

## IV. TEMAS PRINCIPALES

---

### A. Independencia judicial y rendición de cuentas: el balance cambiante en las metas de reforma

*por Linn Hammergren*

#### 1. Introducción

Durante décadas, se ha percibido que una mayor independencia es fundamental para fortalecer el desempeño judicial. Más recientemente se le ha unido otro elemento, la demanda de mayor rendición de cuentas por el poder judicial, con algunos críticos que argumentan que ante la ausencia de este segundo factor, el impulso de la independencia puede ir demasiado lejos, produciendo una variedad de nuevos problemas. Esto llega como una sorpresa desagradable para algunos miembros del poder judicial. Finalmente, habiendo escapado del control de los poderes ejecutivos, las legislaturas, los partidos políticos y elites no gubernamentales, ahora se encuentran sujetos a demandas de nuevos tipos de respuestas. Lo que esto precisamente implica no siempre está claro, pero su desarrollo a menudo es considerado por los jueces como una amenaza a sus logros recientes.

Los estudios de caso incluidos en este manual ofrecen varios ejemplos de los orígenes de estas nuevas demandas: preocupaciones, especialmente en partes de Europa, en cuanto a la identificación y las actividades políticas de sus jueces;<sup>124</sup> quejas sobre la facultad sin precedentes de los magistrados italianos para conformar sus propias instituciones y determinar cuáles crímenes y a qué criminales debería investigarse; discusiones, mayormente en el mundo desarrollado, pero que están aumentando en las regiones en desarrollo, sobre el papel de las cortes en la invalidación de nuevas leyes y políticas, críticas sobre el aislamiento de los funcionarios judiciales de las realidades sociales. Ello también sugiere (véase artículo sobre los Estados Unidos) que la rendición de cuentas no es totalmente una novedad; la adopción de elecciones judiciales en los Estados Unidos en el siglo XIX surgió en parte por la preocupación de que los jueces, que claramente provenían de orígenes elitistas, probablemente representaban los intereses de su clase, aun en ausencia de presiones más directas para hacerlo.

En la actualidad, las ideas sobre los problemas específicos que debe enfrentar la rendición de cuentas, la forma que debiera tomar, y a quien está dirigida, se encuentran mucho menos desarrolladas que los conceptos sobre la independencia. Esto, según se argumenta, aumenta su sensibilidad al ámbito contextual, presentando la probabilidad de una variación aun mayor en las respuestas nacionales. En cuanto a la independencia, existe una tendencia a asumir un acuerdo sobre el significado del término, de manera que rara vez se define explícitamente. Como se discute más adelante, la rendición de cuentas no debe entenderse como algo diametralmente opuesto a la independencia; la interacción de los dos conceptos es más compleja. Sin embargo, una tendencia universal para aumentar la independencia

---

<sup>124</sup> Es interesante ver que los artículos de antecedentes sugerían una mayor aceptación social del activismo político de los jueces en Europa y en África que en América Latina.

judicial ha hecho surgir nuevos temas y en cambio, ha generado un interés en la rendición de cuentas como medio de resolverlos. Las discusiones actuales tienden a enfatizar uno o más de los siguientes temas:

- La preocupación de que el poder judicial como ente corporativo pueda tener un control excesivo sobre su propia composición, creando una casta que se perpetúe a sí misma y que se autoproteja.
- La preocupación de que la remoción de controles tradicionales externos pueda permitirle al poder judicial una libertad absoluta, y posiblemente abusiva, al manejar sus propios recursos.
- La preocupación de que la facultad de los jueces para interpretar las leyes según las aplican, pueda darles un poder excesivo en la reformulación del marco legal, de acuerdo con valores y puntos de vista que no comparte el público, ni los otros poderes del Estado.
- La preocupación de que los mecanismos institucionales para la definición de estándares que controlen y corrijan el comportamiento judicial sean inadecuados.

Donde han surgido estos problemas, podrían remediarse restringiendo de nuevo la independencia institucional y volviendo a imponer controles más tradicionales, aunque con formas mejoradas. La rendición de cuentas representa un tipo diferente de solución: la exigencia de que un órgano más o menos independiente explique y justifique sus actos, preferiblemente en términos de reglas o criterios ampliamente aceptados y preestablecidos. Supuestamente, una falla o falta de voluntad para hacerlo provocará cierta respuesta, aunque, como se desarrolla más adelante, la forma que debiera tomar para el poder judicial, no está totalmente clara. La posible reacción le da más peso a la rendición de cuentas. La lógica absoluta detrás de su introducción es que las organizaciones que tienen que explicar y dar cuenta de sus acciones tendrán, en primer lugar, menos probabilidades de cometer errores.

Debido a que la rendición de cuentas es una novedad relativa para las discusiones sobre el mejoramiento del funcionamiento judicial, también se encuentra relativamente subdesarrollada aun en los sistemas de justicia que en otros sentidos son más maduros. Ello aumenta la posibilidad de que ésta debiera resolverse sólo después de haber resuelto otros temas. Sin embargo, quienes llegaron tarde a la reforma judicial, como quienes llegan más tarde en otras áreas, no pueden darse el lujo de poner sus problemas en una secuencia. Si la rendición de cuentas ya es una preocupación, entonces tendrá que ser atendida junto con los elementos más convencionales del desarrollo institucional normal. Debido a que este tratamiento simultáneo puede llevar a cierta confusión de los varios fines y medios, vale la pena examinar más de cerca los vínculos entre estas metas y otras que están relacionadas con ellas.

## 2. *Relación entre la independencia y la rendición de cuentas*

En las discusiones de estos conceptos, con frecuencia surgen dos preguntas: si los dos elementos se encuentran inevitablemente en conflicto, o si realmente no están relacionados. La pregunta que parece ir en dirección opuesta, surge de una tendencia común para definir la independencia y la rendición de cuentas en términos de relaciones entre los poderes del Estado. En efecto, si el poder judicial va a ser independiente y responsable ante el ejecutivo y la legislatura, entonces existe una cierta circularidad del argumento. Sin embargo, mientras que la independencia se concibe apropiadamente como vinculadas principalmente con las relaciones poder judicial-gobierno (y secundariamente a las relaciones del poder judicial con otras élites poderosas), la rendición de cuentas judicial se entiende mejor como que se refiere, tal como sucede en el caso del resto del gobierno, a la rendición de cuentas institucional ante la sociedad política y civil. Así, mientras que otros poderes del Estado son críticos al poner en ejecución la rendición de cuentas del poder judicial (requiriendo que se entreguen informes) e imponiendo sanciones cuando la respuesta es inaceptable (como solicitar que un juez sea sometido a antejuicio, redefinir los límites de los poderes legales, invalidar el uso de fondos del presupuesto), la pregunta que subyace es el punto hasta donde debe responder el poder judicial, y así servir a toda la sociedad.

La rendición de cuentas también puede distinguirse de la independencia por el momento en que se establece la relación. La independencia se enfoca en el control previo de las acciones judiciales –el punto hasta donde las fuerzas externas conformen las decisiones que debe tomar el poder judicial. La rendición de cuentas es el control posterior, y se refiere al requerimiento de que el poder judicial relate y explique tanto sus operaciones administrativas y funcionales así como los resultados. Obviamente, el conocimiento que se tendrá para justificar las propias acciones puede en efecto influir sobre su contenido. Esa influencia se verá condicionada por los criterios utilizados para evaluar las acciones tratadas, haciendo sumamente importante que se alcance un acuerdo ante el hecho sobre las normas pertinentes, y que se sostenga una discusión continuada en cuanto a su relevancia. La rendición de cuentas establece límites teóricos a la discreción judicial, pero estos límites de ninguna manera son arbitrarios. Mientras que una independencia insuficiente puede alejar al poder judicial de actuar conforme la ley, la rendición de cuentas requiere que justifique sus actos en términos del cumplimiento de la ley. No obstante la tensión dinámica que podría surgir entre estos dos elementos, no cabe duda que la rendición de cuentas, en cierto sentido, también fortalece la independencia. La necesidad de rendir cuentas de sus actos puede reducir la vulnerabilidad del poder judicial ante presiones externas, puesto que en la mayoría de casos, la explicación de que “el presidente me obligó a hacerlo” no será una justificación aceptable.

Aunque la rendición de cuentas y la independencia puedan estar dirigidas al mismo tipo de acciones judiciales, el relacionamiento de la ley con la rendición de cuentas significa que su enfoque se encuentra dirigido al cumplimiento de los procedimientos, más que a los resultados de decisiones (el punto central de la independencia). Esto se aplica a las acciones administrativas y operativas, así como a las puramente jurisdiccionales y al espectro completo de estas últimas, no sólo a una o dos decisiones que atraigan la atención en particular. Muchas de las cosas sobre las que se pedirá una rendición de cuentas al poder judicial, difícilmente serán las que les importan a quienes tratan de menoscabar su

independencia: el cumplimiento de los nombramientos regularizados, las normas de contratación, y la remuneración del personal administrativo, de dónde obtienen los jueces sus ingresos y cómo utilizan los recursos públicos. No obstante, estos mismos detalles pueden entrar en conflicto con el propio concepto del poder judicial sobre lo que significa ser independiente. Es quizás a los jueces, más que a otros, a quienes les parece que la independencia y la rendición de cuentas entran en conflicto. No son sólo los jueces quienes piensan así; prácticamente todos los grupos profesionales a quienes se les pide rendir cuentas de sus actos, probablemente esgriman objeciones similares.

La rendición de cuentas se ve comúnmente como un medio para combatir la corrupción judicial, pero aquí de nuevo, la relación es más compleja. Si la corrupción fuera la única preocupación, ciertamente que el poder judicial británico, reconocido ampliamente como entre los más honestos del mundo, no estaría actualmente enfrentándose a la demanda de que sus actuaciones sean más públicas y transparentes.<sup>125</sup> Así, la rendición de cuentas tiene como objetivo controlar una mayor variedad de problemas de actuación, el tema más amplio de si las acciones del poder judicial corresponden con las normas de la sociedad, algunas de ellas establecidas en la ley y otras de naturaleza menos formal. Tampoco es, en sí y por sí misma, un remedio adecuado contra la corrupción.<sup>126</sup> Donde la corrupción sea el problema, deben resolverse tres dimensiones de cambio: la rendición de cuentas, sumada a la independencia y a un simple fortalecimiento de la organización.<sup>127</sup> Un poder judicial que dé cuenta de sus actos podría aún no ser capaz de controlar la conducta de sus miembros (y por ende necesitar un mayor fortalecimiento de su organización). Ese poder, o sus miembros, podrían aún ser vulnerables a presiones externas si, por ejemplo, los nombramientos, la permanencia en el cargo y los salarios no se encuentran suficientemente protegidos.

### 3. *La demanda de una mayor rendición de cuentas*

La demanda de una mayor independencia judicial tiene una historia más larga que la de la rendición de cuentas. La independencia se ve como necesaria debido a la percepción de que un poder judicial efectivo y legítimo debe contar con la capacidad de ejercer sus operaciones internas libre de presiones externas. La queja de que la independencia pueda conducir a sus propios abusos es de una tendencia más reciente, como lo es el argumento que el poder judicial, como otros poderes del Estado, debieran estar sujetos a una rendición de cuentas por sus acciones. Hay cinco factores que intervienen en este planteamiento:

---

<sup>125</sup> Los medios un tanto informales y completamente sin transparencia a través de los cuales se ha seleccionado a los miembros del poder judicial en Gran Bretaña son ahora un foco de numerosas quejas. Aunque el sistema ha garantizado altos estándares de actuación, esto aparentemente ya no es todo lo que le preocupa al público en general. Véase Malleson para una discusión sobre los argumentos y un tratamiento especulativo de los orígenes de este cambio.

<sup>126</sup> Una fuente evidente de confusión es el uso del término “transparencia” como una manera amable de referirse a temas relacionados con la corrupción. La transparencia es una parte importante de la rendición de cuentas, pero como esta última, es sólo un elemento en la lucha contra la corrupción.

<sup>127</sup> Esto puede ser lo que Konner quiere decir por autonomía funcional –en cualquier caso, para que un poder judicial actúe bien, obviamente necesita tener la habilidad de controlar sus propias operaciones internas, así como protegerlas de influencia externa. La rendición de cuentas agrega la capacidad para actuar según las expectativas de la sociedad y no sólo según sus propios estándares.

- La destrucción del mito que la función del poder judicial pueda limitarse a la aplicación neutral de la ley y el reconocimiento, aun en los sistemas donde esto teóricamente no debe suceder, que el poder judicial ocupa un lugar importante en cuanto a decidir lo que es la ley y cómo y dónde ésta debe aplicarse.
- La creciente importancia de las decisiones judiciales ordinarias y su impacto en la vida de los ciudadanos. Aun, o quizás especialmente, en una era de reducida intervención gubernamental, los aumentos en el tipo y número de conflictos sociales así como la confianza en la ley para resolverlos, le dan mayor poder al poder judicial.
- El surgimiento de democracias constitucionales que descansan en los tribunales para que controlen las acciones de los otros poderes del Estado y decidan los conflictos entre ellos o entre ellos y los ciudadanos.
- El poder judicial puede ser el último en percibir los cambios en las actitudes del público hacia la autoridad, pero en las sociedades democráticas el público espera que sus funcionarios expliquen sus acciones y ya no las aceptan de buena fe. Las decisiones arbitrarias, ya sean de parte del ejecutivo, de la legislatura o de los tribunales, no se aceptan más.
- El crecimiento de los poderes judiciales mismos, de manera que los sistemas informales de control interno y la toma de decisiones ya no garantizan resultados predecibles y estandarizados.

En resumen, el énfasis en la rendición de cuentas es una consecuencia del nuevo peso que se le ha dado al poder judicial en una época en que el estado de derecho, más que la intervención gubernamental arbitraria, es el medio para mantener el control social y donde ese control se ve a sí mismo amenazado por nuevas formas y nuevas dimensiones de conflicto social. El alcance de la demanda puede también estar condicionado por el contexto cultural. Las culturas que todavía privilegian la autoridad tradicional pueden estar menos inclinadas a demandar transparencia de parte de sus jueces. En la tradición del derecho civil, la creencia persistente de que los jueces sólo aplican la ley también puede hacer que esa demanda disminuya. Aquí los límites a la discreción judicial pueden buscarse por medio de leyes adicionales, en vez de controlar al poder judicial para que aplique lo que ya existe. En general, la fe en la capacidad para limitar la conducta problemática, restringiendo aun más las áreas legales de la discreción, parece estar fuera de lugar.<sup>128</sup> No obstante, en algunos contextos, puede ser el enfoque culturalmente preferido y por esa

---

<sup>128</sup> Este argumento contradice directamente la fórmula de Klitgaard (la corrupción es igual al monopolio más la discreción menos la transparencia). Sin embargo, esa fórmula parece ser más apropiada para una burocracia dirigida por un Weberiano, y no para las organizaciones (y poderes judiciales) orientadas por resultados que es lo que ahora se busca.

razón, funcionar a satisfacción de todos.<sup>129</sup>

#### **4. Cuatro elementos de la rendición de cuentas**

Las recomendaciones usuales para aumentar la rendición de cuentas, en general no son muy diferentes para el poder judicial que lo que son para cualquier otra entidad del sector público. Hablando en general, también corresponden a las cuatro preocupaciones mencionadas anteriormente y resultan en los siguientes tipos de mecanismos:

- Sistemas transparentes para la selección de jueces –criterios dados a conocer públicamente y discusión de su aplicación.
- La transparencia en las operaciones internas y su sometimiento a reglas preestablecidas; presupuestos, utilización de recursos, salarios, declaraciones patrimoniales, normas de conducta y evaluaciones debieran establecerse formalmente y ponerse a disposición del público para su revisión.
- Transparencia en las decisiones judiciales –registros públicos de los procesos y publicación de las sentencias.
- Sistemas que funcionen para registrar quejas sobre operaciones institucionales o la conducta de miembros individuales.

Todos estos mecanismos también son vitales para los objetivos de reforma más amplios y se han discutido bajo esta óptica en otras secciones de este manual. La siguiente discusión trata, aunque no siempre con éxito, de enfocar sólo los aspectos que se relacionan más directamente con la rendición de cuentas.

Los sistemas de selección han recibido más atención, aunque usualmente ello responde a una preocupación por el impacto que puedan tener sobre la independencia. En muchos países, esto le ha dado al propio poder judicial la posibilidad de jugar un papel en la manera de seleccionar a sus miembros. Un arreglo alternativo deja la selección o preselección<sup>130</sup> en manos de algún tipo de comisión o consejo externo, cuyos miembros a menudo son jueces, o representantes de la comunidad legal más amplia. Aunque ha habido una tendencia acompañante para insistir en los nombramientos por “méritos”, la nueva demanda es que todo el mecanismo sea más transparente y abierto, si no para que haya una participación real del público en general, por lo menos para que esta participación del público exista en cuanto al escrutinio. Como sucede con otras profesiones, el dilema es dónde poner el balance entre la supuesta mayor capacidad de los profesionales para evaluar a sus propios

---

<sup>129</sup> La discusión de Konner sobre Alemania es sugerente a este respecto. Su descripción indica un efecto combinado de confianza en la autoridad y fe en el cumplimiento de la ley, y consecuentemente un menor cinismo, si se compara con el resto de Europa o los Estados Unidos, en cuanto a los abusos potenciales de parte de los jueces

<sup>130</sup> Aun en países (como los Estados Unidos) donde la selección es por nombramiento político o elecciones, existe una tendencia creciente hacia un sistema informal de evaluación previa manejado por un consejo o comité encargado de velar por la calidad.

miembros y el peligro de que sirvan sólo a intereses gremiales (ya sea limitados a los jueces o a la comunidad legal). Pocos reformadores han llegado tan lejos como para recomendar elecciones populares, las cuales crean sus propios problemas de rendición de cuentas e independencia. Las sugerencias más comunes incluyen la publicación tanto de criterios como de las calificaciones de los candidatos, la inclusión de observaciones públicas en las propias evaluaciones, o una oportunidad de discutir públicamente los resultados. Las mejoras sugeridas responden a dos preocupaciones: la naturaleza cerrada de muchos sistemas de selección (y por ende la tendencia a que se incluyan criterios subjetivos, posiblemente en detrimento de la independencia individual) y la probabilidad de que un control exclusivamente profesional no reconozca los intereses legítimos de los clientes y usuarios externos.

En muchos casos, una mayor independencia le ha dado control al poder judicial sobre los recursos que antes eran administrados por otras entidades (por ejemplo, el ministerio de justicia). Desafortunadamente, también ha aumentado la oportunidad de desperdiciar recursos o simplemente de cometer abusos. Aun los jueces que ejercen sumo cuidado en el desempeño de sus tareas profesionales pueden, por falta de experiencia, ignorancia o en ocasiones por mala intención, manejar los asuntos financieros y administrativos en una forma mucho más displicente. Aquí, frente a temas como informar sobre las fuentes de sus ingresos, cuidarse de contactos inapropiados con partes que se encuentran en disputas legales, o el uso de vehículos y otros bienes de la corte, los jueces a veces sienten que su independencia institucional los excluye de una supervisión externa. Muchos funcionarios judiciales mantienen estadísticas sobre su carga de trabajo u otras medidas sobre su actuación, pero no las dan a conocer, de nuevo citando la necesidad de proteger su independencia. En muchos países, aún se está dando un debate sobre si los jueces o el poder judicial en su totalidad debieran estar sujetos a los mismos estándares de rendición de cuentas sobre estos detalles administrativos y operativos como lo está el resto del sector público. Al final, el resultado específico variará de un país a otro, pero en general, existe una tendencia a unificar los estándares. Donde los estándares que se aplican a los tribunales son menos estrictos o se dejan a la decisión de las cortes, generalmente no han ayudado a la imagen del poder judicial ni han mejorado la confianza pública en la calidad de la actuación general del poder judicial.

En el área de decisiones judiciales, el conflicto entre la independencia y la rendición de cuentas entra en un terreno más delicado. Una cosa es decirle a los jueces que tendrán que rendir cuentas por el uso de su presupuesto, sujetarse a procedimientos normales de auditoría y aun publicar estadísticas sobre el flujo de su trabajo. Otra es pedirles que expliquen sus fallos de otra manera que no sea la tradicional. Esa tradición en sí está sujeta a una variación considerable. A menudo requiere que los jueces preparen explicaciones escritas sobre cómo llegaron a una decisión. Sin embargo, esa explicación puede no estar disponible para el público, y la decisión misma puede ser revelada solamente a las partes interesadas. En algunos casos, las limitaciones en los recursos pueden presentar verdaderos problemas, pero en muchos otros, es una simple preferencia de evitar el escrutinio público y las críticas. Los funcionarios judiciales que han adoptado una mayor apertura pueden pasar ciertos momentos incómodos, pero hay una variedad de compensaciones positivas. Los tribunales han encontrado que esta es una forma de combatir la corrupción, mejorar la

calidad y aumentar la comprensión del público.<sup>131</sup> En teoría, por lo menos, también debiera desalentar la práctica de recurrir innecesariamente a los servicios judiciales, porque las partes tendrán una mejor idea de lo que probablemente serán los resultados. El punto no es, y debe enfatizarse, someter a los jueces a algún tipo de rendición de cuentas especial y pública por cada decisión, sino más bien el simple requerimiento de que sus juicios se conozcan como parte del curso normal de eventos. Y esto, quizás sorprendentemente, no es algo que requiera automáticamente cada sistema judicial.

Aun en las mejores circunstancias, siempre habrá jueces que rompen las reglas y partes que piensan, con o sin razón, que su juez lo hizo. También puede sospecharse de mala conducta no sólo por parte del juez, sino también por parte de algunos miembros del personal administrativo. Como en cualquier profesión, el poder judicial ha preferido tratar tales problemas en privado y ocasionalmente, no reconocerlos. Sin embargo, cada vez más, el público está pidiendo no sólo que se reconozcan y se resuelvan los problemas, sino que también ello se haga en forma transparente. Existen diferencias importantes entre los sistemas nacionales, así como entre sus poderes judiciales y el público, en cuanto a los estándares de conducta aceptable, las sanciones a ser impuestas, la forma cómo y por quién deberán ser aplicadas. Cada vez más, la confianza tradicional en la jerarquía judicial para que por sí misma maneje estos asuntos se ha visto como insuficiente, lo que hace disminuir la independencia de jueces individuales y posiblemente estimule la formación de redes internas de influencia<sup>132</sup> y ocasionalmente de corrupción. Esto ha llevado a otras innovaciones sugeridas, por ejemplo, el ombudsman judicial u oficinas de inspección que funcionan fuera de la jerarquía judicial y ocasionalmente fuera del poder judicial. El traslado de estas responsabilidades a los consejos judiciales ha sido otra medida, aunque a menudo tienen que enfrentar las mismas quejas sobre las presiones jerárquicas (a veces porque el consejo, finalmente, se apoya en la jerarquía normal para que ésta se encargue de la situación de jueces inferiores y empleados). El tema del manejo de las quejas y la disciplina es particularmente delicado, y no menos porque es un medio evidente de poner presión sobre los jueces cuyas decisiones van en contra de las preferencias de sus colegas o de sus clientes. No obstante, aparte del impacto de las actitudes cambiantes sobre la conducta aceptable y el autocontrol profesional, un proceso más transparente también puede ofrecer una mayor protección al juez individual, quien de lo contrario se encuentra a merced del consenso institucional.

## 5. *Preocupaciones y mecanismos relacionados*

---

<sup>131</sup> En Argentina por ejemplo, los tribunales civiles federales han comenzado a publicar sentencias como una forma de estandarizar el pago por daños. Con esto se pretende estimular los arreglos fuera de los tribunales (y así disminuir la congestión) y desalentar los sobornos (porque ambas partes y el juez saben que los resultados inusuales van a notarse).

<sup>132</sup> Esta en particular ha sido la queja de la Asociación Francesa de Jueces, no por la corrupción sino por la necesidad percibida de agradar a sus superiores y conformar las decisiones así como otras conductas al gusto de ellos.



Como uno de los últimos sectores públicos en enfrentar el tema de la rendición de cuentas, el poder judicial presenta sus propios problemas especiales, muchos de ellos relacionados íntimamente con la importancia que se le ha dado al respeto de su independencia. Esto afecta tanto lo que al poder judicial se le puede exigir legítimamente que presente para su revisión como los tipos de acciones que debieran implementarse. También, como se discute más adelante, se complica por la facultad inherente al poder judicial de definir las reglas y así invalidar los esfuerzos para someterse a cualquier clase de supervisión.

*a. Cuando la rendición de cuentas falla o no es satisfactoria*

El concepto de rendición de cuentas se enfoca en una explicación requerida por acciones pasadas. Aunque sólo esto debiera influir en la conducta judicial, aún queda la pregunta de qué sucede si esa explicación no se provee o se da de manera deficiente. Donde se violan realmente las normas legales (por ejemplo, mal uso de los recursos financieros, violación del derecho procesal o sustantivo de parte de un juez) ello será la base para promover acciones legales contra la parte responsable. En otros casos la reacción puede ser menos inmediata y directa. Es probable que tome la forma de esfuerzos para modificar las bases legales de las operaciones del poder judicial o de su composición, o acciones más punitivas, por ejemplo, reducciones en las asignaciones de recursos y en casos más extremos, purgas irregulares de los cargos. Como lo sugieren los artículos de antecedentes, los estándares contra los que se medirá la actuación judicial (y la rendición de cuentas) son producto de valores sociales más amplios y por lo tanto, cambiarán junto con el ambiente cultural que los rodea.<sup>133</sup> Aquí la rendición de cuentas judicial, como la de cualquier otra institución pública, es parte de un constante diálogo entre la organización y la sociedad a la que sirve. Cuando ese diálogo muestre desacuerdos fundamentales, entonces hará que surjan esfuerzos para volver a negociar la relación. La demanda de rendición de cuentas en sí es parte de ese cambio, como lo son las modificaciones en los detalles de lo que la rendición de cuentas deberá incluir.

*b. Rendición de cuentas institucional e individual*

La rendición de cuentas judicial es en muchos sentidos como la que se le pide a cualquier organización pública, pero el concepto acompañante sobre la independencia judicial complica el asunto. Esto es especialmente cierto debido a su aplicación tanto a jueces individuales como a toda la institución. A diferencia de los empleados en el resto del sector público, se espera que los jueces individuales tomen sus decisiones como jueces, independientemente de sus superiores en la organización. Supuestamente, ellos también deben rendir cuentas individualmente, aunque en su mayoría será canalizada hacia y a través de la institución mayor. Debido a que la rendición de cuentas de la institución puede ser un medio de interferencia corporativa con la independencia individual, es necesario que la misma esté tan reglamentada como la que va de la institución al público. Esta es una de

---

<sup>133</sup> El cambio no siempre se da en el sentido de mayor exigencia. Un movimiento en el sentido contrario en América Latina considera el “prevaricato”, una mala aplicación de la ley de parte de un juez. En muchos países, esto era anteriormente una ofensa criminal aun cuando sucediera en forma no intencional. Cambios recientes lo colocan en el umbral de intención maliciosa.

las razones por la que se trata de separar el proceso de la rendición de cuentas intrainstitucional del de la jerarquía judicial ordinaria, para evitar confusiones ocasionadas por el papel que desempeña el inmediato superior al revisar las decisiones judiciales (en el proceso de apelación) con la revisión de otras actividades. No obstante, existe suficiente espacio para disentir en lo que se refiere a las áreas en las que los jueces individuales deben actuar con completa independencia y donde están sujetos a supervisión legal administrativa o de otro tipo. Un asunto que surge en la región de América Latina, por ejemplo, es el de los límites de tiempo para manejar los casos. Aunque muchos jueces consideran esto como parte de su independencia funcional, muchos funcionarios judiciales (y públicos) ven esto como sujeto a estándares disciplinarios ordinarios: un juez es independiente en lo que respecta al contenido de su decisión pero no en lo que respecta a las demoras excesivas para tomarla.

*c. Responsabilidad judicial*

Las tradiciones del derecho civil y del *common law* han enfrentado este asunto en forma diferente, donde el primero es más inclinado a responsabilizar a los jueces por los daños que puedan ocasionar en sus funciones judiciales. Los jueces gozan de mucho mayor inmunidad en sus actos oficiales bajo los sistemas de *common law*; las actividades que están sujetas a demandas penales o civiles en los países de derecho civil, pueden no ser objeto de recursos legales en la tradición del *common law*.<sup>134</sup> En lo que se refiere a la responsabilidad por mala conducta profesional o privada, ambos sistemas, por lo general, permiten la inmunidad a los jueces, la cual le debe ser retirada antes de que pueda tomarse una acción legal. Debido a que esta decisión por lo general reside en el poder judicial mismo, esto da lugar a preocupaciones sobre la rendición de cuentas y hace aumentar las quejas de que el poder judicial ha sido demasiado protector de sus miembros (y, por lo tanto, se rehúsa a retirar la inmunidad), o bien que ha utilizado el proceso para castigar a quienes no se adaptan a la cultura institucional.

Ninguna de las dos tradiciones legales le ha puesto mucha atención a la rendición de cuentas y, por ende, a la responsabilidad por otros tipos de acciones oficiales, no judiciales; el mal uso de recursos presupuestarios; la contratación y supervisión del personal administrativo; o la administración de los recursos de la corte. Hasta cierto punto, en ambos sistemas, ha existido un vacío entre el tratamiento de tales temas para el poder judicial y para otras entidades del sector público. Mientras que los estándares se han vuelto más rígidos para otros actores públicos (que anteriormente podían usar los carros oficiales para sus diligencias personales, pero que ahora lo hacen arriesgándose a consecuencias seriamente negativas), los jueces se han resistido, pero sin éxito completo, a la tendencia de someterlos a las mismas reglas. El tema se complica por el hecho que a menudo queda en manos de los propios jueces decidir cómo y a quién se le aplicarán las leyes. Y, aunque es difícil decir cómo puede ser vital para la independencia judicial el mal uso de la propiedad

---

<sup>134</sup> Esta diferencia puede hacer que los códigos de ética sean parcialmente redundantes en los países de derecho civil, donde algunos de los temas a menudo incluidos en tales documentos, ya han sido tratados (“tipificados”) en los códigos civil o penal ordinarios, o en la ley orgánica del poder judicial.

pública o el maltrato al personal, los funcionarios judiciales no siempre han visto apropiado sujetarse ellos mismos a los nuevos estándares. Es verdad que pueden hacerse tales acusaciones, infundada o correctamente, para aplicar presiones a jueces que sean de una línea demasiado independiente y así, algo más que el propio interés corporativo está en juego. Sin embargo, la solución parecería estar en una revisión más cuidadosa de las acusaciones que se hagan y, posiblemente en sanciones serias por acusaciones frívolas o falsas, más que preservando la inmunidad judicial por actos que no serían aceptables en otros actores públicos.

*d. Orientación al servicio público*

Por lo menos un elemento en la demanda de rendición de cuentas es la tendencia a ver la actuación del poder judicial como un servicio público. Para muchos funcionarios judiciales éste es un nuevo concepto y uno que ellos continúan resistiendo. Por una parte, el servicio público se asocia más a menudo con el ejecutivo y los jueces pueden ver sus funciones bajo otra óptica. Por otra parte, hasta el punto en que brindan un servicio público, entonces son con mayor legitimidad, responsables de rendir cuentas bajo los mismos estándares que otros servidores públicos. En verdad, el poder judicial probablemente se describe mejor como prestando simultáneamente un servicio público y actuando como un poder político o público, y este doble status puede en efecto, condicionar la rendición de cuentas que ofrece. La dualidad no elimina la necesidad de rendir cuentas en ninguno de los dos lados, pero puede requerir dos formas y estándares, una para el elemento de servicio público y una para el aspecto político de la función judicial. Por supuesto, como a menudo es un individuo quien desempeña ambas funciones, existe un inevitable dilema sobre cómo separar las dos formas de responsabilidad y de rendición de cuentas.

*e. La abogacía y la magistratura*

Aquí existe otra tensión delicada, en cuanto a que dos mitades de la ecuación legal/judicial son también tradicionalmente las mejores fuentes de control entre una y otra. Tanto la judicatura como la abogacía por supuesto, debieran ejercer control sobre las acciones de sus propios miembros. Sin embargo, es bastante reconocido que el auto control profesional efectivo, aquí como con otras disciplinas, puede verse disminuido por el auto interés corporativo. La misma amenaza se presenta entre uno y otro (como el propio interés de la comunidad legal ampliada), pero el mayor dilema es cómo evitar que una de las dos profesiones adquiera demasiado poder sobre la otra. Aquí, la ventaja sin duda la tiene la abogacía debido a su acceso a más recursos, vínculos políticos y una organización menos formal. Aun así, aunque hay mucho más ejemplos de una abogacía elitista privada que controla al poder judicial, o por lo menos que le instiga a un mal comportamiento, los jueces, individual y colectivamente, no carecen de medios propios para darle forma a las acciones de los abogados. Llevar a un máximo el potencial de un control cruzado y eliminar cualquier desequilibrio de poder que exista, obviamente requiere decisiones políticas que trascienden cualquier acuerdo entre los dos grupos. Si los jueces van a tener defensas efectivas contra una abogacía abusiva, o si esta última va a operar libre de amenazas de “terrorismo” judicial, entonces otros elementos de la sociedad política y civil tendrán que apoyar la legislación, su implementación efectiva y el control externo de las nuevas reglas legales.

## 6. *En conclusión*

El poder judicial es uno de los últimos grupos profesionales importantes que enfrenta las demandas de rendición de cuentas que surgen con la difusión de culturas más democráticas en lo político y en lo social. Aunque el cambio no es universal, claramente está vinculado al anterior avance de una mayor independencia judicial. A pesar de las impresiones de algunos jueces, los dos hechos no son contradictorios; por lo menos en el ambiente actual, una mayor independencia parece requerir una mayor rendición de cuentas, y la rendición de cuentas en algunas instancias puede verse como que acrecienta la independencia. No obstante, existen enormes diferencias entre y dentro de los sistemas nacionales en cuanto al grado de la demanda, y la forma, así como el contenido de los mecanismos que se promueven. En lo que respecta a los aspectos menos jurídicos de la actuación judicial, existe una marcada tendencia a empujar a los jueces y a los funcionarios del poder judicial hacia las mismas formas y estándares de rendición de cuentas que afectan a otros funcionarios públicos. Los aspectos más difíciles de las nuevas tendencias indudablemente involucran las áreas que son más centrales a la función judicial (cómo se llega a las decisiones, la actuación en el tribunal y aun estándares sobre la carga de trabajo) y aquellas donde la rendición de cuentas “normal” puede ser usada para aplicar presión a jueces individuales.

## **REFERENCIAS**

Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1990.

Malleson, Kate, *The New Judiciary: The effects of expansion and activism*. Brookfield, Vermont: Ashgate Publishing Company, 1999.