

INDEPENDENCIA VERSUS CONTROL DEL PODER JUDICIAL*

JUAN ENRIQUE VARGAS VIANCOS**

RESUMEN

El texto sostiene que el traspaso de competencias -poder- a los Poderes Judiciales sin velar por ese debido balance entraña el riesgo de crear sistemas judiciales cerrados y autorreferentes, recayendo las nuevas facultades más en el sistema que en los jueces indudablemente considerados y traspasándose escasamente los beneficios a las personas que acuden por justicia. Se propone que el traspaso de facultades o el proceso de dotar de mayor independencia a los sistemas judiciales vaya de la mano de medidas que permitan mayor apertura del sistema judicial al escrutinio público. En lo concreto se proponen políticas para descentralizar y “aplanar” la organización judicial, para definir mejor sus funciones y hacer más público su actuar. Finalmente, se sostiene la conveniencia de que las políticas en el sector sigan estando en manos de quienes detentan directamente la soberanía popular, sin perjuicio de los espacios de participación que le deben caber en su diseño y ejecución a los miembros del sistema judicial.

I. Introducción

Lograr mayor independencia judicial es una de las motivaciones fundamentales tras el intenso proceso de reformas que, casi sin excepción, los diversos sistemas judiciales de la región vienen experimentando en los últimos años. Existe ya una extendida conciencia de que la independencia judicial no sólo es fundamental para una vigencia real del Estado de Derecho, sino también para el desarrollo económico y social de los pueblos.

Se ha tratado de un proceso deliberado de cambio, las más de las veces impulsado desde fuera del mismo sistema judicial, en el cual se ha puesto especialmente el acento en evitar interferencias de tipo político en las decisiones del sistema judicial. Para ello, las estrategias institucionales han privilegiado el traspaso de competencias desde instancias ejecutivas o legislativas, a las judiciales, ya sea en materias presupuestarias y administrativas o en las designaciones, por sólo citar los ejemplos más característicos.

A la par que este proceso ha consolidado a los sistemas judiciales como actores relevantes dentro de las institucionalidades nacionales, ahí donde estos cambios se han realmente producido han surgido aprehensiones respecto a las consecuencias indeseadas que ellos generan.

* Artículo Presentado para su discusión en la Conferencia Internacional de Expertos sobre Transición y Consolidación Democráticas, organizada por la Gorbachev Foundation for North America y la Fundación para las Relaciones Internacionales y del Diálogo Exterior (FRIDE). Madrid, España, 19 y 20 de octubre de 2.001

** Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Abogado y Master en Gestión y Políticas Públicas. juan.vargas@cejamericas.org

Veamos cuáles son:

1. El tipo de competencias que se han traspasado han fortalecido el carácter extremadamente jerárquico que muchos sistemas judiciales tienen (sobre todo los derivados del modelo europeo continental). En varios países competencias en materias de carrera funcionaria y de gestión del Poder Judicial que alguna vez estuvieron fuera del sistema judicial, al momento de entregárseles a éstos quedaron concentradas fundamentalmente al nivel de las Cortes Supremas de justicia.

En esos países se ha entendido que la independencia que debe conseguirse es la de la institución Poder Judicial frente a los restantes poderes estatales. Sin embargo, la independencia del Poder Judicial no es necesariamente sinónimo de independencia de los jueces, siendo esto último lo realmente relevante. De hecho, la independencia no es un valor en sí mismo, sino una condición para la imparcialidad individual de cada juzgador, que es lo realmente importante.

Entonces, en esos mismos países, el cambio ha significado muchas veces sustituir presiones externas a los jueces para que fallen de una determinada manera, por presiones de los superiores de esos jueces.

Una primera pregunta surge aquí: ¿Cómo conseguir que la independencia recaiga realmente en los jueces y no sólo al sistema judicial como institución?

2. Mayor independencia y autonomía del sistema judicial ha limitado la capacidad de fiscalización y control público sobre el funcionamiento del sistema judicial. Los Poderes Judiciales han tendido a estructurarse como instituciones corporativas, con un fuerte contenido de autodefensa, que ven todo lo externo como una amenaza. Este tema es importante desde dos perspectivas:

- a. En cuanto a la eficiencia del sistema judicial. Existe una tendencia dentro de la función judicial a ver su tarea como la encarnación de fines o principios trascendentes y que, por lo tanto, deben estar ajenos a cualquier cálculo del tipo coste-beneficio. Se ignora así el costo de oportunidad que tienen los recursos públicos empleados en el sistema judicial en relación a otros usos alternativos también de bien público. Esto es particularmente importante en un sector generalmente desconocedor o refractario a los criterios modernos de gestión pública. Dados los altos costos que las reformas por lo general implican, existe en muchas partes la sensación que se han cambiado Poderes Judiciales ineficientes pero baratos, por Poderes Judiciales casi tan ineficientes, pero caros. Una de las razones que explica estos resultados es que no hubo una vinculación entre mayores recursos (destinados fundamentalmente a aumentos de remuneraciones) y exigencias correlativas de productividad.
- b. En cuanto a los valores sociales que debe encarnar la función judicial. La independencia judicial no debiera significar sustraer a los jueces de los debates políticos y morales de la sociedad moderna, particularmente agudos en países en transición. Tampoco debe significar aislarlos del mundo (de la política, la prensa y

los grupos de interés). Se trata de que el Poder Judicial sea un actor en ese debate (a él le corresponde precisamente interpretar y aplicar la constitución y las leyes que deben encarnar esos valores), interactuando con todos los interesados, por más poderosos que sean, pero sin ser cooptado por ninguno. Si se margina a los jueces, ello no va a significar que ellos carezcan de valores o criterios propios, sino que ellos van poder aplicar sus propios valores y criterios pero sin someterlos al escrutinio público, escondiéndolos probablemente a través de una supuesta aplicación aséptica de la ley. Como se decía, dotar en tales condiciones de amplios espacios de autonomía e independencia a los Poderes Judiciales, puede llevar a la generación de corporaciones cerradas y autorreferentes, que imponen a sus componentes una cierta cultura organizacional, muchas veces conservadora y autodefensiva.

Piénsese que algunos de los Poderes Judiciales más consolidados en el continente, no debieron sufrir muchos cambios para adaptarse a los regímenes dictatoriales de los 70 y 80. Les bastó a esos regímenes revestirse de una cierta validez formal para que sus acciones fueran aceptadas por los jueces sin mayores cuestionamientos. En buena medida ella se debió a que los tribunales fueron expresamente excluidos de los procesos políticos de democratización que vivieron con anterioridad esos mismos países. En general, los tribunales no se veían como una institución que formaba parte de un entramado democrático, sino como una repartición técnica que puede ejercer su función (resolver conflictos) prescindiendo del sistema político en que se desenvuelve.

La experiencia comparada indica que esta mayor participación en los temas públicos no lleva necesariamente al involucramiento de los jueces en la política partidista.

La segunda pregunta es entonces: ¿Cómo obtener que la independencia judicial beneficie a los justiciables y no personalmente a los jueces?

Para lograr respuestas satisfactorias a ambas preguntas la experiencia indica que deben combinarse las reformas tendientes a otorgar mayores espacios de autonomía e independencia judicial, con otros cambios que pueden evitar o, al menos, contrapesar sus eventuales efectos nocivos.

II. ¿Cómo conseguir que la independencia recaiga realmente en los jueces y no sólo en el sistema judicial como institución?

Para lograr que la independencia llegue a los jueces y no se quede exclusivamente en la institución o judicial o, si se quiere, en los términos que actualmente se utilizan: para garantizar tanto la independencia externa como interna de los jueces, se requiere diseñar arreglos institucionales que tiendan a aplanar la estructura judicial, evitando la subordinación tan extrema de los jueces de distintas instancias como hoy es tan común en muchos sistemas judiciales. Algunas ideas para ello son las siguientes:

- Se hace necesario descentralizar la organización judicial. Hoy en día es común en muchos países que los juzgados, sobretudo en las instancias inferiores, sean pequeñas unidades repartidas geográficamente. El carácter aislado de los tribunales y sus dimensiones pequeñas imponen actualmente estructuras de gestión centralizadas que son las que proveen de todo tipo de servicios a los tribunales: desde los aspectos más domésticos, hasta los más sustantivos. Sin embargo, iniciativas de reforma intentadas en los últimos años (en países como Chile, Costa Rica, Panamá o Perú), producto de las cuales se han creado tribunales más grandes, integrados por un conjunto de jueces que son servidos por una equipo común de empleados, han demostrado que es posible, aprovechando las economías de escala existentes, descentralizar muchas de las competencias en materia de gestión para colocarlas bajo la tuición directa de los propios jueces, dotándolos ciertamente de una organización adecuada al efecto.

Este tipo de organizaciones no sólo son más eficientes en términos de gestión (de hecho, ellas hacen posible traspasar las funciones de administración cotidiana desde los jueces a administradores profesionales), sino también incide en aspectos sustantivos. La experiencia indica que muchos de los instrumentos de control más férreos que poseen los superiores sobre los inferiores en los sistemas judiciales no vienen, como generalmente se piensa, producto de las facultades jurisdiccionales de éstos, sino precisamente por las atribuciones administrativas de que disponen y, muy especialmente, por las competencias en materia de asignación de recursos y sobre la carrera de los funcionarios (de hecho, la experiencia de los países antes mencionados indica que los cambios administrativos son mucho más difíciles de aceptar por los jueces que aquellos que afectan la parte sustantiva de sus funciones).

En todo caso, el proceso de descentralización igual debe conservar ciertas funciones a nivel superior que no es conveniente desperdigar entre los distintos tribunales. Nos referimos a la labor de fijar políticas o criterios generales de gestión, proveer los sistemas de información y manejar las inversiones judiciales (en muchos países de América Latina estas funciones han sido concentradas en los Consejos de la Magistratura).

- En lo que dice relación a la carrera judicial, es posible desvincular la jerarquía de los jueces con la instancia en la cual desempeñan sus labores. Tal como ya existe en algunos países (como en España), es factible que jueces de una jerarquía superior ocupen cargos en la primera instancia, si es esa la función que más les interesa desempeñar. Al dejar los jueces de ascender de la misma forma como sigue la tramitación de los expedientes, se logra desvincular el temor a disgustar al jerarca a través de las decisiones judiciales que se adopten.
- En el mismo sentido, pero ya en el nivel propiamente procesal, limitar la posibilidad de apelaciones a las sentencias judiciales es una forma de atemperar la verticalidad de la estructura judicial. Nos estamos refiriendo a las apelaciones tal como se entienden en los países de derecho continental, es decir, la posibilidad de que el superior revise tanto los hechos como el derecho. Reformas judiciales de la última

década, al crear juzgados orales colegiados o de jurados en materia penal, han llevado a que sus sentencias sean sólo susceptibles del recurso de casación (es lo que ha sucedido, por ejemplo, con la reciente reforma procesal penal en Chile), privando a los superiores de la facultad de rever todas las causas y la forma cómo han sido fijados los hechos en ellas (que, aunque nuevamente no se crea, es aquí donde se ve generalmente el poder y no en la facultad de fijar la correcta interpretación del derecho).

III. ¿Cómo obtener que la independencia judicial beneficie a los justiciables y no personalmente a los jueces?

Es posible idear arreglos institucionales complementarios que a la par de entregarles mayores atribuciones, autonomía y, en definitiva, independencia a los jueces, los haga más responsables y sujetos a control. Veremos a continuación algunos de estos:

- Una primera y natural medida es privar del manto de secreto que comúnmente rodea la función judicial. Para ello no sólo es esencial instalar la publicidad de los juicios y de todas las actuaciones judiciales (éste ha sido uno de los procesos de reformas más consistentes en América Latina, abarcando prácticamente a todos los países en el área penal, aunque solamente al Uruguay en forma consistente en la civil), sino también conseguir algo que es esencial para el control público de las decisiones judiciales: que ellas sean debidamente fundamentadas, de forma tal que el observador, comparta o no la decisión del juzgador, se halle en condiciones de seguir y reproducir el razonamiento que lo llevó a una determinada conclusión (en esto las reformas apuntadas no han sido tan exitosas). Otro factor que puede parecer de perogrullo pero que en muchos países es sólo una aspiración, es que las sentencias judiciales sean accesibles, que se publiquen o haya alguna forma de obtener una copia.
- Otra medida esencial es redefinir las funciones que deben asumir los jueces de forma tal que a ellos les competa exclusivamente la de juzgar. En muchos países todavía los jueces ejercen funciones del todo distintas, como la de fiscales que investigan los casos en países con sistemas inquisitivos. Una de las más efectivas vías de control judicial se da cuando hay dos partes ante los jueces, bregando por sus propios intereses y éste mantiene una posición imparcial frente a ellos y sólo le cabe tomar decisiones jurisdiccionales. Ello no se produce si el juez sustituye o subsidia en sus funciones a una de ellas. Este es la parte más compleja de las reformas procesales penales que un alto número de países de América Latina está llevando a cabo.
- En aquellos países con tradición de derecho civil, establecer una vinculación más estrecha entre los jueces y sus decisiones es también un imperativo para que sus prerrogativas vayan en beneficio de la gente. Al circunscribirse los alcances de las sentencias sólo al caso concreto en que se dictan, los jueces pierden el sentido general que tiene su función, que excede al conflicto concreto que la pone en

movimiento. La existencia misma de jueces con carácter de funcionarios públicos sólo se puede justificar en la medida en que sean capaces de generar información de carácter global, útil para todos los ciudadanos. Las sentencias, si son predecibles, benefician no sólo a las partes que están litigando, sino a toda la comunidad ya que por medio de ellas pueden saber con certeza el sentido y alcance de las normas jurídicas que las rigen, para así poder ajustar su conducta a ellas. La inexistencia de precedentes desvaloriza al rol judicial. Los jueces pasan a entender su función como referida exclusivamente a cada uno de los casos particulares de que conocen, haciendo abstracción de las consecuencias sociales que debieran tener sus fallos. Lo más significativo de ello, para los efectos de este trabajo, es que permite a los jueces cambiar sus sentencias de caso en caso -aunque éstos sean similares-, sin quedar ligados por lo anteriormente resuelto. Si a esto se une la común ausencia de fundamentos en las sentencias judiciales, tenemos que en los hechos los jueces pueden fallar los asuntos sin mayores restricciones según sea su parecer en cada caso concreto. Ello, obviamente, se transforma en fuente eventual de arbitrariedades, dificultándose el control. En países de derecho civil ya se han dado pasos en este sentido, al reconocérsele valor universal a ciertos tipos de sentencias que resuelven problemas muy estandarizados (como sucede en el Uruguay), o dirimen fallos contradictorios (como en el Ecuador), o resuelven asuntos de constitucionalidad (como en Colombia). Sin duda aún puede irse más lejos en esta materia.

- En el plano de la gestión también la mayor apertura es un eficiente mecanismo para lograr que las atribuciones judiciales –y en este caso, los recursos económicos- se destinen en beneficio de los justiciables. Sólo mencionaremos al respecto la necesidad de que existan sistemas de control de gestión que permitan apreciar la forma como el sistema en su globalidad y cada uno de los jueces en particular están ejerciendo sus funciones. Se hace necesario que ésta como toda la información estadística y presupuestaria de los sistemas judiciales esté abierta y disponible al escrutinio público. Todo el proceso de formulación y aprobación presupuestaria del Poder Judicial debe también ser abierto y dar cabida a una discusión sobre la forma cómo éste ejerce sus funciones y prioriza el uso de los recursos.
- Una de las circunstancias que hace especialmente complejo controlar la marcha de los sistemas judiciales es el carácter monopólico que estos presentan: ¿Cómo saber si realmente están haciendo bien o mal su trabajo?, ¿Con quién compararlos? Por ello puede resultar útil alentar otras formas distintas de tutela jurídica en aquellas áreas en que ello sea posible. Instalar mecanismos alternos de resolución de conflictos (como la mediación o el arbitraje), además de los beneficios directos que reportan en cuanto a la forma no confrontacional y más rápida con que pueden resolverse los casos, tiene la ventaja de establecer una cierta medida de comparación a la forma cómo los jueces desarrollan su trabajo: tanto en los aspectos sustantivos de éste, como en los más adjetivos, como por ejemplo, el trato que se les da a los usuarios. Pero incluso en las áreas en que no es posible el establecimiento de estos mecanismos sin que el Estado renuncie a funciones que le son propias (como en el área penal), es posible hacer una suerte de “bench marking” entre

juzgados de competencias similares si se cuenta con sistemas eficientes de control de gestión como los que anteriormente se señalaban.

- Finalmente, en cuanto a la carrera judicial, si bien los intentos por objetivizar las decisiones (a través, de exámenes, ponderación de antecedentes curriculares, etc.) es una buena vía para disminuir la discrecionalidad, no parece razonable pensar que ellas puedan llegar a convertirse en un ejercicio puramente matemático. En última instancia, la decisión de aceptar o no a un juez en un determinado cargo, sobretodo los de más responsabilidad, no puede limitarse a la apreciación de sus conocimientos y hoja de vida, sino también debe considerar elementos más subjetivos como son su criterio o sus valores. Colocar estas decisiones en la órbita de lo judicial no debiera sustraerlas nuevamente de un ejercicio de control ciudadano. Los candidatos deben ser conocidos, las personas deben poder opinar sobre ellos y participar en las audiencias donde éstos deben dar a conocer su parecer sobre cuestiones cruciales para el ejercicio de su función. La entrevista que normalmente se hace a puertas cerradas debiera ser abierta a la comunidad (Argentina ha dado pasos importantes en esta dirección, gracias a la activa participación de organizaciones de la sociedad civil y dela prensa durante el proceso de selección de candidatos).

La experiencia indica que en buena medida la existencia de Poderes Judiciales independientes pero responsables depende de la calidad de sus integrantes: que ellos sientan, por una parte, que el cargo que ocupan se debe a sus propios méritos; pero que perciban a la par que hay una sociedad observándolos y opinando sobre su conducta y decisiones.

IV. Consideraciones finales

Muchas veces se ha dotado a los Poderes Judiciales de mayores atribuciones y autonomía sin pedirle nada a cambio. Algunas veces ese traspaso de poder ha generado Poderes Judiciales más refractarios al control público. Para mantener un sistema adecuado de pesos y balances, tratándose un poder del Estado que no se sujeta, en la generalidad de los casos, periódicamente al veredicto ciudadano en las urnas, es indispensable que el traspaso de poder (no otra cosa es la mayor independencia), vaya acompañado con exigencias de mayor apertura y control ciudadano, de la forma como hemos descrito.

Ciertamente salta la duda sobre si es posible encontrar una ecuación adecuada entre libertad y responsabilidad a través de intervenciones deliberadas. Los países con sistemas judiciales consolidados, que responden más o menos satisfactoriamente a las preguntas que antes enunciarnos, los han obtenido luego de largos procesos de desarrollo institucional, donde los Poderes Judiciales han ido, poco a poco, “construyendo desde dentro” su poder e independencia. La independencia o el “poder” del Poder Judicial arrancan más de su legitimidad social que de la letra de una Constitución o de una Ley.

Pero independientemente de que estos son procesos largos y complejos y que no bastan los cambios legales para lograr los resultados buscados (generalmente es más

determinante la cultura legal vigente en un país o la cultura institucional asentada en los tribunales), no debe despreciarse las consecuencias que estos tienen en un sector por esencia “legalista” como el que nos ocupa.

En todo caso, no debe olvidarse que los instrumentos de políticas públicas son más y más complejos que las leyes. Qué estas deben obedecer a estrategias institucionales y políticas, dando lugar a espacios de negociación, de difusión y de implementación, en donde deben intervenir diversos actores y ser utilizados toda una gama de instrumentos distintos, ya sean presupuestarios, de gestión, de capacitación, etc.

Otro aspecto relevante es que jamás debe renunciarse a poder hacer políticas públicas sobre el Sistema Judicial, a través de los escenarios democráticos normales en que estas se desarrollan. En muchos casos, el traspaso de poder a los sistemas judiciales y la concesión de mayor independencia ha llevado a dejar entregado en manos de los propios jueces la decisión sobre todos o los más importantes aspectos relacionados con lo judicial, como si éstos fueran temas técnicos sobre los que sólo ellos tuviesen el interés y la capacidad de opinar. Insisto una vez más que no debe renunciarse al control ciudadano y a las decisiones soberanas del pueblo sobre el sistema judicial: las políticas públicas institucionales, en la medida que no estén dirigidas a alterar decisiones judiciales específicas, en nada lesionan la independencia judicial.