

ESFUERZOS PARA AUMENTAR LA INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA¹

Margaret Popkin

Estadounidense, Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal (Due Process of Law Foundation), con sede en Washington, DC.

Es autora del informe comparativo sobre independencia judicial en América Latina, preparado para un estudio global sobre el tema encargado por IFES/USAID.

mpopkin@dplf.org

ABSTRACT

Efforts to Enhance Judicial Independence and Impartiality in Latin America

This article summarizes some of the principal findings of the comparative study, “Efforts to Enhance Judicial Independence in Latin America: A Comparative Perspective,” which originally appeared in USAID’s Technical Publication, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (2001), and incorporates new information particularly regarding civil society initiatives to promote judicial transparency. It discusses reforms related to evaluations, promotions, discipline, ethics, judicial training, and budgets and salaries. Criminal justice reforms and the jurisprudence of the Inter-American system of human rights protection have contributed to strengthening judicial independence in some countries. Despite the wave of reforms, however, widespread doubts about the independence and impartiality of the judiciary persist in many countries in the region. In describing innovative civil society initiatives undertaken in Argentina, the Dominican Republic, Guatemala and Honduras to promote transparency in the judicial sector, particularly in judicial selection, the article discusses the key role civil society groups can play in promoting transparency and ensuring the adequate implementation of reforms.

En los últimos años, en gran parte de la región se han realizado reformas para fortalecer la independencia judicial. Durante el proceso de transición democrática en varios países que habían experimentado períodos de dictadura y brutal represión se tomó la decisión sin precedentes de examinar las fallas institucionales que habían permitido o aceptado graves violaciones a los derechos humanos. Así fue que, primero en Argentina, y posteriormente en Chile, El Salvador, Honduras, Haití y Guatemala, entidades oficiales encargadas de investigar las violaciones cometidas a los derechos humanos (conocidas frecuentemente como “Comisiones de la Verdad”), también evaluaron la responsabilidad de diversas instituciones del Estado, y encontraron que el Poder Judicial no había protegido a las víctimas de las detenciones arbitrarias, la tortura y las ejecuciones extra-judiciales.

¹ Este artículo es una versión reducida y, en algunos aspectos, actualizada del artículo “Iniciativas para Mejorar la Independencia Judicial en América Latina: Una Perspectiva Comparativa”, que está incluido en la publicación técnica de USAID, en colaboración con IFES, *Pautas para la promoción de la independencia y la imparcialidad judicial*. Esta publicación se encuentra disponible en www.usaid.gov/democracy/dgtpindx.html#pnacm007 y el artículo se puede ubicar en www.dplf.org, junto con los distintos informes nacionales.

La Comisión “Sábato” en Argentina concluyó que durante el período de desapariciones masivas forzadas cometidas por fuerzas del Estado, “la ruta judicial se convirtió en un recurso casi inoperativo”. Según la Comisión de la Verdad para El Salvador, el sistema judicial se convirtió “en factor coadyuvante de la tragedia que ha sufrido ese país.” En sus recomendaciones, esa Comisión incluyó varios pasos concretos para fortalecer la independencia judicial, que también había entrado como tema de discusión en las negociaciones para lograr la paz. La Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala concluyó que “los órganos de justicia se volvieron inoperantes en una de sus funciones fundamentales de protección al individuo frente al Estado y perdieron toda credibilidad como garantes de la legalidad vigente.” La Comisión atribuyó muchas de las fallas del organismo judicial a la falta de independencia judicial.

Los poderes judiciales de la región generalmente apoyaban a los militares y percibían que éstos tenían el papel de defender al país de la subversión y proteger la seguridad nacional. No mostraron el mismo interés en proteger a las personas de los crímenes de Estado ni en investigar los abusos estatales. La naturaleza altamente vertical y autoritaria de los poderes judiciales en América Latina ocasionó que los pocos jueces que intentaron ejercer su independencia e investigar los crímenes de Estado fueran rápidamente marginados. En varios países, los jueces que trataron de actuar en forma independiente fueron amenazados y, algunos, asesinados. Amplias leyes de amnistía buscaron reducir la independencia de los jueces al establecer que los crímenes cometidos por agentes estatales por móviles políticos o en la lucha contra la “subversión” quedaran fuera de la jurisdicción de los tribunales.

En años posteriores, se han implementado una variedad de reformas para modificar la fórmula para la selección de miembros de las Cortes Supremas y la de los jueces en todos los niveles; para incorporar la opinión de representantes de la sociedad civil en ciertos aspectos de la selección judicial (y, en algunos países, otros aspectos del funcionamiento judicial); establecer la permanencia en el cargo o la inamovilidad de los jueces (y poner fin al uso excesivo de jueces nombrados en forma provisional); establecer nuevos sistemas de evaluación judicial y, en algunos casos, de disciplina judicial, y dar comienzo a nuevos programas de capacitación. Han habido avances en ciertas áreas. A través de reformas constitucionales se han introducido nuevas fórmulas para la selección de jueces. Se logró aumentar el presupuesto del Poder Judicial; se incrementaron los salarios de los jueces y se aprobaron o reformaron leyes de la carrera judicial. En varios países se han conformado o reformado los Consejos de la Judicatura para desempeñar un papel en la selección judicial y, en algunos casos, en otros aspectos de la carrera judicial. También se ha buscado reforzar la ética judicial y aumentar la transparencia de las actuaciones del Poder Judicial. En ciertos aspectos, la implementación de los nuevos códigos procesales penales ha contribuido a fortalecer la independencia judicial. En varios países, las iniciativas de la sociedad civil han logrado aumentar la transparencia de la selección judicial y otros aspectos importantes del funcionamiento judicial.

Por medio de las iniciativas de reforma se lograron avances importantes, pero también se encontraron obstáculos y limitaciones. Además, en varios países de la región, los jueces

siguen percibiendo que aquellos que detentan el poder político y económico continúan ejerciendo o tratan de ejercer una influencia indebida en sus decisiones. Por otro lado, se está investigando a las Cortes Supremas de Argentina y Venezuela por decisiones aparentemente politizadas (y en contra de los intereses de los actuales gobiernos). En El Salvador, donde se han hecho muchas reformas para fortalecer la independencia judicial, “la mayoría de los jueces integrantes de la Corte Suprema de Justicia no sienten plena independencia frente al poder político...”² De la misma manera, los principales actores políticos y económicos esperan que las Cortes Supremas no adopten resoluciones contrarias a sus intereses.

En algunos países, incluso Guatemala y Colombia, los jueces siguen sufriendo amenazas y atentados que obviamente afectan su independencia. En muchos países de la región, los jueces no gozan de una estabilidad laboral, incluso en algunas naciones que supuestamente garantizan la inamovilidad en el cargo judicial. Aunque los salarios judiciales han mejorado notablemente, en algunos países siguen siendo demasiado bajos como para atraer a profesionales calificados. Es común encontrar que los salarios han mejorado considerablemente en la parte superior de la pirámide judicial pero siguen siendo bajos para los jueces de tribunales inferiores que realizan la mayor parte del trabajo del Poder Judicial. La educación legal requiere con urgencia de reformas y, en general, no ha seguido el mismo ritmo de cambio que las iniciativas de reforma. Muchas veces se han hecho reformas en forma aislada, sin tener en cuenta la necesidad de otras reformas adicionales para que éstas sean eficaces. La coordinación de los donantes y de las reformas sigue presentando problemas. La prensa tiene una escasa comprensión de la independencia judicial y muchas veces debilita al Poder Judicial, responsabilizándolo, por ejemplo, por la incapacidad del Estado de controlar el crimen.

En general, no se ha logrado poner fin a una cultura de corrupción y tampoco se ha logrado que el Poder Judicial sea capaz de enfrentar la impunidad. Sin embargo, hay que reconocer que en varios países de la región, políticos destacados y militares poderosos han tenido, finalmente, que enfrentar juicios.

Muchos sectores se han resistido a la reforma porque prefieren un Poder Judicial fácilmente controlable. Además, las propias Cortes Supremas se han resistido a democratizar el Poder Judicial y a reconocer la necesidad de permitir que cada juez tome decisiones respecto al caso que está en sus manos, únicamente sobre la base de su propia interpretación de la prueba y la ley aplicable. Aunque las Cortes Supremas reconocen que están sobrecargadas con tareas administrativas en detrimento de sus responsabilidades jurisdiccionales, se han resistido a las reformas que tendrían como consecuencia la renuncia a su poder administrativo, disciplinario o de realizar nombramientos para el resto del Poder Judicial.

² Francisco Díaz Rodríguez y Carlos Rafael Urquilla, Informe sobre independencia judicial en El Salvador, julio 2000, pág. 2, disponible en www.dplf.org

SELECCIÓN JUDICIAL

En varios países, los procedimientos de selección de magistrados de la Corte Suprema han mejorado significativamente. En lugar de la situación anterior -una selección por parte de la mayoría de la Legislatura o el Poder Ejecutivo para plazos cortos que virtualmente coincidían con los períodos presidenciales- se han logrado procesos de nombramiento más transparentes con el involucramiento de distintos sectores, ya sea a través de Consejos de la Judicatura u otros mecanismos. En muchos casos, los nombramientos para los magistrados de la Corte Suprema se hacen por períodos más largos y, a veces, son vitalicios.

Para efectuar estos cambios, muchos países han optado por establecer Consejos de la Judicatura (o Magistratura) u otras entidades encargadas del reclutamiento, selección y/o nombramiento de candidatos para la Corte Suprema, algunos o todos los tribunales inferiores o ambos. Se han creado estos Consejos con la idea de que contribuirán a la independencia y el profesionalismo judicial. Los Consejos de la Judicatura, en algunos países latinoamericanos, están totalmente subordinados a la Corte Suprema mientras que, en otros, son entidades parcial o totalmente independientes, con representación de otras ramas de gobierno y/o las comunidades académicas y legales.

En la práctica, muchas veces los Consejos de la Judicatura no han logrado cumplir las expectativas creadas. Algunos han reflejado la misma politización que debían ayudar a reducir o simplemente han creado una nueva burocracia que les impide ser eficientes tanto en procesos de selección judicial, como en otros aspectos. Sin embargo, los consejos sí han ayudado a diversificar la participación en la selección judicial y, en la mayoría de los casos, han incrementado las probabilidades de que se tomen en cuenta las calificaciones profesionales.³

El hecho de introducir un proceso de dos niveles -uno para seleccionar a los candidatos y otro para su nombramiento- ha ayudado a limitar (aunque no eliminar) el control partidario sobre los nombramientos y asegurar que se tomen en cuenta los méritos profesionales de los candidatos. Sin embargo, la mera división de responsabilidades no es suficiente garantía. La transparencia del proceso es clave. En algunos países, se han legislado disposiciones para asegurar la transparencia o la participación de distintos sectores. Además, muchos países ahora requieren la elección de los magistrados por una mayoría calificada (las dos terceras partes) de la Legislatura. Este requisito hace más difícil que un sólo partido controle la Corte Suprema, pero no necesariamente garantiza la selección de los candidatos más calificados. A veces parece que la consideración fundamental pasa por encontrar un candidato que sea aceptable para un espectro suficientemente amplio de partidos políticos.

³ Para una visión crítica de los Consejos de la Judicatura en América Latina, ver, Linn Hammergren, “*Do Judicial Councils further Judicial Reform? Lessons from Latin American*”, Carnegie Endowment for International Peace Working Papers, Rule of Law Series, N° 28, junio de 2002. Para mayor información sobre los consejos en los países incluidos en el estudio comparativo, ver M. Popkin, “Iniciativas para Mejorar la Independencia Judicial en América Latina: Una Perspectiva Comparativa”.

No todos los países han reformado sus procesos de selección. En Argentina, a pesar de las reformas realizadas en el sistema de selección de otros jueces, los magistrados de la Corte Suprema siguen siendo propuestos por el Poder Ejecutivo al Senado, que debe aprobar los nombramientos. Durante la presidencia de Carlos Menem, se incrementó el número de magistrados y se logró que la mayoría de los miembros de la Corte tuvieran fuertes lazos con el gobierno. Con la actual crisis de institucionalidad en Argentina y el rol de la Corte al rechazar las medidas económicas impuestas por el Ejecutivo, se dio inicio a un antejuicio de todos los magistrados de la Corte.

Una de las garantías más importantes de la transparencia del proceso de selección deviene de las demandas y la vigilancia de la sociedad civil. En Guatemala, la creación de una Comisión de Postulación de distintos sectores no había logrado superar la politización de la selección para magistrados de la Corte Suprema, que se hacía sin una consideración adecuada de méritos profesionales. Entonces, una coalición de organizaciones de la sociedad civil comenzó una campaña para insistir en la transparencia del proceso de selección, con reuniones públicas, propuestas de criterios, etc. El “Movimiento Pro Justicia” ha logrado abrir un debate inédito sobre los perfiles de candidatos para el sistema de justicia y la necesidad de conocer sus antecedentes. El Movimiento ha organizado foros públicos donde se debate el perfil que deben tener los aspirantes para distintas posiciones y los procedimientos para una selección transparente; y otros foros en los cuales los candidatos finalistas pueden presentar sus ideas.⁴

En República Dominicana, se garantizó la transparencia de un proceso de selección por parte de un Consejo de la Judicatura con una composición altamente política (encabezado por el presidente de la República) por medio de una amplia campaña ciudadana que exigía la transparencia. En 1997, en el primer proceso de selección acorde a las reformas constitucionales de 1994, se logró que el Consejo llevara a cabo las audiencias de evaluación de los candidatos y la selección final en audiencias televisadas en el ámbito nacional.⁵ En Honduras, un país caracterizado por un Poder Judicial completamente politizado, el último proceso de selección que resultó en el nombramiento de una nueva Corte Suprema a principios de 2002, se llevó a cabo en el marco de una reforma constitucional que incorporó a organizaciones de la sociedad civil (por medio de una junta nominadora de base amplia) en el proceso de selección. El proceso se llevó a cabo con una transparencia sin precedentes y llevó a la elección de una Corte pluralista que goza de amplia credibilidad.⁶

En Panamá, donde el Ejecutivo todavía tiene la responsabilidad del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema, la Alianza Ciudadana Pro Justicia ha insistido en la

⁴ Para más información sobre la experiencia del Movimiento Pro Justicia, consultar el artículo de Carmen Aída Ibarra, “Movimiento Pro Justicia: Ejercicios Ciudadanos Contra la Impunidad y la Falta de Transparencia en la Administración de Justicia en Guatemala” en la próxima publicación de la Fundación para el Debido Proceso Legal, *Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia Judicial*.

⁵ Eduardo Jorge Prats, Francisco Álvarez Váldez, y Félix Olivares, Informe sobre independencia judicial en República Dominicana (julio 2000), disponible en www.dplf.org.

⁶ José León Aguilar, “Claves de la experiencia ciudadana en la reforma del sistema de justicia”; artículo incluido en la próxima publicación de la Fundación para el Debido Proceso Legal, *Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia Judicial*.

importancia de la independencia judicial, frente a la elección en 2001 de dos candidatos por razones políticas o de “amiguismo” y no por sus méritos profesionales. Sin embargo, los políticos panameños todavía no se han mostrado abiertos a una discusión con organizaciones de la sociedad civil sobre los criterios de selección.⁷

Cambiar las fórmulas para la selección de la Corte Suprema suele ser una de las reformas prioritarias, en gran parte por el rol que juega la Corte Suprema como órgano de gobierno del Poder Judicial en muchos países de América Latina. Si la Corte Suprema, además de sus responsabilidades jurisdiccionales, tiene responsabilidad para el nombramiento de los otros jueces, su supervisión, su disciplina, etc., obviamente su composición resulta sumamente importante y, sobre todo, puede ser un obstáculo total a cualquier esfuerzo de reforma. Sin embargo, los avances en la selección judicial se han visto limitados por la atención menor que se ha dedicado a otras áreas de igual importancia. Hay que reconocer que es un paso imprescindible, pero no es suficiente para asegurar la independencia, y mucho menos la eficacia judicial.

A veces se sugiere que el proceso de selección de la Corte Suprema no debería ser político. Sin embargo, se debe reconocer que las Cortes Supremas por su naturaleza son políticas y, por lo tanto, no es factible ni necesariamente deseable implementar un proceso de selección completamente objetivo, basado únicamente en méritos. Es importante que los criterios políticos y profesionales sean discutidos abierta y públicamente y que haya una clara responsabilidad política para el nombramiento. Además del modelo particular escogido por un país, lo importante es que los métodos de selección sean transparentes y basados en criterios objetivos y que brinden la oportunidad a los profesionales del derecho -y la sociedad civil en general- de formular comentarios.

Otro enfoque importante para la independencia judicial ha sido asegurar la inamovilidad de los jueces. Sin embargo, tal como lo señala Ernesto de la Jara en el caso peruano, sería contraproducente introducir la inamovilidad antes de establecer un proceso de selección adecuado.⁸ Desde un enfoque más general, resulta necesario insistir en la rendición de cuentas judicial al mismo tiempo que se busca fortalecer la independencia. Un punto fundamental, pero no siempre obvio, es que la independencia judicial no debe implicar la no rendición de cuentas por parte de la institución judicial y los jueces individuales.

Tradicionalmente, los nombramientos de jueces de tribunales inferiores en América Latina han sido esencialmente políticos tanto por parte del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o la Corte Suprema. Muchas veces los períodos de los jueces coincidían con los períodos presidenciales. Algunas reformas llevaron a arreglos informales que dividían los cargos de jueces entre los partidos políticos u otorgaban una cantidad de nombramientos a ciertos funcionarios. En casi todos los países de la región se han hecho esfuerzos para fortalecer la carrera judicial al introducir concursos de mérito y de oposición para entrar

⁷ Presentación de Marco Austin de la Alianza Ciudadana Pro Justicia en la conferencia: “Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia Judicial”, realizada en Lima, Perú, el 18-19 de abril de 2002.

⁸ Ernesto de la Jara, Informe sobre Independencia Judicial en el Perú, nov. 2001, disponible en www.dplf.org.

en la judicatura. En muchos casos, el ingreso a la carrera judicial se produce inmediatamente después de terminar la carrera universitaria. Luego, los jueces deben ascender paso por paso, sobre la base de la antigüedad y las relaciones con sus superiores. La desventaja obvia de este modelo es que al desarrollar una identidad corporativa, se genera una visión cerrada y se limita la independencia de los jueces de tribunales inferiores, cuyas oportunidades de ascenso dependen de sus jefes. De hecho, el problema del control jerárquico del Poder Judicial sigue limitando la independencia de los jueces en muchos países de la región. Jueces que se consideran en deuda con sus superiores dentro de la jerarquía judicial, y muchas veces hasta les temen, no están bien situados para actuar en forma independiente. Las iniciativas emprendidas en la región para alejarse de la selección judicial que dependía de los contactos políticos y personales sigue siendo un proceso no concluido.

En algunos países se han introducido programas para la capacitación de candidatos a la judicatura y procedimientos de selección más transparentes. Una reforma llevada a cabo en Chile en 1994 creó un sistema sofisticado para la selección de jueces. Los candidatos son evaluados en forma competitiva sobre la base de sus antecedentes, pruebas de sus conocimientos y capacidades, además de exámenes psicológicos. Los que quedan seleccionados después de las entrevistas participan de un curso de capacitación de seis meses de duración realizado en la nueva Academia Judicial; este curso está conformado por seminarios y asignaciones temporales en los tribunales. Los estudiantes reciben becas para participar en el programa. En la selección de nuevos jueces por parte del Ministerio de Justicia, se da preferencia a las personas que terminaron el curso. Si los estudiantes deciden no postularse para un puesto como juez, están obligados a reembolsar el valor de su beca. Este programa ha tenido resultados muy positivos, y los mismos graduados se sienten más independientes, “puesto que entienden que su nominación se ha debido a méritos propios, dentro de un proceso competitivo, y no a amistades o padrinzos.”⁹

En El Salvador, en 2001, se inició un programa de capacitación de dos años (Programa de Formación Inicial) para personas que buscan entrar en la carrera judicial. Se seleccionan a los candidatos en forma similar y ellos reciben una beca durante el período de capacitación. Un programa tan largo seguramente mejorará la calidad de los candidatos para jueces, pero es difícil imaginar que sea sostenible. La creación de un programa de esta índole refleja también las deficiencias de la educación legal.

En algunos países, como Argentina, el establecimiento de nuevos procedimientos más transparentes para el reclutamiento y selección de jueces por parte de un Consejo de la Magistratura no ha logrado ser eficiente. En Argentina y Bolivia, existían un número elevado de vacantes, mientras que el nuevo sistema no fue capaz de actuar con suficiente eficiencia. En otros países, sistemas supuestamente objetivos de selección se prestan a selecciones arbitrarias.¹⁰

⁹ Juan Enrique Vargas y Mauricio Duce, Informe sobre independencia judicial en Chile (2000), pág. 8, disponible en www.dplf.org

¹⁰ Ver, M. Popkin, “Iniciativas para mejorar la Independencia Judicial en América Latina”, pág. 18.

En varios países se ha utilizado la práctica de nombrar un alto porcentaje de jueces en forma provisional o interina, evitando así los requisitos establecidos por ley. Durante el régimen de Alberto Fujimori en Perú, el porcentaje de jueces provisionales llegó al 80%.¹¹ Aún en Costa Rica, en el año 1999, se reportó que más del 50% de los jueces fueron nombrados en forma interina.¹² En el año 2001, se superó esta práctica y, en la actualidad, la Corte Suprema de Costa Rica hace su selección entre los tres candidatos con los mejores promedios.

Los procesos de reforma han buscado fortalecer la permanencia en el cargo. En Guatemala, sin embargo, todos los jueces son nombrados por períodos de cinco años (el período presidencial) y, en algunos casos, pueden ser prorrogados. Varios países requieren ratificaciones en el cargo. En el caso de Perú, en la práctica estas se prestan a decisiones arbitrarias por parte del Consejo de la Magistratura, que no son motivadas ni revisables.

Existe un amplio consenso de que se deben dejar de utilizar los nombramientos por períodos cortos que coinciden con las elecciones presidenciales y del Congreso. Si los procedimientos de selección y evaluación han mejorado, la permanencia en el cargo puede ser apropiada. En cualquier caso, los períodos de nombramientos más prolongados durante los cuales los jueces gozan de seguridad laboral, protección contra la no ratificación por razones arbitrarias, y protecciones contra traslados sin su consentimiento, son elementos clave para mejorar la independencia judicial.

Resulta claro que los sistemas de selección supuestamente objetivos y basados en el mérito pueden estar sujetos a la manipulación. Tampoco es fácil establecer la manera adecuada para medir calificaciones como integridad, dedicación, disposición para trabajar. Siempre existen oportunidades para ejercer influencias en el proceso de nombramiento. Con un nuevo sistema que establece que personas distintas de los encargados de los nombramientos escogen a los candidatos, la consecuencia puede ser que las personas interesadas en obtener una plaza de juez busquen ser favorecidas por el ente que selecciona y declaren su lealtad a los responsables de elaborar las listas y a los responsables del nombramiento. Al mejorar la estabilidad laboral podría disminuir la tendencia de los jueces de creer que tienen que seguir leales a las personas que los seleccionaron, en detrimento de su independencia e imparcialidad.

Un proceso transparente, en el cual los sectores interesados tienen la oportunidad de examinar y comentar sobre las calificaciones de los candidatos, debería aumentar las probabilidades de la consideración de las calificaciones profesionales. Los programas de capacitación iniciales (antes de entrar en la carrera) pueden ser herramientas útiles, aunque pueden resultar muy costosos y poco sostenibles. Es importante tener en cuenta que los métodos de selección judicial mejorados en teoría, no siempre funcionan de manera óptima en la práctica. Dependen en gran medida de la disposición de la entidad

¹¹Ver Ernesto de la Jara, Informe sobre Independencia Judicial en el Perú.

¹² Francisco Javier Dall'Anese Ruiz, "Resumen sobre la Independencia Judicial Centroamericana", en Patricia Frances Baima, ed., *Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficiencia de la Administración de Justicia en Centroamérica*, (San José, Costa Rica, 2000), pág. 27.

que efectúa los nombramientos de renunciar a las consideraciones meramente políticas y al favoritismo. A pesar de los avances en los sistemas de nombramiento, en general no han mejorado tanto como se esperaba al implementar las reformas. Por eso, sería importante monitorear los resultados, tener sistemas transparentes, enfatizar la necesidad de reformas adicionales, y compartir experiencias en el nivel regional.

ASCENSOS, EVALUACIONES, DISCIPLINA, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Muchos de los mismos problemas que afectan a los procesos de nombramiento de los jueces, afectan igualmente a los ascensos. En general, las decisiones sobre ascensos han sido vistas como arbitrarias o politizadas, sin tener suficientemente en cuenta cuestiones de mérito y antigüedad. Una deficiencia común ha sido la falta de aviso previo a los jueces en funciones de oportunidades para el ascenso. Algunos países, incluso Guatemala y República Dominicana, han introducido reglamentos para notificar a los jueces nombrados cuando existen plazas vacantes.

Las evaluaciones judiciales que deben ser consideradas para ascensos resultan ser otro tema complicado. Existe un debate acerca de cuál institución debe realizar las evaluaciones y sobre qué aspectos. En general, los sistemas de evaluación judicial enfocan aspectos cuantitativos. Se han hecho intentos de reformar los sistemas de evaluación, por ejemplo, asignando esta tarea a los superiores inmediatos de los jueces como la persona más familiarizada con las acciones del juez (Chile) o a un Consejo de la Judicatura independiente (El Salvador), en vez de la Corte Suprema. Se han especificado los criterios para evaluaciones. En Chile, se toman en cuenta los puntos de vista de las personas que utilizan el sistema. Además, se informa a los jueces sobre sus diferentes puntuaciones, sobre qué bases, y los aspectos que deben mejorar según el criterio de los evaluadores. Las reformas chilenas incluyen un nuevo derecho para apelar las conclusiones de los evaluadores y se estableció un vínculo directo entre evaluaciones y ascensos. A pesar de todas estas reformas bien intencionadas, el sistema de evaluación no genera confianza. Para algunos, el sistema de evaluación sigue siendo arbitrario. Otros opinan que cualquier sistema de evaluación necesariamente afecta la independencia judicial al premiar a los que se identifican con la cultura de la organización judicial y evaluar mal a los que no están en la misma línea.¹³

Los sistemas de disciplina para jueces se han caracterizado por ser ineficaces, abusivos, o ambos. En general, la disciplina judicial no es manejada por la institución que hace las evaluaciones periódicas. Muchas veces los mecanismos disciplinarios violan los derechos de los jueces al debido proceso o interfieren con su independencia. Se han utilizado los sistemas disciplinarios con fines políticos o para castigar a jueces independientes que emiten decisiones distintas de los puntos de vista de sus superiores en la jerarquía judicial. En Bolivia, el Consejo de la Judicatura independiente ha sido criticado por no distinguir adecuadamente entre las medidas disciplinarias y los procesos penales.¹⁴ En

¹³ Vargas y Duce, Informe sobre independencia judicial en Chile, pág. 11.

¹⁴ Ver, Eduardo Rodríguez, Informe sobre Independencia Judicial en Bolivia, disponible en www.dplf.org

muchos países, los mecanismos disciplinarios se caracterizan por falta de transparencia. Sería importante lograr sistemas disciplinarios más eficaces, justos y transparentes. Una oficina independiente, y no los superiores jerárquicos, debería estar encargada de esta responsabilidad, ya sea dentro del Poder Judicial, del Consejo de la Judicatura, o de otra institución.

Para los magistrados de la Corte Suprema, los procesos disciplinarios se llevan a cabo por la propia Corte Suprema –lo cual provoca dudas sobre la imparcialidad– o por parte del Poder Legislativo en forma de procesos de antejuicio, que también pueden provocar dudas sobre su politización y la falta de procedimientos transparentes en ambos casos. Por esta razón, frente al posible antejuicio a los miembros de la Corte Suprema de Argentina, una coalición de organizaciones de la sociedad civil ha enfatizado la importancia de un proceso transparente con criterios claros.¹⁵

Para enfrentar el tema de la corrupción en el Poder Judicial que ha resultado en la destitución de varios jueces y, en Chile, de una ministra muy respetada de la Corte de Apelaciones de Santiago, las Cortes Supremas han empezado a tomar distintas iniciativas. La Corte Suprema de Chile formó una Comisión de Ética para el Poder Judicial, conformada por cinco de sus miembros. El presidente de la Corte Suprema ha manifestado que las prácticas corruptas no serán toleradas dentro de la institución. El mejoramiento y la transparencia de los procesos de selección son instrumentos clave en la lucha contra la corrupción judicial. En algunos países los candidatos a jueces y los jueces tienen que presentar declaraciones juradas de bienes. En Argentina, organizaciones de la sociedad civil han insistido en que estas declaraciones deberían ser públicas. La nueva Suprema Corte de la República Dominicana realizó un esfuerzo notable por seleccionar a jueces con carreras que reflejaban su integridad moral y profesional. En la misma línea que su homóloga chilena, estableció claramente que no toleraría las acciones corruptas por parte de los jueces u otros empleados de sus tribunales. Aunque estos esfuerzos son positivos, sin involucrar a jueces de otros niveles de la jerarquía judicial, corren el riesgo de aumentar el control de la Corte Suprema sobre los demás jueces, sin reconocer que el problema de corrupción afecta a todos los niveles del Poder Judicial.

Otras herramientas en la lucha contra la corrupción incluyen requerir decisiones judiciales explícitamente fundamentadas que demuestran la correlación necesaria entre la prueba, los argumentos, las bases legales, y los dictámenes. En general, las iniciativas para promover la transparencia pueden contribuir a la lucha contra la corrupción: el acceso público a la información del Poder Judicial, incluso las decisiones judiciales (con mecanismos apropiados para proteger los intereses legítimos de privacidad), el presupuesto y su utilización (los gastos del Poder Judicial), los antecedentes personales

¹⁵ Ver, Una Corte para la Democracia I y Una Corte para la Democracia II: Remoción y Designación de Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, documentos preparados en 2002 por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores, disponibles en www.cels.org.ar/site_cels/index.html

de los jueces, la información estadística sobre las actividades de los distintos tribunales, etc. La vigilancia de la sociedad civil, incluso de los medios de comunicación, monitoreando lo que hacen los jueces, debe jugar un papel importante en este esfuerzo.

ESTRATEGIAS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA TRANSPARENCIA JUDICIAL

En años recientes, organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importante y, en algunos casos, decisivo, en sus esfuerzos por fortalecer la independencia judicial. En varios países, las reformas constitucionales o legislativas han incluido a sectores o a representantes de la sociedad civil en procesos de selección judicial o en Consejos de la Judicatura, algunos de los cuales tienen un rol en la administración de la carrera judicial. Sin embargo, aunque el involucramiento de instituciones de la sociedad civil aumenta las posibilidades de transparencia en, por ejemplo, los procesos de selección judicial, no es en sí una garantía de la transparencia, como se ha visto en el caso de Guatemala. Por eso, el Movimiento Pro Justicia ha organizado campañas en favor de la transparencia de los procesos de selección por sectores oficiales y de la sociedad civil de altos funcionarios del sistema judicial.

El Movimiento Pro Justicia está conformado por cuatro organizaciones: Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), Madres Angustiadas (MA) y Fundación Myrna Mack (FMM). Con la excepción del ICCPG, estas instituciones se crean a partir de los problemas enfrentados por usuarios del sistema, en este caso, víctimas o parientes de víctimas en búsqueda de justicia. Desde 1999, el Movimiento ha participado activamente en los procesos de selección para la Corte Suprema, Cortes de Apelación, Corte Constitucional y Fiscal General de la República. En sus esfuerzos, ha buscado la forma de lograr la elección de personas sin compromisos políticos que favorecieran la causa de la reforma judicial. En este marco, se elaboró un perfil del magistrado idóneo, una propuesta de procedimiento para la selección de candidatos y un esquema de lineamientos generales para la elección final en el Congreso de la República.¹⁶

Debido a los esfuerzos del Movimiento, por primera vez se logró una discusión pública sobre los criterios para la selección de estos funcionarios. También se llevaron a cabo una serie de entrevistas con los integrantes de las comisiones de postulación, los máximos dirigentes de los partidos políticos, los jefes de los bloques parlamentarios, el presidente y los directivos del Congreso. A estas personas se les hizo entrega de las propuestas de perfil y de procedimientos, y se logró el compromiso de las comisiones de postulación de llevar a la práctica los planteamientos concretos presentados. El Movimiento Pro Justicia logró realizar un foro en las instalaciones del Congreso, las cuales fueron facilitadas por el presidente del Congreso, en el cual se debatió la importancia de la elección de magistrados para la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Apelaciones. Según el Movimiento, “la combinación de elementos políticos y técnicos, pero en especial la formulación de propuestas serias y susceptibles de ser atendidas, son factores

¹⁶ Ibarra, “Movimiento Pro Justicia”.

fundamentales en la incidencia que se ha logrado”. El involucramiento de dos importantes periódicos en este esfuerzo dio una amplia cobertura a la campaña por la transparencia y la publicidad en la elección de los magistrados. Los dos periódicos donaron espacios para publicar propuestas del Movimiento. Estos medios también investigaron la trayectoria y el perfil de los candidatos seleccionados. No se ha logrado un proceso de selección completamente transparente, pero se nota un avance considerable. Ahora el Movimiento propone profundizar el estudio y análisis del presupuesto de los sectores Justicia y Seguridad.¹⁷

En la República Dominicana, varias organizaciones de la sociedad civil, incluso la Fundación de Institucionalidad y Justicia (FINJUS), el Movimiento Cívico Participación Ciudadana, la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, y la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales formaron la “Coalición por una Justicia Independiente”. Esta alianza de grupos de la sociedad civil, políticos y jueces comprometidos con la independencia judicial y el proceso de reforma desempeñó un papel clave en la propuesta y selección de magistrados de la Suprema Corte y en asegurar el reconocimiento del derecho de todos los jueces a la inamovilidad.

Para el primer proceso de selección de una nueva Suprema Corte por el nuevo Consejo Nacional de la Magistratura en 1997, la Coalición preparó una propuesta de perfil para los aspirantes a ser jueces de la Suprema Corte de Justicia, el cual contenía criterios respecto a la capacidad y las contribuciones del candidato en el campo académico, su servicio a la comunidad, su experiencia, su compromiso con la reforma judicial, y su grado de independencia respecto a los partidos políticos. A diferencia del Movimiento Pro Justicia en Guatemala, la Coalición también presentó y objetó candidatos para la Suprema Corte. Después de que la alianza de grupos de la sociedad civil realizara sus propias entrevistas televisadas con los candidatos a la Suprema Corte, el Consejo Nacional de la Magistratura decidió llevar a cabo audiencias públicas televisadas con los candidatos a la Suprema Corte y, finalmente, hizo su selección durante una audiencia televisada en el ámbito nacional.

Según Carlos Salcedo, las “ideas-fuerzas” que dieron coherencia y sostenibilidad a esta iniciativa son: (1) la separación entre la justicia y los partidos políticos; (2) la necesidad de la independencia judicial como elemento central de la seguridad jurídica y (3) la pertinencia de la participación de la ciudadanía en el proceso de selección de los jueces.¹⁸ El éxito de la campaña se hizo ver no sólo con la presentación televisiva del proceso, sino también con el hecho de que 12 de los 16 jueces seleccionados habían sido propuestos por organizaciones de la sociedad civil. Los cuatro restantes respondían a los perfiles presentados por la Coalición. Sin embargo, se destaca la importancia del convencimiento de una senadora, por entonces miembro del Consejo Nacional de la Magistratura, de la importancia de que las actuaciones del Consejo fueran transparentes y abiertas.¹⁹

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ver Carlos Salcedo, “La Transparencia en la Elección de los Jueces de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana,” artículo incluido en en la próxima publicación de la Fundación para el Debido Proceso Legal, *Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia Judicial*.

¹⁹

En 2001, por diversas razones, la Coalición tuvo mucho menos éxito en asegurar la transparencia de un segundo proceso de selección para cubrir tres vacantes en la Corte, por no haber logrado consenso político. Esta experiencia demuestra que estos esfuerzos requieren un trabajo permanente y el hecho de que se logre una reacción positiva de las autoridades en un momento dado, no garantiza la misma reacción en otro momento.

En Honduras, se estableció la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, conformada por la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo (FOPRIDEH), la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica, la Fundación para la Promoción de las Exportaciones (FIDE), la Asociación de Municipios de Honduras (AHMON) y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Después de la aprobación de una reforma constitucional en 2001 que cambió el mecanismo para la selección de miembros de la Corte Suprema y estableció que una Junta Nominadora propondría los candidatos, la Coalición elaboró un proyecto de Ley Orgánica de la Junta Nominadora. También buscó el respaldo de más organizaciones sociales para hacer un trabajo conjunto de incidencia. Finalmente, la Junta Nominadora fue constituida con representantes del Colegio de Abogados de Honduras, ONG's, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, la Corte Suprema de Justicia, organizaciones sindicales y campesinas, y el Comisionado Nacional de Derechos Humanos. Se llevó a cabo un proceso complejo de elección de candidatos a magistrados (45 en total), de los cuales el Congreso Nacional tuvo que escoger 15. Como destaca José León Aguilar, “El 25 de enero de 2002, el Congreso Nacional eligió, por primera vez en la historia de Honduras, una Corte Suprema de Justicia a partir de propuestas de la sociedad civil [...] de los 15 magistrados, 9 son mujeres, incluyendo la Presidenta de la Corte.”²⁰

En Argentina en 1997, Poder Ciudadano inició el programa Ciudadanos por la Justicia y, en 1999, después del establecimiento del nuevo Consejo de la Magistratura Federal impulsó una iniciativa para el monitoreo cívico de sus actividades. El equipo de monitoreo se encarga de detectar las debilidades y fortalezas del Consejo, detallándolas en un informe anual. También ha propuesto mecanismos para aumentar la transparencia en las acciones del Consejo. Así, cuando el Consejo estaba estableciendo su reglamento, el grupo de control propuso ocho principios básicos, incluyendo garantizar el acceso a la información, poner en práctica un sistema de selección judicial basado en la capacidad y credenciales de los candidatos, asegurar mecanismos administrativos transparentes y garantizar la participación ciudadana, haciendo que las reuniones fueran públicas. El contenido del reglamento se convirtió en un tema de debate público, y la coalición de ONG's presentó una propuesta para que las audiencias fueran públicas, lo que finalmente fue aceptado por el Consejo. Según Poder Ciudadano, el monitoreo del Consejo de la Magistratura es fundamental para promover transparencia en el sector judicial por su rol en la selección y disciplina de los jueces, señalando que “la mirada atenta de los ciudadanos sobre su funcionamiento evita que se repitan vicios de los sistemas anteriores.

²⁰ José León Aguilar, “Claves de la experiencia ciudadana en la reforma del sistema de justicia”, artículo incluido en la próxima publicación de la Fundación para el Debido Proceso Legal, *Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia Judicial*.

Por medio del monitoreo se implantó la publicidad, en general, de los actos del Consejo y el dictado de dos nuevos reglamentos, el de audiencias públicas y el de remoción y suspensión de consejeros.” El proceso de monitoreo y participación ciudadana continúa en Argentina, y esta experiencia ha llevado a la iniciación de esfuerzos similares en Perú y Bolivia.²¹

Dentro de la sociedad civil, se ha enfatizado el rol que podrían jugar los medios de comunicación. En Guatemala y la República Dominicana, ciertos medios de comunicación se han incorporado a las campañas para la transparencia en la selección judicial y han jugado papeles clave. Hay algunos esfuerzos importantes para educar a los medios de comunicación respecto del trabajo judicial y mejorar las relaciones entre éstos y el Poder Judicial. En Paraguay, por ejemplo, el INECIP realizó una serie de capacitaciones con periodistas que ha contribuido a mejorar el trabajo de los medios en el área. En Chile, el Poder Judicial estableció una Dirección de Comunicaciones en febrero de 2002; una de sus tareas es mejorar el flujo de información y el entendimiento entre los medios de comunicación y el Poder Judicial. En algunos países, como Honduras y Perú, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos o el Defensor del Pueblo han hecho hincapié en la independencia y transparencia judicial.

Finalmente, se destaca la importancia del involucramiento de los jueces de todos los niveles en esfuerzos de reforma. En este sentido, es necesario democratizar no sólo la estructura del Poder Judicial sino también el proceso de reforma. A diferencia de la práctica tradicional, las reformas necesitan involucrar al Poder Judicial como un todo, no sólo a los niveles superiores. Para superar la resistencia a algunos cambios, puede ser útil que los jueces tengan la oportunidad para estar en contacto con jueces de países que ya han implementado las mismas reformas. También están empezando a jugar un rol importante en países como Costa Rica y Perú las nuevas asociaciones de jueces con una visión democrática que promueven las reformas que, a su vez, favorecen la independencia.

LA CAPACITACIÓN JUDICIAL

La introducción de nuevos programas de capacitación judicial tanto para jueces entrantes como para jueces en función ha sido generalizada en la región, junto con la expansión y consolidación de escuelas o academias judiciales. Sin embargo, hay muchas críticas al diseño e impacto de la capacitación judicial. Por ejemplo, muchos cursos destacan las nuevas leyes, pero ponen poco énfasis en el rol del juez y la aplicación de la ley en casos concretos. Además, falta capacitación adecuada para otros empleados del Poder Judicial. Otros factores que limitan el impacto incluyen los cambios de personal dentro del Poder Judicial y las actitudes arraigadas. En algunos países, parecería que la capacitación judicial inicial está diseñada para superar las graves deficiencias de la educación legal

²¹ Para más información sobre este esfuerzo, ver María Julia Pérez Tort, “Programa Ciudadanos por la Justicia”, artículo incluido en la próxima publicación de la Fundación para el Debido Proceso Legal, *Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia Judicial*.

universitaria. Aún con mejoras significativas en programas de capacitación continuada, el impacto se ve limitado por la escasa relación entre las actividades de capacitación y las políticas judiciales. Resulta que se necesitan otras reformas para crear las condiciones en las que podrían aplicarse los aprendizajes del programa de capacitación. Muchas veces, las personas que reciben la capacitación no pueden aprovechar lo que han aprendido sin una reestructuración institucional, acceso a la información, equipo apropiado, etc. Hay que reconocer también que las distintas escuelas de capacitación judicial establecidas en la región varían considerablemente en su calidad.²²

Las conclusiones del estudio comparativo develaron que la capacitación judicial necesita estar mejor diseñada y enfocada; coordinada en forma realista con otras reformas y reforzada por un mayor seguimiento. Harían falta reformas en las políticas, incentivos -y posibilidades- para aplicar los aprendizajes en la práctica. La capacitación debería centrarse en el papel de los jueces y la ética judicial y debería extenderse a todo el personal (no sólo a jueces) en todos los niveles del Poder Judicial. También debería haber una distinción entre la capacitación para quienes ingresan a la carrera judicial y para el personal ya existente. Deberían evitarse las conferencias en favor de métodos de educación para adultos, incluso seminarios, talleres, ejercicios prácticos, laboratorios y clínicas. Es esencial que se escoja a los capacitadores muy cuidadosamente y que se diseñen los planes de capacitación sobre la base de objetivos realistas.

La reforma de la educación legal universitaria sería un aspecto fundamental para mejorar la preparación profesional de los jueces futuros.

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

En varios países de la región, los tribunales han demostrado una creciente disposición a apoyar sus decisiones en la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos, especialmente la del sistema interamericano. Esto refleja la incorporación en la normativa nacional de los instrumentos internacionales de derechos humanos en muchas de las constituciones de los países de la región. Mientras los gobiernos de varios países han buscado excluir a graves crímenes del conocimiento del Poder Judicial -muchas veces por la vía de una amnistía- la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han insistido en que la Convención Americana obligue a los Estados partes a realizar investigaciones serias sobre violaciones a los derechos humanos, enjuiciar y castigar a los culpables e indemnizar a las víctimas. En el caso de Perú, se han implementado estas decisiones, respaldando así a la independencia judicial. En el caso “Barrios Altos”, en 1995, una jueza peruana intentó seguir -a pesar de la amplia amnistía aprobada- la investigación de una masacre a la que consideraba como un crimen de lesa humanidad. El Congreso había respondido con la aprobación de una ley que le quitó a los jueces la autoridad para decidir si la ley de amnistía se aplicaba o no. En una decisión de marzo de 2001, la Corte Interamericana por primera vez dictó que leyes como las de amnistía, que “conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad [...] son

²² Para una discusión sobre las complejidades de la capacitación judicial, ver Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA) “¿Crisis en la capacitación judicial? *Sistemas Judiciales*, Año 1, No. 1.

manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana”.²³ La Corte Suprema de Perú revisó la decisión de la Corte Interamericana y ordenó a los tribunales inferiores reabrir el caso.

Por otra parte, la Comisión y la Corte Interamericana han resuelto casos de destituciones irregulares o arbitrarias de miembros del Poder Judicial al emitir decisiones que estipulan que se otorgue compensación por daños y se restituya a un magistrado de la Corte Suprema del Perú (destituido como parte de una purga de los otros poderes del gobierno basada en la necesidad de superar la corrupción) y a tres miembros de la Corte de Constitucionalidad del Perú (destituidos después de determinar que una ley que permitía a Alberto Fujimori ser candidato a la presidencia durante un tercer período era violatoria de la Constitución peruana). La Corte y la Comisión emitieron sus respectivas decisiones en virtud de la remoción arbitraria que violó sus derechos de inamovilidad y les negó las garantías del debido proceso.²⁴ Poco después de la salida del presidente Fujimori, los tres magistrados de la Corte de Constitucionalidad fueron restituidos y, algunos meses después, el magistrado de la Corte Suprema también fue restituido en cumplimiento de la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.²⁵ Otros jueces de varios países de la región están recurriendo al Sistema Interamericano de Derechos Humanos por destituciones arbitrarias.

También se ha visto que los jueces de algunos países, especialmente en Argentina, han comenzado a utilizar la jurisprudencia internacional del sistema interamericano y el derecho penal internacional. Pocos días antes de la resolución de la Corte Interamericana en el caso *Barrios Altos*, el juez federal de Argentina, Gabriel Cavallo, encontró que las leyes de “Obediencia Debida” y “Punto Final” -que habían servido para amnistiar a los militares argentinos- eran violatorias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “en tanto impiden llevar adelante las investigaciones necesarias para identificar a los autores y partícipes de las violaciones a los derechos humanos perpetradas durante el gobierno de facto (1976-1983) y aplicarles las sanciones penales correspondientes. Por ello [...] se impone declarar inválidas a las leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida.” La misma resolución encontró las leyes incompatibles con la Declaración Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con el objeto y fin de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. La Cámara Federal afirmó esta resolución en noviembre de 2001.

Los jueces deben conocer las disposiciones y la pertinencia de los instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto para sus propias decisiones como para garantizar su independencia. Para lograr esto, se requiere de educación sobre normas internacionales de derechos humanos y jurisprudencia, y capacitación sobre cómo aplicarlas en sus decisiones (tomando en cuenta su rango según la Constitución de cada país). La incorporación de las normas internacionales en la jurisprudencia nacional

²³ Caso *Barrios Altos* (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú). Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C, n. 75, Capítulo VII, Incompatibilidad de las Leyes de Amnistía con la Convención, pág. 43.

²⁴ Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 48/00, Caso 11.166, Walter Humberto Vásquez Vejarano (Perú), 13 de abril de 2000; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C: Resoluciones y Sentencias, No. 71, Caso del Tribunal Constitucional, sentencia del 31 de enero de 2001.

²⁵ Este último por resolución del Consejo Transitorio del Poder Judicial, 1 de febrero de 2001.

contribuiría a fortalecer las garantías del debido proceso, incluso la garantía de tener jueces independientes e imparciales. La jurisprudencia de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos deberían ser más difundidas en los países, especialmente entre los jueces y abogados. En muchas naciones, se necesitan interpretaciones legales o reformas para facilitar la puesta en práctica de las decisiones del sistema interamericano. Pero también se necesitan jueces dispuestos a ejercer su autoridad para decidir si leyes y acciones del Ejecutivo son compatibles con disposiciones constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos. Muchas veces, son los mismos jueces los que no ejercen su independencia o, por la experiencia del pasado, suponen que al ejercerla se los va a sancionar. Las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un rol fundamental e imprescindible en educar a los jueces sobre estos temas, presentando la argumentación legal y respaldando a los jueces independientes.

PRESUPUESTOS Y SUELDOS JUDICIALES

Se ha visto un aumento significativo en el presupuesto judicial en muchos de los países de la región. Además se han aumentado los sueldos de los jueces, especialmente de aquellos con mayor jerarquía. En Panamá, por ejemplo, como consecuencia de los aumentos salariales implementados en 1995, los magistrados de la Corte Suprema se convirtieron en los funcionarios públicos mejor pagados en el país. Sin embargo los jueces de tribunales inferiores seguían recibiendo sueldos inadecuados, que los hacen especialmente vulnerables a la corrupción.

Algunos países garantizan constitucionalmente a sus poderes judiciales un porcentaje del presupuesto nacional. No obstante, los presupuestos aumentados no necesariamente han significado el fortalecimiento de la independencia o la imparcialidad de los jueces individuales. Además, los mayores presupuestos no siempre han sido acompañados por una mayor rendición de cuentas. Por ejemplo, el presupuesto para todo el Poder Judicial de Argentina -federal y provincial- aumentó en más del 50% en un período de seis años, sin ningún resultado positivo visible.²⁶ En Chile, el ex presidente Aylwin aumentó significativamente el presupuesto del Poder Judicial, sin lograr un aumento en la productividad judicial.²⁷ En Centroamérica, la garantía de una cantidad fija del presupuesto nacional -el 6 por ciento en los casos de Costa Rica y El Salvador- es considerada una medida fundamental para garantizar la independencia del Poder Judicial de los otros poderes del Estado. El argumento contrario es que garantizar este tipo de autonomía absoluta en nombre de la independencia judicial omite ver la necesidad de establecer un sistema adecuado de controles y balances. Se argumenta que el financiamiento del Poder Judicial debería basarse en lo adecuado y útil de sus programas, y no en una fórmula simple, restringida por una disposición constitucional.²⁸ En algunos países, como Paraguay, la garantía constitucional no ha evitado la negociación con el

²⁶ Victor Abramovich, Informe sobre independencia judicial en Argentina (2000), disponible en www.dplf.org

²⁷ Vargas y Duce, Informe sobre independencia judicial en Chile (2000).

²⁸ Vargas y Duce, Informe sobre independencia judicial en Chile (2000).

ministro de Hacienda y con la Comisión de Presupuesto en el Congreso. A veces, las partidas presupuestarias aprobadas no son entregadas por el Ejecutivo, argumentando la falta de recursos.²⁹

En general, se considera al hecho de asegurar mayores presupuestos para el Poder Judicial como algo fundamental pero no suficiente para fortalecer la independencia judicial. Debería ir acompañado de medidas que aseguren la transparencia y la responsabilidad en cuanto al gasto de los recursos. La transparencia debe abarcar tanto las licitaciones, los sueldos y los gastos de representación de los jueces y magistrados y otros funcionarios judiciales, así como los otros gastos del Poder Judicial.

La reestructuración del Poder Judicial puede ser más importante que los aumentos en el presupuesto para mejorar su productividad. Para asegurar que los recursos se distribuyan en forma equitativa, puede ser útil descentralizar el presupuesto del Poder Judicial, de manera que los recursos sean asignados apropiadamente, sobre la base de la cantidad propuesta por un departamento de presupuesto en cada nivel de la estructura judicial. Es importante asegurar que los tribunales que se encuentren fuera de los centros urbanos principales reciban los recursos necesarios.

LA REFORMA PENAL

Las reformas procesales penales, ya generalizadas en la región, deben tener un efecto positivo respecto de la independencia judicial. El cambio de un sistema escrito con rasgos inquisitivos a un proceso oral y acusatorio debe favorecer la transparencia y la independencia judicial. De acuerdo con los sistemas inquisitivos, muchas veces no quedaba claro quién realmente tomaba las decisiones y sobre qué base. La falta de transparencia en las decisiones judiciales y la delegación de funciones en el personal judicial ponían en riesgo la independencia judicial. La imparcialidad se encontraba afectada cuando en muchos sistemas el mismo juez podía ser oficialmente responsable de la investigación inicial, la decisión de procesar, determinar la culpabilidad y imponer la sentencia. Los nuevos procesos orales son públicos, con las partes presentes y con toda la prueba presentada ante el juez, limitando así las oportunidades de corrupción y la delegación de funciones judiciales. Según las reformas, se requiere que los jueces, con roles mucho más delimitados, deliberen y emitan sus decisiones inmediatamente después de la presentación concentrada de la evidencia en un juicio. Los jueces deben proporcionar una base razonada de sus decisiones. Estos cambios aumentan la transparencia del proceso y disminuyen la oportunidad de presiones externas sobre los jueces. Sin embargo, hay que ver también los roles del Ministerio Público y la Defensoría Pública, los cuales son fundamentales en el nuevo proceso penal. Si estas instituciones no funcionan en forma adecuada, la justicia penal puede seguir careciendo de la necesaria imparcialidad.

Al igual que en otras áreas, una de las conclusiones más importantes es que la independencia y la imparcialidad judicial no dependen únicamente del Poder Judicial o

²⁹ Jorge Bogarín, Informe sobre independencia judicial en Paraguay (2000), disponible en www.dplf.org

de reformas legales o de la re-ingeniería institucional. Todos los actores dentro del sistema tienen que cambiar su manera de actuar (los famosos y difíciles “cambios culturales”) y los actores fuera del sistema, como asociaciones de abogados, los medios de comunicación, las instituciones académicas, las ONG’s, tienen que monitorear las acciones del sistema. Para actuar en forma independiente e imparcial, los jueces necesitan -entre otras cosas- que se cambien las expectativas; que se observe y vigile su trabajo, que se les presenten en casos apropiados argumentos basados en la aplicación del derecho internacional, que los procesos de nombramiento, evaluación, ascenso y disciplina sean transparentes, que los políticos y los superiores judiciales dejen de ejercer el control sobre las carreras de los demás jueces. Para que las reformas tengan los resultados esperados, no se puedan ver en forma aislada, sino en el contexto de los otros cambios y reformas necesarios para lograr su adecuada implementación. Las reformas para fortalecer la independencia judicial han resultado ser mucho más complicadas que lo esperado, pero ya existe una experiencia importante en la materia. Sin embargo, habría que profundizar en la evaluación del impacto de las reformas emprendidas y disponer de mayores esfuerzos de monitoreo en su implementación. En este sentido, la necesidad de transparencia abarca también al proceso de reformas.