de la acción penal: se contemplan distintas causales, entre ellas, la muerte del sindicado, el desistimiento de la víctima, la amnistía, la prescripción de la acción, la oblación, la conciliación en los casos señalados y la indemnización integral en situaciones taxativas.

Las fases del proceso: está dividido en dos grandes etapas; la primera, la fase del sumario, que se inicia con resolución de apertura de investigación y que puede culminar con la resolución de preclusión de la investigación; y, si es del caso, hasta la resolu-

ción de acusación. Debidamente ejecutoriada la resolución de acusación, se da inicio a la fase de juzgamiento, donde la competencia es del juez, quien puede absolver al sindicado mediante la cesación del procedimiento o lo puede condenar mediante una sentencia con distintas modalidades de pena.

La Conciliación: procederá en aquellos delitos que admiten desistimiento o indemnización integral. La audiencia de conciliación se puede efectuar en cualquier fase del proceso, y si se llega a un acuerdo se suspenderá por un término de sesenta días la actuación a fin de verificar el cumplimiento de lo acordado. Si se cumple lo pactado después de este término, se procederá a dictar resolución inhibitoria, precesión de investigación o cesación de procedimiento, según sea la etapa procesal.

Los sujetos procesales: son la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Público, el sindicado, el defensor, la parte civil, el tercero incidental y el tercero civilmente responsable.

El recurso de casación: es un recurso extraordinario y procede contra las sentencias de segunda instancia. Tiene como fines fundamentales la efectividad del derecho material y garantías debidas a las personas, la unificación de la jurisprudencia nacional y la reparación de los agravios inferidos a las partes con la sentencia demandada.

La acción de revisión: busca, ante todo, la justicia material en las sentencias que han sido debidamente ejecutoriadas. La titularidad de la acción de revisión está en cabeza de cualesquiera de los sujetos procesales que tengan interés jurídico y hayan sido legalmente reconocidos dentro de la actuación procesal. Esta acción rompe el principio de cosa juzgada en búsqueda de la

justicia material, para restablecer el equilibrio por un cambio de situaciones fácticas o de índole probatoria.

Los principios y medios probatorios: se fundamenta en los principios de la necesidad de la prueba, imparcialidad del funcionario en búsqueda de la prueba, publicidad, libertad probatoria, apreciación de las pruebas, prueba trasladada, aseguramiento de la prueba. Los medios de prueba son la inspección judicial, prueba pericial, documentos, testimonio, confesión, e indicios.

Las nulidades procesales: se considera como causales de nulidad, la falta de competencia del funcionario judicial, la comprobada existencia de irregularidades procesales que afecten el debido proceso y la violación del derecho de defensa. Puede ser declarada de oficio por el juez o el fiscal o a solicitud de parte.

La Policía Judicial: a fin de lograr éxito en la investigación, el Fiscal General de la Nación dirigirá y coordinará (en compañía de sus delegados) las funciones de Policía Judicial, las que serán desempeñadas complementariamente por otros entes (Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía, Departamento Administrativo de Seguridad, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, autoridades de tránsito, entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control y los alcaldes e inspectores de policía) ya que el nuevo C.P.P. amplió radicalmente tan importante función.

El Ministerio Público

La piedra angular de su función es la defensa del Estado Social de Derecho. En este marco, le corresponde: la defensa del orden jurídico, del patrimonio público, de las garantías funda-

mentales, libertades públicas y demás derechos humanos. Para ello, puede dictar medidas de aseguramiento hacia los presuntos infractores, así como dirigir las funciones de la Policía Judicial que cumple la Policía Nacional. Todas las autoridades o particulares están obligados a acatar las decisiones que tome de acuerdo a ley.

Las funciones del Ministerio Público en el proceso penal están cimentadas en dos grandes columnas, que le otorgan amplias facultades y dividen su estructura sobre la base de un *sistema acusatorio* como el vigente actualmente en Colombia. Estas etapas son las de investigación y juzgamiento; en ambas actúa, siempre, un sujeto procesal que es el Ministerio Público y es ejercido por el Procurador General de la Nación, los procuradores delegados, procuradores regionales, procuradores provinciales, procuradores judiciales y los personeros distritales y municipales.

El nuevo Código de Procedimiento Penal reconoce algunas funciones especiales de los miembros del Ministerio Público. En esta medida, define que está entre sus obligaciones el asegurar la protección a la víctima o al denunciante para que actúen libremente, de modo especial cuando el delito es de aquellos que por su naturaleza pueden dar lugar al desistimiento; velar porque la conducta de los servidores judiciales se ajuste a la ley, de allí que su control sea de índole garantista.

El servicio de la Defensoría Pública

La Constitución Política, en sus artículos 29° y 229°, reconoce a los sindicados el derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento. En esta orientación, el nuevo C.P.P. establece que

el servicio de defensoría pública está bajo la dirección y organización del Defensor del Pueblo. Se presta en favor de quienes carecen de recursos económicos para proveer su propia defensa, a solicitud del sindicado, el Ministerio Público o el funcionario judicial.

En la actualidad, el servicio de la defensoría pública está constituido por 1094⁹ defensores. El sistema, como tal, afronta grandes problemas como consecuencia de las limitaciones de orden económico, ya que el presupuesto de la Rama Judicial es bastante exiguo y no logra la cobertura requerida para que exista por lo menos en la localidad pequeña un defensor público, lo que incrementa la vigencia del conocido defensor de oficio, que en la práctica no es factor de garantías.

Sistema penitenciario

Todas estas reformas en el campo normativo, están orientadas a superar la crítica situación del sistema carcelario colombiano. Actualmente las cárceles presentan un alto índice de deterioro y envejecimiento. Más del 50% de establecimientos están ubicados en edificaciones de más de 40 años de construcción. Ello trae consigo un problema creciente de hacinamiento, producto de demoras en la tramitación de los procesos. La mayoría de presos en Colombia no cuentan con sentencia firme (21,632 - 43%)¹⁰, a lo que hay que agregar la preferencia de la reclusión por parte de los jueces a las medidas alternativas.

9 Información proporcionada por la Dirección Nacional de Defensa Pública de la Defensoría del Pueblo - 2000.

10 Información proporcionada por el Ministerio de Justicia y del Derecho - julio del 2000.

Justicia regional

Merece especial mención, en el marco del proceso de reforma judicial, la desactivación -aunque parcial- de la justicia regional¹¹. El Decreto 474 de 1988 definió la estructura básica de la justicia de orden público, que pasó a llamarse desde 1991 justicia regional. Su característica ha sido la del anonimato (“jueces sin rostro”), como mecanismo eficaz para garantizar la seguridad de los funcionarios judiciales. Esta forma de administrar justicia, ha significado la instauración de una jurisdicción especializada, que es cuestionada debido a que implica violación de derechos y garantías humanas fundamentales, pero que por el contexto de violencia política muchos justificaron.

En conclusión, consideramos buenas e innovadoras las propuestas hechas por el legislador colombiano al reformar el esquema penal y procesal penal, haciéndolos acordes con la coyuntura socio-política actual. Se espera, sin embargo, que estas reformas permitan -entre otros aspectos- reducir la excesiva duración de los procesos, efectuar un seguimiento permanente de los mismos, cimentar el modelo de proceso penal acusatorio, eliminar progresivamente la complejidad y rigidez de los trámites judiciales (traducidos en un excesivo ritualismo) y mejorar el desempeño de los funcionarios auxiliares. Las expectativas ciudadanas son crecientes y demandan que el sistema de justicia mejore, en la perspectiva de eliminar la impunidad y conseguir la ansiada paz social.

11 Por Decreto 1631, de 1987, se crearon en Colombia los Juzgados de Orden Público, para el juzgamiento de delitos de terrorismo, delincuencia organizada, y otros que generen profunda conmoción.

ECUADOR

Los principales motivos que impulsaron la reforma en el Ecuador, han sido la anacrónica naturaleza escrita del proceso, el ritualismo y la excesiva lentitud en la resolución de las causas. Así también la injerencia política y los altos índices de corrupción en la actividad judicial. Si bien estos problemas son comunes a todo el sistema judicial, en el proceso penal adquieren mayor importancia.

La reforma constitucional aprobada por el Congreso de la República en 1992, marcó el inicio del proceso de reforma en los distintos ámbitos de la actividad judicial. En materia procesal penal, ese mismo año la Corte Suprema de Justicia elaboró una propuesta de Código de Procedimiento Penal con el apoyo del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), el mismo que no contó con la aprobación del Congreso.

Posteriormente, en 1994, la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), organizó un grupo de trabajo con la participación de importantes juristas del medio, el cual elaboró una nueva propuesta de Código de Procedimiento Penal que se presentó al Congreso a fines de 1997, siendo aprobado en la primera legislatura de 1998. Luego, y con la finalidad de establecer los mayores niveles de concordancia posible con la normatividad constitucional vigente, se trabajó en un nuevo texto, el cual llegó a ser aprobado en la segunda legislatura de 1999. El nuevo Código de Procedimiento Penal ecuatoriano constituye un hito en el proceso de reforma en materia penal y procesal penal, por cuanto trae consigo el cambio

de modelo de enjuiciamiento penal, introduciendo el acusatorio-oral, distinguiendo con claridad las tareas de investigar y juzgar.

En la actualidad, no obstante los cambios efectuados, en materia procesal penal la norma que aún rige es el Código de Procedimientos Penales de 1983. El 13 de enero del presente año el Congreso, por Ley N° 000 RO/ Sup 360, expidió el nuevo Código de Procedimientos Penales, que entrará en vigencia luego de un plazo de vacancia de 18 meses. En la disposición transitoria de la misma ley se determina que las normas comprendidas en el Capítulo IV, Título IV del Libro Cuarto y los artículos 1 al 14 inclusive, así como los artículos 407 al 430 inclusive, entrarán en vigencia a partir de la publicación del mencionado código, por cuanto desarrollan los conceptos del debido proceso reconocidos en la Constitución Política de la República, los mismos que implican mayores garantías para el justiciable. Entre las normas que han entrado en vigencia, destacan las referidas al principio de juez natural (Art. 3), la celeridad en el proceso penal (Art. 6), la inviolabilidad de la defensa (Art. 11), la ejecutoriedad de la sentencia (Art. 407), la interposición de la acción de amparo de libertad (Art. 422), así como el artículo referido a la desaparición de personas (Art. 430).

Antes de su promulgación, el proyecto aprobado por el Congreso fue objeto de extenso veto por el Presidente de la República, quien presentó un texto alternativo para 118 artículos. El veto resultó de la consideración de numerosas observaciones presentadas por organismos vinculados con la administración de justicia, como la Corte Suprema, el Ministerio Público, así como organizaciones de la sociedad civil.

El nuevo cuerpo legal trae consigo el cambio de modelo pro-

cesal penal. De un modelo inquisitivo, escrito y reservado, se pasa a uno acusatorio, oral, público y contradictorio. Es por ello que sus innovaciones son profundas; la oralidad en todas las etapas del proceso, la redefinición de funciones de los jueces penales, el papel protagónico del Ministerio Público al transferirle la carga de investigación y la facultad de presentar la acusación, del mismo modo la reestructuración de las etapas del procedimiento penal. Algunas de éstas las referimos en las siguientes líneas:

- En referencia al impulso del proceso penal, se establece que ésta se da por el fiscal y el juez, sin perjuicio de gestión de parte.
- En relación a la inviolabilidad de la defensa, se establece que el imputado tiene derecho a intervenir en todos los actos del proceso que incorporen elementos de prueba, así como a formular todas las peticiones y observaciones que considere oportunas.
- El nuevo CPP pone a cargo del Ministerio Público -a través de sus fiscales- la etapa investigativa, asumiendo un papel protagónico en la instrucción del sumario, con el auxilio de la policía. En la actualidad, estas labores las realizan por separado la Policía, el Juez y el Fiscal.
- El nuevo CPP atribuye a los fiscales la potestad de sustanciar los procesos penales, es decir la disposición para que se realicen los actos procesales, como recepción de testimonios, incautación de bienes entre otros.
- El nuevo CPP determina el carácter de órgano auxiliar de la Policía Judicial en la labor de investigación del Ministerio Público, tanto en los delitos de acción pública como los promovidos a instancia de particulares.

Quienes ponen en tela de juicio la próxima vigencia de la totalidad de sus artículos, sustentan su pedido en la necesidad de efectuar previamente una radical transformación en el Ministe-

rio Público, tanto en su organización interna como en el número de sus magistrados, los cuales en la actualidad ascienden a 210, requiriéndose triplicar esta cifra para hacer efectivas en esta institución las innovaciones normativas previstas. Es cierto que el Ministerio Público ha iniciado un proceso de fortalecimiento institucional, destinado a constituir las capacidades suficientes para asumir las nuevas responsabilidades asignadas por la Constitución, su propia Ley Orgánica y el novísimo Código de Procedimientos Penales, contando en su ejecución con la participación directa de la Unidad de Coordinación del Programa de Apoyo a la modernización y Fortalecimiento de la Justicia (Pro Justicia); sin embargo, éstos no son esfuerzos suficientes para plasmar una ambiciosa transformación.

A las habituales complicaciones de un proceso de esta naturaleza, se han sumado las que surgen del manejo y uso político que se pretende dar al proceso. Diversos sectores opositores señalan que el nuevo Código es un texto que no ha sido producto de la discusión y divulgación previa que su aprobación debía merecer. Lo cierto es que urge desarrollar un amplio programa de capacitación a los futuros operadores del proceso penal, el cual esté destinado a dotar de habilidades, destrezas y conocimientos que ni jueces, fiscales y abogados han adquirido durante su formación profesional. En la actualidad, más allá de las aisladas actividades que realizan la Corte Suprema, los Colegios de Abogados o alguna Facultad de Derecho, no existe un sistema de capacitación integral.

Con tal objetivo, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y la Fundación Esquel han celebrado un convenio con la Comisión Andina de Juristas, destinado a diseñar y ejecutar un programa de capacitación para jueces penales a fin de habilitar-

los en el ejercicio de los roles establecidos por el nuevo Código, en el contexto de un sistema penal acusatorio.

Por último, en estos días se ha publicado un estudio elaborado por el CLD, en el que se indica que el programa de modernización judicial sólo ha llegado a 26 juzgados dentro del plan piloto de implementación. Se requiere para su ejecución en todo el país el aporte de 100 millones de dólares, a fin de que se ejecute en los 450 juzgados restantes.

Existe consenso, en los diversos sectores vinculados al quehacer jurídico ecuatoriano, acerca del significativo cambio que en la normatividad se ha efectuado con el nuevo CPP y el rol asignado al Ministerio Público. Sin embargo, tales prescripciones normativas no tienen aún el esperado correlato en la realidad, puesto que ello está sujeto a que el Estado transfiera al Poder Judicial más de 100 millones de dólares; suma por demás necesaria para cristalizar un proceso como el que se pretende, teniendo en cuenta que la Función Judicial es el sector que menor aporte recibe del presupuesto estatal ecuatoriano, en comparación con la de sus pares de los países de la región. En Ecuador, el porcentaje de recursos venidos del tesoro público asciende a sólo el 0.74% del presupuesto nacional¹². Este aporte permitiría que la reforma judicial pueda despegar y tener el impacto nacional necesario para que el cambio pueda tener la solvencia que le dé estabilidad.

12 Informe de investigación del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Santiago de Chile. Julio de 1999.

PERÚ

En el Perú, el ordenamiento legal en materia procesal penal está conformado por el Código de Procedimientos Penales de 1940 y por un conjunto de leyes procesales dictadas en diferentes momentos de la vida institucional del país¹³.

El Código del cuarenta adoptó un modelo procesal mixto y le otorgó a la instrucción, en tanto fase de investigación, un papel fundamental en el proceso. Así, la instrucción dejó de ser considerada una mera fase preparatoria del juicio y los actos de investigación desarrollados en el curso de ella se elevaron a la categoría de actos de prueba, que puedan sustentar una sentencia condenatoria. Se estableció un procedimiento ordinario, con una fase de instrucción o investigación a cargo de un juez instructor, y otra de enjuiciamiento a cargo de un Tribunal Correccional. Conforme al artículo 72° del Código, la instrucción tiene por objeto reunir la prueba de la realización del delito, descubrir a quienes hayan participado en su perpetración como autores o cómplices y determinar su nivel de participación. La fase de enjuiciamiento, oral y pública, tiene por objeto reproducir la prueba reunida durante la instrucción en presencia de un tribunal colegiado, conformado por tres magistrados superiores, quienes pueden emitir sentencia absolutoria o condenatoria.

Haber concedido a los actos de investigación sumarial (instrucción) el carácter de actos de prueba, significó, en buena cuenta, conceder terreno al modelo inquisitivo. Los rasgos inquisiti-

13 Están vigentes por lo menos 89 leyes procesales penales. Cf. SAN MARTÍN CASTRO, César *El ordenamiento procesal penal nacional* En: Código de Procedimientos Penales. Editorial GRIJLEY, Biblioteca de Legislación, Vol. 5, Lima, julio del 2000.

vos del código se consolidaron más tarde con la extensión del proceso sumario¹⁴, así como por el valor concedido a los actos de investigación policial en orden a la prueba de los hechos penalmente relevantes y a la responsabilidad de los investigados¹⁵. Igualmente contribuyó a ello la legislación penal de emergencia, que ha venido ganando terreno desde abril de 1992 para reprimir el terrorismo y los delitos comunes cometidos por organizaciones criminales que ocasionan gran alarma social¹⁶. En el

14 El proceso sumario surgió a fines de la década del sesenta (Decreto Ley N° 17110), pretendidamente justificado por la necesidad de dar celeridad a la justicia penal y para descongestionar la carga procesal de los tribunales correccionales. En este procedimiento el Juez Instructor investiga y al mismo tiempo concentra la facultad de dictar sentencia. Es un proceso en el que se elimina la etapa de enjuiciamiento. El procedimiento sumario vulnera el principio de imparcialidad objetiva y los principios procesales de oralidad, publicidad y contradicción. En la actualidad, casi el 80% de los delitos se tramitan por esta vía procesal. Su actual regulación legal se encuentra en el Decreto Legislativo N° 124 del 15 de junio de 1981 y en la Ley 26689 del 30 de noviembre de 1996.

15 En el modelo original del Código, artículo 62°, los actos de investigación policial contenidos en el atestado tenían el carácter de denuncias. En 1981, se dictó el Decreto Legislativo N° 126 que modificó el artículo original y dispuso que la investigación policial con intervención del Ministerio Público constituye elemento probatorio a ser apreciado por los jueces y tribunales.

16 En materia de derecho penal sustantivo se consolidó a principios de los noventa, una propuesta que reformó totalmente el código penal, promulgándose un nuevo texto mediante Decreto Legislativo N° 635 del 08 de abril de 1991. El código se inspiró en los postulados de un derecho penal democrático, limitado por los derechos y libertades fundamentales de las personas y se aproximó a los principios de un derecho penal de mínima intervención donde la privación de la libertad sólo debiera emplearse para la represión de los delitos de suma gravedad. El diseño original del código ha sido sustantivamente modificado por la legislación de excepción dictada a partir de 1992 que, por el contrario, promueve un derecho penal autoritario, de máxima intervención, contrario al sistema de derechos y garantías de las personas diseñado en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

ámbito procesal, la excepcionalidad se expresa en el diseño de procedimientos especiales que refuerzan la posición de la policía en desmedro de las atribuciones del Ministerio Público, afectando de manera significativa los derechos y garantías de las personas sometidas a tales procedimientos. La legislación de excepción parte de la consideración de que para lograr eficacia en la lucha contra el crimen, debe fortalecerse el poder de policía estatal y reducir los ámbitos de vigencia y protección de los derechos y libertades individuales.

En un sentido general, se puede afirmar que el proceso penal en el Perú adolece de importantes deficiencias en su funcionamiento, que distorsionan la finalidad que, según la teoría, persigue el proceso penal y, por consiguiente, la justicia penal, consistente en ofrecer una solución pacífica a los conflictos derivados del delito, contribuyendo a garantizar la paz social. Siguiendo al profesor Oré Guardia¹⁷, las deficiencias más notorias del proceso penal son:

- a) La *policialización de la investigación del delito*, pues la Policía Nacional tiene el manejo de la investigación de más del 94% de los delitos; sus conclusiones se reproducen en las decisiones judiciales en porcentajes considerables. Ello es consecuencia del valor de prueba concedido al atestado policial, de la debilidad institucional del Ministerio Público para controlar la actuación policial y de la expansión de una política criminal de excepción de marcado signo autoritario. La policialización del proceso es también fruto del

17 ORÉ GUARDIA, Arsenio. *Sobre violencia, justicia y eficacia: el Proyecto de Código Procesal Penal*. En: THÉMIS – Revista de Derecho, Segunda Epoca, 1995, N° 32, pág. 53.

arraigo de más de cien años de una cultura judicial inquisitiva, que sobrevalora la escrituralidad y la declaración del investigado como formas privilegiadas de tomar conocimiento de los hechos¹⁸.

- b) *Superposición innecesaria de etapas*, pues investigan el policía, el fiscal y el juez penal, lo que ocasiona duplicidad y dilaciones indebidas.
- c) *Ineficacia aplicativa del juicio oral, ya que la forma como funciona el juicio oral es una de las causas más importantes de congestión procesal en las cortes superiores y en la Corte Suprema; el juicio oral es una mera repetición de la instrucción, es sumamente formalizado y no produce un auténtico debate oral y contradictorio.*
- d) *Empleo cotidiano de las medidas de coerción personal*, como la detención judicial, al margen de los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad y provisionalidad; lo que genera superpoblación penitenciaria y los problemas de hacinamiento y gobernabilidad penitenciaria.

En resumen, la primacía de la instrucción en el procedimiento ordinario, el procedimiento sumario extendido a la mayoría de delitos, el *status* de prueba del atestado policial, la cultura inquisitiva y la expansión de normas procesales de excepción para enfrentar la investigación de delitos especiales son factores que permiten afirmar la existencia de un panorama procesal pe-

18 El Código de Enjuiciamiento Criminal de 1863, de inspiración española, fue el primer código procesal en materia penal adoptado por la República del Perú. Era acusadamente inquisitivo.

nal fortalecido en sus elementos inquisitivos, con el pretendido propósito de hacer viables los objetivos de eficacia y seguridad perseguidos por la justicia penal¹⁹.

El código procesal de 1991

En el orden procesal el impulso a la reforma tuvo sus antecedentes más remotos en la década del sesenta, cuando se debatieron diversos proyectos de código que, finalmente, no lograron concretarse en ley. En 1984 se conformó una Comisión Revisora, que tampoco llegó a ningún resultado. En 1986, mediante Ley 24911, se conformó otra Comisión Revisora que elaboró un Proyecto de Código de Procedimientos Penales, publicado en noviembre de 1989, para que sea conocido por la opinión pública. Otro proyecto fue publicado el 27 de agosto de 1989. En setiembre de 1990, el Ministerio de Justicia conformó, mediante Resolución Ministerial N° 994-90-JUS, un Comité Consultivo encargado de *adecuar el Proyecto de Código de Procedimientos Penales a las recomendaciones que se formulen y efectuar*

19 En el Pleno Jurisdiccional Penal de 1998, la Comisión integrada por los magistrados Hugo Príncipe Trujillo, José Neyra Flores, María Zavala Valladares y Víctor Prado Saldarriaga han planteado la necesidad de un cambio radical del sistema procesal penal nacional y su adecuación a las disposiciones constitucionales y a las normas internacionales de derechos humanos. Han propuesto la modificación del Decreto Legislativo 124, sobre el Procedimiento Sumario, a fin de instaurar el juicio oral en todos los delitos sin perjuicio de establecer un modelo de enjuiciamiento ágil para los delitos menos graves. Cf. CONSEJO DE COORDINACIÓN JUDICIAL. *Cuadernos de Debate Judicial. Compendio de Derecho Judicial*. Vol 1. Lima, mayo del 2000, pág. 591.

20 El Comité Consultivo estuvo conformado por los juristas Florencio Mixan Mass, Germán Small Arana, César San Martín Castro y Alberto Armas Blengeri. El jurista Arsenio Oré Guardia participó como Coordinador de las Labores de Secretaría.

*las sustituciones e innovaciones que sean necesarias*²⁰.

Sobre la base de dichos proyectos, el Comité Consultivo elaboró un nuevo texto, al que denominó **Proyecto Alternativo de Código de Procedimientos Penales**, publicado en el Diario Oficial el 16 de noviembre de 1990. Los autores del Proyecto Alternativo precisaron, en la exposición de motivos, que la necesidad de un nuevo ordenamiento procesal penal respondía a las exigencias de una justicia debida y oportuna, de seguridad ciudadana y también de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Señalaron que el Comité Consultivo se inspiró:

en los postulados de una política criminal que conceptúa la ley procesal penal como uno de los medios más adecuados para el debido y rápido juzgamiento, así como para tutelar mejor la vida, la libertad, el honor y el patrimonio de las personas. Reconoce que el proceso penal es un instrumento necesario de control social, destinado a contribuir y garantizar la seguridad jurídica. En tal virtud, se ha puesto especial énfasis en compatibilizar el proyecto con las prescripciones rectoras de la Constitución Política del Estado²¹.

El Proyecto Alternativo asumió como eje de la reforma el modelo acusatorio, encargando la investigación del delito al Ministerio Público bajo un efectivo control jurisdiccional. Asimismo, incorporó, entre las figuras jurídicas más importantes, el principio de oportunidad para los delitos considerados de mínima y mediana gravedad, así como la figura de la conformidad para los supuestos de confesión sincera. Ambos institutos fueron incluidos, respectivamente, para que el sistema de justi-

²¹ *Proyecto Alternativo de Código de Procedimientos Penales. Exposición de Motivos del Comité Consultivo. El Peruano*, 16 de noviembre de 1990. Separata Especial, pág. 3.

cia penal concentre sus esfuerzos en la persecución de los delitos de suma gravedad; y, para que los casos que no requieran mayor debate y contradicción, dada la confesión del imputado, se desarrollen con celeridad.

Cabe destacar que a juicio de los autores del Proyecto Alternativo, la vigencia de un nuevo texto procesal penal no implicaba la automática superación de las deficiencias de la justicia penal, pese a ser un paso de ineludible realización. En efecto, se postuló la necesidad de una redefinición normativa de los demás sectores del sistema penal, tales como el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario; así como potenciar tales instituciones con recursos humanos, técnicos y financieros suficientes.

El Proyecto Alternativo fue sometido al estudio de una Comisión Revisora, designada por mandato de la Ley 25281 de octubre de 1990. La Comisión Revisora propuso al Poder Ejecutivo el texto revisado con algunas modificaciones, que no alteraban el diseño original del Proyecto Alternativo. El 25 de abril de 1991, el texto del Código Procesal Penal fue promulgado mediante Decreto Legislativo N° 638, disponiéndose una *vacatio legis* hasta el 1° de mayo de 1992, fecha en que el Código entraría en vigencia. Sin embargo, entraron en vigor a partir del día siguiente de la promulgación el principio de oportunidad, las medidas coercitivas de carácter personal y la libertad provisoria. En noviembre de 1992 se puso en vigencia el título correspondiente a diligencias especiales, tales como levantamiento e identificación de cadáveres, necropsias, exámenes toxicológicos, etc.

El Código prevé un mecanismo de simplificación procesal denominado principio de oportunidad, que se puede aplicar por fal-

ta de necesidad de pena o por falta de merecimiento de pena. En el primer caso, se busca excluir del proceso al agente que haya resultado lesionado a consecuencia del delito cometido y la pena resulte inapropiada. En el segundo, se excluye del proceso a quienes cometen los llamados delitos de bagatela o de insignificancia social y a quienes hayan cometido delitos de mínima culpabilidad.

En la perspectiva de asegurar la eficacia en la persecución del delito y evitar la impunidad de sus autores, el código regula la actuación de oficio de la policía cuando sea materialmente imposible que el fiscal asuma de inmediato la dirección de la investigación. Asimismo, regula las medidas coercitivas personales de las que puede valerse el juez para asegurar la comparecencia del imputado, tales como la comparecencia con restricciones, la detención judicial preventiva, la incomunicación, el impedimento de salida del país y el arresto domiciliario.

Conforme al Código Procesal, la policía puede, de oficio, recibir denuncias escritas o sentar el acta de las verbales así como tomar declaraciones a los denunciados; vigilar y proteger el lugar de los hechos de modo que no sean borrados los vestigios y huellas del delito; practicar el registro de las personas, así como prestar auxilio que requieran las víctimas del delito; practicar las diligencias que se necesiten para la identificación física de los autores y partícipes del delito; recibir las declaraciones de quienes hayan presenciado la comisión de los hechos; levantar planos, tomar fotografías, realizar grabaciones en video y demás operaciones técnicas o científicas; capturar a los presuntos autores y partícipes en caso de flagrancia, informándoles de inmedia-

²² El código autoriza la aprehensión por los particulares en supuestos de flagrancia. Las personas así capturadas deben ser puestas a disposición inmediata de la autoridad policial.

to sobre sus derechos²²; inmovilizar documentos, libros contables, fotografías y todo elemento material que pueda servir a la investigación; allanar locales de uso público o abiertos al público, en caso de delito flagrante; efectuar, bajo inventario, los secuestros e incautaciones necesarias en los casos de delito flagrante o de peligro inminente de su perpetración; recibir la manifestación de los presuntos autores o partícipes del delito cuando se hallen en situación de grave peligro; y reunir cuanta información adicional de urgencia permita la criminalística para ponerla a disposición del fiscal.

Con la adopción del modelo acusatorio, el Código de 1991 delimitó la función persecutoria del delito a cargo del Ministerio Público conforme al mandato constitucional de 1979. Así, el fiscal es quien dirige la investigación del delito con el auxilio de la policía y, en su condición de titular de la acción penal, tiene la misión de reunir el material de prueba con la finalidad de preparar el juzgamiento a cargo del órgano jurisdiccional. La titularidad de la acción penal supone la participación activa del fiscal tanto en la investigación del delito como en la acusación y en el acto de enjuiciamiento.

La resolución fiscal de apertura de investigación debe ser aprobada por el juez penal, quien asume jurisdicción de modo preventivo en orden a la decisión de medidas coercitivas y restrictivas de derechos en contra del imputado, así como para controlar la legalidad de la actuación fiscal y resolver las excepciones, las cuestiones previas y prejudiciales. Admitida la acusación, se inicia el juzgamiento, el cual es oral, público y contradictorio. El debate contradictorio que se da entre acusación y defensa tiene tres partes, a saber: i) la actuación de la prueba admitida durante los actos preparatorios de la audiencia; ii) la oralización de

los medios probatorios; y iii) el examen del acusado. Luego de la acusación oral del Fiscal, de los alegatos de la defensa y de la parte civil, se concede la autodefensa del acusado si tuviera algo que agregar a su descargo. Al final de todos estos alegatos, el juez emite sentencia, que debe ser leída en audiencia pública.

Es importante destacar que en atención a la impunidad de los miembros de las fuerzas de seguridad por violaciones a derechos fundamentales en el contexto de la lucha contra la subversión, el nuevo código delimitó la competencia por la materia de los tribunales militares. En efecto, muchos casos de violaciones a derechos humanos fueron transferidos por la Corte Suprema a los tribunales militares, bajo el argumento de tratarse de delitos cometidos con ocasión del servicio. El código estableció que la Justicia Militar sólo podía radicar competencia para investigar y juzgar delitos de función militar o policial, que afecten bienes jurídicos exclusivamente castrenses y el orden disciplinario de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional. Con ello se excluía de la justicia castrense la investigación y juzgamiento de los delitos contra los derechos humanos cometidos por miembros las fuerzas armadas y policiales, así se hayan perpetrado con ocasión del servicio.

La entrada en vigencia del Código, prevista para mayo de 1992, no se produjo debido a la interrupción del régimen democrático y constitucional, dando lugar a la instalación del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, producto del autogolpe de estado realizado por el Presidente Fujimori y la cúpula militar el 5 de abril de 1992.

En términos generales, se puede afirmar que el Código Procesal de 1991 pretendió establecer un equilibrio entre las facultades

de coerción de las diferentes agencias de control penal (policía, fiscalía y órganos jurisdiccionales) y las garantías individuales y el derecho de defensa. En la práctica este equilibrio no se ha logrado, debido a la consolidación de una política criminal de corte autoritario y antiguarantista y a la fuerte presencia de las fuerzas armadas en la vida institucional del país²³.

El proyecto de Código de 1995

El Congreso Constituyente Democrático, mediante la Ley 26299 del 30 de abril de 1994, dispuso la formación de una Comisión Especial Revisora del Código Procesal Penal, con la finalidad de adecuarlo a la nueva Constitución de 1993. En marzo de 1995, la Comisión Especial entregó al Congreso Constituyente un Proyecto de Código, muy similar al texto de 1991, que no fue materia de ningún pronunciamiento. En octubre de 1995, el congresista Javier Alva Orlandini presentó un nuevo proyecto, que fue sometido a la consideración de la Comisión de Justicia del Congreso. Con el dictamen favorable de la Comisión de Justicia, el 16 de diciembre de 1995, el pleno del Congreso aprobó un nuevo Código Procesal Penal, que reproducía la propuesta de la Comisión Especial Revisora conformada en virtud de la ley 26299.

Pero el Código aprobado tampoco entró en vigencia, pues fue observado por el Presidente de la República. Las observaciones formuladas fueron dos: i) sobre el concepto relativo a la dirección de la investigación del delito a cargo del Ministerio Público, se planteó la necesidad de determinar si se había adecuado

23 SAN MARTÍN CASTRO, César. *La reforma del proceso penal peruano*. En: Revista Peruana de Derecho Procesal. N° II. Lima, 1998.

a lo dispuesto en la Constitución del Estado; y, ii) se detectó en la Autógrafa de la ley errores formales de concordancia, redacción y vigencia de normas.

En la legislatura siguiente, recogiendo las observaciones del Ejecutivo, el Proyecto de Código fue dictaminado de modo favorable en la Comisión de Justicia y aprobado el 9 de octubre de 1997 por el pleno del Congreso. Nuevamente fue remitido al Presidente para su promulgación, quien observó el texto en mérito a las objeciones formuladas por el Presidente de la Corte Suprema y por la Presidenta de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público. El Presidente de la República estimó que, en atención a las opiniones del Poder Judicial y del Ministerio Público, era imprescindible postergar indefinidamente la entrada en vigencia de dicho cuerpo de leyes²⁴.

El Ministerio Público se opuso a la puesta en vigencia del Código argumentando que la falta de recursos humanos suficientes -entre fiscales, secretarios y técnicos- haría inviable la aplicación del Código; y que dicho personal necesitaba ser capacitado debidamente en “las técnicas de interrogatorio, criminalística y despacho judicial”. Asimismo, se sostuvo que el Ministerio Público necesitaba una ampliación de la partida presupuestaria hasta por un monto de 600 millones de soles, a fin de atender la implementación del nuevo papel fiscal en la investigación del delito.

La Corte Suprema planteó una objeción en relación al con-

24 Oficio N° 131-97-PR del 28 de octubre de 1997 del Presidente de la República al Presidente del Congreso de la República.

trol fiscal de la policía. Tal objeción, a nuestro juicio, pone de manifiesto la real oposición a la entrada en vigencia del Código. El argumento fue la supuesta inconstitucionalidad del artículo 62^{o25}. Se pretendió demostrar que la referida norma, al emplear la expresión *cumplir órdenes*, tenía por objeto lograr la “subordinación jerárquica” de la policía al Ministerio Público, la misma que conforme a su ley orgánica tiene entre sus funciones “prevenir, investigar y denunciar la comisión de delitos y faltas”, y “está únicamente subordinada al Presidente de la República”²⁶.

Este argumento no es consistente, pues la Constitución Política establece, en su artículo 159°, inciso 4°, que corresponde al Ministerio Público conducir la investigación del delito y que, con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir sus mandatos en el ámbito de su función. Es lo que se conoce como el control jurídico y funcional que debe ejercer el fiscal

25 **ARTICULO 62°.- Dirección de la investigación del delito.-** El Ministerio Público dirige la investigación del delito perseguible por ejercicio público de la acción penal con la finalidad de lograr la prueba pertinente válida y conservar la misma, así como para identificar al autor o partícipe del delito. Su objetivo consiste en alcanzar la verdad sobre el caso. El Fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, decidirá si realiza una investigación preliminar, directamente o mediante la Policía Nacional, o si inicia de inmediato la investigación formal. Cuando disponga la investigación policial, el Fiscal, entre otras indicaciones, precisará su objeto y, de ser el caso, las formalidades específicas que deberán reunir los actos de investigación para garantizar su validez. La actividad de la Policía Nacional en la investigación preliminar, estará siempre sometida a la dirección del Fiscal. *La Policía Nacional está obligada a cumplir las órdenes el Ministerio Público en el ámbito de su función. (...).*

26 Oficio N° 115-97-P-CS del 22 de octubre de 1997 del Presidente de la Corte Suprema al Ministro de Justicia. Anexo Observaciones al Código Procesal Penal.

sobre los actos de investigación llevados a cabo en sede policial, a fin de garantizar la dirección de la investigación del delito por el Ministerio Público. La expresión legal *cumplir órdenes* materializa dicho control fiscal y no debe interpretarse en el sentido de subordinación jerárquica.

A juicio nuestro, el tema del control fiscal de la actuación policial es de primer orden, sobre todo si se quiere entender por qué la reforma procesal en el Perú es una reforma inconclusa. En efecto, la policía no está dispuesta a ceder la cuota de poder de la que dispone en el terreno de la investigación del delito y se resiste a someterse al control jurídico y funcional del Ministerio Público, elemento indispensable para el funcionamiento equilibrado del sistema de control punitivo. Es en este campo, el de las relaciones con las fuerzas armadas y policiales, donde se han producido las principales resistencias para la entrada en vigencia del código procesal penal.

La reforma procesal penal en el Perú pasa por redefinir el papel de las agencias de control penal, en especial de la policía y someterla al efectivo control del Ministerio Público que, conforme a la Constitución Política del Estado, conduce y dirige la investigación del delito. Asimismo, una condición de cualquier reforma supone normalizar la legislación penal y adecuarla a los principios constitucionales y a los estándares internacionales. Ello implica derogar el conjunto de leyes penales de excepción, que vulneran elementales principios de la función jurisdiccional y derechos procesales fundamentales de los imputados.

Mientras el gobierno y los actores opuestos al Código no consideren necesario ni importante realizar cambios sustanciales en el proceso penal, pensar en una reforma integral resulta iluso. Es

claro que actualmente en el Perú, no existen las condiciones necesarias para llevar adelante una reforma procesal penal que permita implementar un sistema acusatorio. De otro lado, la reforma procesal penal supone la existencia de un sistema judicial funcional a un modelo de Estado democrático y de derecho. La justicia ha de ser administrada por jueces independientes e inamovibles, que garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos y resuelvan con eficacia los conflictos que surgen del delito en el marco de los valores democráticos. Tampoco ello existe ni está garantizado en el país.

El Proyecto Operativo Integrado (POI) Reos en Cárcel

En 1996, con el fin de reducir la inmanejable carga procesal de los juzgados penales, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial creó el Proyecto Operativo Integrado Reos en Cárcel, el cual introdujo un novedoso programa de juzgamiento de procesados en los propios penales donde se encuentran detenidos. La Resolución Administrativa N° 161-CME-PJ del 19 de julio de 1996, autorizó la implementación de 5 salas y 10 juzgados en los establecimientos penitenciarios de Lima. Posteriormente, por Resolución del 12 de noviembre de 1996, se hizo general esta disposición a todo el país.

Sin duda la idea ha resultado muy adecuada para reducir la alta carga procesal de los juzgados y, consecuentemente, el tiempo de duración de los procesos, al evitar los traslados de los inculpados al Palacio de Justicia. Obviamente; ello también permite reducir la corrupción que se producía durante el traslado de los internos y las posibles fugas. En el Penal de Lurigancho, por ejemplo, se realizaron más de 30,000 audiencias en el año 1998.

El programa ha permitido aumentar el número de internos sentenciados en los penales. El programa implica la construcción y adecuación de ambientes para realizar procesos, en los que se garantice la seguridad de los magistrados y los asistentes a la audiencia. En la actualidad existen salas de juzgamiento en 16 penales de provincias y en los 4 penales de Lima.

La crítica que se hace al proyecto es que el juzgamiento en cárcel puede vulnerar el principio de publicidad del proceso. Es por ello que se han acondicionado zonas para la presencia del público en los juzgados en cárcel. Sin embargo, esta crítica también puede ser atenuada si se resalta que los principales beneficiados con el sistema son los reos. Ello implica garantizar el derecho del reo a tener cierto grado de publicidad durante el proceso, permitiendo el acceso a las audiencias de sus familiares o, de ser el caso, la prensa.

Salas penales transitorias en tráfico ilícito de drogas y delitos tributarios y aduaneros

La Comisión Ejecutiva del Poder Judicial creó, por medio de una Resolución Administrativa del 6 de setiembre de 1996, la Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema, con el fin de descongestionar la considerable carga procesal penal. Posteriormente, el 25 de febrero de 1997, la Comisión encargó a esta Sala conocer en última instancia los procesos por el delito del tráfico ilícito de drogas. Además, se otorgó a la Sala facultades para designar a los integrantes de las salas especializadas y juzgados en tráfico ilícito de drogas que cree la Comisión Ejecutiva, y se señaló que concentraría todos los procesos sobre la materia que existan en el país.

Como órganos que conforman este sistema, se ha creado una Sala Corporativa con competencia nacional, que desarrolla su función en Lima y se moviliza a los diversos establecimientos penitenciarios del país para realizar los juicios orales. Esta organización judicial para procesar los delitos de tráfico ilícito de drogas ha generado graves problemas de celeridad en el trámite de las causas, pues existen pocos juzgados especializados y una sala con competencia a nivel nacional. Asimismo, existen importantes restricciones al derecho de defensa, pues los abogados de los imputados sólo pueden acceder al expediente minutos antes de las diligencias y audiencias.

De otro lado, es preocupante apreciar que una Sala Transitoria, por definición temporal, constituida por vocales supremos provisionales, tenga tan amplios poderes en un tema delicado y sujeto a tanta controversia como el narcotráfico. En efecto, algunos críticos de la reforma consideran que la creación de una Sala Penal Transitoria en la Corte Suprema de tales características, obedecía a la necesidad de poner el tema del narcotráfico bajo el control de personas de confianza del gobierno y dudosa credibilidad pública.

Este esquema, con las mismas atribuciones, se ha repetido al encargar a la Primera Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema la competencia exclusiva de los delitos tributarios y aduaneros, mediante resolución administrativa de la Comisión Ejecutiva N° 339-CME-PJ del 14 de marzo de 1997. Las críticas contra la actuación de esta sala y la modalidad adoptada, son también grandes y ampliamente compartidas.

VENEZUELA

La reforma del Código de Enjuiciamiento Criminal supone un cambio radical introducido por el Código Orgánico Procesal Penal (COPP), el cual entró en vigencia el 1° de julio de 1999. El proceso de reforma procesal penal ha sido patrocinado por la Fundación Konrand Adenauer. La fase de implementación del COPP viene siendo apoyada a través del convenio celebrado entre la República de Venezuela y el Banco Mundial, así como con el aporte de la GTZ de Alemania.

Este proceso no ha estado exento de complicaciones, puesto que ha sido notorio el escepticismo del propio cuerpo de la judicatura acerca de la viabilidad de las nuevas figuras, así como respecto de la participación de la sociedad civil en los jurados. Uno de los ámbitos en que los cambios han empezado a hacerse notorios es el carcelario -pese a las posiciones encontradas que suscita- siendo que existe una notoria disminución del número de internos, ya que en 1997 éstos ascendían a 25.661²⁷ y en la actualidad han disminuido aproximadamente en un 25%.

Sin embargo, a poco de entrar en vigencia el COPP se alzaron voces críticas desde el propio gobierno, argumentando que el Código era un factor que estimulaba el incremento de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana porque limitaba la función policial de prevenir e investigar el delito y posibilitaba la liberación de reclusos de gran peligrosidad detenidos por un lapso prolongado sin obtener sentencia que resuelva su situación jurídica. Es así que este Código ha sido recientemente reformado por la Comisión Legislativa Nacional el 25 de agosto de 2000,

²⁷ Fuente: Dirección de Prisiones, Ministerio de Justicia. 1997.

bajo el fundamento de adaptar la norma a la nueva Constitución. En concreto se han modificado cinco artículos vinculados con el tema de los acuerdos reparatorios, flagrancia del delito, privación preventiva de libertad y audiencia preliminar.

Quizás la reforma más relevante consiste en la ampliación del concepto de flagrancia, a los efectos de hacer viable la detención preventiva no judicial. Con la nueva norma se considera delito flagrante:

aquel por el cual el **sospechoso** se vea perseguido por la autoridad policial, por la víctima o por el clamor público, o en el que se le sorprenda a poco de haberse cometido el hecho, en el mismo lugar o cerca del lugar donde se cometió, con armas, instrumentos u otros objetos que de alguna manera hagan presumir con fundamento que él es el autor. En estos casos, cualquier autoridad deberá, y cualquier particular podrá **aprehender al sospechoso** siempre que el delito amerite pena privativa de la libertad, entregándolo a la autoridad más cercana...²⁸.

Es evidente que esta modificación apunta a que la policía, los particulares y cualquier autoridad puedan detener por meras sospechas. Ello supone una clara ampliación de los poderes de policía, en la perspectiva de responder con eficacia al fenómeno delictivo. Sin embargo, esta modificación corre el riesgo de ser utilizada para promover, desde los medios de comunicación social y aun desde sectores del propio Estado, peligrosas campañas que, en nombre de la eficacia, terminen lesionando valores fundamentales como la presunción de inocencia y la libertad personal.

²⁸ En la redacción original se empleaba la expresión *imputado*, ahora se habla de *sospechoso*. Asimismo, se hablaba de *aprehender al sorprendido*, ahora de *aprehender al sospechoso*.

Nueva organización jurisdiccional

Conforme al Código de Enjuiciamiento Criminal, los tribunales penales eran todos unipersonales; se denominan de primera instancia en lo penal y superiores en lo penal. Algunos de estos tribunales tenían competencia en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (delitos de drogas) o en materia de salvaguarda del patrimonio público (delitos contra la corrupción).

El Código Orgánico Procesal Penal establece una nueva clasificación de los tribunales penales, al señalar lo siguiente: La primera instancia está integrada por tribunales unipersonales, mixtos o de jurados. Son tribunales mixtos, los compuestos por un juez profesional, que lo presidirá, y por dos ciudadanos, denominados escabinos. Son tribunales de jurados, los compuestos por un juez profesional, que lo presidirá, y por nueve ciudadanos, denominados jurados. En ningún caso, estos ciudadanos podrán ser abogados.

Esta primera instancia ha sido dividida, por el nuevo Código de la siguiente manera:

- El control de la investigación y la fase intermedia estará a cargo de un solo juez, denominado juez de control.
- La fase de juzgamiento corresponderá a los tribunales de juicio, que lo integran jueces profesionales, que actuarán solos o con escabinos o jurados.
- Los tribunales de segunda instancia están constituidos de manera colegiada, por tres jueces profesionales.
- Los tribunales que conozcan del proceso abreviado, de las faltas y de la ejecución, serán tribunales unipersonales.

Funciones de los jueces

Los jueces, en el ejercicio de sus funciones, deben realizar las siguientes actuaciones:

- Los jueces de control, tanto en la fase preparatoria como en la intermedia, deben hacer respetar las garantías procesales, decretar las medidas de coerción que fueren pertinentes, efectuar la audiencia preliminar y aplicar el procedimiento de admisión de los hechos.
- Los jueces de juicio, actuarán de la siguiente manera: Como jueces unipersonales, en las causas por delitos que no supongan una pena privativa de la libertad o aquellos cuya pena privativa de la libertad no sea mayor de cuatro años; en el procedimiento abreviado y en el de faltas. Como juez presidente de un tribunal mixto, en las causas por delitos cuya pena privativa de libertad sea mayor de cuatro años y no exceda de dieciséis; dirigirá la audiencia oral y redactará la sentencia respectiva. Como juez presidente de un tribunal de jurados, en las causas por delitos cuya pena privativa de libertad sea superior a dieciséis años, dirigirá la audiencia oral y dictará la sentencia, conforme al veredicto del jurado.
- Los jueces de ejecución de sentencia velarán por el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad.

Nuevo modelo organizacional

Antes de la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal, cada tribunal de primera instancia o superior tenía un juez, un secretario y un alguacil. El nuevo Código dispone la creación de por lo menos un Circuito Judicial Penal. Cuando sea necesario, por razones de servicio, la Dirección Ejecutiva de

la Magistratura podrá crear más de un circuito. Los Circuitos Judiciales Penales están constituidos por una Corte de Apelaciones, integrada por una Sala de tres jueces profesionales. Cuando no estén disponibles el número de jueces superiores para integrar al menos una Corte de Apelaciones, ésta podrá constituirse con jueces de la Corte de Apelación del Circuito Judicial vecino, en los términos que determine la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

Los Circuitos Judiciales Penales, también estarán constituidos por un tribunal de primera instancia, conformado por tres jueces profesionales, que ejercerán las funciones de control, de juicio y de ejecución de sentencia. La dirección administrativa del Circuito Judicial Penal estará a cargo de un juez presidente designado por la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

Las Salas de Audiencia tendrán un secretario permanente, que será el secretario del tribunal, que deberá ser abogado. Sus funciones son: Copiar y refrendar las decisiones de los tribunales, elaborar el acta del debate que se desarrolle en el proceso, y las demás atribuciones que les asigne la Ley Orgánica del Poder Judicial. Uno de los cambios estructurales de la organización judicial es la eliminación de los alguaciles para cada tribunal. Ahora se establece, el servicio de alguacilazgo que tiene las funciones de recepción de correspondencia, el transporte y distribución de documentos, la custodia y mantenimiento del orden dentro de las salas de las audiencias y de las edificaciones de los tribunales. Además le corresponde la práctica de citaciones, notificaciones y ejecuciones de las órdenes de los tribunales.

Ministerio Público

El Código señala que el Ministerio Público ejerce la acción penal del Estado; en consecuencia, el proceso penal se inicia por acusación del Fiscal del Ministerio Público, quien actuará de oficio, salvo en los casos en que la acción la ejerza la víctima o se lo solicite a éste. Aquí se ha experimentado uno de los cambios más importantes del proceso penal, pues al atribuirle la acción penal al Ministerio Público, éste deja su antiguo papel de parte de buena fe en el proceso penal, convirtiéndose en el acusador dentro del proceso.

Una de las implicancias más importantes que esto supone, es haber pasado del antiguo régimen guiado por el principio inquisitivo a un proceso regido por el principio acusatorio. El Ministerio Público tiene la dirección de la Policía de Investigaciones Penales y supervisa el correcto cumplimiento de la función de investigación e imparte las instrucciones relativas a dicha función.

Defensa pública

El Código Orgánico Procesal Penal establece que mientras no se dicte la ley respectiva, corresponderá a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, desarrollar el servicio de Defensa Pública, para hacer efectiva la garantía constitucional del derecho a la defensa. Con base en ello, el Tribunal Supremo de Justicia estableció que el Servicio de la Defensa Pública, al cual se encuentran incorporados todos los Defensores Públicos, es una unidad autónoma, que está adscrita a la Comisión Judicial.

Policía judicial

Se ha reformado la Ley de Policía Judicial, que se denomina Ley de Policía de Investigaciones Penales, estableciendo a su interior los siguientes órganos: Cuerpo Técnico de Policía Judicial, los órganos de las Fuerza Armada de Cooperación, las autoridades de tránsito, la Dirección de Identificación Nacional y Extranjería, los Directores y Subdirectores de los internados judiciales, cárceles nacionales, establecimientos penitenciarios y correccionales; los Jefes y Oficiales de Resguardo Fiscales; los Guardias Forestales; los capitanes o comandantes de naves de pabellón o matrícula venezolana; los miembros de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención del Estado; las Autoridades de la policía estadual y municipal.

La policía de investigaciones penales sólo actuará por requerimiento del Ministerio Público, por lo que se encuentran bajo la dirección funcional de éste, en lo relativo a la determinación de los hechos punibles.

Capacitación de los jueces, fiscales y defensores públicos

Durante el período de *vacatio legis* establecido en el Código Orgánico Procesal Penal, se llevó a cabo el proceso de capacitación para la formación de los actores y operadores en el nuevo proceso penal. Durante este periodo se dictaron los cursos de formación y capacitación a magistrados en todo el país, pero lamentablemente no se logró alcanzar los objetivos propuestos, puesto que muchos de los jueces que hicieron el curso de formación en el nuevo Código Orgánico Procesal Penal fueron destituidos por la Comisión de Emergencia Judicial y por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judi-

cial, lo que supone que los nuevos jueces deberán ser capacitados para la aplicación del Código.

Por su parte, durante los seis primeros meses del año pasado un considerable número de fiscales renunció a sus cargos arguyendo -entre otras razones- su incomodidad con la aplicación del modelo que daba roles protagónicos al MP, al convertirse en el organismo acusador.

UNA VISIÓN DE CONJUNTO: LO AVANZADO Y LOS RETOS PENDIENTES

La reforma procesal penal en los países de la región andina ha partido de una crítica muy fuerte al funcionamiento tradicional de la justicia penal, la misma que no está en capacidad de responder a las demandas sociales de seguridad jurídica, seguridad ciudadana, protección de derechos, certeza, eficacia, confiabilidad y previsibilidad. De acuerdo a lo declarado por los impulsores de las propuestas de reforma, se puede decir que éstas persiguen también el propósito de adecuar las normas procesales y las instituciones encargadas del control penal a las disposiciones constitucionales, al diseño político del Estado Democrático de Derecho y a las normas internacionales que reconocen y protegen los derechos humanos.

No obstante ello, si se quiere que el tránsito de un modelo de predominantes rasgos inquisitivos a uno de bases acusatorias tenga aceptación y reconocimiento social, es indispensable saber explicar a la opinión pública que un nuevo modelo de justicia penal organizada sobre la base de las garantías y de los principios de oralidad, publicidad y contradicción puede ser más eficaz en

la lucha contra el delito, brindar efectiva seguridad ciudadana y evitar la impunidad.

En la perspectiva de lo anteriormente señalado, se plantea la necesidad de adoptar normas procesales e instituciones de control penal cuya operatividad haga posible que la justicia penal ofrezca seguridad frente al delito y evite la impunidad (eficacia) dentro de un marco de respeto irrestricto a los derechos y libertades fundamentales de las personas sometidas a investigación y juicio (garantías).

El desafío de las reformas procesales y, en gran medida, la condición para su éxito y aceptación social es esta exigencia de equilibrio entre eficacia en la persecución del delito y el respeto a la dignidad de los infractores de la ley penal. Ello supone, en efecto, construir instituciones de control (policía, fiscalía y judicatura) que operen con total sujeción al Estado de Derecho, al programa constitucional en materia penal, a los estándares internacionales y a las normas procesales correspondientes.

En este orden de ideas, debe entenderse que la reforma en esta materia abarca tres dimensiones básicas, a saber: i) la dimensión normativa, que implica el rediseño jurídico del proceso penal a partir de los valores de eficacia, seguridad ciudadana y garantías del imputado; ii) la dimensión orgánica y funcional, relativa al diseño de las instituciones estatales de control penal y a sus fines asignados en el marco de un Estado Democrático de Derecho; y, iii) la dimensión cultural, vinculada a la aceptación social y puesta en práctica de los valores consagrados en los instrumentos jurídicos, como son la Constitución, las normas internacionales y los códigos procesales.

Pero como viene quedando demostrado en la práctica, ni los cambios normativos ni el rediseño de las instituciones son suficientes, por sí solos, para asegurar la sostenibilidad de las reformas, pues ellas deben caminar junto a profundas modificaciones en las actitudes de los operadores de la justicia, incluida la policía, y también de la ciudadanía en su conjunto.

En esta línea de reflexión, resultan interesantes las experiencias de Chile y Bolivia. En Chile el nivel de apoyo social y político a los objetivos de la reforma procesal penal en la perspectiva acusatoria es realmente alentador. En efecto, en este país la reforma, impulsada inicialmente por los sectores académicos y organizaciones de la sociedad como las ONGs vinculadas al quehacer jurídico, a pesar de lo lento del proceso, ha logrado el apoyo significativo del Estado y del conjunto de la clase política. La reforma procesal chilena es promovida tanto por quienes pretenden mejorar la seguridad pública y proteger a las víctimas de los delitos, como por aquellos que desean garantizar el respeto a los derechos de las personas sometidas a investigación y proceso penal.

En Bolivia, se lleva a cabo un Plan Nacional de Implementación de la Reforma Procesal Penal, cuyo propósito es preparar las condiciones para la aplicación del nuevo Código de Procedimientos Penales. Este Plan no sólo incluye actividades en los planos de la adecuación normativa e institucional, sino también en los ámbitos de la capacitación a los operadores del sistema y de la difusión y sensibilización de la ciudadanía, en la perspectiva de lograr que la sociedad en su conjunto asuma los valores contenidos en la reforma.

Sin embargo, durante el debate de las propuestas de reforma procesal penal en los distintos países, también se han escuchado voces opuestas a ella, tanto desde la sociedad como desde los propios actores estatales. Desde diversos sectores, los opositores a la reforma han argumentado que el Estado no puede ni debe mostrar debilidad en la represión del delito y exigen un marco normativo que permita la actuación eficaz de las agencias de control penal. Algunos sectores sostienen que la reforma procesal puede encerrar el riesgo de incrementar la producción de conductas delictivas y poner en peligro la seguridad de la ciudadanía. Las contramarchas producidas en la aplicación de ciertos códigos procesales, reflejan la relativa eficacia y el impacto político de estas críticas, siendo la reciente reforma en el COPP de Venezuela una muestra palpable de que este proceso no es continuo ni está exento de trabas.

Desde el Estado, las agencias policiales han sido, en algunos casos, las más activas en el intento de frenar el avance de la reforma, en la medida en que la implementación del modelo acusatorio supone subordinar su actuación a la dirección del fiscal, en tanto titular de la fase de investigación de delito. En este último tema, el caso peruano es probablemente el más significativo, pues la oposición de la Policía Nacional es uno de los factores de mayor trascendencia para explicar la no vigencia del nuevo Código Procesal Penal promulgado en 1991.

En el caso de Bolivia, se han presentado críticas desde el gobierno a las normas que habilitan la libertad de los reclusos sin condena detenidos por largos períodos. Se sostiene que con estas medidas se corre el riesgo de debilitar la lucha contra la criminalidad. Y en sectores de la policía se tiene también temor de perder las cuotas de poder de que disponen cuando -al entrar en

funcionamiento el nuevo sistema- los fiscales asuman el control de la investigación del delito. Los analistas sostienen que es necesario desarrollar programas de capacitación, por ejemplo, que permitan armonizar la adecuada articulación entre la actividad policial y la fiscal.

Tal como se ha señalado, en la generalidad de los textos normativos se plantea la implementación de procesos penales en la tendencia de los modelos de carácter acusatorio e informados por los principios de legalidad, igualdad, oralidad, publicidad, contradicción, libre apreciación de pruebas, inmediación, concentración, celeridad y participación ciudadana.

Se diseñan procesos fundamentalmente orales, públicos y contradictorios, en los que el juicio es la fase fundamental de cara a la decisión del caso, y la instrucción o sumario es una mera fase preparatoria del juicio. Asimismo, se diferencian claramente las funciones del fiscal, del juez y del defensor. Así, el Fiscal retiene la investigación de los hechos, reúne el material de prueba acerca de su comisión y formula acusación ante el Juez, quien realiza el juzgamiento, aprecia libremente las pruebas aportadas por la parte acusadora y emite sentencia. Por su parte, el defensor, garantizado por el Estado a través de sistemas de defensa pública, tiene a su cargo la defensa técnica del imputado en ejercicio de este derecho fundamental.

Si bien es cierto que en los nuevos diseños procesales las agencias policiales quedan sometidas al control de los fiscales, también es verdad que en la lógica de garantizar la eficacia en la persecución del delito, se establecen normas que tienen por objeto asegurar la actuación oportuna de la policía cuando no sea posible contar con la intervención del fiscal.

De otro lado, en atención al común problema de la congestión procesal, y en una línea de un derecho penal mínimo, se establecen normas destinadas a reducir la carga de los órganos jurisdiccionales, tales como el principio de oportunidad (Bolivia, Chile, Perú y Venezuela), la suspensión condicional del procedimiento (Bolivia, Chile, Venezuela), los acuerdos reparatorios o reparación del daño, así como la conciliación entre víctima y agresor sólo para determinados delitos (Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela), la conclusión anticipada (Colombia y Perú), entre otros.

Por último, otra línea de ajuste normativo se observa en la regulación de las medidas coercitivas o restrictivas de derechos de los imputados (Derecho Cautelar) tales como la detención judicial, el arresto domiciliario, la incomunicación, la prohibición de salida del país, entre otras. En consonancia con las respectivas normas constitucionales y con los instrumentos internacionales de derechos humanos, la regulación de la privación de la libertad en vía cautelar se sujeta a los principios de excepcionalidad, estricta necesidad, legalidad, jurisdiccionalidad y temporalidad.

Regular la privación de la libertad, en la perspectiva de estos principios, y en íntima relación con el derecho de todo individuo a que se presuma su inocencia, responde a la necesidad de enfrentar el grave problema del hacinamiento carcelario y de las altas tasas de presos sin condena en los países de la región. En la misma línea, se prevén fórmulas de libertades procesales por exceso en el tiempo de la detención judicial. En estos casos, habiendo transcurrido un determinado lapso (previsto en la ley) sin que el órgano jurisdiccional haya emitido sentencia, es derecho del imputado solicitar su libertad, sin que ello signifique su apartamiento del proceso.

Capítulo IV

La Función de la Cooperación Internacional en la Reforma Judicial en la Región Andina

En los últimos diez años diversas agencias de cooperación internacional y los bancos de inversión han participado activamente, ya sea mediante donaciones o préstamos, en los procesos de reforma judicial de la región andina. La importancia e incidencia de esta cooperación varía en los diversos procesos. En algunos países la cooperación internacional ha sido la principal impulsora del diseño y ejecución del proceso de reforma, mientras que en otros su presencia ha sido muy reducida, sin tener mayor incidencia en el mismo.

Es evidente que los proyectos financiados por las agencias de cooperación son muy diversos y que sus enfoques dependerán, en gran medida, de sus objetivos institucionales. Sin embargo, nos parece posible agrupar estas agencias en dos grupos, según el enfoque que privilegien en el desarrollo de sus proyectos: a) un primer grupo, que privilegia un enfoque “económico institucional”, representado por el Banco Mundial y, en menor medida, el Banco Interamericano del Desarrollo; y, b) un segundo grupo, que prioriza en sus objetivos el fortalecimiento de las instituciones por razones vinculadas al Estado de Derecho o los derechos humanos. Este enfoque es seguido, entre otros, por las agencias

de cooperación de países europeos, USAID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹.

Antes de realizar un análisis detallado del papel de la cooperación internacional en cada país, precisaremos cuáles son las características de estos dos grupos en los que hemos clasificado a las instituciones cooperantes y se discutirán las principales ventajas y desventajas de sus enfoques. Asimismo, señalaremos el caso del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) como un ejemplo de cómo se pueden intentar conciliar los objetivos de ambos enfoques.

Enfoque económico institucional

La mayor cantidad de recursos invertidos por la cooperación internacional en los procesos de reforma en la región andina han sido otorgados mediante préstamos de los bancos de inversión (Banco Mundial y BID) siguiendo un enfoque económico institucional. Este enfoque considera esencial contar con un Poder Judicial eficiente y autónomo para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo del mercado en los países en vías de desarrollo.

El enfoque tiene como principal sustento teórico las ideas del profesor Douglass North, premio Nóbel de economía en 1993. Según North, las sociedades establecen limitaciones a las acciones individuales de sus miembros. Si estos límites son adecuados, podrán estructurar un marco institucional que favorezca el desarrollo del mercado y el crecimiento económico. Las institu-

¹ Esta perspectiva ha sido desarrollada por CIURLIZZA, Javier *International Assistance and Judicial Reforms in Latin America*. En: *Journal of Democratisation*". Vol. XII N° 4, Autumn 2000. Manchester.

ciones son, entonces, aquellos mecanismos formales o informales que restringen el comportamiento humano y que forman o que dan forma a la interacción humana. Es decir, las instituciones *brindan la estructura de incentivos en una sociedad*², son las que dan los “premios” y “castigos” en el sistema. Así, si los incentivos son adecuados, se logrará una mejor conducta de los agentes en el mercado y el progresivo desarrollo del mismo.

Es importante ver cómo, según esta definición, las instituciones darán forma a las relaciones sociales pero, al mismo tiempo, será la actividad derivada de las relaciones sociales la que transformará estas instituciones. Al hablar de institución no se está empleando su término coloquial de “organización” únicamente, sino el marco de conducta que estas organizaciones, normas y costumbres indican al individuo.

En sociedades como los actuales estados modernos, es necesario un tercero imparcial (*third party enforcement*) que resuelva disputas entre particulares o entre particulares y el Estado. Este tercero debe tener la capacidad de hacer cumplir y ejecutar su decisión (*enforcement*). Si no existiese este tercero imparcial, o fuese ineficaz en su acción, los costos de asegurar una transacción económica serían muy altos al existir un alto riesgo de que no se pueda exigir o forzar su cumplimiento. Ello, como es obvio, impide el comercio entre desconocidos pues sólo nos relacionaremos con personas en las que confiemos.

El Poder Judicial debe ser la institución que cumpla el papel

² NORTH, Douglass. *El Rol de INDECOPI en la Estructuración de Mercados Eficientes en el Perú*. En: *Importancia de las Instituciones en el Desarrollo de una Economía de Mercado*. Indecopi, 1995. P. 22.

de tercero imparcial, reduciendo así los costos que implican el riesgo de que no se cumpla con lo acordado. Son los jueces quienes, finalmente, deberán dar seguridad a las partes para que una economía pueda pasar de un sistema de contratación bilateral, o de “no mercado”, a una contratación de mercado. Más importante aún, al solucionar disputas y difundir entre la población estas decisiones, se logra que los demás ciudadanos conozcan cuál puede ser la consecuencia de sus acciones y eviten realizar aquellas que serán sancionadas por el sistema, reforzando así un marco institucional que promueva el desarrollo del mercado. De igual manera, un Poder Judicial autónomo garantiza la posibilidad de que los daños extracontractuales puedan ser reparados y la difusión de esta jurisprudencia promoverá conductas más diligentes en la sociedad.

En los procesos de liberalización económica, promovidos desde finales de la década del ochenta, se ha considerado esencial, entonces, impulsar la reforma del Poder Judicial. Además de los beneficios internos ya mencionados, los acuerdos arbitrales internacionales requerirán de un Poder Judicial autónomo para hacerlos en última instancia ejecutables. Desde el punto de vista de la aproximación económica, las seis principales áreas de interés son: el Derecho Comercial y Civil, los Derechos de Propiedad Intelectual, Derecho Tributario, reglas para la inversión extranjera, entrenamiento especializado en Derecho de la competencia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Como forma de ejemplo de esta perspectiva, y por su importancia en la región, analizaremos el papel del Banco Mundial en el tema de la reforma de la justicia.

El Banco Mundial y la reforma judicial

Desde finales de la década del 80, el Banco Mundial ha promovido procesos de liberalización económica alrededor del mundo, los cuales tienen como eje principal la eliminación de la actividad empresarial del Estado y el retiro del Estado de diversos sectores de la actividad económica. Sin embargo, el Banco considera que uno de los sectores en los que sí debe intervenir el Estado activamente es la administración de justicia, ya que sólo sistemas de justicia sólidos permitirían consolidar una economía de mercado.

El interés del Banco en el tema de la justicia se inicia en la década del 90, a causa de las limitaciones que encontraban sus proyectos para generar crecimiento económico. El Banco propone una estrategia de desarrollo que se basa en una fuerte *orientación al mercado y en una apertura, con una fuerte dependencia en el sector privado*³. En efecto, el enfoque fue anunciado teniendo en cuenta la experiencia del Banco Mundial en proyectos en donde la ausencia de un marco legal razonable hacía fracasar cualquier tipo de reforma económica. Es así que el Banco Mundial justifica su intervención en la reforma de los sistemas de justicia por la importancia que tiene el marco institucional para mejorar los niveles de vida de la población.

Para el Banco, el imperio de la ley es la garantía esencial para construir una economía sólida. Ibrahim F. I. Shihata, Vicepresi-

3 BURKI, Shahid Javed. *Desarrollo Económico y Reforma Judicial*. En: Reforma Judicial en América Latina y el Caribe. Procedimientos de la Conferencia del Banco Mundial. Documento Técnico del Banco Mundial. Número 2000, pág. 11.

dente Principal y Asesor Legal del Departamento de Asuntos Jurídicos del Banco Mundial, señala que el imperio de la ley y el correcto funcionamiento de las instituciones judiciales son necesarios para el desarrollo, especialmente para el sector privado, pues “*crea certidumbre y previsibilidad, conduce a menores costos de transacción, a un mayor acceso al capital y al establecimiento de reglas de juego parejas*”⁴.

Sin embargo, esta participación no puede ser amplia o vinculada a cualquier área. Un límite a la acción del Banco en el tema judicial lo constituye su propio convenio constitutivo. Éste le prohíbe expresamente tener consideraciones de carácter político en sus decisiones o interferir de alguna manera en los asuntos internos de sus Estados miembros. El convenio constitutivo define el papel del Banco en su función de promover el desarrollo económico como el de facilitar la inversión productiva, promover la inversión privada extranjera, el equilibrio en la balanza de pagos y el Comercio internacional. Como vemos, no comprende la reforma política.

Desde este enfoque, el Banco Mundial ha planteado programas de reforma judicial muy similares en los diferentes lugares del mundo donde han sido aplicados. Estos programas tienen como objetivo generar las condiciones necesarias para que los países en vías de desarrollo alcancen mejores niveles de vida. En palabras del mismo Shihata:

4 SHIHATA, Ibrahim. *Marco Legal para el Desarrollo: El Papel del Banco Mundial en la Reforma Legal y Judicial*. En: Reforma Judicial en América Latina y el Caribe. Procedimientos de la Conferencia del Banco Mundial. Documento Técnico del Banco Mundial. Número 2000, pág. 11.

La experiencia del Banco confirma que la familia de sistemas legales a la que pertenece un país no sugiere necesariamente una metodología específica a seguir en la identificación de los problemas en la administración de justicia o en el desarrollo de las soluciones a esos problemas. Tanto si el país sigue las tradiciones del *derecho* civil romano, como del derecho consuetudinario, la sharia islámica u otro sistema legal, los pasos a seguir no tienen que ser diferentes⁵.

Si bien el “modelo” de reformas del Banco no constituyen paquetes que deban ser aceptados por los países que solicitan el préstamo, por lo general éstos son adoptados por los Estados prestatarios dadas sus características técnicas y la experiencia acumulada por la institución.

Las siguientes medidas se han implementado en los procesos de reforma auspiciados por el Banco, para solucionar los problemas de los sistemas de justicia:

- Reformas legislativas, incluso constitucionales, de índole procesal y sustantivo, que faciliten el desarrollo de los individuos y las inversiones. Tal es el caso de las normas de simplificación administrativa o normas procesales que aceleren la tramitación de los procesos.
- Desarrollo de sistemas administrativos que permitan la autonomía presupuestaria de la institución judicial. Estos cambios también se realizan a nivel de juzgados, para agilizar el trámite de los expedientes y reducir su carga procesal.
- Capacitación de magistrados y técnicos judiciales para que desarrollen en forma eficiente sus funciones. Asimismo, au-

5 SHIHATA, Ibrahim. *La Experiencia del Banco Mundial*. En: La Economía Política de la Reforma Judicial. Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo Editores. BID. 1997, pág. 410.

mentos salariales que atraigan a los mejores estudiantes de leyes, haciendo así atractiva la función judicial.

- Cambios en los mecanismos de selección y nombramiento de los jueces, despolitizando este tipo de decisiones. Asimismo, señalando criterios claros de ascenso, sanción y sistemas de rotación.
- Descentralización de juzgados, que permitan un mejor acceso de la población.
- Reforzar los sistemas de control interno para reducir la corrupción.
- Un adecuado sistema de tasas que permita a la institución gozar de recursos propios, pero que no sea una dificultad para el acceso de los usuarios al sistema de justicia.
- Desarrollo de medios alternativos de resolución de conflictos, como el arbitraje y la conciliación, a fin de evitar los litigios superfluos y reducir la carga procesal de la institución.

Entre los principales logros de los programas impulsados por el Banco Mundial, está haber obtenido resultados importantes en muy corto plazo, especialmente en los aspectos relacionados con el manejo administrativo y la tramitación de procesos. Los cambios administrativos y de infraestructura, dan una mejor imagen de una institución que tiene muy mala percepción por parte de la opinión pública: jueces con computadoras, mejores edificios, indicadores, estadísticas, funcionarios y secretarios eficientes y asistentes capacitados. Además, los préstamos realizados no son onerosos para los Estados y permiten disponer de altas sumas de dinero en forma inmediata. Estos préstamos han sido esenciales para llevar adelante los programas de reforma en Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Críticas al enfoque institucional económico del Banco Mundial

Los críticos de los programas de reforma auspiciados por el Banco señalan que, en el fondo, lo que se busca con ellos es asegurar las inversiones de las empresas nacionales de los Estados del primer mundo. Este interés exclusivo en el aspecto económico haría que otros aspectos importantes de la reforma, como el proceso penal, sean dejados de lado.

Otra crítica que se hace, es que el Banco no se preocupa por evaluar la conducta de los actores políticos internos ni por conocer las particularidades de cada Estado al otorgar los préstamos, aspectos que podrían afectar finalmente el desarrollo del programa de reforma. North sostiene que las instituciones son políticas por su propia naturaleza, debido a que tienen autoridad sobre la distribución de los recursos y el poder. Los poderes judiciales, como instituciones, no son entonces neutrales y no pueden ser evaluados sin el contexto político en el cual funcionan. Es decir, el enfoque del Banco ignoraría las relaciones de poder y estaría basado en un diagnóstico aislado técnicamente.

Dos problemas se derivan de esta limitación. En primer lugar, las decisiones políticas de reforma pueden ser neutralizadas fácilmente por otras decisiones políticas. Asimismo, éstas pueden neutralizar el impacto esperado por los proyectos del Banco Mundial. En segundo lugar, la credibilidad estructural de las Judicaturas no se recupera mágicamente después de un éxito inicial. Las instituciones tienen dinámicas propias que ofrecen fuerte resistencia al cambio. Esto se ha visto claramente en el proceso de reforma peruano, en el que mejoras sustanciales iniciales han sido seguidas de una especie de estado inercial en donde el des-

prestigio del juez ha regresado y los problemas anteriores, que podían estarse solucionando, han vuelto a aparecer. Frente a la existencia de subculturas y formas de relacionarse con el poder político con profundas raíces históricas y culturales es poco lo que los cambios técnicos pueden hacer en el corto plazo.

El problema de este enfoque también podemos verlo en las alianzas internas que busca el Banco para la ejecución de sus proyectos. Se sostiene que, por lo general, el Banco Mundial intenta tratar con una entidad administrativa con capacidad centralizada de decisión y ejecución, sin interesarle demasiado su legitimidad, si goza del apoyo de los diversos sectores de la sociedad o representa a un determinado grupo político, poniendo en entredicho todo el programa. Esta situación, como veremos, se dio en Venezuela con el desaparecido Consejo de la Judicatura. A pesar del desprestigio de este órgano, el Banco aceptó que fuera quien dirigiera el proceso de reforma, concediendo altas sumas de dinero para su reorganización.

Finalmente, cabe también señalar que el enfoque, al privilegiar aspectos administrativos, olvida involucrar a los magistrados en la conducción o dirección de los procesos de reforma.

Si tomamos una posición intermedia, entre las críticas y bondades de los procesos de reforma impulsados por el Banco Mundial, es posible reconocer que, si bien la reforma se centra en los procesos civiles y comerciales, el objetivo de tener un Poder Judicial autónomo es de por sí beneficioso para proteger los derechos de los ciudadanos. Una adecuada reforma administrativa de la institución es, sin duda, un paso necesario para obtener dicha autonomía.

Además, el propio Banco Mundial es claro en señalar que su ayuda no busca superar los problemas internos o lograr la armonización de los actores involucrados en la reforma, ya que corresponde a los Estados que reciben la ayuda, realizar la dimensión política del proyecto. Como hemos señalado, el convenio constitutivo de la organización le impide intervenir en asuntos de índole política, por lo que los Estados serían los encargados de adecuar el modelo a la realidad judicial de cada país.

Finalmente, es preciso indicar que el caso peruano muestra un ejemplo de cómo el Banco sí realizó, tal vez a raíz de estas críticas, una evaluación política antes de conceder sus préstamos. Como se describirá más adelante, el Banco Mundial suspendió un préstamo millonario al Estado peruano al haber reducido el Parlamento las facultades de sanción del Consejo Nacional de la Magistratura, órgano que el Banco consideraba parte esencial del programa de reforma. Al parecer, este caso ha originado un cambio en la forma en que el Banco evalúa la concesión de préstamos para la reforma, realizando actualmente un análisis de la situación política interna del prestatario.

Enfoque que privilegia la autonomía del sistema judicial y los derechos humanos

El segundo grupo en el que puede catalogarse a las agencias de cooperación que financian la reforma judicial, es el de aquellas cuyo enfoque se centra en la necesidad de desarrollar un Poder Judicial autónomo para lograr la consolidación del Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos. Este enfoque señala la necesidad de que exista un Estado democrático con el incremento en las posibilidades de desarrollo del mismo.

Esta perspectiva está muy relacionada con el proceso mundial de consolidación del Estado democrático de Derecho tras la segunda guerra mundial. Tal vez la gran lección de esta guerra fue tomar conciencia de que un Poder Judicial independiente era la mejor garantía del respeto de los derechos de los ciudadanos frente a regímenes totalitarios. Europa reconoce las bondades del modelo americano, en el que los jueces son los llamados a controlar el ejercicio del poder, incluido el del Parlamento. En ese sentido, sólo cuando los jueces puedan garantizar los derechos constitucionales, al existir una judicatura fuerte e independiente, podremos hablar de un Estado de Derecho.

En un moderno Estado de Derecho, regido por el principio de heterotutela, el Poder Judicial es la instancia adecuada para que los ciudadanos solucionen sus conflictos. Un Poder Judicial que no goce de legitimidad, incrementa el riesgo de que se produzcan situaciones de conflicto y permite la aparición de sistemas informales de resolución de los mismos. Desde este punto de vista, el desarrollo no pasa sólo por un tema económico sino que tiene una dimensión mucho más amplia, vinculándose a la seguridad personal y al reconocimiento de la importancia de la convivencia pacífica.

Los diversos organismos de cooperación de los países desarrollados y las Naciones Unidas, consideran como un aporte importante para la construcción de la democracia y para garantizar el respeto a los derechos humanos apoyar los programas de reforma judicial. Como es obvio, estos programas privilegiarán aquellos sectores de la justicia más “sensibles” políticamente hablando. Las principales áreas en las que las agencias que siguen este enfoque se concentran son: entrenamiento en derechos hu-

manos, reforma de procedimientos de garantía constitucional, tribunales constitucionales, procesos de reforma penal, reforma penitenciaria y creación de Defensorías del Pueblo.

La acción del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es un buen ejemplo de este segundo enfoque, aunque su importancia sea menor en la región. Este programa considera que para lograr impulsar el desarrollo de la institucionalidad en los países en que ésta no existe, es necesario que el Poder Judicial asuma un papel de participación que lo haga una garantía institucional de los derechos de los ciudadanos. Según Jorge Obando, Asesor de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, en América Latina el Derecho ha sido la forma excepcional de resolver conflictos, siendo la regla el empleo de la fuerza. Esta prevalencia de la fuerza sobre el Derecho se traduce en violencia, corrupción e ingobernabilidad. Recién en segundo lugar aparece el Poder Judicial como forma de solucionar conflictos y, en último lugar, los medios de auto composición o sistemas alternativos⁶.

La mejor forma de enfrentar estos problemas, según el PNUD, es reforzando el Derecho Penal y el Derecho Administrativo. A diferencia de lo señalado para el caso del Banco Mundial, para el PNUD:

los programas de conversión o modernización del sistema de justicia no deben evitar, por comodidad o para asegurar el éxito de sus proyectos, aquellas cuestiones que despierten controversia en los

⁶ OBANDO, Jorge. *La Experiencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. En: *La Economía Política de la Reforma Judicial*. Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo Editores. BID. 1997. pág. 445.

países que recibirían asistencia, como son la política criminal o jurídico-administrativa del Estado⁷.

Agencias bilaterales como la GTZ o USAID, comparten esta perspectiva al tratar el tema judicial. Estas dos agencias han tenido una muy importante presencia en la región. La GTZ, aprovechando la experiencia alemana en el tema, desarrolla desde el año 95 aproximadamente programas de apoyo a la reforma procesal penal. USAID, por su parte, realiza desde mediados de los años 80 importantes aportes en el área penal, capacitación en derechos humanos y en el desarrollo de medios alternativos de resolución de conflictos.

Como problemas para aplicar este enfoque, pueden señalarse las evidentes resistencias de los países que reciben la ayuda para implementar una serie de medidas que, sin duda, modificarán las relaciones de poder al interior de los mismos. El fortalecimiento del Poder Judicial no siempre es visto con buenos ojos por los actores políticos que deberán ceder poder a favor de esta institución. Además, el monto de estos proyectos son mucho menores que aquellos financiados por los bancos de inversión. Estos bajos montos impiden que se puedan realizar cambios profundos en la administración de justicia. Una última observación es que estas agencias de cooperación, por su diversidad, no cuentan con una adecuada coordinación respecto a la actividad de cada una de ellas. Esto puede conducir a que, en algunos casos, se dupliquen acciones. Sin embargo, en los últimos años, se observa una mayor coordinación entre las agencias y una cierta parcelación de los problemas judiciales. Así, por ejemplo, esta coordinación se viene dando en Bolivia.

⁷ OBANDO, Jorge. *Ob. Cit.*, pág. 446.14

El enfoque del Banco Interamericano del Desarrollo

El BID aplica en sus proyectos una política similar a la del Banco Mundial, en cuanto su enfoque también es económico institucional. Sin embargo, dentro del enfoque del BID, las condiciones políticas internas y la relevancia de las instituciones en el desarrollo tienen mayor peso que el asignado por el Banco Mundial. Es por ello que también financia proyectos vinculados con la reforma de la justicia penal y con el mejoramiento del acceso a la justicia.

En ese sentido, el BID ha insistido en que los procesos de reforma no se inician en vacíos institucionales y no deben centrarse únicamente en intentar la recuperación del Poder Judicial en términos formales, cuando realmente lo que se busca es generar capacidades institucionales actualmente inexistentes. Las causas que afectan el funcionamiento del Poder Judicial como institución son varias y no pueden limitarse a las técnico-jurídicas, debiendo buscarse superar problemas vinculados con el desarrollo de este poder del Estado en la historia de la región. En palabras de Enrique Iglesias, Presidente del BID, *el proceso de desarrollo no se verifica en un vacío institucional, como los economistas asumieron con frecuencia durante el último periodo*⁸.

En lo que concierne a la reforma judicial, los programas del Banco introducen consideraciones democráticas para sustentar sus proyectos. En su enfoque se hace especial relevancia en la necesidad de desarrollar la justicia constitucional como forma de garantizar los derechos de los individuos y se señala que el

⁸ IGLESIAS, Enrique. *Palabras de Clausura*. En: Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington: BID, 1993.

actual desafío de la justicia es constituir un instrumento de solución de conflictos para los grupos menos favorecidos.

El BID considera que el reto de la reforma es lograr involucrar a la sociedad civil en el proceso, a fin de hacerlo importante para el ciudadano y no un problema técnico sin relevancia política. Por ello, recomienda la creación de consensos como pilar fundamental para el desarrollo y consolidación de estos procesos. En opinión de Ciurlizza⁹, los proyectos del Banco Interamericano son el mejor ejemplo de una mixtura entre las razones económicas que impulsan la reforma y de los enfoques que privilegian la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

En conclusión, se puede señalar que la calificación presentada dista de ser estática, pues habrá agencias que podrán aplicar en sus proyectos, en mayor o menor medida, ambos enfoques. Si bien los objetivos de los dos grupos en los que hemos calificado a las entidades cooperantes pueden parecer antagónicos, es importante tener en cuenta que la meta de ambos es, finalmente, consolidar un Poder Judicial independiente y eficiente. La calificación realizada nos parece válida, pues permite encontrar las tendencias predominantes entre las agencias de cooperación. Actualmente, se observa en la región una suerte de coordinación y especialización de las diversas agencias de cooperación en determinados temas en los que su acción ha probado ser beneficiosa.

A continuación detallamos la situación de la cooperación internacional en cada país de la región andina. En cada caso se evaluará su importancia para el impulso e implementación de

⁹ CIURLIZZA, Javier. *Ob. cit.*

los programas de reforma. Asimismo, se señalarán los programas desarrollados y, en lo posible, los resultados obtenidos.

BOLIVIA

El proceso de reforma judicial emprendido en Bolivia ha contado con un constante y decisivo soporte económico y financiero de diversas agencias e instituciones de cooperación internacional. Algunas de éstas han apoyado estudios previos para determinar la situación y problemas de la justicia boliviana y han colaborado en la implementación de las reformas. Actualmente, se discute en qué forma la cooperación internacional continuará colaborando en el tema judicial.

De acuerdo a un informe del Ministerio de Justicia de julio de 1997¹⁰, dentro de los principales proyectos de apoyo a la reforma judicial se encontraban en ejecución los siguientes:

- Banco Mundial: Proyecto Reforma Judicial (2705-BO), mediante convenio suscrito en abril de 1995, para el período 1995-99 por un monto total de US\$ 3'027,936.
- DIFEM y Banco Mundial: para apoyo a la reforma judicial y a la Defensa Pública Rural, para el período 1996-99 y un monto aproximado de US\$ 600,000.
- Cooperación Canadiense: apoyo a la Oficina de Derechos Humanos de Chimoré, para los períodos 1996 y 1997, por un monto de US\$ 36,000.

¹⁰ Cf. *Proyecto de reformas judiciales: resumen ejecutivo diagnóstico y prospectiva del poder judicial*. Chemonics International Inc – C.A.E.M. Consultores, pág. 66.

- Cooperación Suiza-COSUDE: Proyecto de Defensa Pública Móvil Rural, para el período 1996-98, por US\$ 480,000.
- GTZ, Cooperación Alemana: Proyecto de apoyo a la reforma procesal penal, para el período 1996-97, por US\$ 203,000.
- PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Proyecto de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, para 1995-97, por un monto de US\$ 76,168.
- USAID: Apoyo a la Defensa Pública y a Derechos Humanos, período 1996-97, por casi US\$ 120,000.
- Cooperación Española: Apoyo a la Defensoría del Pueblo, para el período 1997, por US\$ 102,050.

Para entonces se encontraban listos para la firma del convenio un proyecto con el PNUD, para la promoción y defensa de los derechos humanos, a ejecutarse por el Ministerio de Justicia en el período 1997-2001, por un monto de US\$ 1'195,000; así como uno con la Unión Europea, para abrir oficinas de derechos humanos en el Trópico Cochabambino, en el período 1997-98, por casi US\$ 350,000. A continuación presentaremos un resumen de los principales proyectos y actividades desarrollados con el apoyo de las agencias de cooperación internacional durante el período más reciente.

El Banco Mundial

La Corte Suprema de Bolivia, a través de su Proyecto de Reformas Judiciales, celebró un convenio de servicios de consultoría con el Consorcio Chemonics International Inc- AEM Ltda Consultores, para la realización de estudios sobre “Sistema de Carrera Judicial” y “Organización y funciones para el Poder Judicial”. Esta actividad se desarrolló desde abril de 1997, con un monto asignado de US\$ 1'195,000 dólares, como componente del Pro-

yecto de Reforma Judicial financiado por el Banco Mundial¹¹, cuyo monto global hasta el año 2000 era de aproximadamente US\$ 12'750,000 dólares.

Se definió como prioridad institucional de estos estudios:

mejorar la eficiencia de la administración de justicia. Dicha prioridad requiere, entre otros aspectos, evaluar los arreglos prevalecientes en materia de organización de tribunales y perfil de los recursos humanos con los que cuenta el Poder Judicial, con objeto de proponer alternativas de organización y de manejo de personal concordantes con el objeto de mejorar el servicio de justicia¹².

Para este efecto, se proponía desarrollar estructuras administrativas para la operación y el funcionamiento más eficiente de los tribunales y juzgados, aplicar estrategias para la implementación de estos nuevos modelos organizacionales, así como contar con un sistema de información computarizada que dé sustento al sistema.

El proyecto de reforma impulsado por el Banco definió que su “Modelo Conceptual” debía establecerse a partir de los factores críticos que debían tomarse en cuenta para realizar un proceso de reestructuración. Estos factores suponían atender el análisis del entorno externo en que se desarrolla el cambio, realizar las reformas legislativas necesarias, así como contemplar que el proceso de reforma tomaría un tiempo superior a la duración de un período presidencial. En respuesta a ello, se planteaba el

11 Cf. *Proyecto de reformas judiciales: resumen ejecutivo diagnóstico y perspectiva del poder judicial*. Chemonics International Inc – C.A.E.M. Consultores, pág. 1.

12 Loc. Cit.

diseño e implementación de un modelo gerencial y organizacional, el rediseño de procesos, compromisos de liderazgo con el cambio, manejo integral de los recursos humanos, ajuste de los sistemas de administración y finanzas, la implementación de un sistema informático que sirva de sustento al seguimiento, control e información para la toma de decisiones; la adecuación y construcción de infraestructura; la comunicación interna y la divulgación hacia la sociedad¹³.

En el informe de logros y resultados del proyecto desarrollado con el apoyo del Banco Mundial¹⁴, se indica que el diagnóstico institucional interno del Poder Judicial había evaluado los problemas del modelo organizacional y gerencial, quedando éste conformado por cuatro sistemas que son: Sistema Integrado de Recursos Humanos y Carrera Judicial, Sistema Integrado de Administración y Finanzas, Sistema de Servicios Judiciales y Plan Estratégico Informático; abarcando las áreas de recursos humanos, jurisdiccional, administración y finanzas e infraestructura. Se señala como principales tareas realizadas en estos años¹⁵:

- En materia de recursos humanos, se diseñó un sistema integrado de recursos humanos, un sistema de Carrera Judicial, incluyendo los manuales de selección y promoción, de capacitación, de evaluación del desempeño, de clasificación; así

¹³ *Ibidem*, pág. 2.

¹⁴ Cf. *Proyecto de reformas judiciales. componente poder judicial: resumen de logros y resultados*. Financiado por el Banco Mundial, con la participación de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, la Escuela Judicial de Costa Rica, ILANUD, ICODE; 33 págs.

¹⁵ *Ibidem*, págs. 13 a 15.

como los sistemas de remuneraciones, el régimen de excelencia, y el perfil del juez boliviano.

- En administración y finanzas, se diseñó el sistema integrado de administración financiera, el análisis de normas legales y el sistema de control gubernamental; asimismo el diseño de normas y políticas de auditoría financiera, guías para la elaboración del Plan Anual de Operaciones y para los Presupuestos del Poder Judicial; un modelo matemático para la distribución de juzgados, indicadores de eficiencia y eficacia en el área de administración y finanzas, etc.
- En el área de infraestructura, se desarrolló el Modelo de Infraestructura Judicial, diseños de los edificios para diversas cortes distritales, determinación de las necesidades de mantenimiento y de construcción en el país, con base a las estadísticas judiciales y los índices de presión sobre el sistema judicial.
- En el área de informática, se elaboró un Plan estratégico Informático que contempla su implementación -en el plazo de cinco años- a nivel nacional en las áreas de recursos humanos, jurisdiccional de administración y finanzas; el plan de equipamiento de computación y el Plan de Gestión Informática.

Estas acciones se han complementado con el establecimiento de un “Fondo de Iniciativas y Desarrollo Judicial”, conducido por las Cortes Distritales y destinado a la adquisición de libros e implementación de bibliotecas, la elaboración y difusión de libros de autores nacionales sobre temas de Derecho Civil, Comercial y de Familia; la realización de seminarios, foros y actividades de divulgación y capacitación. El Proyecto elaboró también un Código de Ética Judicial, destinado a normar la conducta de magistrados y funcionarios del sistema judicial, complementado con la propuesta de medidas preventivas frente a conductas contrarias a la ética y en el ámbito disciplinario.

En materia de capacitación, se trabajó con el apoyo de la Corte Suprema y la Escuela Judicial de Costa Rica así como del ILANUD, desarrollando acciones formativas al interior de aula para 157 jueces y vocales de los ámbitos Civil y de Familia de distintas localidades del país; se formó un grupo de 40 jueces y vocales capacitadores, para reproducir esta labor a nivel nacional; y se desarrollaron acciones de capacitación fuera del aula para 118 jueces y vocales, mediante un sistema de asesorías *in situ*¹⁶.

El sistema de capacitación propuesto descansa sobre el supuesto de la adopción de una verdadera Carrera Judicial, aspecto en el cual debe cumplir un papel importante el Instituto de la Judicatura, dado que dicha entidad deberá concentrar las actividades de formación de los aspirantes a la función judicial y de la capacitación permanente de quienes integran el Poder Judicial. El Proyecto elaboró propuestas para la organización y plan de acción del futuro Instituto de la Judicatura, así como permitió la edición de diversas publicaciones, tanto de carácter técnico-jurídico como de divulgación.

Finalmente, luego de reconocer como avances concretos el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Agrario, de los Centros de Conciliación, etc.; el Informe plantea la necesidad de superar ciertos problemas que subsisten. Se menciona, así, la persistencia de la injerencia de los partidos políticos, grupos de presión y otros poderes del Estado en la actuación de la Corte Suprema, así como conflictos al interior de los niveles jerárquicos del órgano judi-

16 *Ibidem*, págs. 18 a 21.

cial. Se reclama la necesidad de fortalecer la organización institucional, la estructura orgánica y los servicios del Consejo de la Judicatura; la implementación de acciones eficaces de lucha contra la corrupción; el impulso al desarrollo del Instituto de la Judicatura y a un efectivo Sistema de Carrera Judicial¹⁷.

Finalizada esta etapa de análisis y diagnóstico de la situación, el Banco Mundial ha elaborado un nuevo proyecto para apoyar una segunda fase de la reforma judicial. Ésta debería iniciarse antes de culminar el año 2000, con un monto estimado de 20 millones de dólares y por un período de diez años. Dicho proyecto se centra, en lo esencial, en el apoyo al fortalecimiento institucional del Ministerio Público y el Poder Judicial, en aspectos como el mejoramiento del manejo técnico de los recursos económicos y el presupuesto; el desarrollo de nuevas estructuras de organización, planificación y administración institucional; la incorporación de cuadros técnicos y profesionales para el desempeño de las funciones de gestión y dirección; el impulso a sistemas de carrera pública y servicio civil en la selección de los recursos humanos.

Banco Interamericano del Desarrollo

El BID viene apoyando el proceso de reforma judicial en Bolivia mediante el Proyecto BO-0177, “Programa de Sociedad Civil y Acceso a la Justicia”. El proyecto fue aprobado en junio de 1999, contemplando un monto total de US\$ 3’000,000 millones de dólares, de los cuales US\$ 2’700,000 constituyen aporte del Banco y el saldo aporte local; el desembolso de los fondos se

17 *Ibidem*, pág. 32.

efectuará en cuatro años, con un plazo de amortización del préstamo de cuarenta años, un período de gracia de diez años y un tipo de interés de 1% (en los primeros diez años) y de 2% para los 30 años siguientes. La ejecución del proyecto está a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de una Unidad Técnica Ejecutora especialmente constituida para este efecto, dependiente directamente del Despacho Ministerial¹⁸.

Este programa se inserta dentro de la estrategia general del BID en Bolivia, destinada a la reducción de la pobreza; comprende tres líneas de acción: a) crecimiento económico y creación de oportunidades para reducir los niveles de pobreza; b) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios básicos; c) gobernabilidad y consolidación de las reformas institucionales. El Programa define como su objetivo específico *facilitar el acceso de los sectores más vulnerables de la población a la justicia y al conocimiento de sus derechos, a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación de la sociedad civil en el sector*¹⁹.

El Programa contempla dos componentes: Uno de ellos es el denominado “Proyectos con la Sociedad Civil”, al que se destina el 75% de los fondos y se dirige a canalizar recursos para proyectos e iniciativas de entidades de la sociedad civil encaminadas a fortalecer y extender los servicios de atención a los beneficiarios para el acceso a la justicia, así como a capacitar a los sectores sociales más vulnerables en el conocimiento de sus derechos. El otro componente importante es el de “Asistencia Técnica”, el

18 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: Bolivia, Programa de Sociedad Civil y Acceso a la Justicia. Resumen Ejecutivo (1999), pág. 1.

19 *Ibidem*, págs. 1 a 3.

cual está dirigido a desarrollar actividades de capacitación y difusión para los potenciales beneficiarios del programa, a fin de mejorar su capacidad de diseño y gestión de proyectos y utilización de recursos. El proyecto comprende también acciones de evaluación periódica del cumplimiento de objetivos e impacto del programa, así como el diseño del sistema de información, estadística y gestión del Programa y los proyectos.

El Programa parte de la constatación de que determinados grupos de la población, tanto por su situación de pobreza como por su escasa educación y conocimiento del ámbito jurídico y judicial, tienen poca posibilidad de acudir ante el sistema judicial o de tener éxito en sus pretensiones. De allí que se propone brindar apoyo a grupos vulnerables como niños y jóvenes, en problemas frecuentes como falta de filiación, abandono, maltratos y delincuencia juvenil; a las mujeres, en asuntos vinculados a violencia familiar, abandono, abusos, desprotección, custodia de hijos y discriminación laboral; y a pueblos indígenas, para la defensa de sus derechos de propiedad y el respeto de sus usos y costumbres.

Para enfrentar estos problemas, el programa busca apoyar las actividades que desarrollan organizaciones de la sociedad civil en favor de los grupos de la población más vulnerables, en ámbitos como asistencia y patrocinio legal, implementación de mecanismos alternativos para la solución extrajudicial de conflictos (a través de la conciliación) y capacitación y difusión de los derechos fundamentales. Ello debe permitir también que la población afectada recurra a las instancias creadas por el Estado como las brigadas policiales para casos de violencia familiar, las defensorías de niños y adolescentes o las fiscalías de familia. El

proyecto plantea beneficiar directamente a unas veinte mil personas, de los grupos sociales referidos.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

USAID ha venido brindando, desde hace muchos años atrás, un apoyo importante a la reforma del sistema judicial boliviano, incluso cuando aún no existían otras agencias internacionales mayormente interesadas en proporcionar colaboración económica y técnica en este campo. Bolivia es uno de los países latinoamericanos que se ubica dentro del grupo que recibe un aporte superior y preferente de la USAID en el ámbito judicial. Para el período 1998-2002, USAID habría destinado (según aparece en un informe del BID²⁰) aproximadamente US\$ 2'100,000 dólares en apoyo al sector justicia, mientras que en un documento de la propia USAID²¹ se habla de US\$ 3.9 millones para el período 1997-2000.

El apoyo más reciente de esta agencia se ha dirigido a aspectos tales como el estudio y elaboración de normas que regulen instituciones como el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, el Ministerio Público, la ley orgánica judicial, la ley de Policía y para la elaboración e implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Actualmente su acción principal se concentra en el soporte a la implementación de la reforma procesal penal, sumando esfuerzos en algunos campos con un Proyecto de la GTZ alema-

²⁰ *Ibidem*: I. Antecedentes, pág. 5.

²¹ Cf. USAID Administration of Justice in Lac: Summary.

na. Se contempla desarrollar actividades como el impulso a la Defensa Pública, la capacitación de jueces y fiscales, el desarrollo de la Fiscalía y el Ministerio Público, y la asistencia a la Policía para su adecuada participación en este campo; asimismo el impulso a proyectos piloto de cortes y tribunales modelo, la mejora en la administración de las cortes para el manejo de casos judiciales, el apoyo al Consejo de la Judicatura y al Instituto de la Judicatura, a la Defensoría del Pueblo y a sistemas de solución alternativa de conflictos.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Mediante el Proyecto de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (BOL/97/015 y BOL/96/AH/14) la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el PNUD se propusieron contribuir a la difusión y vigencia de estos derechos a través de las actividades del Viceministerio de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. El proyecto fue elaborado en 1995, a partir de una Misión enviada por la Oficina del Alto Comisionado para detectar las necesidades nacionales en materia de derechos humanos y establecer acuerdos de cooperación con el Gobierno de Bolivia en este campo. Se le asignó un monto de US\$ 823,700 dólares, de los cuales US\$ 78,000 fueron aportados por el gobierno.

El proyecto supone principalmente la conformación de un equipo profesional multidisciplinario de especialistas nacionales en derechos humanos, impulsado inicialmente por expertos internacionales, que se constituya en una instancia técnica de asesoría y apoyo a la labor del Viceministerio de Derechos Hum-

nos y al Ministerio de Justicia en la formulación de políticas y la preparación de propuestas legislativas de la materia. Ello debe permitir que el Ministerio cumpla un papel de liderazgo al interior del Poder Ejecutivo, promueva esfuerzos de coordinación con otras dependencias del Estado (ministerios, Policía, Fuerzas Armadas) y realice actividades de capacitación y difusión a favor de organizaciones de la sociedad civil, en especial las que trabajan con mujeres, niños, adolescentes y pueblos indígenas.

Debido a frecuentes cambios en la conducción del Ministerio de Justicia y del Viceministerio de Derechos Humanos, así como a dificultades operativas, el proyecto recién se puso en marcha a mediados de 1999. Su labor inicial ha supuesto la capacitación y consolidación interna del equipo profesional, su inserción en la dinámica del Ministerio e interrelación con las actividades que realiza, el desempeño de la función de Secretaría Técnica dentro de la Comunidad de Derechos Humanos (espacio de coordinación para la promoción de los derechos humanos que agrupa a entidades estatales y organizaciones no gubernamentales) y el establecimiento de acuerdos con entidades públicas y privadas para el desarrollo de actividades de capacitación y asesoramiento.

G.T.Z. Cooperación Técnica Alemana

La GTZ de Alemania, luego de una ayuda inicial en 1997, aprobó el proyecto 96.2064.2 para brindar una primera fase de apoyo al proceso de reforma procesal penal, a ejecutarse durante el período comprendido entre febrero de 1998 y enero del 2000. El proyecto ha estado destinado a contribuir a la etapa de preparación para la implementación del nuevo Código de Procedi-

miento Penal, tanto en lo que significa la culminación de la elaboración de las leyes y normas necesarias como de la adecuación orgánica y funcional de las instituciones involucradas para su puesta en vigencia.

El proyecto brinda asesoría al Congreso para la elaboración de las leyes requeridas en este campo, así como promueve la coordinación de instituciones como el Ministerio de Justicia, la Defensa Pública, el Poder Judicial, y el Ministerio Público en la formulación de sus planes de trabajo para su adecuación y organización en armonía con las exigencias que demandará la aplicación del Código. También se apoyan actividades de capacitación y campañas de difusión que involucran a jueces, defensores públicos, fiscales, policía, abogados y universidades sobre el contenido de la reforma procesal penal, así como en la instalación de módulos para su implementación. Asimismo, se realizan estudios sobre ámbitos específicos de esta reforma y acciones de seguimiento e intercambio con las experiencias similares de Chile y Venezuela.

Se puede concluir que en Bolivia, el papel de la cooperación internacional ha sido y es fundamental para el desarrollo de las políticas de reforma judicial. El apoyo internacional ha permitido realizar estudios de evaluación sobre la situación de la justicia en el país, así como financiar medidas para superar los problemas actuales. Las perspectivas son positivas para la continuidad de esta ayuda pues, aunque hemos advertido que existen críticas a la politización de ciertos temas, se reconoce que existen avances importantes en las reformas implementadas.

CHILE

A diferencia de otros países de la región andina, en Chile la cooperación internacional no ha jugado un papel preponderante en el financiamiento y orientación de las reformas que se vienen realizando en el ámbito judicial. Ello ha sido posible debido a que los recursos fiscales asignados al Poder Judicial han tenido un incremento sostenido y significativo en los últimos años, que han hecho innecesario el aporte de recursos externos. Asimismo, se debe a la mejor situación económica de este país frente a la de otros de la región, lo que hace menor la inversión en Chile de las agencias de cooperación.

Las propuestas de reforma y modernización en marcha, en especial la relativa al ámbito procesal penal, han contado con la participación activa tanto de los poderes del Estado como de algunas organizaciones de la sociedad civil. En estos procesos han participado organizaciones privadas sin fines de lucro, institutos universitarios, abogados, docentes universitarios, magistrados y representantes de los organismos policiales. En el caso de algunas de estas organizaciones, la cooperación de agencias internacionales sí ha tenido un papel importante, por medio del financiamiento de diversos proyectos de investigación y de actividades de difusión de la importancia de realizar estos cambios.

La reforma del sistema de enjuiciamiento criminal que se viene llevando a cabo en Chile, ha sido un proceso complejo impulsado desde diversos ámbitos de la sociedad por la vía de estudios, investigaciones, publicaciones de prensa y múltiples eventos en los que, además de la elaboración de los textos legales que conforman la reforma, se ha analizado y debatido desde la ne-

cesidad de su instauración, hasta los costos y beneficios del cambio de sistema. Estos programas, asimismo, han buscado concientizar a la comunidad sobre la necesidad del cambio. En toda esta actividad la cooperación internacional ha jugado un papel limitado, concentrándose en apoyar la actividad de estos grupos locales.

En ese sentido, la Agencia Internacional para el Desarrollo de los EE.UU. y la Fundación Konrad Adenauer han financiado numerosas actividades de la Corporación de Promoción Universitaria, como eventos académicos y la publicación de textos relacionados con la materia, así como algunas actividades de capacitación. La Fundación Ford y la Fundación Hewlett, por su parte, han financiado al programa de Justicia Criminal de la Universidad Diego Portales, en actividades de investigación vinculadas a los temas de la reforma.

Sobre el tema de cooperación, entonces, hay poco que señalar en el caso chileno. En entrevistas realizadas para elaborar este estudio, los funcionarios entrevistados señalaron que el Estado chileno prefería no endeudarse con organismos internacionales para financiar el proceso de reforma penal o los cambios administrativos en los juzgados.

En conclusión, en Chile la cooperación internacional no ha jugado un papel preponderante en la financiación de los programas de reforma, habiéndose limitado a promover algunos proyectos vinculados con el diagnóstico de la situación judicial.

COLOMBIA

En Colombia, los cambios producidos en la justicia están estrechamente ligados al proceso de implementación de los órganos creados en la Constitución de 1991. Desde inicios de la década de los 90 se ha puesto en marcha un programa de modernización de la justicia, financiado en su mayoría con recursos del Estado colombiano. Sin embargo, no existe propiamente un programa de reforma integral de la Rama Judicial.

En Colombia existe una fuerte presencia de la cooperación internacional, que se concentra en diversas áreas vinculadas al tema del fortalecimiento de los derechos humanos, como es lógico dada la difícil situación de violencia por la que atraviesa el país. Es por ello que resulta difícil hablar de la cooperación internacional ligada a los procesos de modernización de los tribunales. El apoyo de la cooperación en materia judicial ha sido limitado y vinculado con procesos de capacitación y mejoras del capital humano de la Rama Judicial.

Dada la actual importancia de los aportes de la cooperación internacional para Colombia, el Congreso de la República aprobó la Ley 318 de 1996, que crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Ésta tendrá como objeto esencial la coordinación, administración y promoción de la totalidad de la cooperación internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue el país bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo destinada a entidades públicas. Asimismo, también controlará los recursos que se obtengan como resultado de operaciones de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental. Esta agencia podrá recibir futuros aportes para la reforma judicial.

Detallamos, a continuación, las principales actividades de las agencias de cooperación en este país.

Banco Mundial

El Banco Mundial ha desarrollado el “Proyecto Integral del Plan de Desarrollo”, que tiene por objetivo modernizar los despachos judiciales e instaurar mecanismos que permitan su descongestión. El proyecto comprende 30 juzgados pilotos (Civiles, Laborales y Familia) en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Cali, Medellín y Barranquilla. Se centra en componentes tales como: reestructuración y simplificación del proceso, administración y gestión del despacho judicial, tecnología informática, etc.

El proyecto busca incidir en la formación del juez y contribuir al fortalecimiento integral de los servidores de la Rama Judicial. Para ello se concentra en promover que los funcionarios judiciales cumplan las funciones constitucionales y legales atribuidas al Consejo Superior de la Judicatura y a sus dependencias, como el Centro de Documentación Judicial-CENDOJ.

Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)

USAID ha desarrollado un proyecto denominado “Programa para la Modernización de la Administración de Justicia”. Tiene por objetivo lograr una reestructuración total, funcional y orgánica, de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” a cargo del Consejo Superior de la Judicatura. El proyecto busca apoyar el proceso de transición de esta Escuela del Ministerio de Justicia al Consejo Superior de la Judicatura y brindarle las recomendaciones técnicas específicas, así como el asesoramiento y

apoyo necesario para fortalecer el funcionamiento de la Escuela en el nuevo marco legal. Se tiene por objetivo capacitar jueces, fiscales y abogados defensores en las técnicas del proceso oral. El proyecto también capacita a los docentes y facilitadores de la Escuela, para un mejor desarrollo de su tarea pedagógica.

En esta línea se ha financiado la compra de un nuevo local y la reorganización y capacitación del personal de la Escuela. Asimismo, ha apoyado la adecuación de salas para el desarrollo de procesos orales y promovido la implementación de sistemas estadísticos y de un nuevo sistema de archivo de los expedientes judiciales.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Esta oficina de la organización de las Naciones Unidas ha centrado su acción en la capacitación de los funcionarios judiciales, por medio del “Proyecto de Formación y Capacitación al Interior de la Rama Judicial en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”. El objetivo del proyecto es diseñar, al interior de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, el curso de derechos humanos y derecho internacional humanitario dentro del currículum de formación de funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Se espera establecer el desarrollo permanente de programas de capacitación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, al igual que fortalecer la capacidad investigativa en derechos humanos al interior de ésta.

G.T.Z. Cooperación Técnica Alemana

La GTZ desarrolla en Colombia el proyecto “Mejoramiento de la calidad de la Gestión”, cuyo objetivo es lograr mayor eficiencia de la Rama Judicial. Para ello busca concertar el papel del juez y sus auxiliares en el desarrollo de sus funciones. Asimismo, identificar las necesidades de formación y capacitación de los funcionarios judiciales, para posteriormente poner en práctica sistemas de formación y capacitación que corrijan estos problemas.

El Proyecto tiene una duración prevista de 3 años, con la posibilidad de prolongarlo por una vez. La contraparte de la agencia es el Consejo Superior de la Judicatura. Su objetivo es mejorar la protección jurídica para que sea rápida y eficiente. Los resultados esperados son:

- Unificar y simplificar el sistema judicial. Para ello se tiene previsto reformar la administración judicial en los Tribunales, lo referido a la estructura del personal y el sistema administrativo. Además, se pretende acortar la duración de los procesos mediante el desarrollo de una mejor administración judicial, en la que se respete más la legalidad. Ello implica, también, realizar mejores diseños para las salas de audiencia y oficinas para el personal de apoyo.
- Mejorar el sistema de selección de postulantes para la carrera judicial, precisar los criterios sobre permanencia en el servicio judicial y determinar los requisitos para los ascensos y traslados. Para ello está previsto evaluar el sistema actual de selección para los operadores judiciales, desarrollar e implementar un sistema para la entrada y permanencia en la carre-

ra judicial, evaluar el sistema de calificaciones de los empleados judiciales, elaborar un proyecto de reforma de ley para el ascenso y traslado de los funcionarios judiciales, así como redefinir las tareas y las funciones de la Escuela Judicial con el objetivo de fortalecerla. También se tiene previsto elaborar propuestas legales sobre las medidas disciplinarias contra jueces y funcionarios judiciales que deberían adoptarse.

El trabajo en el marco de este proyecto se concentra en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali y Medellín, con lo cual se cubre al 70% de la población. En el desarrollo de este proyecto, la GTZ coopera estrechamente con el Banco Mundial, USAID y la Unión Europea.

Unión Europea

La Unión Europea ha apoyado el desarrollo del área de capacitación de la Rama Judicial, por medio del proyecto “Fortalecimiento Integral de las Escuelas del Sector Judicial - Rodrigo Lara Bonilla y de Investigación Criminal y Criminalística”.

Con ello, se busca contribuir al fortalecimiento integral del sistema judicial colombiano, mediante la modernización y el apoyo del desarrollo de las Escuelas Judiciales, en sus ámbitos de formación capacitación, adecuación local, recursos tecnológicos, material didáctico y educativo. Asimismo, fortalecer el sistema integral de formación y capacitación institucional de la Rama Judicial, en los aspectos técnicos, educativos y de investigación, para que estén en capacidad de formar periódica y calificadamente a todos los servidores judiciales de Colombia. También son objetivos del proyecto el propender por el intercambio de

docentes y expertos colombianos y ciudadanos miembros de los distintos Estados que conforman la Unión Europea, para fomentar los estudios comparativos y estrechar la cooperación técnica y la asistencia legal recíproca.

La Unión Europea promueve, además, la investigación sociojurídica y el desarrollo de políticas legislativas en materia judicial. Además, coopera con otras agencias en el desarrollo de medidas de reforma de la gestión interna de los tribunales.

Consejo General del Poder Judicial Español

Cabe mencionar el importante aporte realizado por el Consejo General del Poder Judicial de España al Consejo Superior de la Judicatura, en el marco de un convenio entre ambas instituciones. El convenio busca promover intercambios para que los magistrados puedan realizar estancias de estudio en España, la difusión de investigaciones o publicaciones que puedan ayudar a los magistrados en sus tareas y el rediseño de la organización interna del Consejo de la Judicatura.

En síntesis, en Colombia la cooperación internacional ha tenido participación en la progresiva modernización de la Rama Judicial, pero sin alcanzar los niveles de otros países de la región. En este país, la cooperación internacional está más concentrada en temas relacionados con los derechos humanos y la gobernabilidad, dada la grave situación de violencia y conflicto social por la que se atraviesa. Es difícil actualmente pensar que se incrementarán los recursos a ser invertidos en la Rama Judicial.

ECUADOR

En Ecuador, como en Bolivia, la cooperación internacional ha sido esencial en los procesos de reforma desarrollados, tanto en sus etapas de impulso como de ejecución. En entrevistas realizadas para la elaboración del estudio, se señaló que sin la cooperación internacional hubiese resultado imposible para el Estado ecuatoriano implementar la reforma. En esta primera etapa, el papel de USAID ha sido esencial, permitiendo, gracias a su aporte, que se conforme un grupo de trabajo que elaboró un Plan Integral de Reformas (PIR) cuya ejecución se inició en 1995. Esta agencia, además, ha participado en la implementación de las recomendaciones realizadas.

Para la ejecución del Plan Integral de Reformas, se contó también con el apoyo del Banco Mundial²² y del Banco Interamericano de Desarrollo²³, de manera que todo el proceso ha recibido el financiamiento y asistencia de estas tres agencias internacionales.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

En un primer momento, el apoyo de USAID permitió realizar una evaluación de la situación de la justicia en el país. En junio de 1991 se hizo público un estudio realizado por el Centro para la Administración de Justicia²⁴, ejecutado con financiamiento

22 Un préstamo de 10,7 millones de dólares, más 3,6 millones de dólares como contraparte Nacional.

23 Dos millones de dólares como cooperación técnica no reembolsable, más 400 mil dólares de contraparte nacional.

24 CAJ – FIU, Evaluación del sector justicia de Ecuador, análisis legal y administrativo, mimeo, Quito, 193 páginas.

de esta agencia de cooperación. El trabajo describe el papel de los principales actores de la administración de justicia y realiza un diagnóstico de sus problemas más notables. Comprende dos aspectos: los administrativos (administración interna, administración de personal y sistemas de información) y los jurídicos institucionales (distribución de la competencia y el procedimiento). Una evaluación de las necesidades de capacitación del personal, hecha por ILANUD como parte del mismo proyecto, se había difundido con anterioridad.

El estudio resalta también la necesidad de entender a la administración de justicia como una actividad de la que son partícipes no solamente los jueces, sino además el Ministerio Público, la Policía y los establecimientos penitenciarios, aunque institucionalmente no sean parte de la Función Judicial. Concluye con una recomendación general y varias de carácter puntual, sobre los distintos aspectos afrontados en el estudio. La general consiste en la elaboración de una política global sobre el sector justicia y la necesidad de diseñar una estrategia para su aplicación, evaluación y revisión periódicas²⁵.

A partir de las recomendaciones puntuales, CLD²⁶ elaboró una propuesta que sirvió a su vez de base para fijar los objetivos inmediatos de dos convenios de cooperación suscritos por USAID con esa organización local, por un monto total de 1.700.000 dólares, destinados a financiar tanto actividades de promoción como la ejecución de proyectos piloto.

25 CAJ – FIU, Evaluación, pág. 120.

26 La Corporación Latinoamericana para el Desarrollo es una organización no gubernamental establecida en 1991 que desde 1992 hasta 1999, mediante convenio con la AID, tuvo a su cargo la ejecución de los proyectos relacionados con la reforma judicial financiados por dicha agencia.

Otro de los proyectos piloto previstos en este primer convenio con USAID, consistió en la preparación de un plan a largo plazo, que llegó a ser formalmente adoptado por el Gobierno Nacional en 1995²⁷. La descripción que acaba de hacerse, muestra el papel protagónico que durante la gestación y el arranque del proceso desempeñó USAID.

La actividad desplegada, gracias al proyecto diseñado y financiado por USAID, contribuyó de manera decisiva a sacar el tema de la reforma judicial del escenario limitado en el que había permanecido, circunscrito a un público especializado, para convertirlo en preocupación nacional.

Además de su decisiva participación en la gestación del proceso, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ha financiado, por medio de CLD, actividades de promoción y apoyo a la reforma judicial y de lucha contra la corrupción. Asimismo, reformas a las leyes procesales, particularmente al Código de Procedimiento Penal, y otras actividades dirigidas al fortalecimiento del Ministerio Público, a la capacitación de fiscales y jueces en el proceso de transición al nuevo sistema procesal y, con la participación de otras organizaciones locales, como CIDES y CEPAM. Estas actividades están orientadas a facilitar el acceso a la justicia de sectores indígenas y mujeres de escasos recursos. Este apoyo a la sociedad civil ha sido importante, calculándose en 32,432 el número de víctimas de violencia doméstica a las que se ha asistido a acceder a servicios legales para solucionar su problema.

27 *La Administración de Justicia en Ecuador: Plan Integral de Reformas*, Quito, 1995.

Finalmente, en marzo de 1999, con el financiamiento de USAID, el Programa Nacional de apoyo a la Justicia (PROJUSTICIA) realizó una evaluación del Plan Integral de Reformas que ha permitido elaborar un Plan Estratégico Integral 1999-2004 que pretende servir de guía para los esfuerzos de reforma de la justicia por los próximos 5 años.

El Banco Mundial

El Banco Mundial financió, a través de PROJUSTICIA, el “Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Administración de Justicia”. El Banco ha prestado 10.7 millones de dólares en condiciones blandas al Estado ecuatoriano: 20 años de plazo, 5 de gracia e intereses preferenciales. El gobierno se comprometió a suministrar 3.6 millones para el proyecto.

El programa financiado por el Banco Mundial²⁸ se ha desarrollado en torno a cuatro grandes componentes:

- 1) Mejoramiento de los sistemas de gestión. Se trata de un proyecto orientado al diseño de un sistema de gestión administrativa de procesos, que introduzca el empleo de tecnología automatizada y se aplique de manera uniforme en todo el sistema. Al momento, opera parcialmente un programa piloto en 26 juzgados de Quito, Guayaquil y Cuenca. Para el año 2001 se espera que el programa cubra al menos 5 distritos más.
- 2) Establecimiento de dos oficinas piloto de mediación (Quito y Guayaquil) adjuntas a los despachos judiciales.

28 *The World Bank, Staff Appraisal Report, Ecuador Judicial Reform Project* (Report N° 15385-Ec), 1996.

3) Fondos “Derecho y Justicia”, destinados al financiamiento de iniciativas orientadas a los objetivos siguientes: mejoramiento de la autonomía financiera de la Función Judicial y la descentralización y modernización de los servicios judiciales; el establecimiento de servicios de asistencia legal a mujeres de escasos recursos; la difusión y aplicación de medios alternativos de solución de conflictos; el mejoramiento en la calidad de la enseñanza legal; y la modernización de los sistemas de registro. El Fondo ha servido para financiar 27 proyectos: 18 con organizaciones de la sociedad civil y 7 con la propia Función Judicial, además de 4 consultorías relacionadas con el mejoramiento de la educación legal.

4) Remodelación de la estructura física de los tribunales, que busca desarrollar prototipos de “módulos corporativos de judicaturas funcionales” para que sean aplicados a la remodelación física de las judicaturas de primera instancia con mayor carga procesal en los centros judiciales de Quito, Guayaquil y Cuenca.

Este proyecto busca contrarrestar las cuatro mayores debilidades de las cuales provienen las deficiencias del sistema, según el diagnóstico efectuado por el propio Banco: falta de organización administrativa, incluyendo falta de técnicas apropiadas de gestión de despacho; inadecuada infraestructura judicial; excesivas dificultades en el acceso a la justicia, particularmente para los más pobres; y poco desarrollada aptitud profesional de abogados y jueces, originada en una deficiente formación profesional²⁹.

²⁹ Ibidem, pág. 2

Banco Interamericano del Desarrollo (BID)

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, ha participado en el diseño y la financiación del llamado “Programa de Modernización del Sistema Jurídico”, que comprende cuatro componentes:

1. Desarrollo legislativo

Este componente del proyecto incluye las siguientes actividades:

- Reformas de las normas sobre carrera judicial, el Consejo Nacional de la Judicatura y la Ley Orgánica de la Función Judicial.
- Estudio sobre el papel del Ministerio Público dentro del sistema penal ecuatoriano, con recomendaciones para su mejoramiento
- Estudio sobre la Defensa Pública y recomendaciones sobre cómo mejorar su funcionamiento.
- Difusión y generación de consensos sobre la importancia del proceso de reforma.

2. Capacitación, formación y sistema disciplinario

Este componente del proyecto se ha centrado en la necesidad de mejorar la capacidad e idoneidad de los recursos humanos de la institución. En ese sentido, se han impulsado las siguientes actividades:

- Diseño de un sistema institucional de capacitación permanente vinculado a la carrera judicial

- Identificación de necesidades de capacitación de jueces y funcionarios.
- Implantación efectiva del sistema de capacitación y realización específica de actividades.
- Evaluación del sistema disciplinario y recomendaciones para su fortalecimiento.

3. Fortalecimiento administrativo de la Función Judicial

El proyecto ha buscado, además, reformar el sistema de administración de la Función Judicial en Ecuador, tanto a nivel institucional como también de gestión de procesos. Este componente del proyecto comprende:

- Diseño de un nuevo sistema administrativo de la Función Judicial, que permita su vinculación al Consejo Nacional de la Judicatura y su funcionamiento descentralizado,
- Adopción de nuevas metodologías de gestión administrativa;
- Creación de sistemas modernos de planificación física, financiera y de personal;
- Mejoramiento del sistema de información, incluyendo un sistema de informatización y estadística y la implementación efectiva del sistema que incluye capacitación y dotación del sistema informático.

4. Acceso a la justicia y sociedad civil

Finalmente, el proyecto hace énfasis en la importancia de involucrar a la sociedad civil en el tema judicial, mejorando el acceso a la justicia de la población con menores recursos. Este componente establece un fondo especial destinado a financiar proyectos pequeños ejecutados por la sociedad civil.

Otras Agencias

Otras agencias internacionales han participado también en proyectos concretos, aunque de alcance y dimensiones más limitados. UNICEF ha financiado actividades tendientes a la reforma de la legislación sobre niños y adolescentes. Por su parte, la Unión Europea ha prestado su apoyo en la organización de jornadas de discusión sobre la reforma judicial; y la cooperación francesa ha colaborado en un programa de asesoría para el diseño de la escuela de fiscales.

En conclusión, en Ecuador la reforma judicial es en gran medida deudora de la cooperación internacional, tanto en su impulso como en su ejecución. Las actividades de USAID, el Banco Mundial y el BID han sido esenciales en el proceso. La orientación de los proyectos sostenidos por estas agencias difiere ligeramente en los objetivos, pero más ostensiblemente en el estilo de gestión.

USAID inscribe sus proyectos bajo la denominación general de fortalecimiento de la democracia. Se trata de mejorar la gobernabilidad del sistema y asegurar las condiciones institucionales que garanticen el imperio de la ley, como parte de un esfuerzo más amplio orientado a la promoción y el fortalecimiento de las instituciones y los procesos democráticos³⁰. Con esta perspectiva, su posible campo de acción es sumamente amplio, pero en el ámbito de la reforma judicial ha dado preferencia al funcionamiento de la justicia penal.

³⁰ Los orígenes y el alcance de esta política, en Thomas Carothers, *Aiding Democracy abroad: the learning curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1999, págs. 29 a 48.

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se aproximan al tema desde la perspectiva de la modernización de la economía: la libre empresa y el funcionamiento del mercado se basan en el ejercicio de derechos individuales y de la propiedad. La protección de estos derechos requiere de reglas claramente definidas y de mecanismos eficaces para asegurar su observancia. *Economic risk can be calculated, but uncertainties as to the legal framework and its enforcement should not enter into such calculations. Such legal uncertainties do, however, play a major role in economic decisions in Ecuador*³¹. Estas palabras, con las que justificaba el Banco Mundial su proyecto de apoyo a la reforma judicial en el Ecuador, resumen el punto de vista de estas instituciones, tal como lo señalamos al inicio del capítulo.

PERÚ

En el Perú, las entidades de cooperación no han jugado un papel tan importante como en otros países de la región en la ejecución de la reforma judicial, pues ha sido el gobierno, con fondos propios, quien ha realizado las mayores inversiones en la modernización administrativa y de la infraestructura de la institución. El papel de la cooperación internacional ha servido para apoyar algunas acciones y sin duda su apoyo fue esencial en la etapa de diagnóstico de la situación.

Esto no significa que esa ayuda no haya sido buscada por el gobierno, pues los encargados de la reforma buscaron fondos de las diversas agencias de cooperación. Como veremos, la especial

31 The World Bank, Staff appraisal report: Ecuador judicial reform project (Report 15385-EC), 1996, pág. 2.

coyuntura política en que se desarrolló la reforma en el Perú, causó una menor presencia de la ayuda internacional, ya que se tenían fundadas dudas acerca del destino de tales reformas, especialmente en cuanto a su aporte a la autonomía e independencia del sistema judicial.

Si bien el Banco Mundial no ha participado en el proceso de reforma peruano, el enfoque económico institucional que promueve tuvo gran influencia en el diseño del programa a ser implementado. Además de señalar el papel de las agencias de cooperación en el marco del proceso de reforma, se analizará lo sucedido cuando el Banco Mundial suspendió la ejecución de un préstamo por evidentes razones políticas. Este hecho constituye un caso singular en los procesos de reforma judicial a nivel mundial.

Banco Interamericano del Desarrollo (BID)

La participación de este organismo cobró singular importancia en 1998, cuando se concretó la firma de un Convenio por el que el BID entregaría veinte millones de dólares (US\$ 20,000.000) al Estado Peruano con el fin de llevar a cabo el proyecto N° 1061-OC-PE, denominado “Programa de Mejoramiento de Acceso a la Justicia”. El aporte del Estado sería de ocho millones seiscientos mil dólares (US\$ 8,600.000).

El proyecto consiste en la construcción de “Módulos Básicos de Justicia” que permitan el acceso integral de la población al sistema de administración de justicia. El proyecto busca beneficiar a pobladores alejados de tribunales, por lo que los módulos se construirán en zonas: alejadas de juzgados ya existentes, de extrema pobreza, de difícil acceso o de frontera.

Los módulos reúnen a todos los agentes del sistema de administración de justicia en un único local. En cada uno el ciudadano podrá encontrar jueces, fiscales, defensores de oficio, médicos legistas, consultorios jurídicos, Policía Nacional, conciliadores extrajudiciales y otros funcionarios relacionados con el sector justicia para poder así brindarle un servicio integral.

Se calcula que esta cercanía de los diferentes operadores de justicia permitirá reducir en 30% el personal auxiliar necesario para el funcionamiento de las oficinas y las funciones administrativas y jurisdiccionales. Asimismo, hará posible un incremento de hasta el 100% en la producción judicial. Todo el proceso ha sido estructurado de acuerdo a conceptos de reingeniería de procesos, que buscan lograr el mayor rendimiento de los agentes involucrados. Obviamente, también se busca obtener una mayor transparencia en la tramitación de los procesos.

El BID ha señalado que el programa debe entenderse como un proyecto específico y no como parte del proceso de reforma judicial peruana. Efectivamente, si bien el proyecto está dirigido a mejorar el acceso a la justicia, en el convenio realizado no se menciona que el proyecto sea parte del programa de la reforma, aunque la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial lo incluya en sus boletines informativos como parte del mismo.

El proyecto, que sufrió retrasos en su ejecución este año, busca implementar 83 Módulos en diversas zonas del país. A la fecha, después de coordinar principalmente con el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia, se encuentran en proceso de instauración, a junio del presente año, 12 Módulos. Estos vienen funcionando de manera piloto y constituyen parte de la pri-

mera etapa, la cual consta de 23 Módulos. De acuerdo a lo coordinado con el BID, la segunda y tercera etapa, cada una de 30 Módulos, se implementará y/o construirá durante lo que queda del 2000 y en el 2001.

Además de este programa, el BID desarrolla un proyecto de protección a los derechos de la mujer y los niños. Éste se viene desarrollando en cuatro departamentos del país y tiene por objeto sensibilizar a los jueces de paz y otras autoridades en la importancia de proteger los derechos de las mujeres y los niños. Esta labor se realiza en coordinación con las cortes superiores de justicia.

Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)

USAID tuvo una muy activa participación en el tema de la reforma judicial hasta la interrupción del régimen democrático y constitucional de abril de 1992, especialmente en los temas de capacitación y de reforma procesal penal. Después de ello, su actividad se limitó a continuar apoyando la promoción de la implementación del nuevo Código Procesal Penal hasta 1995, cuando fue evidente que ya no existía voluntad política para promulgarlo. En ese momento USAID centró su acción en dos puntos desarrollados dentro de su programa de apoyo a la democratización del país: defensa y protección de derechos humanos y mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

En el tema de la protección de los derechos humanos, USAID ha apoyado el trabajo de entidades que buscan la libertad de los injustamente condenados por delito de terrorismo y traición a

la Patria, especialmente a la Comisión Ad Hoc encargada de presentar las recomendaciones de indulto y derecho de gracia al Presidente de la República. También ha colaborado con diversas organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos.

En el tema de acceso a la justicia, USAID ha realizado importantes contribuciones para promover la conciliación extrajudicial. Desde 1996 esta agencia se involucró en el tema de los consultorios jurídicos gratuitos, promovidos por el Colegio de Abogados de Lima (CAL). Posteriormente, este programa se trasladó al Ministerio de Justicia. Gracias a esta experiencia, USAID ha participado activamente en la implementación de la actual Ley de Conciliación, la cual busca evitar que asuntos de menor cuantía lleguen al Poder Judicial.

A partir de 1998 se inicia el apoyo a organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el tema de la conciliación, tales como el Instituto Peruano de Resolución de Conflictos (IPRECON) y las cámaras de comercio del país. La agencia ha trabajado, además, con la Asociación Peruana de Negociación, Arbitraje y Conciliación (APENAC) en el desarrollo de centros de conciliación en zonas cocaleras en las que existe un alto nivel de conflicto, como son el valle de Apurímac, San Francisco y Huamanga.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

En 1993 el Ministerio de Justicia recibió el apoyo del PNUD para elaborar planes de investigación sobre la situación de la justicia en el país. Con ese apoyo se convocó a un comité para reestructurar la administración de justicia. El comité, compuesto en su mayoría por académicos de facultades de Derecho y

jueces en retiro, pudo identificar las áreas en la administración de justicia que debían ser estudiadas para iniciar un proceso integral de reforma del Poder Judicial.

También con el apoyo del PNUD fue posible seguir la recomendación del comité para realizar un registro nacional de propiedades del Poder Judicial. El registro permitió evaluar qué edificios judiciales requerían ser adecuados a las necesidades impuestas por los nuevos códigos procesales. Asimismo, sirvió para determinar en qué ciudades era necesario construir locales nuevos que reemplacen los antiguos.

El Comité convocó a miembros del Ejecutivo, Ministerio Público, Colegios de Abogados, investigadores de organizaciones privadas, así como juristas de renombre, para que conformen ocho comisiones encargadas de evaluar áreas problemáticas de la justicia. Estas comisiones sesionaron de febrero a mayo de 1994, fecha en que su trabajo fue presentado en un foro de discusión. Muchas de las conclusiones del estudio elaborado por esta Comisión fueron seguidas por el programa de reforma iniciado a finales de 1995.

En los últimos años el PNUD ha colaborado en la resocialización de reclusos y ha realizado programas de apoyo a los módulos de Justicia del proyecto del BID ya señalado.

Otras agencias

En menor medida, otras agencias han apoyado a la reforma de la justicia. La Agencia Canadiense para el Desarrollo (ACDI) ha colaborado con el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo en proyectos de Supervisión de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad

en los establecimientos penitenciarios del país. Por su parte, la Unión Europea, a través del Centro de Estudios y Acción para la Paz (CEAPAZ), ha contribuido a la capacitación de jueces y fiscales de familia en 13 distritos judiciales.

Suspensión del préstamo del Banco Mundial

El 4 de diciembre de 1997, el Banco Mundial aprobó un crédito de 22,5 millones de dólares a favor de la reforma judicial en el Perú. El préstamo estaba destinado a proveer una mejor justicia en la resolución de disputas comerciales y civiles, mejorando el acceso, la eficiencia, la calidad, integridad e independencia del sistema judicial. El proyecto debía ser ejecutado por la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial y la Oficina de Control de la Magistratura. Además del Poder Judicial, se beneficiarían la Academia de la Magistratura, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Defensoría del Pueblo.

La crítica formulada al proyecto, desde sus inicios, se basaba en que no era adecuado financiar la reforma en el Perú pues ésta no estaba reforzando la independencia del Poder Judicial. Señala un informe de la revista IDEELE (N° 126, marzo del 2000)³² que:

Muchas acciones del Congreso controlado por el Ejecutivo y de la Comisión Ejecutiva sobre el Poder Judicial hicieron que se levantara un conjunto de bien fundadas interrogantes sobre si los verdaderos propósitos de la reforma estaban orientados, más que a me-

32 *El Banco Mundial y la Reforma de la Justicia en el Perú*. Informe. Revista Ideele, N° 126, Lima, marzo del 2000, pág. 74.

jorar la administración de justicia, a consolidar el control del Ejecutivo sobre el Poder Judicial.

El proyecto no señalaba explícitamente requerimientos sobre la independencia del Poder Judicial, pero este tema aparecía como una “condicionalidad suave” en lo acordado, pues el gobierno peruano reconocía el nuevo marco constitucional como una de las maneras de garantizar la independencia del Poder Judicial. Dentro de este marco, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) es un órgano clave para el intento de despolitizar el nombramiento y promoción de magistrados en el sistema de justicia y, en tal sentido, lograr más independencia para la institución.

En esta coyuntura, el 11 de marzo de 1998, el Legislativo aprobó la Ley N° 26933 que recortó las facultades disciplinarias del CNM para sancionar a los magistrados supremos del Poder Judicial y del Ministerio Público. A causa de ello, el 13 de marzo, los consejeros renunciaron a sus cargos, siendo reemplazados por sus suplentes. El 19 de marzo el Banco Mundial pospuso el plazo final para la ejecución del préstamo hasta el 17 de setiembre. Se condicionaba dicha ejecución a una revisión del marco legal existente. El mensaje del Banco parecía claro: si no se devolvían las funciones al CNM, el préstamo corría peligro de no ser concretado.

Días antes de vencer este plazo, el 10 de setiembre, se promulgó la Ley N° 26973, restaurando algunas de las facultades del CNM, pero sin modificar los temas de fondo. El Banco amplió el plazo 30 días más pues, evidentemente, no consideraba suficientes los cambios realizados. Ante ello, el gobierno peruano solicitó al Banco el retiro voluntario del préstamo solicitado

para evitar que sea éste quien lo cancele. El caso es importante pues muestra cómo el Banco Mundial parece haber procesado las críticas hechas a la institución respecto a la necesidad de garantizar que los programas de reforma tengan objetivos claros y no sirvan a los intereses del poder político.

En resumen, en el Perú la cooperación internacional ha tenido especial importancia en el diagnóstico de los problemas del Poder Judicial. El apoyo del BID constituye, sin duda, una importante posibilidad de descentralizar la justicia y lograr un mejor acceso a ella por parte de la población. Sin embargo, el diseño y ejecución de la reforma en sus inicios fue financiado con dinero del presupuesto nacional. Al parecer, la segunda etapa debía ser financiada a partir de 1998 con el préstamo del Banco Mundial, proyecto que, como hemos visto, fue cancelado. Actualmente, a pocos meses de concluir el denominado proceso de reforma en diciembre del 2000, es incierto el futuro de la posibilidad de realizar una real reforma judicial en el Perú. Lo que es claro es que el gran objetivo de contar con un Poder Judicial autónomo no fue alcanzado en el proceso de reforma y que la intervención política gubernamental durante el desarrollo del mismo, dificultó que se recibiese mayor apoyo de la cooperación internacional.

VENEZUELA

El primer crédito del Banco Mundial exclusivamente utilizado en una reforma judicial, fue aprobado en 1992 para Venezuela. En muchos sentidos, Venezuela era el candidato perfecto para el Banco en este nuevo campo de actividad. En el año 1989, con apoyo del propio Banco y del Fondo Monetario Internacional, el presidente Carlos Andrés Pérez había iniciado un proceso de

reestructuración económica a fin de liberalizar la economía de Venezuela. A pesar de las dificultades de ese primer año de reformas, en 1990 los indicadores utilizados por el Banco dieron resultados positivos, alcanzando la economía venezolana una de las tasas de expansión más aceleradas del mundo entero entre 1990 y 1991³³.

La reforma de la Justicia era un tema urgente en la agenda política venezolana. El “clientelismo” que caracterizaba a la rama judicial, había llevado a la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía, que consideraba a esta institución corrupta y carente de independencia. El tema judicial era una preocupación de los venezolanos, por lo que no se puede decir que la reforma fuese impulsada desde fuera. Sin embargo, es claro que sólo el préstamo del Banco Mundial permitió iniciar el proceso de cambios que se reclamaban.

El caso venezolano también permite mostrar un ejemplo claro de las críticas hechas al Banco Mundial por no tomar en cuenta la situación interna del país en el desarrollo de sus proyectos. Una crítica que se hace en Venezuela al Banco Mundial es haber hecho del préstamo un asunto vinculado únicamente al gobierno de Carlos Andrés Pérez, prescindiendo de realizar alianzas estratégicas con otros actores políticos vinculados al problema de la justicia. Asimismo, se le critica haber centrado el proyecto en una institución como el Consejo de la Judicatura, la cual ya no gozaba en ese momento del reconocimiento necesario para impulsar el proceso. Es así que la crisis política y la posterior

³³ *El Banco Mundial y la Reforma Judicial de Venezuela. Estudio de Caso. Serie: Aportes N° 5.* Provea. Caracas, 1996.

caída del gobierno afectaron en forma importante la ejecución del proyecto.

En el marco de la nueva Constitución de 1999, las funciones del Consejo Nacional de la Judicatura han sido otorgadas al Tribunal Supremo de Justicia, que actúa como máxima instancia judicial y como órgano de gobierno. Si bien se ha señalado que los fondos invertidos por el Banco en el Consejo para su reorganización en la última década benefician a los órganos de gobierno del Tribunal Supremo, sin duda esta recuperación no será absoluta.

Banco Mundial

El primer acuerdo celebrado entre la República de Venezuela y el Banco Mundial, en el año 1993, se denominó Convenio de Modernización del Consejo de la Judicatura y los Tribunales. El mismo pretendía desarrollar cuatro componentes de Asistencia Técnico-Financiera relacionados con: a) la organización interna del Consejo de la Judicatura, b) la forma de operar de los tribunales, c) la formación y capacitación de jueces, d) la infraestructura física del Sistema Judicial.

El proyecto ascendía a una inversión de 60 millones de dólares, distribuidos en 30 millones aportados por el Banco Mundial y 30 millones aportados por la República de Venezuela. El Consejo de la Judicatura fue el órgano que actuó como representante de la República en el convenio. El proyecto, a ser ejecutado en 5 años, se dividió originalmente en dos fases:

La primera fase del proyecto estaba dirigida al diseño e implementación de los nuevos procedimientos administrativos,

cambio en la infraestructura de los tribunales e instalación de equipos informáticos, capacitación de personal administrativo, mejoras en el mobiliario de las oficinas, desarrollo del programa de capacitación de la Escuela de la Judicatura y análisis de los principales aspectos en la problemática del Poder Judicial. En esta primera fase resultaba esencial determinar los modelos a ser aplicados en la siguiente etapa, a fin de lograr transformar los tribunales.

La segunda fase estaba dirigida a la implementación y puesta en funcionamiento de los nuevos modelos en los tribunales, se continuaría con la capacitación del personal y se pondría en funcionamiento la Escuela de la Judicatura.

Estas fases se encontraban estructuradas en cuatro componentes:

- 1) El componente “A”, destinado a fortalecer el Consejo de la Judicatura en sus tareas de administración del Poder Judicial. Tenía un presupuesto de 5.3 millones de dólares. Mediante el desarrollo de ese componente, se buscaba mejorar la capacidad institucional del Consejo, a fin de lograr su efectividad en el diseño y ejecución de las políticas hacia el Poder Judicial. Como forma de alcanzar estos objetivos, se debía informatizar este órgano y capacitar a sus funcionarios en temas técnicos y gerenciales.
- 2) El componente “B”, que tenía por objeto modernizar los procedimientos internos de los tribunales. Tenía asignado un presupuesto de 19.7 millones de dólares. El objetivo era desarrollar un modelo de organización y un sistema integral de gestión de los tribunales para fortalecer la actividad adminis-

trativa y los procesos jurisdiccionales. Este nuevo modelo organizacional y el sistema integrado de gestión, decisión y documentación, denominado *Juris 2000*, opera mediante las redes de computadoras, para lo cual se propone diseñar *software* y cursos de inducción y formación al personal administrativo de los tribunales.

- 3) El componente “C” buscaba desarrollar la Escuela de la Judicatura y tenía asignado un presupuesto de 5.3 millones de dólares. El objetivo era establecer una Escuela de la Judicatura que sea eficiente en la formación y capacitación de los magistrados y jueces, debiendo desarrollar un adecuado programa de cursos de capacitación, metodología a ser empleada y evaluación.
- 4) El componente “D” estaba destinado a la implantación de una adecuada infraestructura física para el funcionamiento del Poder Judicial. A este componente se le asignó un presupuesto de 25.4 millones de dólares. El objetivo era superar el grave problema de carencia de locales adecuados para el funcionamiento del Poder Judicial, en edificios arrendados, con poco espacio y que no se adecuan para la realización de los procesos orales que demanda el nuevo sistema legal.

Además de este primer proyecto, el Banco Mundial también llevó adelante un proyecto para modernizar la Corte Suprema. Fue a comienzos del año 1996, cuando el representante del Banco visitara por primera vez la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad de realizar todos los preparativos para la ejecución del proyecto de modernización de este tribunal. Como consecuencia de las reuniones realizadas por los entonces magistrados con el representante del Banco Mundial, en julio de 1996, la Corte

Suprema de Justicia acordó la creación del Comité Técnico de Modernización y de la Unidad de Apoyo al Proyecto de Modernización. Esta Unidad de Apoyo se financia con una donación de 350 mil dólares, efectuada por el Gobierno de Japón.

Los integrantes del Comité Técnico de Modernización comenzaron por realizar un diagnóstico de los principales problemas del tribunal, con la finalidad de elaborar propuestas para solucionarlos. Los objetivos que se buscaron fueron el fortalecimiento de la independencia del Magistrado, mejorar la eficiencia del órgano jurisdiccional y garantizar el acceso efectivo del ciudadano a la justicia. Para ello se establecieron varios componentes: a) Política Institucional, b) Actividad Judicial, c) Divulgación de las sentencias, d) Apoyo Administrativo y Gerencial.

El componente Política Institucional, tiene como objetivo el desarrollo de disposiciones que permitan a la Corte Suprema de Justicia, la coordinación de una política judicial nacional. Ello incluye la investigación, evaluación de la calidad y desempeño del sistema judicial, asumir la iniciativa legislativa, en las áreas relacionadas al Poder Judicial y la comunicación e información con la sociedad civil.

El componente sobre Actividad Judicial, tiene como objetivo el nuevo modelo organizacional, la reorganización y redistribución de los procedimientos internos mediante los cuales se tramitan los asuntos en cada Sala, para alcanzar una economía de escala y una mayor eficiencia en la resolución de las causas.

El componente referido a la Divulgación de las sentencias, tiene como objetivo la publicación y divulgación de las decisiones, brindando a la ciudadanía un mayor conocimiento de la

aplicación e interpretación de Derecho que realiza la Corte Suprema de Justicia.

El componente referido al Apoyo Administrativo y Gerencial, tiene como objetivo lograr la eficiencia de los servicios internos administrativos, que brindan apoyo a los Magistrados.

En tales términos, el Banco Mundial dio su aprobación al Proyecto de Modernización de la Corte Suprema de Justicia, en julio de 1997. El crédito aprobado era de un millón de dólares, mientras se terminaban de realizar los trámites para la aprobación definitiva del Proyecto. Fue así como se inició la licitación internacional para la contratación del Estudio Estratégico Global.

Finalmente, el día 31 de diciembre de 1998, el Banco Mundial suscribió con la República de Venezuela el convenio de préstamo por el monto de 7.3 millones de dólares, distribuido en 4.7 millones de dólares que aportaría el Banco Mundial y 2.6 millones de dólares que aportaría la República de Venezuela. Este es el segundo convenio que se realiza para la Modernización de los órganos del Poder Judicial y se estableció un plazo de ejecución de tres años. Además, cabe señalar que en el marco de la reforma procesal penal, los cursos de formación de jueces, defensores públicos de presos y fiscales del Ministerio Público, se realizaron con financiamiento del Banco Mundial.

Banco Interamericano del Desarrollo (BID)

El BID, por medio del proyecto “Programa de Reforma de la Justicia Penal” (Ven 0057) ha realizado un préstamo de 5 millones de dólares al Estado Venezolano, para desarrollar cambios

necesarios para lograr una adecuada implementación del Código Orgánico Procesal Penal (COPP). Otros 5 millones de dólares serán invertidos por el gobierno venezolano.

El proyecto es un ambicioso esfuerzo para hacer más eficiente la justicia penal a fin de reducir el alto número de presos sin sentencia en las cárceles venezolanas y los costos económicos derivados de un sistema penal ineficiente. En ese sentido, el BID busca colaborar con las diversas acciones en las áreas relacionadas con el proceso penal. La ejecución técnica del proyecto está a cargo del Ministerio Público y del Ministerio de Justicia. El proyecto tiene cinco áreas de trabajo. Estas son:

- 1) El área del marco legal y regulatorio, plantea la necesidad de modificar normas que no resultan adecuadas en el nuevo marco del COPP, tales como la Ley del Ministerio Público, Ley de régimen penitenciario, Ley de la redención de la pena por el trabajo y el estudio, Ley de asistencia jurídica al detenido, Ley de indemnización a las víctimas y Ley de la Policía. Los expertos participantes en el proyecto elaborarán estos cuerpos legales y se respaldará el trámite para su aprobación por el parlamento.
- 2) El área del marco institucional y financiero, busca establecer adecuados marcos institucionales y financieros que aseguren la consolidación de las nuevas instituciones u organismos que deberán entrar en funcionamiento para una mejor implementación del COPP. Esta área del plan incluye reformas administrativas, informáticas y la capacitación del personal involucrado en los órganos vinculados con la justicia penal (fiscales, personal administrativo, personal penitenciario, etc.).

- 3) El área de adecuación de infraestructura, establece un plan de desarrollo del Ministerio Público a fin de lograr que cumpla con las nuevas funciones que le asigna el código. Ello implica la construcción de nuevas oficinas en el país, así como la adecuación de las actuales. Asimismo, se busca desarrollar un Plan Maestro de infraestructura que permita conocer las prioridades de inversión en los mismos. Con este plan, el proyecto destinará recursos para la adecuación de aquellos en que exista la prioridad de hacerlo. Además, se establecerán estándares específicos respecto a los grupos de riesgo en las prisiones, tales como los niños, jóvenes y mujeres, a fin de reducir los peligros a los que actualmente se hallen sujetos.
- 4) El área de reinserción laboral y ciudadana, tiene por objetivo facilitar la reinserción de los internos al salir de prisión. Se centra en la formación laboral de los internos, así como en la capacitación de los mismos respecto a sus derechos en el proceso.
- 5) El área de Participación Ciudadana, implementará programas de educación ciudadana y de participación de la población respecto a aspectos relacionados con el COPP. Asimismo, busca proteger a las víctimas de delitos, informándolos sobre sus derechos en el proceso contra los agresores.

Este ambicioso proyecto ha encontrado resistencia en algunos sectores que no aprueban la reforma procesal penal. Es un buen ejemplo de cómo el BID intenta en sus proyectos balancear la perspectiva institucional económica con la difusión de los derechos humanos, así como la consolidación de instituciones que los garanticen.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

En Venezuela USAID ha implementado programas de capacitación en el tema de la implementación del nuevo código procesal penal. Su apoyo se ha dirigido a la formación de funcionarios del sistema penal que deberán utilizar en sus funciones la nueva normatividad. En ese sentido, se ha capacitado a jueces, fiscales, defensores de oficio y abogados en general, en el nuevo proceso oral a implementarse.

Como es característico en el enfoque de la agencia, en Venezuela han implementado un proyecto que busca mejorar el acceso a la justicia por parte de los sectores menos favorecidos, implementando 75 casas de justicia en barrios marginales.

Fundación Konrad Adenauer

En el campo de la reforma procesal penal, la Fundación Konrad Adenauer, tuvo una activa colaboración en la etapa de impulso de la reforma. Esta ayuda incluyó la organización de eventos y presentación de publicaciones. Posteriormente, expertos de la fundación colaboraron en la redacción del nuevo Código Orgánico Procesal Penal y en la implementación del mismo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

En el primer trimestre de 1998, el PNUD financió una misión de trabajo a Venezuela para realizar un análisis de la situación actual de la reforma judicial y colaborar en el debate en

torno a la misma. Integraban la misión expertos en el tema judicial de distintos países. Como resultado de esta misión se realizó, en 1998, una publicación que hace aportes importantes sobre diversos temas relacionados con el proceso, como son: el nuevo código procesal penal, aspectos institucionales que dificultan la reforma judicial, los problemas de la justicia civil, la importancia de involucrar a la sociedad civil en el proceso y la importancia de la seguridad jurídica de las inversiones.

G.T.Z. Cooperación Técnica Alemana

La GTZ ha brindado un importante apoyo en el proceso de implementación del código procesal penal, brindando asistencia técnica y colaboración a la Comisión que tuvo a su cargo dicha tarea antes de la entrada en vigencia de la norma. El impulso a “tribunales modelo”, para el adiestramiento y capacitación del personal judicial en los principios y prácticas del nuevo código, fue una labor prioritaria en el proyecto.

El tiempo de duración del proceso de reforma en Venezuela permite una comparación con otros países en los que éste recién se inicia. El importante aporte de la cooperación internacional no pudo ser aprovechado completamente, debido a la ausencia de un adecuado marco político para implementar las medidas que se planearon al inicio de la reforma. Actualmente, el cambio del sistema judicial en Venezuela y el proceso político en curso que, según algunos críticos, compromete la independencia del Poder Judicial, hace difícil prever cuál será el futuro inmediato de la cooperación internacional en este campo.

UNA VISIÓN DE CONJUNTO: PRESENTE Y FUTURO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Sin duda, la cooperación internacional ha resultado esencial en la mayoría de nuestros países para impulsar los proyectos de reforma. Sin embargo, la experiencia muestra que los fondos utilizados pueden no tener los efectos deseados si no existen compromisos políticos para llevar adelante las reformas. Todavía se observa cierta irresponsabilidad en el manejo de préstamos o de donaciones que son utilizados para llevar adelante planes que tal vez no sean los adecuados para superar determinada problemática o que no gocen del consenso necesario.

Es por ello que no es recomendable que, por ejemplo, se financien proyectos para elaborar normas si es que no existe la seguridad y el compromiso de que éstas serán aprobadas. Es necesario que los pactos políticos y la opinión pública favorable antecedan a la inversión de recursos. Es preferible, en todo caso, financiar el proceso para implementar las normas que gastar recursos en elaborarlas con la duda sobre si serán aprobadas. Ello sucedió con el Código Procesal Penal peruano, por ejemplo, el cual nunca entró en vigencia a pesar de la financiación que se recibió de USAID.

Otra experiencia importante que nos deja estos años de reforma con relación a la cooperación internacional es que resulta conveniente que las agencias tengan una estrecha comunicación entre ellas, a fin de evitar que la duplicidad o cruce de sus acciones puedan interferir con sus objetivos. Al parecer esta enseñanza ya ha sido aprendida. Vemos en Bolivia o Ecuador cómo las diferentes agencias han encontrado formas de comunicación que

les permiten avocarse a sectores en los que se desenvuelven mejor. Tal es el caso de la GTZ en lo relativo a la reforma procesal penal o USAID en los temas de acceso a la justicia, por ejemplo.

También resulta importante discutir el llamado “enfoque holístico” presente en los programas financiados por el Banco Mundial. Este enfoque nace de la idea de que sólo atacando los diferentes problemas del Poder Judicial en forma integral se puede lograr una respuesta al problema. Evidentemente, es necesario realizar varios cambios a la vez para superar problemas estructurales que afectan a la institución pero, si se quiere abarcar mucho, se corre el riesgo de no lograr reformas profundas. Por esta razón, nos parece importante que el enfoque holístico vaya acompañado de una evaluación cuidadosa de las acciones que puedan, realísticamente, ser adoptadas. La coordinación de las agencias de cooperación internacional de la que hablamos antes será esencial para que estos esfuerzos puedan enfocarse en los puntos donde se obtendrán mejores resultados.

Como señalamos, la ayuda de la cooperación internacional ha sido esencial para implementar los procesos de reforma en los países de la región. Es de esperar que esta ayuda siga dándose en los próximos años y que pueda extenderse a aquellos Estados, como el Perú, en los que la situación política no brinda seguridad a las agencias de cooperación de que el objetivo real de la reforma era darle autonomía al Poder Judicial.

Tal vez esta sea la gran lección de la década para las agencias de cooperación: deben ser muy cuidadosas de no financiar aquellos procesos de reforma en los que el objetivo de darle autonomía al Poder Judicial no sea claro o en los que la reforma pueda ser utilizada como careta para incrementar el control del Poder Judicial.

Capítulo V

Sistema disciplinario y medidas contra la corrupción judicial

Un serio problema en varios países de la región es la existencia de altos niveles de corrupción en el aparato judicial, lo que motiva la justificada crítica y desconfianza de amplios sectores de la sociedad y el inocultable desprestigio de esta rama del Estado. Como es evidente, un Poder Judicial corrupto o percibido como tal por la población, carece de legitimidad, credibilidad e imparcialidad para resolver los conflictos que le son sometidos, en cuanto sus fallos no obedecen a la aplicación de la ley o a criterios de justicia, sino a la satisfacción de los intereses de los particulares que actúan en el proceso o de los grupos de poder existentes en la sociedad.

Es por ello que los procesos de reforma judicial en nuestros países, tienen que incorporar un adecuado sistema disciplinario y de control, que supervise la actuación de los magistrados y sancione los casos de corrupción o inconducta funcional. En tal sentido, pueden distinguirse aquellos sistemas donde la función disciplinaria está a cargo de un órgano “externo”, como son los Consejos de la Judicatura o Magistratura; y aquellos donde esta función la ejerce un órgano “interno”, sea la propia Corte Suprema o una instancia especial dependiente de ésta. Existen tam-

bién “sistemas mixtos”, que combinan la participación de ambos tipos de órganos.

Debe mencionarse también la existencia de un mecanismo distinto y complementario, aplicable a los magistrados de los tribunales supremos, ejercido por el Congreso. Se trata del denominado juicio político, antejuicio o juicio de responsabilidad, que habilita al Congreso a sancionar políticamente con la destitución a los altos magistrados incurso en delitos de función o infracciones de la Constitución, así como a encauzarlos penalmente para su juzgamiento ante el Poder Judicial.

En este capítulo, se busca presentar las funciones y facultades de los órganos disciplinarios de los poderes judiciales de la región, así como discutir los principales problemas en el ejercicio de sus funciones.

BOLIVIA

Tras la reforma constitucional de 1994, la función disciplinaria en el Poder Judicial está a cargo del Consejo de la Judicatura. El Consejo podrá realizar inspecciones periódicas de carácter administrativo y disciplinario a los tribunales, juzgados y órganos administrativos, para verificar el cumplimiento de sus deberes. Asimismo, podrá iniciar procesos disciplinarios de oficio o por denuncias.

Esta función es ejercida, en primera instancia, por una Comisión del Consejo, cuando se trata de las faltas calificadas por la ley como “muy graves” y algunas de las “graves” (expresamente señaladas en el artículo 42° de la Ley N° 1817, Ley del Consejo

de la Judicatura, del 22 de diciembre 1997); mientras que las restantes faltas “graves” y las “leves” son conocidas por los superiores de los funcionarios en el Poder Judicial. Las sanciones impuestas por la Comisión encargada en primera instancia pueden ser objeto de apelación o revisión ante el Pleno del Consejo, a fin de garantizar el principio de la doble instancia.

El Art. 53° de la Ley del Consejo de la Judicatura establece que los funcionarios judiciales autores de faltas “muy graves” serán sancionados por el Consejo con la destitución; de conformidad con el Art. 116°, parágrafo VI de la Constitución. Esta destitución sólo procede previa sentencia judicial ejecutoriada, en la que se declare la culpabilidad del magistrado. En los casos de faltas “graves”, la sanción es de suspensión sin goce de haber, de uno a doce meses; mientras que la sanción por faltas “leves” es de apercibimiento o multa.

La posibilidad de que el Consejo de la Judicatura pudiera disponer directamente, luego del proceso administrativo disciplinario, la sanción de destitución, dio lugar a una sentencia del Tribunal Constitucional (de octubre de 1999) que señaló que el Consejo carece de competencia para destituir a magistrados o funcionarios judiciales si no media previamente un fallo judicial condenatorio y ejecutoriado. Los miembros del Consejo han cuestionado esta decisión, pues sostienen que con ello quedan impedidos de realizar una acción efectiva contra la corrupción judicial. El tema ha generado gran controversia y debate público, habiendo el Consejo de la Judicatura presentado una propuesta de reforma legislativa ante el Congreso.

A partir de ello, el Congreso ha debatido un proyecto de enmiendas a la Ley del Consejo de la Judicatura, para reformar

los artículos 16°, dando voto en todos los asuntos al Presidente del Consejo; y 53°, sobre las sanciones disciplinarias por faltas muy graves. Las modificaciones al artículo 53°, permitirían al Consejo sancionar a vocales y jueces con la suspensión del ejercicio de sus funciones de 13 meses a 5 años, sin goce de haberes en ambos casos. En el caso de funcionarios judiciales subalternos, la sanción por faltas muy graves varía desde 13 meses sin goce de haber hasta la destitución.

A mediados de mayo pasado, en el marco de un Seminario de Concertación sobre el Régimen Disciplinario en el Poder Judicial, se reunieron en Sucre miembros de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional, del Consejo de la Judicatura, de la Asociación Nacional de Magistrados, de la Asociación de Abogados, senadores y diputados; convocados por la Comisión de Constitución del Senado. Buscaban conciliar criterios para establecer los tiempos de sanción que deben aplicarse a los jueces que cometieron faltas graves en el ejercicio de sus funciones. Al concluir esta reunión, las autoridades judiciales y la Comisión de Constitución del Senado señalaron que es necesario sancionar a los jueces que cometen faltas en el ejercicio de sus funciones, pero que no se logró un acuerdo sobre el grado de estas sanciones.

Aunque el Consejo proponía una suspensión de 13 meses a cinco años, el Presidente de la Comisión de Constitución del Senado fue de opinión que para la suspensión se aplique dos criterios: mientras dure el proceso de investigación (suspensión cautelar), el juez sería sancionado de dos a seis meses; y, cuando se haya comprobado su falta, sería castigado por un año (suspensión). En ninguno de los casos cobraría su salario. El Senado aprobó el 5 de junio las reformas a la Ley del Consejo de la Judicatura. La propuesta aprobada tendrá que ser revisada en

Diputados. La propuesta anula la posibilidad de destitución, pero introduce la suspensión sin goce de haberes por un tiempo que oscila entre 6 meses y 3 años, para los jueces que hubieran cometido faltas muy graves.

También se establece que la suspensión es una medida cautelar que sólo se impondrá por un período máximo de 180 días, previa resolución motivada que la justifique, determinando que si en ese plazo no se dicta una resolución, el Consejo de la Judicatura dispondrá la reincorporación y pago de los haberes del suspendido. Los miembros del Consejo han sostenido que con este tipo de reformas se restringen sus atribuciones y se impide una auténtica acción disciplinaria de lucha contra la corrupción. Por ello han insistido en sus planteamientos ante la Cámara de Diputados.

Finalmente, cabe señalar que en Bolivia los ministros de la Corte Suprema podrán ser acusados por la Cámara de Diputados ante el Senado, ya sea por denuncia del afectado o de cualquier ciudadano, en caso de haber cometido un delito en el ejercicio de sus funciones. El Senado adoptará la decisión por dos tercios de votos de los senadores presentes, pudiendo imponer la sanción y responsabilidad correspondiente. Se trata pues de un sistema de control de tipo político.

CHILE

En Chile el régimen disciplinario de los magistrados está a cargo de las propias instancias del Poder Judicial. En efecto, conforme al Código Orgánico de Tribunales, corresponde a los Jueces Letrados, en el territorio sujeto a su autoridad, sancionar a los empleados de sus juzgados. Asimismo, las Cortes de Apela-

ciones son competentes en los territorios bajo su jurisdicción para sancionar a sus miembros, empleados, jueces letrados, fiscales y notarios. A la Corte Suprema le corresponderá velar por la disciplina en todos los tribunales de la nación. Las sanciones que puede imponerse van desde amonestaciones o multas, hasta suspensiones de un mes en el caso de los juzgados letrados, cuatro meses en las cortes de apelaciones y Corte Suprema. Si la falta constituye un delito, el magistrado deberá ser puesto a disposición del tribunal competente para procesarlo.

De conformidad con el artículo 77° de la Constitución, la Corte Suprema, sea a pedido del Presidente de la República, de oficio o a pedido de parte, podrá declarar que los jueces no han tenido buen comportamiento y, previo informe del inculpado y de la Corte de Apelaciones respectiva, disponer su remoción con el voto de la mayoría del total de sus componentes. Este acuerdo se comunicará al Presidente de la República para efectos de su cumplimiento.

Lo interesante en el caso chileno es la reciente creación de una Comisión de Ética y Disciplina del Poder Judicial, presidida por el Presidente de la Corte Suprema e integrada por cuatro ministros de la Corte que puede destituir magistrados a causa de conductas graves en el desarrollo de sus funciones. Su creación fue dispuesta por un acuerdo del Pleno de la Corte Suprema de 1997, pero inició sus funciones recién en marzo del 2000, luego que el Presidente de la Corte anunciara, en su discurso de apertura del año judicial, la disposición de combatir la corrupción en ese poder del Estado y velar por la “transparencia y nivel moral” que debe observarse en el cumplimiento de las funciones judiciales.

La Comisión inició de inmediato sus funciones abordando la denuncia formulada contra una ministra de la Corte de Apela-

ciones, acusada por un abogado de haber actuado irregularmente en un caso de homicidio, además de una serie de irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, que se dieron a conocer a través de los medios de prensa. Una de estas acusaciones, consistente en facilitar la excarcelación de un narcotraficante, no fue presentada ante la Comisión en forma oficial, pero fue investigada por ésta y finalmente resultó decisiva en la aplicación de la sanción de cuatro meses de suspensión y, posteriormente, en la de remoción. Ambas sanciones fueron aplicadas por el Pleno de la Corte Suprema, en un proceso que duró poco más de un mes.

Poco después, el Pleno de la Corte analizó el informe de la Comisión de Ética y Disciplina, sobre la conducta de uno de sus pares, acusado por la ministra removida de haber viajado a Cuba invitado por un abogado de narcotraficantes. El mismo magistrado había sido acusado por una jueza de haber gestionado ante ella la liberación de un detenido, no obstante que pocos días antes el ministro había suscrito un instructivo ético que el Pleno de la Corte Suprema envió a todos los jueces del país, en el que se prohibía interceder por detenidos o interesarse por causas pendientes.

La sanción aplicada en este último caso fue sólo un reproche formal, consistente en una llamada de atención, medida disciplinaria no prevista en el Código Orgánico de Tribunales, que sí contempla la censura por escrito o la amonestación privada. Aun cuando se trata de un hecho histórico en el Poder Judicial chileno, pues es la primera vez que la Corte Suprema juzga éticamente a uno de sus pares, resulta preocupante la aplicación de distintos criterios en la investigación de ambos casos. En el primero, la Comisión investigó seis denuncias recogidas en los medios de

prensa, incluso la que dio lugar a su suspensión y posterior remoción. En el segundo, la Comisión investigó las denuncias formalmente presentadas ante ella pero, a diferencia del caso anterior, no incluyó en la investigación las denuncias sobre diversas irregularidades que recogieron los medios de prensa, entre ellas una de tráfico de influencias. Al parecer, en este caso prevaleció el espíritu de cuerpo.

Poco después, la Unión Demócrata Independiente (UDI) solicitó a la Corte Suprema el retiro de la reserva del expediente de este caso, con miras a una eventual acusación constitucional que incluiría las otras actividades irregulares denunciadas por la prensa que no fueron objeto de investigación por parte de la Comisión de Ética y Disciplina.

No obstante que durante 1999 la Corte Suprema aplicó más de cien medidas disciplinarias, incluyendo dos exoneraciones y seis suspensiones, la sanción impuesta a la ministra de la Corte de Apelaciones -la más severa para una funcionaria judicial de su nivel- causó un fuerte impacto en el Poder Judicial, más aun cuando luego de su suspensión la Corte Suprema envió un instructivo a los jueces y ministros de las Cortes de Apelaciones de todo el país ordenándoles mantener un comportamiento ético ejemplar en el desempeño de sus funciones y reseñando los numerosos dispositivos legales recogidos en el Código Penal y en el Código Orgánico de Tribunales respecto a las prohibiciones, faltas y conductas impropias de los jueces. Otro instructivo posterior establecía resguardos para evitar represalias contra quienes denuncien a sus superiores, una medida necesaria para garantizar el correcto funcionamiento del control disciplinario de un sistema tan jerarquizado como el judicial.

Dado lo reciente de su creación, resulta prematuro realizar un balance de la actuación del Comité de Ética y Disciplina del Poder Judicial. Debe, sin embargo, resaltarse sí la celeridad con la que ha actuado en los casos que han sido sometidos a su conocimiento.

Adicionalmente, cabe señalar que la Constitución también prevé, en el inciso 2º, c) del Art. 48º, la competencia de la Cámara de Diputados para determinar si hay o no lugar a las acusaciones que formulen no menos de diez ni más de veinte de sus miembros, en contra de los magistrados de tribunales superiores por notorio abandono de sus deberes. La decisión de la Cámara de Diputados se adoptará por mayoría de los parlamentarios presentes, quedando el acusado suspendido en sus funciones y sometido ante el Senado.

La Cámara de Senadores, como jurado, decidirá si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso del poder que se le imputa; la decisión se adoptará por el voto favorable de la mayoría de senadores en ejercicio. En caso de culpabilidad, el acusado quedará destituido de su cargo, estará impedido de ocupar cargo público alguno (sea de elección popular o no) por un término de cinco años, y será sometido al juzgamiento de los tribunales competentes.

COLOMBIA

El Consejo Superior de la Judicatura, a través de su Sala Jurisdiccional Disciplinaria, es el “encargado de examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial”, conforme lo señala el inciso 3º del artículo 256 de la Constitución Política de Colombia.

Esta Sala está integrada por 7 magistrados elegidos por el Congreso, de ternas enviadas por el gobierno. Tiene como función “conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los Magistrados de los Tribunales y Consejos Seccionales de la Judicatura, el Vicefiscal, los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales” (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, inc 3. Art. 112). Asimismo, le corresponde “Conocer de los recursos de apelación y de hecho, así como de la consulta, en los procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura ” (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, inc 4. Art. 112).

En los respectivos Consejos Seccionales de la Judicatura existirá una Sala Jurisdiccional Disciplinaria, encargada de llevar a cabo los procesos disciplinarios contra los jueces de primera instancia. Los magistrados que integren estas Salas serán nombrados por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo de listas enviadas por los respectivos despachos judiciales o el senado. La sanción determinada por estas Salas, si son contrarias al funcionario, serán consultados ante la Sala Disciplinaria del Consejo.

La sanción podrá suponer multa, pérdida temporal del empleo y, por supuesto, de la remuneración cuando se impone suspensión en el ejercicio del cargo. Además, toda clase de sanción, desde la amonestación hasta la destitución, es registrada en un certificado que expide la Procuraduría General. Este certificado es exigido para poder ocupar un cargo público por todas las entidades del Estado. En los casos en que la sanción principal es la de destitución y la accesoria de inhabilidad para ejercer cargos públicos, ello implica que el sancionado perderá el cargo y, si-

multáneamente, no podrá ejercer ninguna función pública durante el término que fije dicha inhabilidad. En cuanto a los profesionales del derecho, la suspensión implica no poder ejercer el cargo durante el término de la misma, ni asumir cargo público. Las decisiones adoptadas por el Consejo tienen carácter jurisdiccional. No pueden ser objeto de recurso.

Los respectivos despachos judiciales tendrán la facultad de fiscalizar e investigar a los funcionarios (secretarios, oficiales mayores, citadores, etc.) bajo su supervisión. Es decir, podrán sancionar a aquellos que trabajan en la rama judicial pero que no administran justicia. A diferencia de lo que ocurre con las decisiones que profiere la Sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, las que adoptan los despachos judiciales son de carácter administrativo, por lo que pueden ser cuestionadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Sin embargo, en Colombia la Procuraduría General de la Nación es el organismo encargado de ejercer preferentemente el poder disciplinario, por lo que podrá conocer de una investigación que ya haya sido iniciada por los respectivos despachos judiciales, desplazándolos. Sus decisiones también son actos administrativos y, por lo tanto, recurribles en vía contenciosa administrativa.

Debe también mencionarse que corresponde conocer a la Comisión Instructora del Senado de la República, de las acusaciones que formulen la Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes contra Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación. El Senado puede, si la falta del funcionario se refiere al ejercicio de sus funciones, san-

cionarlos políticamente (destitución, privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos) y, de existir delito, autorizar que sea procesado por la justicia penal. Si el delito es común, el Senado sólo podrá autorizar el juzgamiento del funcionario sin imponer sanción política alguna.

ECUADOR

El sistema disciplinario ecuatoriano está a cargo de la propia Corte Suprema, para el caso de los Magistrados Supremos, y del Consejo Nacional de la Judicatura, para las otras instancias judiciales.

Dos cambios se han producido en los sistemas disciplinarios y de control de las actuaciones de los funcionarios judiciales, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1998. El primero, fue la eliminación de la responsabilidad política de los magistrados de la Corte Suprema ante el Congreso. Consecuentemente, el único órgano con capacidad para sancionarlos, es la propia Corte. El segundo cambio tiene que ver con la transferencia de las atribuciones de la antigua Comisión de Quejas de la Corte Suprema a la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura, para ejercer el control disciplinario sobre los demás funcionarios judiciales.

Conforme al inciso f) del artículo 18 de la Ley N° 68, del 19 de marzo de 1998, la Comisión de Recursos Humanos del Consejo tiene la facultad de:

Imponer sanciones disciplinarias de amonestación escrita, multa, suspensión de funciones sin remuneración, remoción y destitución,

así como también separación por causas de incapacidad e inhabilidad, a ministros de cortes superiores y tribunales distritales, vocales de tribunales penales, jueces, secretarios, registradores, notarios y demás funcionarios y empleados de la Función Judicial, en los casos previstos en la Ley.

Las sanciones disciplinarias que se pueden imponer a los magistrados son la amonestación escrita, la multa hasta el 50% del sueldo básico del servidor sancionado, la suspensión temporal hasta por 90 días, sin derecho a remuneración, la remoción; y la destitución.

Las decisiones finalmente adoptadas por la Comisión de Recursos Humanos son definitivas en la vía administrativa, quedando abierta la posibilidad de recurrir ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. Esta decisión puede ser apelada ante el Pleno del Consejo. El Pleno del Consejo deberá resolver las apelaciones a las sanciones impuestas. En estos casos, en reemplazo de los vocales que vieron el caso en la Comisión de Recursos Humanos, actuarán sus alternos; esto es, funcionarios suplentes que participaron como candidatos en la elección de los Consejeros, pero que no fueron designados. Las resoluciones del Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura serán definitivas en la vía administrativa. Sin embargo, estas resoluciones podrán impugnarse ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuya resolución será definitiva.

El funcionario o empleado sancionado con su destitución por el Consejo, no podrá ingresar a la Función Judicial. En los casos en que haya sido separado por incapacidad o inhabilidad temporal, podrá reingresar cuando desaparezca esta causa.

El ejercicio de las atribuciones disciplinarias por parte de la Comisión de Recursos Humanos, ha levantado la protesta de la Federación de Funcionarios Judiciales, quienes han acusado a ese organismo de no respetar las garantías del debido proceso. De hecho, en ocasiones el Tribunal Constitucional ha dejado sin efecto las sanciones aplicadas, atendiendo a este fundamento.

Además de la aplicación de sanciones, el Consejo de la Judicatura ha adoptado disposiciones administrativas que ciertamente han servido para erradicar algunas prácticas corruptas o, al menos, modalidades proclives a la corrupción. El ejemplo más notorio se relaciona con la designación de peritos. El Consejo prohibió, en primer lugar, que la designación recayese en empleados subalternos de la propia Función Judicial, y obligó a que, cuando se trata de materias que requieren conocimiento profesional especializado, la designación se haga de entre una lista remitida por el Colegio Profesional respectivo.

Actualmente, se debate la pertinencia de que los magistrados supremos no tengan responsabilidad política o administrativa alguna. Algunos sectores señalan que esta situación permitiría a los miembros de la Corte Suprema actuar con relativa impunidad, por lo que debería incluirse la posibilidad de que puedan ser removidos por el Parlamento mediante una votación calificada.

A diferencia de ello, los miembros del Consejo que no pertenezcan a la Corte Suprema sí pueden ser destituidos por el Congreso Nacional. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia podrá separarlos de sus cargos por incapacidad o inhabilidad concurrente o posterior a su designación.

PERÚ

La Constitución Peruana de 1993, en el artículo 154°, al enumerar las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, establece que este órgano tiene la función de aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos; y, a solicitud de la Corte Suprema o Junta de Fiscales Supremos, aplicar la sanción de destitución a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final que emite el Consejo, motivada y con previa audiencia del interesado, es inimpugnable.

En el Perú existe una gradación en las sanciones que eventualmente pueda llegar a recibir un magistrado. Estas van desde el apercibimiento, la multa, la suspensión, la separación por incompatibilidad en el cargo, hasta la destitución por grave inconducta funcional. La medida de destitución corresponde, según la Constitución, al Consejo Nacional de la Magistratura. Las sanciones de menor grado son impuestas por los órganos de gobierno del Poder Judicial o del Ministerio Público y por los órganos de control interno, dependiendo de la jerarquía de los magistrados.

Si en su labor estos organismos detectan que la sanción para un magistrado merece ser la destitución, deberá tramitarse el pedido a la Corte Suprema o a la Junta de Fiscales Supremos, para que resuelvan y se envíe el caso al Consejo Nacional de la Magistratura, para que éste determine si aplica la sanción. La Oficina de Control de la Magistratura realiza la labor de supervisión y acusación de magistrados conforme se detallará.

Como ya señalamos al comentar el caso de la suspensión del préstamo del Banco Mundial al Estado Peruano, en el capítulo referido a la cooperación internacional, la facultad de sanción y

destitución del Consejo Nacional de la Magistratura fue limitada en forma inconstitucional mediante una ley del Congreso, justo en momentos que el CNM emprendía la investigación de algunos magistrados de la Corte Suprema involucrados en un fallo escandaloso, favorable a intereses de una entidad estatal.

El artículo 21° de la Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura señalaba en su versión original que corresponde al Consejo: “c.- *Aplicar en instancia final la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos, Titulares o Provisionales, pudiendo hacer lo propio con los jueces y fiscales de todas las instancias.* Sin embargo, la Ley N° 26933 eliminó en forma inconstitucional las disposiciones de la Ley Orgánica que permitían al Consejo iniciar investigaciones de oficio contra los magistrados supremos, subordinando la posibilidad de destitución a que esta medida haya sido también solicitada por el órgano judicial y que el imputado haya sufrido una sanción grave anterior. Posteriormente se realizaron algunas reformas a estas disposiciones, por medio de la Ley N° 26973, pero se mantuvieron las limitaciones inconstitucionales al Consejo.

Estas normas trastocan el esquema recogido en la Constitución y vacían de contenido las potestades del Consejo. La Constitución es clara en limitar la atribución del Consejo de destituir en forma directa a los magistrados que pertenecen a instancias inferiores, pues en tales casos se requerirá que lo solicite la Corte Suprema o la Junta de Fiscales Supremos. Ello no debe ser únicamente visto como un filtro a favor de estas instituciones. Constituye una garantía para el magistrado dada su conformación plural del Consejo. En estos casos, el Consejo constituiría una segunda instancia.

En el caso de los magistrados de la Corte Suprema, en cambio, se entiende que para poder cumplir su función disciplinaria el Consejo debe ser autónomo, esto es, capaz de iniciar investigaciones contra estos magistrados por su propia decisión; sobre todo por las dudas que genera la capacidad de la propia Corte Suprema o Junta de Fiscales Supremos para investigar y sancionar con independencia a sus propios integrantes.

Las modificaciones legislativas introducidas por el régimen del Presidente Fujimori buscaron, precisamente, privar al Consejo de esta posibilidad de sanción, subordinándolo a la decisión de las Comisiones Ejecutivas. Ello se intentó justificar indicando que de esa forma se lograba respetar el principio de la doble instancia. Si esta era la real intención del Congreso, se pudo haber creado una segunda instancia al interior del propio Consejo, como sucede en algunos otros Consejos de la región.

Resulta también oportuno mencionar el privilegio especial con que cuentan los Vocales y los Fiscales Supremos para efectos de su eventual juzgamiento. Se desprende de la Constitución que cuando el Consejo encuentre que la infracción realizada por el magistrado supremo constituye delito en el ejercicio de su función o una infracción constitucional, deberá derivar el caso al Congreso para que el funcionario sea acusado constitucionalmente a través del proceso de antejuicio. El Congreso podrá sancionarlo políticamente con una inhabilitación, destituirlo del cargo y/o ponerlo a disposición de la Corte Suprema para ser juzgado.

En sentido contrario, corresponderá al Consejo destituir a los magistrados supremos en todos aquellos casos donde la infracción constituya una falta grave que no sea ni delito en el

ejercicio de sus funciones ni infracción constitucional. Esta relación no ha sido adecuadamente delimitada, surgiendo muchos supuestos en los que se discute sobre el trámite que se debería dar al caso. Asimismo, el término “infracción constitucional” presenta imprecisión y puede interpretarse en sentido amplio, dejando al Consejo en la práctica casi sin la posibilidad de aplicar en forma directa la sanción de destitución.

Con estas disposiciones, y contando con el control del Poder Judicial y el Ministerio Público ejercido por las Comisiones Ejecutivas, las medidas comentadas buscaban limitar severamente la posibilidad real de que el Consejo de la Magistratura ejerciera la potestad de investigación o destitución de los Vocales o Fiscales Supremos. El esquema previsto en la Constitución, así como el rol del CNM, quedaron así restringidos y desdibujados. Es por ello que en la Mesa de Diálogo político entre el Gobierno del Presidente Fujimori y la Oposición promovida por la Organización de Estados Americanos, se incluyó como un punto fundamental la restitución de las facultades disciplinarias y de nombramiento de magistrados que fueron indebidamente cercenadas al Consejo¹.

Es verdad que según el esquema previsto en la Constitución, y para cumplir una adecuada función de control, el Consejo debería guardar una estrecha relación con los órganos que integran el Sistema Judicial, tales como la Corte Suprema, Cortes Superiores y, especialmente, la Oficina de Control Interno de la Magistratura y

1 Debe indicarse que, al momento de escribir este capítulo, el Congreso ha aprobado la Ley N° 27368 que restituye las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

la Fiscalía Suprema del Control Interno. Los órganos mencionados intervienen, unitaria o colectivamente, en la labor de supervisión y control funcional de los magistrados, así como la verificación del cumplimiento de normas legales y administrativas.

Conviene detenerse brevemente al análisis de la Oficina de Control Interno de la Magistratura (OCMA), como órgano encargado de la interposición de sanciones disciplinarias y de la investigación de indicios de corrupción en el Poder Judicial, así como de la Fiscalía Suprema de Control Interno, cuyas funciones son muy similares.

La OCMA, como órgano de control interno, fue creada en 1977, con el nombre de Oficina de Control Interno del Poder Judicial. Sin embargo, hasta el año 1996 su función pasó desapercibida, en mucho por su inadecuada organización, que concentraba sus facultades en el Jefe de la Oficina, contaba con una única sede que funcionaba en la capital de la república y se centró en realizar acciones de control posterior, olvidando la función preventiva. Aunque luego se determinó cambiar el sistema para poder recibir las quejas en las Cortes Superiores, para ser enviadas a Lima, evidentemente ello no aseguraba la privacidad que deseaba el denunciante e incrementaba el tiempo de los trámites.

A partir de 1996, en el marco de la reforma judicial, se intentó atacar los problemas de esta excesiva centralización. Con ese fin, se descentralizó la OCMA al crearse las Oficinas Distritales de Control de la Magistratura (ODICMA's) en los distritos judiciales del país, delegando las facultades disciplinarias en los presidentes de las cortes superiores. Además, se desarrolló una nueva estructura orgánica, que permitiese una mejor dirección y que incorporase a la institución órganos de línea que hicieran

posible desarrollar una política de lucha activa contra la corrupción y campañas de prevención.

En este sentido, se creó la Unidad de Proyectos Disciplinarios (UPD), Este organismo tramita en primera instancia los procesos contra los jefes de las ODICMA's, proponiendo al jefe de la institución la medida disciplinaria correspondiente. Asimismo, actúa como segunda y definitiva instancia al resolver los medios impugnatorios contra las decisiones de las ODICMA's. Cuando considera que la sanción merece la destitución o separación del magistrado, realiza las recomendaciones pertinentes al órgano de gobierno del Poder Judicial o del Ministerio Público, respectivamente.

Asimismo, se creó un órgano de supervisión de control de las acciones de las ODICMA's, la Unidad de Supervisión y Proyectos (USP). Este órgano realiza visitas ordinarias y sin aviso a los distintos distritos judiciales, para observar el desarrollo de las labores de los integrantes de los mismos. Finalmente, se creó la Unidad Operativa Móvil (UOM), cuya función es realizar investigaciones y operativos de lucha contra la corrupción. Esta unidad operativa realizó, desde su creación en 1996 hasta setiembre de 1997, 247 operativos con intervenciones inmediatas.

La labor de este órgano en los últimos años se ha centrado en descubrir casos de corrupción menor, realizando operativos encubiertos para detectar magistrados corruptos. En el marco de actividades fiscalizadoras de la Oficina de Control de la Magistratura, se ha expedido un número mayor a 400 solicitudes de investigación a magistrados. Durante el año 1999 se produjeron un total de 497 resoluciones de sanción, entre ellas, 300 apercibimientos, 54 multas, 69 suspensiones y 59 propuestas de destitución.

ción. Sin duda este nuevo esquema ha permitido un cambio en las relaciones entre los litigantes y el órgano de control, superando los inconvenientes de la centralización en la capital, y permitiendo mayor acercamiento al público, a la par de favorecer una tramitación rápida y más confiable de las quejas.

Sin embargo, las tareas que se han emprendido han estado mayormente destinadas a fiscalizar la actividad funcional de personal auxiliar y judicial de los niveles jerárquicos más bajos, así como los asuntos de escasa cuantía. La percepción que se tiene del sistema es que se dirige a los "peces chicos", y que actúa muy poco ante las sospechas de corrupción en las instancias superiores de la magistratura. Ha resultado imposible, por ejemplo, obtener sanciones en quejas realizadas contra jueces que actúan en forma evidentemente arbitraria en casos que interesan al poder político.

El esquema vigente, entonces, ha mostrado sus carencias para servir como instrumento de efectivo control de la actuación jurisdiccional de los magistrados. Por esta razón, se ha planteado la necesidad de crear un sistema externo de control del Sistema Judicial, subordinado al Consejo de la Magistratura, que impida la posible interferencia de los órganos superiores del Poder Judicial, o del propio poder político, en el desarrollo de los procesos de investigación y sanción disciplinaria.

VENEZUELA

Con anterioridad a la Constitución de 1999, la función de control disciplinario en Venezuela recaía en el Consejo de la Judicatura. Con los cambios realizados, esta función ha sido atribuida al Poder Judicial.

buida al Tribunal Supremo de Justicia, siendo en la actualidad todavía incierta la forma en que será ejercida. El nuevo texto constitucional ha establecido una jurisdicción disciplinaria que se establecerá y precisará en la ley, con la finalidad de sancionar a los jueces que incurran en infracciones y faltas tipificadas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Carrera Judicial.

La Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura tenía como función esencial conocer y resolver los procesos disciplinarios seguidos contra los jueces; la ley establecía las diversas infracciones disciplinarias y las sanciones correspondientes en cada caso. Adicionalmente, el Consejo de la Judicatura contaba con una Inspectoría de Tribunales, a cargo de un Inspector General, que tenía a su cargo las funciones de supervisión, vigilancia y control de la eficiencia, rendimiento y conducta de los jueces.

Los procesos disciplinarios se iniciaban por acción de la Inspectoría, del Ministerio Público o del agraviado, correspondiendo la investigación a la Inspectoría de Tribunales. La decisión que expedía la Sala Disciplinaria podía ser recurrida ante la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema.

El órgano encargado de la supervisión, control, vigilancia y disciplina de los jueces fue el Consejo de la Judicatura, excepto en aquellos casos en los cuales la designación de los jueces la realizaba la Corte Suprema de Justicia. Cuando la designación era realizada por la Corte, el órgano disciplinario era ella misma. La investigación se iniciaba de oficio, es decir, por iniciativa del Consejo de la Judicatura en Pleno, en virtud de una denuncia de un inspector de tribunales o de una persona afectada o por requerimiento de la Corte Suprema de Justicia.

El procedimiento disciplinario se encontraba regulado en la Ley Orgánica del Consejo. Las sanciones podían ser de amonestación oral o escrita, suspensión con goce de sueldo, suspensión sin goce de sueldo y destitución. Las sanciones impuestas por el Consejo de la Judicatura en Pleno y luego por su Sala Disciplinaria, así como por la Comisión de Emergencia Judicial y, posteriormente, por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial, podían ser impugnadas a través del recurso contencioso administrativo de anulación ante la Corte Suprema. Además, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica del Poder Judicial, establecían sanciones de multas que podían imponer los jueces de superior jerarquía a sus inferiores, por errores en la tramitación judicial.

Luego de la reforma de 1998, la competencia para iniciar los procedimientos se atribuyó a la Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura. Sin embargo, al iniciarse el proceso político constituyente y el régimen conducido por el Presidente Chávez, arreciaron las críticas sociales contra el Poder Judicial, acusándosele de aguda corrupción y de politización partidaria. Ello dio lugar al dictado del Decreto de Emergencia del Poder Judicial y a la creación de una Comisión de Emergencia Judicial. Posteriormente, antes de aprobarse la nueva Constitución, se estableció la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial, encargada de asumir esta función. Actualmente, no existe un procedimiento disciplinario para la destitución de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

Tanto la Comisión de Emergencia Judicial como la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial, han procedido a suspender y destituir jueces que se encuentran

incursos en actos que comprometen el adecuado desempeño de la función judicial, por haber incurrido en presuntos hechos punibles. No obstante, hasta el momento no existe ninguna decisión de los tribunales penales, en donde se haya condenado a algún juez por la comisión de delitos. En opinión de muchos, las suspensiones y destituciones que realizó la Comisión de Emergencia Judicial fueron realizadas en violación de los derechos constitucionales de los jueces a la defensa, el debido proceso y la presunción de inocencia; pues éstos no sabían con certeza los hechos que se le imputaban, las pruebas que existían en su contra, ni las razones que llevaron a su sanción, más allá de una escueta motivación carente de validez jurídica. Ello no puede soslayar la existencia real de graves casos de corrupción.

Recientemente, el Inspector General de Tribunales ha realizado una serie de denuncias contra la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial, por estar sustituyendo a los jueces acusados de actuaciones irregulares por personas cuya idoneidad y moralidad ha sido cuestionada. Muchos de los jueces suspendidos han sido reincorporados, al demostrarse su inocencia, por la propia Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial. Estas reincorporaciones constituyen el reconocimiento de que se sancionaron jueces que eran inocentes.

Lo que sí ha sido criticado, es que a pesar de existir gran cantidad de casos donde los jueces han sido sancionados sin respetarse sus derechos constitucionales, la Sala Político Administrativa y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia han declarado improcedente todos los amparos y recursos de anulación contra los actos de destitución. Sin embargo, una sola magistrada fue reincorporada durante el mes de agosto de este

año, por decisión del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa.

Esta decisión ha sido muy criticada en el medio judicial, debido a dos razones: la primera, porque, desde el punto de vista jurídico, se ha dado un trato desigual a personas que se encontraban en situaciones similares; la segunda, porque la jueza reincorporada declaró a los medios de comunicación que esta decisión se logró gracias a las gestiones realizadas por el propio presidente de la Comisión Legislativa Nacional, que había sido Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Ministro de Interior y es el actual Presidente del partido de gobierno, es decir, la persona con más poder político luego del Presidente de la República. Lo que se cuestiona es la existencia e influencia de presiones políticas, pues a los otros jueces no se les reconoció sus derechos vulnerados, mientras que quien tiene vínculos de amistad con el régimen sí han podido lograr y recibir un trato preferente.

Un dato importante es que el Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, actuando en ejercicio de sus competencias de dirección, gobierno y administración del Poder Judicial, el día 29 de agosto de 2000 resolvió destituir a los jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que habían sido designados en el mes de enero del presente año. La causa para ello se debió a que tenían varias denuncias por múltiples irregularidades en el desempeño de sus funciones.

En lo que respecta a la posibilidad de que el Congreso controle políticamente a los magistrados del Tribunal Supremo, la nueva Constitución señala en su artículo 265° que éstos podrán ser removidos de sus cargos con la votación de las dos terceras

partes de la Asamblea Nacional en caso de que cometan faltas graves calificadas como tales por el Poder Ciudadano.

UNA VISIÓN DE CONJUNTO

No es exagerado afirmar que un sistema judicial penetrado por la corrupción degrada la función de la justicia y resulta ética y moralmente inaceptable. Mal puede esperarse entonces de un Poder Judicial así una aplicación recta, igual e imparcial de la ley; tampoco sentencias predecibles y una jurisprudencia coherente. Ello genera inseguridad jurídica, conspirando contra la noción misma del Estado de Derecho, a la par de elevar los costos de las transacciones económicas y sociales.

En la región andina se ha difundido la instauración de los Consejos de la Judicatura, como órganos autónomos entre cuyas funciones se encuentra el control disciplinario de los magistrados del Poder Judicial. Esta es la situación vigente en países como Bolivia, Colombia y Ecuador; y lo fue también, hasta hace poco, en Venezuela. En el Perú, si bien el Consejo Nacional de la Magistratura ejerce asimismo potestades disciplinarias, éstas se restringen a la investigación y destitución de los magistrados de la Corte Suprema y a los Fiscales Supremos; así como a la destitución de jueces y fiscales de todos los niveles inferiores, pero sólo a pedido de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos.

En Venezuela, se ha producido un “camino de retorno”, pues la Constitución de 1999 eliminó al Consejo de la Judicatura, sin duda influenciada por las severas críticas a su gestión y eficacia, reinstalando un sistema de control disciplinario interno. En

Chile, por su parte, subsiste un sistema interno de control, siendo la propia Corte Suprema la encargada de determinar las sanciones a los magistrados que incurran en faltas.

Consideramos que el sistema de control disciplinario que se diseñe, más allá de sus particularidades, debe cumplir ciertos requisitos básicos para ser eficiente:

1. Debe estar encargado a un órgano independiente, que brinde confianza al usuario del servicio de justicia al presentar sus denuncias, pues deben tomarse las precauciones para que no se afecten los intereses del denunciante dentro del proceso.
2. Debe estar integrado por personas libres de cualquier dependencia en el ejercicio de su cargo mientras dure su designación. De no ser así, podría convertirse en una forma de control político, directo o indirecto, sobre el sistema judicial y la actuación de los magistrados.
3. El organismo debe ser descentralizado y actuar en forma rápida ante las denuncias presentadas. Ello implica contar con un equipo operativo que pueda conducir investigaciones de oficio (realizar visitas sorpresas, investigar denuncias) y atender con celeridad las denuncias presentadas.
4. Debe respetar los derechos del magistrado investigado, garantizando que no se afectará su independencia en el ejercicio del cargo, ni tampoco el debido proceso durante el desarrollo del proceso disciplinario o la imposición de la sanción.

Este último punto es muy importante. Todo sistema de control debe tomar en consideración que es inherente a la función

del magistrado gozar de independencia en el ejercicio de su labor para poder resolver con imparcialidad las disputas que se le presenten. Por ello, hay que ser muy cuidadosos para que los mecanismos de control disciplinario y sanción no sean utilizados para restringir la autonomía del magistrado.

Los magistrados están obligados a responder a las pretensiones que se les presenten sin estar sujetos a otra obligación que aplicar la ley o seguir el razonamiento de jurisprudencia que pueda resultar vinculante. Esta ausencia de presiones no se refiere únicamente a sectores ajenos a la judicatura; también es aplicable a la independencia que debe tener el juez frente a sus superiores. En forma incorrecta, muchos jueces de la región consideran el Poder Judicial como un órgano jerarquizado, asumiendo a sus instancias como una suerte de escalafón de mando. Esta percepción se basa en que, efectivamente, por mucho tiempo los sistemas judiciales de la región han sido manejados sin que exista una adecuada carrera judicial, sustentada en criterios objetivos para el ascenso. Al no existir esta carrera, los ascensos y las sanciones han estado vinculados, en muchas ocasiones, a la cercanía del magistrado a sectores políticos o de la judicatura.

La garantía de independencia del magistrado ha servido, en muchas ocasiones, como excusa para evitar la investigación de los órganos disciplinarios y esconder acciones corruptas. Pero, en sentido contrario, las acciones de control de la corrupción han constituido frecuentemente formas de control político, que tienen por objeto restringir la independencia del magistrado. Tal es el caso de lo sucedido en el Perú durante los últimos años, pues con la excusa de moralizar el Poder Judicial, se destituyó, sancionó o marginó a muchos jueces reconocidos por su honestidad e independencia, “premiando” -simultáneamente- a quie-

nes mostrabas sumisión o permeabilidad a las decisiones políticas y a los intereses del régimen.

En los casos de los países estudiados, en el marco de la reforma del Poder Judicial se ha buscado implementar sistemas de control disciplinario adecuados, pero con resultados diversos en cada caso. Es posible señalar, como una conclusión general, que -al igual que en otros temas analizados- la injerencia y presiones políticas en el Poder Judicial han jugado un papel importante en restar efectividad a la acción de estos organismos. En Venezuela, por ejemplo, este factor restó total eficacia y credibilidad a la labor disciplinaria y sancionadora del Consejo de la Judicatura, sirviendo de explicación para su desactivación. Pero tampoco hay razones para esperar, con demasiada confianza, que bajo la nueva modalidad impuesta no se establezcan otras formas de injerencia y control político, que conviertan las funciones de control disciplinario en un mecanismo de perturbación a la independencia e imparcialidad de la labor jurisdiccional.

Tampoco los sistemas “internos” de control disciplinario parecen gozar de suficiente transparencia, eficacia y credibilidad. Con mayor razón en países donde la Corte Suprema y el aparato judicial, sobre todo por su carácter “cerrado” y arraigadas prácticas de cooptación, se muestran reacios o impotentes para efectuar un efectivo sistema de investigación y sanción disciplinaria de la conducta funcional o la corrupción. Los casos de Ecuador, Bolivia, Perú, de alguna forma Colombia y, en menor medida, Chile, confirman esta afirmación.

Pareciera pues que si hubiera que “preferir” u optar por algún modelo, el sistema de control disciplinario y sanción a cargo de un órgano autónomo al aparato judicial resultaría el

más adecuado. Ello, claro está, siempre que la composición de dicho órgano no esté determinada por la presencia de miembros designados mayoritariamente por los órganos políticos o judiciales. En tal sentido, la composición pluralista del Consejo Nacional de la Magistratura peruano, integrado por miembros designados por la Corte Suprema, el Ministerio Público, las universidades públicas y privadas, los colegios de abogados y los restantes colegios profesionales; muestra una interesante experiencia que excluye a los órganos políticos, limita la presencia de los órganos judiciales y garantiza la participación de la comunidad jurídica y la sociedad civil.

Finalmente, cabe referir que existe amplia discusión acerca de cuál es el grado de sanciones que pueden ser aplicadas por los órganos disciplinarios y la calidad que tendrá dicha decisión, pudiendo apreciarse un tratamiento distinto en los países de la región. Mientras que en Ecuador, por ejemplo, la decisión del Consejo puede ser impugnada judicialmente por medio de una acción contencioso administrativa ante la Corte Suprema, en el Perú y en Colombia la sanción del Consejo Nacional de la Magistratura o Judicatura es definitiva y no puede ser cuestionada judicialmente, es decir, constituirían una suerte de “decisión jurisdiccional” con carácter de cosa juzgada.

En Bolivia, por el contrario, se subordina la posibilidad del Consejo de destituir magistrados al resultado de un proceso penal, en el que el magistrado haya sido declarado culpable por los cargos imputados. Ello conlleva cierta confusión acerca de la distinta naturaleza de la infracción y sanción disciplinaria (incluso la de destitución) con respecto al tipo de investigación y sanción aplicable a la comisión de un delito por el magistrado.

Anexos

ESTADÍSTICAS JUDICIALES

APROBACIÓN CIUDADANA DE LOS SISTEMAS JUDICIALES

BOLIVIA	44 %
CHILE	12% (4% opinó positivamente y 5.3% de modo ambivalente)
COLOMBIA	65%
ECUADOR	21%
PERÚ	21%
VENEZUELA	15,8%

Fuente:

Bolivia: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Memoria 1997- 1999 (encuesta Sep. 1999)

Chile: Opiniones y Experiencias de los Sectores Populares Urbanos en Torno a la Justicia, Corporación de Promoción Universitaria - 1997

Colombia: Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa. DATEC Ltda. Consultores Asesores, julio 1999

Venezuela: Diagnóstico sobre la percepción social de la justicia en el área metropolitana de Caracas, marzo - 1998 (Justicia y gobernabilidad: una reforma judicial en marcha)

Otros países: La Economía Política de la Reforma Judicial. New York. BID. Jarquín, Edmundo Carrillo Fernando, 1998. P 21.

DEFENSORES PÚBLICOS O DEFENSORES DE OFICIO EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN ANDINA

BOLIVIA	69
CHILE	144
COLOMBIA	1094
ECUADOR	55
PERÚ	253
VENEZUELA	159 (defensores públicos de presos)

Fuentes:

Bolivia: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Programa de Defensa Pública - Memoria 1997- 1999

Chile : Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana - 1995
 Colombia: Dirección Nacional de Defensa Pública de la Defensoría del Pueblo - 2000
 Ecuador: Dirección Nacional de Recursos Humanos - Corte Suprema de Justicia - 1999
 Perú: Ministerio de Justicia - 2000
 Venezuela : División de Estadísticas del Consejo de la Judicatura - 1998

NÚMERO DE INTERNOS / SITUACIÓN JURÍDICA

PAÍS	SENTENCIADOS	SIN SENTENCIA	TOTAL
BOLIVIA	2,948	5,967	8,915
CHILE	13,128	12,032	25,160
COLOMBIA	28,206	18,724	46,930
ECUADOR	3,094	6,412	9,506
PERÚ	12,613	15,222	27,835
VENEZUELA	7,903	6,405	14,308

Fuentes:
 Bolivia: Dirección General del Régimen Penitenciario - diciembre de 1999.
 Chile: Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile - marzo del 2000.
 Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho, Despacho del Ministerio - julio del 2000.
 Ecuador: Conferencia Regional sobre la Situación Carcelaria en la Región Andina - INREDH, enero del 2000.
 Perú: Informe Defensorial N° 29 «Derechos Humanos y Sistema Penitenciario: Supervisión de Derechos Humanos y Personas Privadas de Libertad 1998-2000». Información a junio del 2000.
 Venezuela: Dirección de Prisiones Ministerio de Justicia, agosto 2000.

HACINAMIENTO CARCELARIO

PAÍS	INTERNOS	CÁRCELES	INTERNOS POR CÁRCEL
BOLIVIA	8,915	18	495
CHILE	25,160	145	174
COLOMBIA	46,930	168	279
ECUADOR	9,506	33	288
PERÚ	27,835	82	339
VENEZUELA	14,308	33	433

Fuentes:
 Bolivia: Dirección General del Régimen Penitenciario, diciembre de 1999.
 Chile: Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile, marzo del 2000.
 Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho, despacho del Ministro, julio del 2000.
 Ecuador: Conferencia Regional sobre la Situación Carcelaria en la Región Andina - INREDH, enero del 2000.
 Perú: Instituto Nacional Penitenciario, Ministerio de Justicia, junio del 2000
 Venezuela: Dirección de Prisiones, Ministerio de Justicia, agosto del 2000

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE CADA SISTEMA JUDICIAL

PAÍS	CIRCUNSCRIPCIONES	SUPERFICIE EN KM2	INDICADOR SUPERFICIE EN KM2 POR CADA CIRCUNSCRIPCIÓN
BOLIVIA	9	1,098,581	122,065
CHILE	17	779,220	45,836
COLOMBIA	33	1,141,748	34,598
ECUADOR	21	275,830	13,135
PERÚ	25	1,285,215	51,409
VENEZUELA	20	916,700	45,835

Fuentes:
 Bolivia: Apertura del Año Judicial 1999
 Chile: Proyecto de Presupuesto Año 2000 del Poder Judicial - 1999
 Colombia: Mapa Judicial de Colombia - Consejo Superior de la Judicatura, Indicadores Judiciales - 1999
 Ecuador: Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia - 1999
 Perú: La Reforma en Cifras, Comisión Ejecutiva del Poder Judicial - 1999
 Venezuela: Consejo de la Judicatura - 1999

DEPENDENCIAS JURISDICCIONALES

BOLIVIA	548
CHILE	611
COLOMBIA	3,266
ECUADOR	596
PERÚ	1,120
VENEZUELA	1,270

Fuentes:

Bolivia: *Compendio Estadístico - 1999*

Chile: *Corporación Administrativa del Poder Judicial - 1999*

Colombia: *Consejo Superior de la Judicatura, Indicadores Judiciales -1999*

Ecuador: *Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia - 1998.*

Perú: *Estadísticas de la Función Jurisdiccional. Gerencia del Poder Judicial - 1998*

Venezuela: *Consejo de la Judicatura. Dirección de Informática - 1997*

NÚMERO DE MAGISTRADOS A NIVEL NACIONAL

BOLIVIA	658
CHILE	490
COLOMBIA	3,704
ECUADOR	851
PERÚ	1,642
VENEZUELA	1,130

Fuentes:

Bolivia: *Plan Preliminar de Implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal. Diagnóstico. 1998*

Chile: *Corporación Administrativa del Poder Judicial, Unidad de Estudios y Planificación - 1997*

Colombia: *Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso 1997/1998*

Ecuador: *Dirección Nacional de Recursos Humanos de la Corte Suprema - 1999*

Perú: *Comisión Ejecutiva del Poder Judicial - Oficina de Supervisión de Personal de la Gerencia General, Sep. 1999*

PPRESUPUESTO DEL SISTEMA JUDICIAL MONTOS ASIGNADOS (EN US\$ DÓLARES AMERICANOS)

Bolivia	64,166,666
Chile	155,339,806
Colombia	347,631,979
Ecuador	20,949,272
Perú	132,319,506
Venezuela	653,059,868

Fuentes:

Bolivia: *Tesoro General de la Nación 2000.*

Chile: *Discurso inaugural del año judicial 2000.*

Colombia: *Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección Nacional de Presupuesto-Sección Justicia.*

Ecuador: *Ley General de Presupuesto para el año 2000.*

Perú: *Ley General de Presupuesto para el año 2000.*

Venezuela: *Ley de Presupuesto General de la República para el año 2000*

PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO DESTINADO AL SECTOR JUSTICIA

BOLIVIA	3,00 %
CHILE	0,83%
COLOMBIA	4,62%
ECUADOR	0,74%
PERÚ	1,43 %
VENEZUELA	2,39%

Fuente:

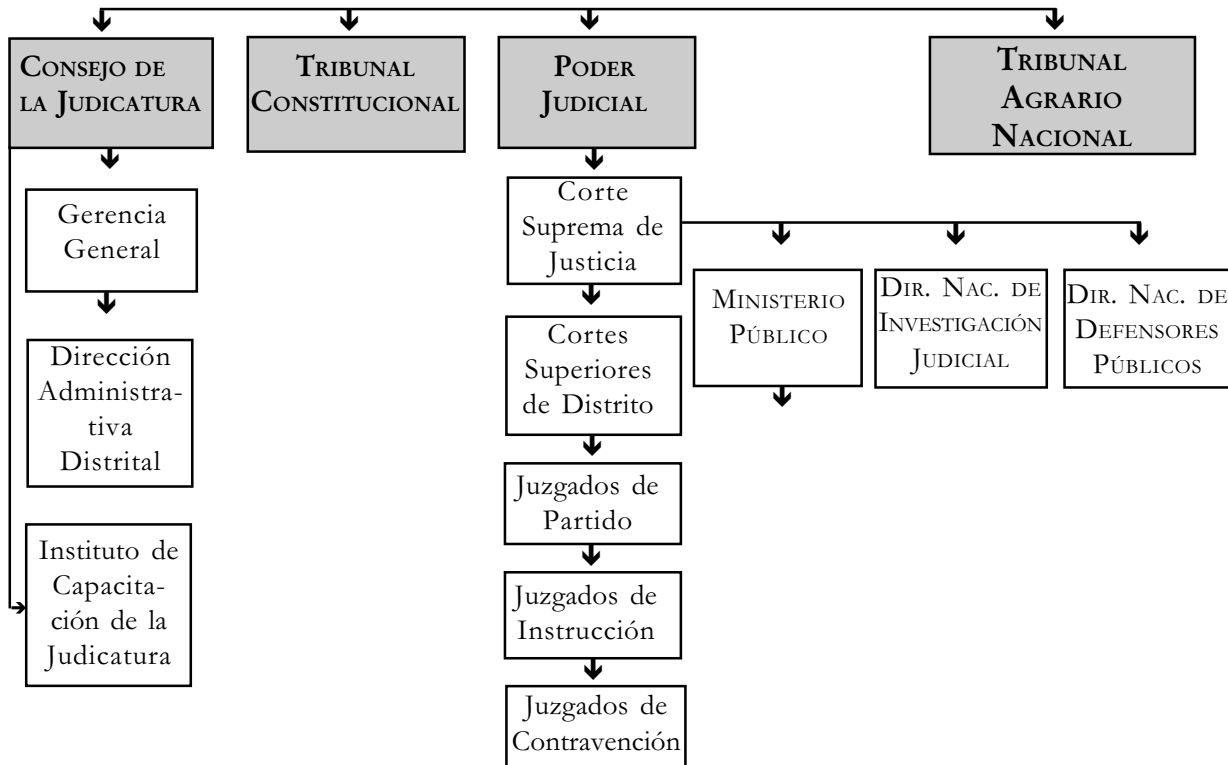
Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador: *Informes de investigación del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales - Julio de 1999*

Perú: *Ley de Presupuesto 2000.*

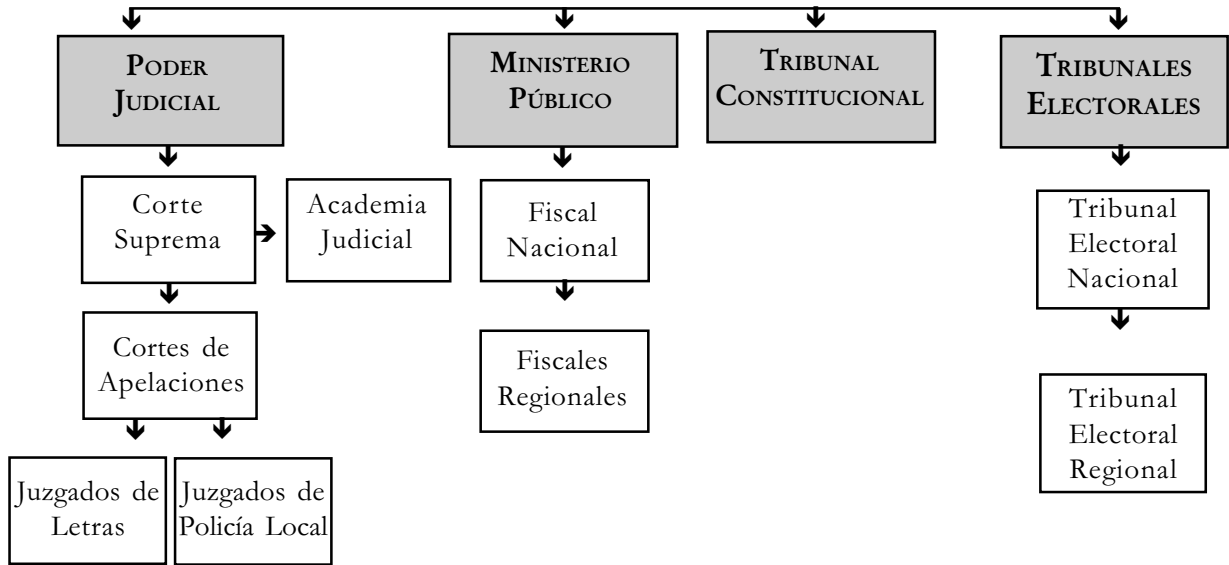
Venezuela: *Ley de Presupuesto General de la República para el año 2000*

BOLIVIA

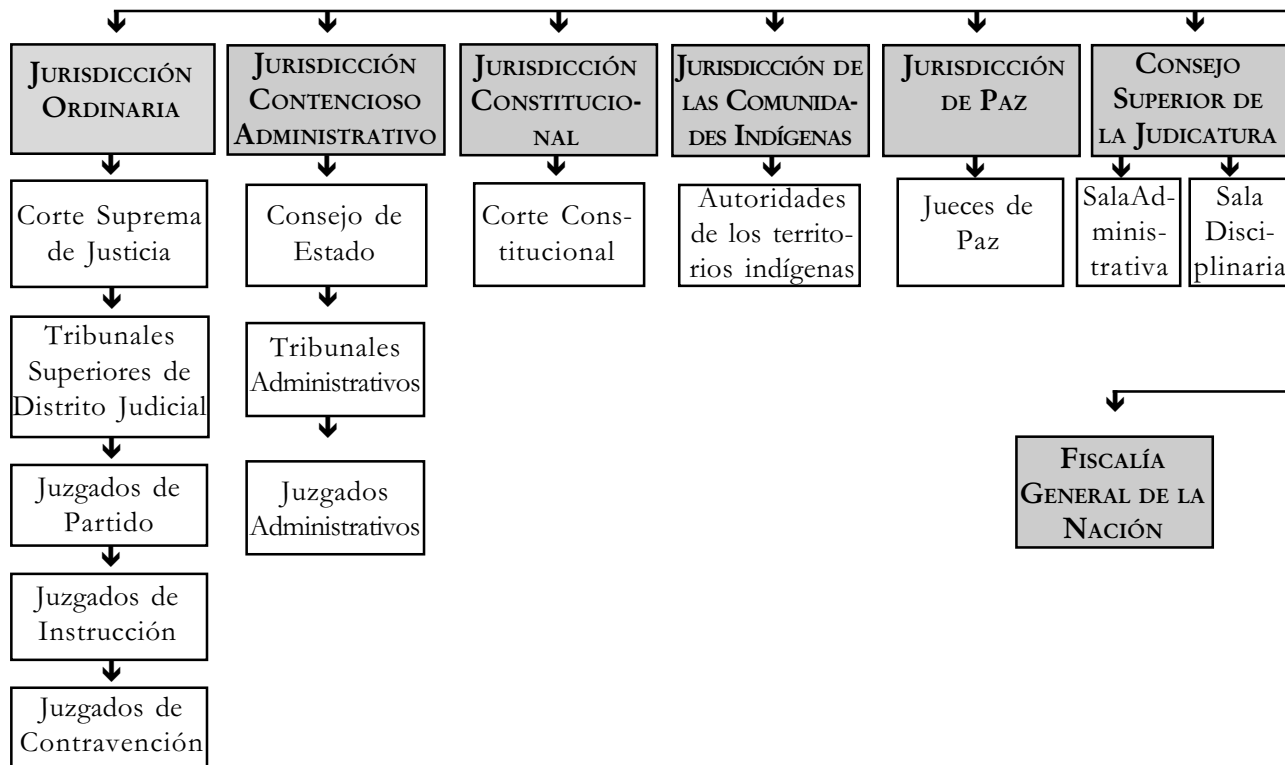
318



CHILE



COLOMBIA

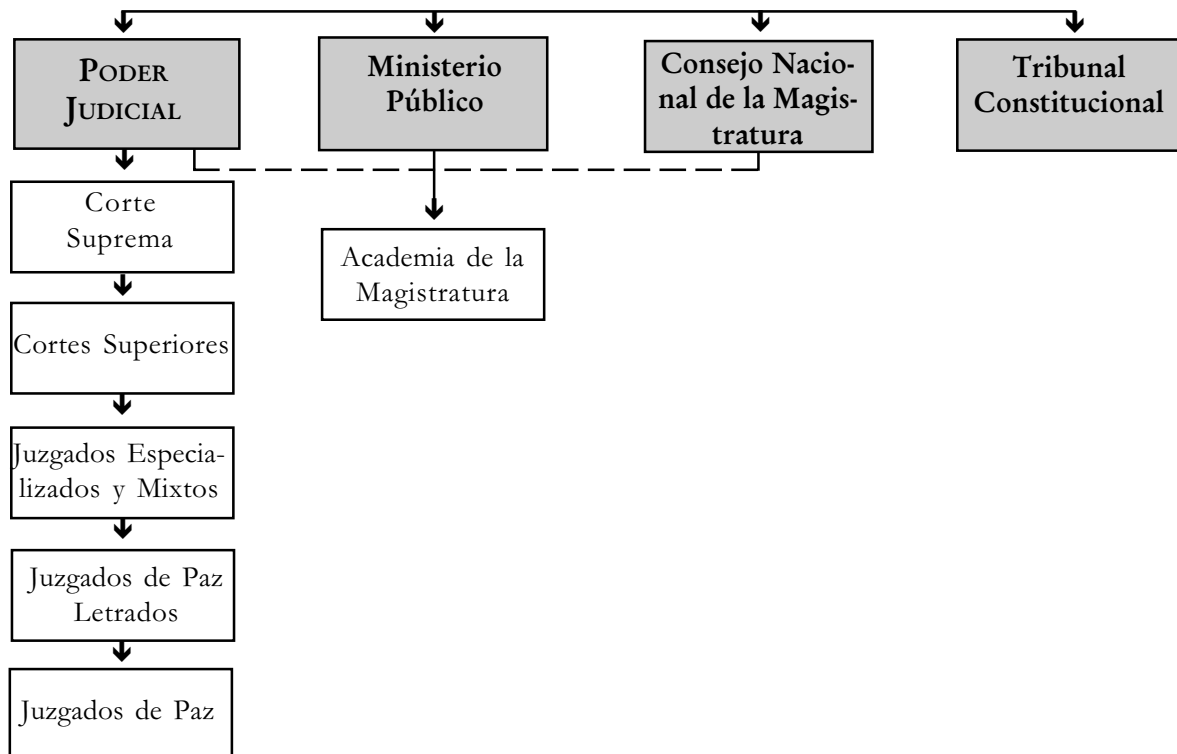


ECUADOR

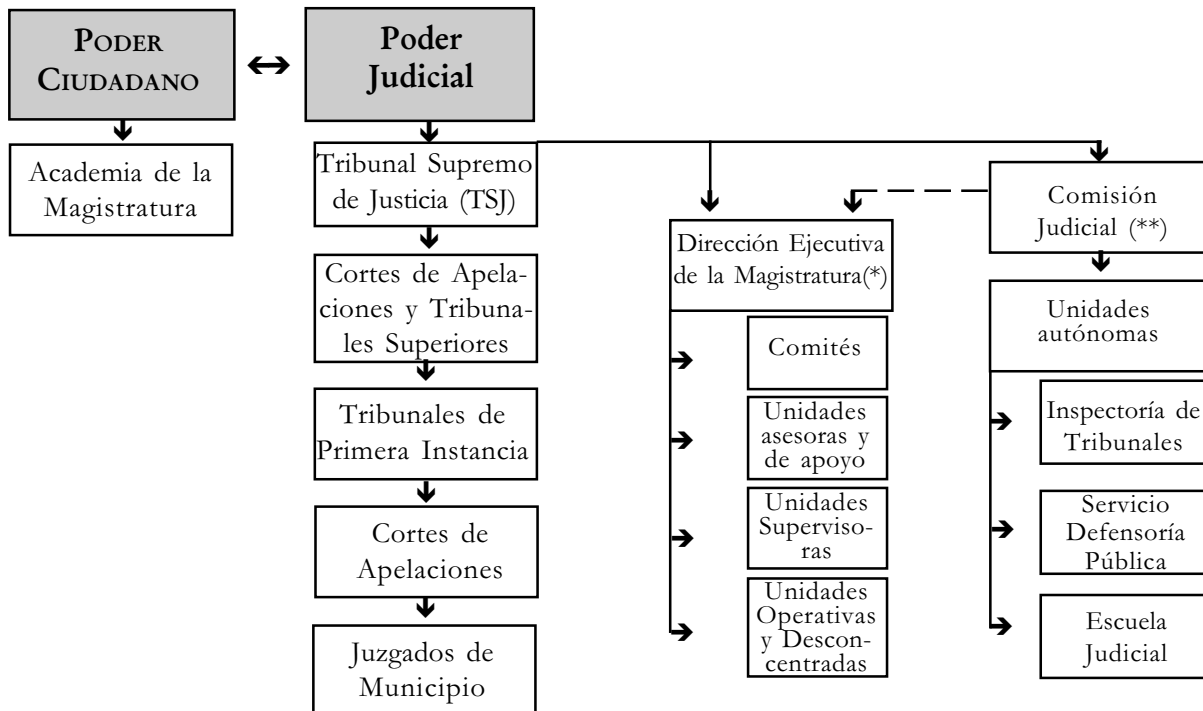


* No existe una escuela de jueces. La capacitación está a cargo de la Unidad de Capacitación de la Corte Suprema.

PERÚ



VENEZUELA



* Órgano auxiliar del TSJ, creado para ejercer por delegación la dirección, gobierno y administración del Poder Judicial

**Órgano del TSJ, creado para ejercer por delegación el control y supervisión de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura