



XIV Cumbre Judicial Iberoamericana

Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008

REGLAS MÍNIMAS SOBRE SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO

-Documento de sustentación -Reglas mínimas

I.- Preámbulo.

La seguridad aparece históricamente vinculada a las corrientes liberales de los siglos XVII y XVIII y, en particular, al pensamiento de la Ilustración. Se trataba entonces de asegurar la vida, libertad y propiedad de las personas. Inicialmente consistió en establecer una Constitución y, sobre todo, unas leyes que tutelaran esos derechos básicos. La creencia era que una vez aprobado el derecho en el Parlamento como expresión racional del conjunto de la nación, éste sería de aplicación unívoca, porque, con Montesquieu, el juez es simplemente la boca que pronuncia las palabras de la ley.

Sin embargo, pronto se advirtió que los textos normativos pueden ser interpretados de modos diferentes, por lo que la dogmática se esforzó en conjurar esa amenaza construyendo la ficción de que era posible encontrar un método científico para alcanzar la interpretación verdadera y única. Seguridad jurídica se identifica entonces con interpretación y aplicación uniforme del derecho.

Con el paso del tiempo, la idea de seguridad adquirió un aspecto más global en cuanto a los derechos protegidos y mayores exigencias de garantía de realización. Así, hoy alcanza no sólo a los derechos fundamentales, cuyo elenco se ha ampliado notablemente, sino genéricamente a todos los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico. Por otra parte, se insiste también en la protección de esos derechos, de manera que la tutela judicial ha de ser efectiva.

En esencia, y rechazando que sea posible la búsqueda de una unívoca y exclusiva "interpretación verdadera" de cada norma, la seguridad jurídica exige reglas que sean públicamente conocidas y efectivamente aplicadas para resolver los casos y que las decisiones que se dicten en su aplicación se cumplan en la práctica. Normalmente, la seguridad jurídica apunta a la certeza, a la

previsibilidad de las decisiones judiciales. Sin embargo, esa certeza no podrá ser más que relativa.

Con frecuencia la seguridad jurídica se ha asociado, desde Max Weber, con el desarrollo económico y la seguridad del inversor, en la medida en que la seguridad, la previsibilidad que aporta el derecho permite el cálculo de consecuencias de las decisiones económicas. No es sin embargo éste – con ser trascendente – el factor primordial que queremos destacar en nuestra reflexión. El objetivo no es tratar de diseñar un marco estable de seguridad jurídica para el desarrollo económico, sino para la paz social y la resolución de conflictos, aunque es indudable que si logramos un marco adecuado de paz social estaremos sentando objetivamente las bases del desarrollo económico.

De lo que se trata es de sentar las condiciones que permitan predecir –con alguna probabilidad de acierto- la decisión de las controversias sometidas a resolución del sistema judicial, lo que a su vez contribuye positivamente a la paz social, ya que previene y evita conflictos. Para Ross la primera tarea del jurista es intentar una predicción más o menos acertada sobre el modo en que ha de ser resuelto determinado conflicto y eso sólo es posible cuando los jueces conocen y toman efectivamente en cuenta para decidir el derecho vigente. Creemos que esto implica un plus que se relaciona con obtener el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales.

En suma, sabemos que el derecho cumple una función esencial para el orden social que, según Habermas, es estabilizar expectativas de conducta. Con lo cual, es claro que la seguridad de cumplimiento efectivo de las normas contribuye al buen funcionamiento de la interacción social, a crear una sociedad bien ordenada, aspecto fundamental para posibilitar y maximizar la cooperación recíproca de sus integrantes. Para Rawls, la justicia implica la existencia de un conjunto de principios, que sean de aplicación universal, públicamente conocidos y constituyan la instancia final de resolución, teniendo las personas la garantía de que serán efectivamente aplicados para resolver todos los conflictos que puedan plantearse. En ese sentido, la justicia requiere, en primer lugar, seguridad jurídica. Aunque, desde luego la seguridad no sea por si misma suficiente para garantizar la justicia sustancial.

Nuestro propósito es reivindicar el valor del Derecho como elemento esencial del orden social y político. Más allá de ciertas tendencias anómicas que se manifiestan en nuestras sociedades, advertimos que el ciudadano aspira a múltiples certezas: certeza de la norma aplicable, certeza de su aplicación, certeza en la actuación de las instituciones y en particular de la coherencia judicial, certeza de cumplimiento de las decisiones que deben ser ejecutadas.

Entendemos que el Estado debe garantizar la seguridad jurídica que implica, en definitiva, el funcionamiento adecuado de la totalidad del ordenamiento jurídico de un país, con especial énfasis en el respeto y efectividad de los derechos y garantías fundamentales, y nuestro análisis ha estado dirigido a analizar cuales son los factores que contribuyen a la creación de inseguridad jurídica y como deberíamos actuar para evitarlos, maximizando en la mayor medida posible aquellos otros que, por el contrario, contribuyen a la seguridad jurídica de las personas.

Desde luego, la arbitrariedad genera inseguridad. Por eso es necesario que existan reglas, cuyo conocimiento sea accesible y que esas reglas sean cumplidas invariable y efectivamente. Por eso empezamos por abogar por una mayor facilidad para el conocimiento público de las reglas existentes y para su cumplimiento espontáneo por los destinatarios. Pero, inmediatamente, pensamos en la labor del juez y la importancia de que esas personas sean bien seleccionadas y se procure su formación e información permanente. Luego, nos importa la mayor posibilidad de acceso a un proceso que ofrezca las máximas garantías para la contradicción y prueba, y pluralidad de instancias de control de la decisión. Y por último, dado el innegable peso de los precedentes, nos parece imprescindible el conocimiento público de la jurisprudencia, que admite la libertad de crítica.

La seguridad jurídica no importa recortar la independencia de criterio del juez, ni va en desmedro de la justicia de la decisión. Por el contrario, quiere que los jueces juzguen según criterios normativos preestablecidos y públicamente conocidos y, a la vez, tengan que exponer en sus sentencias las razones que fundan las decisiones que, de acuerdo al derecho vigente, estiman justas para cada caso.

La seguridad es un valor fundamental, que constituye una condición indispensable para vivir en una sociedad medianamente organizada; sin ella no pueden existir otros valores básicos, no habría derecho estable ni sería posible la justicia distributiva. Para que el derecho sea realidad, necesita contar con el elemento seguridad que le permita aplicarlo, él dará nacimiento a la norma que se impone coactivamente, ésta no se puede detener ante la voluntad del sujeto, sino que obliga a respetarla. La existencia del valor seguridad es indispensable, y consiste en fijar un mínimo de certidumbre para aquellos que concluyen un acuerdo, lo que excluye el azar o cualquier factor que origine discusiones o debates, como sería confiar su observancia a la voluntad de cualquiera de las partes o del juzgador. La inseguridad nace en el mismo momento en que se introducen en las leyes conceptos imprecisos que hagan depender el ejercicio de un derecho del arbitrio subjetivo de una persona, así sea un juez (Dalla Vía).

El grado de seguridad jurídica de una sociedad se mide a través de la evaluación del grado de coincidencia entre las normas jurídicas objetivas –especialmente la Constitución- y el grado de cumplimiento que las mismas reciben. En otras palabras, hay seguridad jurídica cuando la dinámica de aplicación del Estado de derecho se ajusta todo lo posible a su formación teórica y estática.

Asimismo, se ha expuesto que el debate sobre la seguridad jurídica no se circunscribe, de ningún modo, al ámbito de decisión de los jueces, sino que es responsabilidad de todos los que se ocupan de la cosa pública.

La seguridad requiere la existencia de reglas generales que permitan a los diferentes operadores jurídicos medir los distintos problemas, y así posibilitar un tratamiento igualitario de los casos idénticos. Un derecho que sólo cuente con un nivel de reglas individuales y carezca de reglas generales (constitucionales, legales, consuetudinarias, etc.) es imperfecto, o mejor dicho, inseguro.

También exige contar con terceros imparciales -jueces- con la función de dilucidar los conflictos, facilitando el acceso a los mismos de todos aquellos que tienen la necesidad de poner punto final en tiempo oportuno a sus dudas o disputas jurídicas. Un derecho que prolonga indefinidamente de lo que corresponde a las partes en conflicto, compromete inevitablemente la pretensión de conocer los derechos y deberes, y aunque en algún momento se termine acogiendo el reclamo que en justicia corresponde, cabe subrayar que la seguridad jurídica está interesada en la oportunidad de esa resolución.

Además el derecho requiere fuerza coercitiva y que, en consecuencia, sólo quede librado a la buena voluntad de sus destinatarios, no aporta a la seguridad jurídica, en tanto las determinaciones de derechos y deberes resultan algo muy frágil.

Las sociedades que tienen una arraigada conciencia de los deberes en general hacia los otros y la sociedad, no sólo ven facilitado el cumplimiento del derecho, sino que logran instaurar un orden social mucho más completo y ventajoso para el buen vivir ciudadano. Si existe en la sociedad una sólida conciencia ética social se mejora el cumplimiento voluntario del derecho y, fundamentalmente, se cumplen con esos otros deberes sociales que el derecho está incapacitado de exigir o cuya exigencia resulta dificultosa. Ahí donde funcionan, además de la sanción jurídica, las sanciones sociales y morales, se incrementa la seguridad jurídica.

La seguridad consiste en el conjunto de condiciones sociales, de medios y procedimientos jurídicos eficaces que posibilitan al hombre

desarrollar su personalidad ejercitando sus derechos libres de miedos, incertidumbre, amenaza, daño o riesgo. Ello crea un clima de previsibilidad sobre el comportamiento propio y el ajeno, y una protección frente a la arbitrariedad y a la violación del orden jurídico, provengan estas del Estado, de particulares o de grupos privados” (Zarini).

Decía Recanses Siches ‘no hay derecho donde no hay orden cierto y seguridad. Es verdad que no basta con crear un orden cierto y seguro, pues éste debe ser, además, justo. Pero no puede haber justicia donde no hay seguridad. Por lo tanto, podríamos decir que cabe que haya un derecho -orden de certeza y con seguridad impuesta inexorablemente- que no sea justo. Pero no cabe que en la sociedad haya justicia sin seguridad.

Por último no debería soslayarse la importancia que pueden tener los mecanismos de solución consensuada de conflictos como instancias que contribuyen, en ocasiones, a disminuir la carga judicial y a obtener una solución adecuada y eficaz a determinados conflictos, sin vulnerar la seguridad jurídica.

II) Propuestas específicas.

1. Seguridad jurídica y profusión normativa.

Asistimos en nuestros días a un enorme crecimiento del material normativo que no sólo se refiere a leyes sino a otro tipo de normas que integran al Derecho vigente que deben cumplir las personas y aplicar los jueces.

La multiplicación incontenible de normas afecta a la seguridad jurídica al punto de poner en cuestión el principio clásico de que la ignorancia de las leyes no sirve de excusa para la falta de cumplimiento.

Un problema adicional es que con frecuencia creciente se advierten deficiencias en la técnica legislativa, tanto en el nivel del lenguaje normativo como en la racionalidad pragmática, esto es, en el modo de facilitar el cumplimiento por los destinatarios.

Es preciso destacar que existen prácticas legislativas que afectan negativamente a la seguridad jurídica, como las derogaciones implícitas o tácitas, las remisiones incompletas, la asignación de efecto retroactivo a las normas, agravado, todo ello, por el permanente cambio de normas, aspectos sobre los cuales conviene llamar la atención de los poderes públicos.

Además en algunos ordenamientos es notoria la proliferación de mecanismos tales como la delegación legislativa y los reglamentos de necesidad y urgencia que distorsionan el sistema de fuentes del derecho e inciden en la seguridad jurídica.

Sabemos que junto al ordenamiento jurídico interno, presidido por la Constitución, deben tenerse en cuenta las normas internacionales dictadas en marcos de integración regional o en el ámbito de la comunidad de naciones.

En ese aspecto, se propone:

1.1. Es conveniente instar a los órganos legislativos o con competencia reglamentaria el mayor esfuerzo por mejorar la técnica normativa, expresando las normas en un lenguaje hasta donde sea posible exento de ambigüedad e imprecisión y comprensible para quienes deben cumplirlas, previendo procedimientos sencillos para mayor facilidad de sus destinatarios.

1.2. La seguridad jurídica requiere una estabilidad temporal razonable de las normas, que no implica una petrificación del sistema jurídico, por lo que será conveniente evitar cambios continuos y en algunos casos desordenados que dificultan a los ciudadanos y a los jueces establecer con claridad el derecho vigente

1.3. Los órganos superiores de la organización judicial procurarán, dentro de sus competencias, obtener la aclaración, corrección o complementación que sea necesaria en virtud de los defectos que observen en los textos aprobados.

1.4. A su vez, se planteará la necesidad de generar u ofrecer al público y, en particular, a los jueces, la información necesaria sobre las normas vigentes, facilitando el acceso a bancos de datos de normas de diverso origen, sea constitucional, internacional, legal o reglamentario a nivel nacional o local.

2. Seguridad jurídica e independencia institucional del Poder Judicial.

La independencia del poder judicial es una garantía de la separación de poderes y de los derechos de los ciudadanos. Para hacerla eficaz es necesario que tenga autogobierno con relación a los demás poderes del Estado. Tal como afirma el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobado en la VI Cumbre Judicial "Los otros poderes del Estado y en general todas las autoridades instituciones y organismos nacionales e internacionales así como los diferentes

grupos y organizaciones sociales económicos y políticos, deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura” (art. 2)

La relación entre justicia y política tiene dos planos, uno ético, definitivamente personal e individual cuyo riesgo o reaseguro se encuentra en los procesos de designación de los magistrados y otro funcional o sistémico, y tiene que ver en cómo un determinado sistema político articule la relación entre la justicia y la política.

El Poder Judicial, por sus funciones específicas, debe ser preservado orgánica y funcionalmente. A la vez un Poder Judicial eficiente tiene más posibilidades reales de ganar espacio institucional; ese recupero le ocasiona un paulatino fortalecimiento, que se relaciona de manera directa con su capacidad para resistir las presiones o para no padecerlas, todo lo cual pone en evidencia en qué medida la eficiencia se vincula con el adecuado ejercicio de la actividad jurisdiccional.

Para ello se propone

2.1. La consideración de los poderes judiciales como sistemas de órganos independientes e imparciales resulta esencial para la seguridad jurídica. En tal sentido, las interferencias de los poderes políticos resultan contraproducentes y negativas. Es especialmente reprochable el ejercicio de cualquier forma de presión sobre los jueces.

2.2 Deben rechazarse tanto la partidización de la justicia como la judicialización de la política. Cuando los jueces tengan que resolver cuestiones políticas deben hacerlo en base al razonamiento jurídico, la argumentación y el derecho aplicable.

2.3. Se destaca que la corrupción constituye una fuente de inseguridad jurídica en algunos de los sistemas judiciales del área y para combatirla es preciso fortalecer los mecanismos de que se dispone para su detección y corrección, mediante los distintos procedimientos que tengan a su disposición así como la publicidad de las decisiones dictadas en ese sentido.

2.4. Conspiran contra la seguridad jurídica los excesos mediáticos que derivan a veces en juicios paralelos, creando confusión en la ciudadanía al generar expectativas que pueden resultar infundadas, vulnerando, asimismo, la presunción de inocencia. Como declara el Estatuto del Juez Iberoamericano “la utilización de los medios de comunicación social con el objeto de suplantar funciones jurisdiccionales, imponer o influir el contenido de las resoluciones judiciales en condiciones que excedan el legítimo derecho a la libertad

de expresión e información se considerará lesiva para la independencia judicial” (art. 3)

2.5. La independencia judicial requiere del autogobierno dotado de la suficiente autonomía con relación a los demás poderes estatales. Entendemos que esto exige la dotación de los recursos económicos suficientes para garantizar el desempeño de sus funciones, y la disponibilidad o desembolso oportuno de las partidas presupuestarias.

3. Seguridad jurídica y calidad de los jueces.

La seguridad jurídica no sólo resulta de la existencia de normas previamente establecidas y públicamente conocidas, sino que es esencial que exista certeza de que serán adecuadamente tenidas en cuenta por los jueces y tribunales que han de resolver los casos conflictivos. Por ello conviene insistir en que, si bien el fin último para el juez es hacer justicia, es claro que su decisión ha de ser determinada y justificada a partir del Derecho vigente, tal como prescribe el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (art.35).

Por tal razón conviene insistir en la selección y formación de los jueces, atendiendo a su fortaleza ética y a su competencia técnica, así como propender a su formación continua y dotarles los mecanismos necesarios para optimizar su información.

En particular resulta esencial que los nombramientos de todos los cargos judiciales, incluyendo las vacantes que se produzcan en los Superiores Tribunales, respondan escrupulosamente al modelo constitucional de cada uno de los Estados, evitando cualquier injerencia.

En un afín orden de ideas, Sagüés entiende que la calidad técnica y ética son “dos condiciones [que] surgen espontáneamente de un acertado método de nombramiento de jueces, pero necesitan reforzarse con otros dispositivos. Por ejemplo, mediante buenas remuneraciones que tornen atractiva la carrera judicial.

Al mismo tiempo, una judicatura confiable necesita de un eficiente régimen de control, interno y externo, que premie a los magistrados probos y dedicados y que sancione y hasta desplace a quienes no lo son. Si el método de designación no fomenta una judicatura imparcial y calificada, y si además ella no se encuentra correctamente remunerada, los mecanismos de control tienden inevitablemente a relajarse.

En este aspecto, se sugiere:

3.1. La selección de los jueces ha de atender especialmente a la calidad moral de los candidatos y a su sólida formación jurídica. En especial se procurará que el sistema de selección tienda a evaluar el mérito la capacidad, probidad y competencia, en base a criterios públicos y objetivos, sujetos a control de juridicidad.

3.2. Se estima de importancia primordial para la seguridad jurídica la imparcialidad e independencia del juez, conforme surge de documentos trascendentes aprobados previamente en el ámbito de este Espacio Judicial iberoamericano, como el Estatuto del Juez Iberoamericano (arts.1 a 10) y Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (arts.1 a 17).

3.3. La seguridad jurídica requiere jueces imparciales, cuyas creencias y preferencias estrictamente personales -legítimas en el plano individual- no deben interferir en el ejercicio de su función. Ha de asegurarse la imparcialidad real, efectiva y evidente de los jueces (E.J.I.art.8)

3.4. La adecuada remuneración de los jueces, acorde a la importancia de sus funciones, y el que no pueda ser arbitrariamente modificada, forma parte del haz de garantías necesarias para el ejercicio de sus funciones. La dignidad de la función aconseja mantener una razonable remuneración en la etapa de retiro.

3.5. La formación judicial, sea inicial o continuada, deberá procurar el fortalecimiento de los principios éticos que contribuyan a afirmar los valores de justicia y seguridad y el conocimiento jurídico del juez.

3.6. Se estima necesario mejorar la información de los jueces acerca del derecho vigente, incluyendo la totalidad de las fuentes, precedentes judiciales e interpretaciones doctrinales más relevantes.

Las tendencias hacia la internacionalización, universalización e integración, requieren de los jueces no solamente el conocimiento de las normas nacionales, sino también de los tratados de derecho internacional que se incorporan al ordenamiento jurídico. A estos efectos se procurará su difusión y se insistirá en su aplicación de conformidad a la jerarquía normativa existente en cada sistema jurídico.

3.7. Del mismo modo se aconseja un mayor esfuerzo en la formación judicial orientada hacia la interpretación constitucional y el manejo del razonamiento en base a principios, y se trabajará para fortalecer la enseñanza en materia de argumentación jurídica.

3.8. Se requiere jueces independientes, que sean capaces de determinar la decisión justa, sin dejarse influir por factores ajenos o externos. Hemos de abogar por el respeto a la independencia judicial respecto de otros centros de poder, estatales, internacionales, políticos, económicos, sociales que puedan llegar a interferir en la decisión de las cuestiones sujetas a la jurisdicción.

3.9. La inamovilidad judicial también importa a la seguridad jurídica porque es una garantía necesaria para el ejercicio de la independencia en la decisión.

4. Seguridad jurídica y motivación de las decisiones judiciales.

La seguridad jurídica exige que cada decisión judicial sea coherente con los hechos del caso y el sistema jurídico vigente. Los fallos deben ser fundados explicitando las premisas fácticas y normativas que justifican la decisión y el proceso de razonamiento que las correlaciona. De ese modo se excluye la arbitrariedad, que causa inseguridad jurídica.

La motivación de la sentencia es un requisito de naturaleza esencial, que encuentra su respaldo en la necesidad de controlar la coacción estatal y evitar la arbitrariedad de sus decisiones.

En este sentido se propone:

4.1. Reiteramos la obligación de motivar las decisiones –esto es expresar de manera ordenada y clara, razones jurídicamente válidas que sustenten la decisión- ya exigida en el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (art.18) así como la conveniencia de dictar las sentencias en términos inteligibles para sus destinatarios.

4.2. Las decisiones disímiles en supuestos esencialmente idénticos atentan contra la seguridad jurídica. Respetando la independencia judicial se advierte la necesidad de fomentar elementos mínimos que den coherencia a la jurisprudencia, exigiendo motivar de modo suficiente los cambios de línea jurisprudencial, en especial si se producen dentro del mismo órgano judicial o implica apartarse de la doctrina consolidada en los tribunales superiores.

4.3. En esta línea también se recomienda la publicidad de las decisiones judiciales y la mayor apertura al debate crítico, como signo de fortalecimiento de la democracia.

Es menester superar la creencia acerca de la bondad del silencio sobre las decisiones de los jueces. A estos efectos se debería organizar en cada país un mecanismo institucional para ofrecer

información veraz y fidedigna de las decisiones judiciales con mayor relevancia social. Lo cual no impide ni obliga al juez, individualmente considerado, participar en debates públicos celebrados en ámbitos adecuados, sobre el contenido de sus sentencias una vez adoptadas, teniendo especialmente en cuenta su deber de imparcialidad.

La publicidad y el debate de las decisiones judiciales, sea en círculos académicos o en otros ámbitos públicos, no pueden verse como atentado contra la autoridad o independencia judicial, sino que favorecen la seguridad jurídica en la medida que revitalizan la democracia y constituyen la forma de control social del Poder Judicial y del conjunto de las instituciones de gobierno.

5. Seguridad jurídica, acceso a la justicia y derecho al debido proceso.

La seguridad jurídica presupone la posibilidad de exigir ante los tribunales una decisión que asegure la efectividad de sus derechos en situaciones de conflicto o resistencia... Eso incluye el más amplio acceso a la justicia para plantear cualquier cuestión que requiera un respuesta tutelar de parte de las instituciones.

En este sentido se propone.

5.1. El proceso judicial debe estructurarse sobre las reglas del debido proceso, con amplia posibilidad de propuesta, defensa, ofrecimiento de pruebas y revisión de los fallos en más de una instancia.

5.2. Ligado a la tutela judicial es relevante la necesidad de resolver en tiempo adecuado los asuntos judiciales, que deben ser absueltos en plazos razonables y sin dilaciones indebidas, para que cumplan su función de resolver pacíficamente los conflictos sociales en el marco del Estado de Derecho, de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada país.

5.3. Resulta aconsejable, desde el punto de vista de la eficacia y la seguridad jurídica que, cuando se produzca una pluralidad de causas judiciales en las que exista identidad de objeto o sujeto, establecer mecanismos procesales que favorezcan la acumulación de los mismos, la adopción de soluciones judiciales uniformes o la extensión de los efectos de la sentencia.

5.4. La fuerte e irreversible tendencia hacia la internacionalización de los conflictos requiere de los respectivos Poderes Judiciales una especial atención a los mecanismos de resolución de conflictos de jurisdicción y de cooperación internacional a fin de evitar consecuencias negativas para la seguridad jurídica.

6. Seguridad jurídica y certeza: la previsibilidad de las decisiones judiciales

Un aspecto particularmente sensible de la seguridad jurídica se vincula a la aspiración de prever la decisión a recaer en un conflicto sometido a resolución judicial. En más de un planteo teórico, la seguridad jurídica –mirada desde el punto de vista subjetivo- consiste precisamente en eso: la confianza en que las decisiones judiciales han de ajustarse a parámetros que las hace previsibles con cierto grado de probabilidad de acierto. El fracaso de una previsión – siempre que haya sido correctamente formulada- genera una sensación de inseguridad no deseable para la legitimidad del sistema.

La seguridad jurídica garantiza a la persona que no será pasible de sanciones por realizar los actos permitidos por la ley y que los efectos atribuidos a esos actos operarán irremediablemente. De tal manera, la seguridad jurídica, como garantía constitucional, permite organizar la vida individual y social, sin quedar sujeta a la arbitrariedad y a los cambios injustos, irrazonables e imprevisibles (Badeni).

La previsibilidad de las decisiones de los magistrados requiere de la convicción de todo un pueblo sobre la imperiosa necesidad de que sus jueces sean independientes, es decir que no dependan de nadie más que de su propia conciencia. Un juez independiente, aun en el error en que humanamente puede recaer, merece el respaldo de la ciudadanía.

En este sentido se propone:

6.1. Para predecir decisiones futuras y eventuales importa particularmente conocer la jurisprudencia y, en ese sentido, se recomienda impulsar la creación de bases de datos de sentencias judiciales. Así se entiende que los Poderes Judiciales de los respectivos países faciliten esas bases de datos jurisprudenciales a todos los jueces y magistrados así como el libre acceso a Internet, que permite acceder a información de otros países, lo que parece necesario para el funcionamiento adecuado de la justicia.

Igualmente debería impulsarse que, en la medida de lo posible, las bases de datos desarrolladas por los Poderes Judiciales sean de acceso público.

6.2. En esta misma línea es preciso reforzar la carga argumentativa para casos en los que los jueces se apartan de los precedentes, en especial del propio precedente o los del órgano máximo del sistema. La seguridad no debe ser entendida como extrema estabilidad, o inmovilismo de las decisiones judiciales, sino que, bien comprendida, no impide la admisión de nuevos criterios en la interpretación y

aplicación normativa, no impide la necesaria adecuación de las reglas a las necesidades sociales ni a las circunstancias del conflicto en particular, siempre que los cambios de criterio se encuentren suficientemente motivados.

6.3. Las normas dictadas con fundamento en situaciones de excepción o emergencia afectan negativamente la seguridad jurídica y por tanto, es preciso que sean interpretadas restrictivamente por parte de los jueces, que deben preservar el pleno respeto de los derechos fundamentales y el funcionamiento regular de las instituciones.

6.4. La seguridad jurídica no debe entenderse como obstáculo para la aplicación de principios generales de derecho insertos en el ordenamiento jurídico ni para pensar el derecho sobre la base de los derechos humanos.

7. Seguridad jurídica, cosa juzgada y cumplimiento de las decisiones judiciales

La seguridad jurídica exige que las decisiones judiciales, agotado el sistema de recursos, adquieran firmeza definitiva y ya no puedan ser modificadas. Es lo que procura la institución de la cosa juzgada formal y material.

La cosa juzgada constituye uno de los principios esenciales en que se funda la seguridad jurídica y debe respetarse puesto que supone la existencia de un juicio regular donde se haya garantizado el contradictorio y fallado por los jueces conforme a derecho.

La autoridad a las sentencias ejecutoriadas, no se funda en una ficción, sino en la necesidad imperiosa de poner fin a los conflictos, a los efectos de dar certidumbre y estabilidad a los derechos en litigio, como consecuencia de la tutela del Estado, ejercida por intermedio de los jueces.

7.1. Sin embargo, existen situaciones, tanto en tribunales nacionales como internacionales, en las que puede ceder ante la llamada teoría de la cosa juzgada írrita o fraudulenta. Tales situaciones deberían estar especialmente previstas y ser interpretadas restrictivamente por los jueces.

7.2. La existencia de amparo por vulneración de derechos fundamentales no implica merma de la seguridad jurídica. No obstante existe el riesgo de que en algunos países, donde el amparo cabe frente a decisiones judiciales firmes, la resolución de estos procesos, necesarios para resolver la vulneración de derechos fundamentales, puede convertirse, de hecho, en un sistema de

casación o de revisión paralela por otro órgano jurisdiccional, con nueva valoración global de los hechos y la aplicación del derecho, por lo que, en algunos supuestos, puede convertirse en una potencial fuente de inseguridad jurídica, que convendría evitar mediante adecuadas reglas normativas y el consenso entre las instituciones judiciales en la autolimitación en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

7.3. Del mismo modo, es claro que la seguridad jurídica exige la efectiva ejecución o cumplimiento de las sentencias firmes. No puede ignorarse que la ejecución de las sentencias y demás decisiones judiciales forma parte esencial de la seguridad jurídica, debiendo asumirse una actitud firme del conjunto del Poder Judicial para llevarlas a cabo, que debe contar con la colaboración de todos los órganos del Estado. Toda resolución judicial que no se cumple en los tiempos adecuados genera inseguridad jurídica. Los jueces deberán proceder con la mayor firmeza al ejercicio de sus poderes, sobre todo frente a quienes compete asegurar la ejecución. El problema puede ser especialmente importante cuando se trata de sentencias frente a los poderes públicos o en caso de decisiones particularmente relevantes desde el punto de vista político.

7.4 La seguridad jurídica requiere una regulación del indulto que evite los riesgos de abuso de este instituto. La posibilidad de dejar sin efecto o de modificar un pronunciamiento judicial debería ser excepcional y estar sometida a reglas que eviten un mal uso de la misma. Para ello consideramos que la opinión del Tribunal sentenciador debería ser tenida especialmente en cuenta. Todo ello sin perjuicio de reconocer la utilidad de este instituto en situaciones derivadas de procesos de reconciliación y transición política democrática.

8. Seguridad jurídica y derechos humanos.

Dada la especial importancia que en nuestra cultura filosófico jurídica y en todos nuestros ordenamientos positivos ocupan los derechos humanos, entendemos que conviene realizar un especial énfasis en ellos al referirse a la seguridad jurídica. Entendemos por derechos humanos, no solo los tradicionales, referentes al ámbito personal o los derechos de participación, sino también, los derechos prestacionales en la medida en que determinadas condiciones materiales son necesarias para la dignidad humana.

No sólo existen Tratados y Convenciones Internacionales que nuestros Estados han ratificado, sino que nuestras Constituciones han recogido un amplio reconocimiento de derechos humanos básicos o fundamentales en un Estado de Derecho. La seguridad jurídica exige hoy un compromiso con la garantía de tales derechos.

Como expresamente se recoge en la Carta de Derechos de las personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano, "la dignidad de la persona y los derechos que le son inalienables demandan la institucionalización de unos principios básicos que protejan a las personas cuando demandan justicia" (Preámbulo).

En ese documento que expresa el consenso de quienes integramos este espacio judicial iberoamericano, no sólo se aboga por una justicia transparente, comprensible, ágil y tecnológicamente avanzada y responsable ante los ciudadanos, sino también y en el mismo rango de importancia, una justicia atenta con todas las personas, que protege a los más débiles (víctimas, poblaciones indígenas, niños y adolescentes, discapacitados).

En tal sentido se propone.

8.1 Reforzar la formación de los jueces en materia de derechos humanos, tanto en el plano interno como internacional, incorporándolo necesariamente y en la medida adecuada a los programas de formación y cursos de capacitación. El conocimiento de estas materias será igualmente valorado como mérito en los procesos de selección de los miembros del poder judicial.

8.2. Entendemos que debe ser un criterio orientador de la interpretación y aplicación del derecho por parte de los jueces el superior valor de los derechos fundamentales y en particular el principio pro homine, en defensa de la vida, la libertad y la propiedad.

8.3 En el ámbito de sus competencias, y respetando el papel definidor del legislativo y el ejecutivo, la acción judicial debe ir encaminada a conseguir un ámbito progresivo de aplicación también de los derechos prestacionales.

REGLAS MÍNIMAS SOBRE SEGURIDAD JURÍDICA:

1. Seguridad jurídica y profusión normativa.

1.1. Es conveniente instar a los órganos legislativos o con competencia reglamentaria el mayor esfuerzo por mejorar la técnica normativa, expresando las normas en un lenguaje hasta donde sea posible exento de ambigüedad e imprecisión y comprensible para quienes deben cumplirlas, previendo procedimientos sencillos para mayor facilidad de sus destinatarios.

1.2. Se requiere una estabilidad temporal razonable de las normas, que no implica una petrificación del sistema jurídico, por lo que será conveniente evitar cambios continuos y en algunos casos desordenados que dificultan a los ciudadanos y a los jueces establecer con claridad el derecho vigente

1.3. Los órganos superiores de la organización judicial procurarán, dentro de sus competencias, obtener la aclaración, corrección o complementación que sea necesaria en virtud de los defectos que observen en los textos aprobados.

1.4. A su vez, se planteará la necesidad de generar u ofrecer al público y, en particular, a los jueces, la información necesaria sobre las normas vigentes, facilitando el acceso a bancos de datos de normas de diverso origen, sea constitucional, internacional, legal o reglamentario a nivel nacional o local.

2. Seguridad jurídica e independencia institucional del Poder Judicial.

2.1. La consideración de los poderes judiciales como sistemas de órganos independientes e imparciales resulta esencial para la seguridad jurídica. En tal sentido, las interferencias de los poderes políticos resultan contraproducentes y negativas. Es especialmente reprobable el ejercicio de cualquier forma de presión sobre los jueces.

2.2 Deben rechazarse tanto la partidización de la justicia como la judicialización de la política. Cuando los jueces tengan que resolver cuestiones políticas deben hacerlo en base al razonamiento jurídico, la argumentación y el derecho aplicable.

2.3. Se destaca que la corrupción constituye una fuente de inseguridad jurídica en algunos de los sistemas judiciales del área y para combatirla es preciso fortalecer los mecanismos de que se

dispone para su detección y corrección, mediante los distintos procedimientos que tengan a su disposición así como la publicidad de las decisiones dictadas en ese sentido.

2.4. Conspiran contra la seguridad jurídica los excesos mediáticos que derivan a veces en juicios paralelos, creando confusión en la ciudadanía al generar expectativas que pueden resultar infundadas, vulnerando, asimismo, la presunción de inocencia. Como declara el Estatuto del Juez Iberoamericano "la utilización de los medios de comunicación social con el objeto de suplantar funciones jurisdiccionales, imponer o influir el contenido de las resoluciones judiciales en condiciones que excedan el legítimo derecho a la libertad de expresión e información se considerará lesiva para la independencia judicial" (art. 3)

2.5. La independencia judicial requiere del autogobierno dotado de la suficiente autonomía con relación a los demás poderes estatales. Entendemos que esto exige la dotación de los recursos económicos suficientes para garantizar el desempeño de sus funciones, y la disponibilidad o desembolso oportuno de las partidas presupuestarias.

3. Seguridad jurídica y calidad de los jueces.

3.1. La selección de los jueces ha de atender especialmente a la calidad moral de los candidatos y a su sólida formación jurídica. En especial se procurará que el sistema de selección tienda a evaluar el mérito la capacidad, probidad y competencia, en base a criterios públicos y objetivos, sujetos a control de juridicidad.

3.2. Se estima de importancia primordial para la seguridad jurídica la imparcialidad e independencia del juez, conforme surge de documentos trascendentes aprobados previamente en el ámbito de este Espacio Judicial iberoamericano, como el Estatuto del Juez Iberoamericano (arts.1 a 10) y Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (arts.1 a 17).

3.3. La seguridad jurídica requiere jueces imparciales, cuyas creencias y preferencias estrictamente personales -legítimas en el plano individual- no deben interferir en el ejercicio de su función. Ha de asegurarse la imparcialidad real, efectiva y evidente de los jueces (E.J.I.art.8)

3.4. La adecuada remuneración de los jueces, acorde a la importancia de sus funciones, y el que no pueda ser arbitrariamente modificada, forma parte del haz de garantías necesarias para el ejercicio de sus funciones. La dignidad de la función aconseja mantener una razonable remuneración en la etapa de retiro.

3.5. La formación judicial, sea inicial o continuada, deberá procurar el fortalecimiento de los principios éticos que contribuyan a afirmar los valores de justicia y seguridad y el conocimiento jurídico del juez.

3.6. Se estima necesario mejorar la información de los jueces acerca del derecho vigente, incluyendo la totalidad de las fuentes, precedentes judiciales e interpretaciones doctrinales más relevantes.

Las tendencias hacia la internacionalización, universalización e integración, requieren de los jueces no solamente el conocimiento de las normas nacionales, sino también de los tratados de derecho internacional que se incorporan al ordenamiento jurídico. A estos efectos se procurará su difusión y se insistirá en su aplicación de conformidad a la jerarquía normativa existente en cada sistema jurídico.

3.7. Del mismo modo se aconseja un mayor esfuerzo en la formación judicial orientada hacia la interpretación constitucional y el manejo del razonamiento en base a principios, y se trabajará para fortalecer la enseñanza en materia de argumentación jurídica.

3.8. Se requieren jueces independientes, que sean capaces de determinar la decisión justa, sin dejarse influir por factores ajenos o externos. Hemos de abogar por el respeto a la independencia judicial respecto de otros centros de poder, estatales, internacionales, políticos, económicos, sociales que puedan llegar a interferir en la decisión de las cuestiones sujetas a la jurisdicción.

3.9. La inamovilidad judicial también importa a la seguridad jurídica porque es una garantía necesaria para el ejercicio de la independencia en la decisión.

4. Seguridad jurídica y motivación de las decisiones judiciales.

4.1. Reiteramos la obligación de motivar las decisiones –esto es expresar de manera ordenada y clara, razones jurídicamente válidas que sustenten la decisión- ya exigida en el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (art.18) así como la conveniencia de dictar las sentencias en términos inteligibles para sus destinatarios.

4.2. Las decisiones disímiles en supuestos esencialmente idénticos atentan contra la seguridad jurídica. Respetando la independencia judicial se advierte la necesidad de fomentar elementos mínimos que den coherencia a la jurisprudencia, exigiendo motivar de modo suficiente los cambios de línea jurisprudencial, en especial si se

producen dentro del mismo órgano judicial o implica apartarse de la doctrina consolidada en los tribunales superiores.

4.3. En esta línea también se recomienda la publicidad de las decisiones judiciales y la mayor apertura al debate crítico, como signo de fortalecimiento de la democracia.

Es menester superar la creencia acerca de la bondad del silencio sobre las decisiones de los jueces. A estos efectos se debería organizar en cada país un mecanismo institucional para ofrecer información veraz y fidedigna de las decisiones judiciales con mayor relevancia social. Lo cual no impide ni obliga al juez, individualmente considerado, participar en debates públicos celebrados en ámbitos adecuados, sobre el contenido de sus sentencias una vez adoptadas, teniendo especialmente en cuenta su deber de imparcialidad.

La publicidad y el debate de las decisiones judiciales, sea en círculos académicos o en otros ámbitos públicos, no pueden verse como atentado contra la autoridad o independencia judicial, sino que favorecen la seguridad jurídica en la medida que revitalizan la democracia y constituyen la forma de control social del Poder Judicial y del conjunto de las instituciones de gobierno.

5. Seguridad jurídica, acceso a la justicia y derecho al debido proceso.

5.1. El proceso judicial debe estructurarse sobre las reglas del debido proceso, con amplia posibilidad de propuesta, defensa, ofrecimiento de pruebas y revisión de los fallos en más de una instancia.

5.2. Ligado a la tutela judicial es relevante la necesidad de resolver en tiempo adecuado las resoluciones judiciales, que deben ser dictadas en plazos razonables y sin dilaciones excesivas, para que cumplan su función de resolver pacíficamente los conflictos sociales en el marco del Estado de Derecho.

5.3. Resulta aconsejable, desde el punto de vista de la eficacia y la seguridad jurídica que, cuando se produzca una pluralidad de causas judiciales en las que exista identidad de objeto o sujeto, establecer mecanismos procesales que favorezcan la acumulación de los mismos, la adopción de soluciones judiciales uniformes o la extensión de los efectos de la sentencia.

5.4. La fuerte e irreversible tendencia hacia la internacionalización de los conflictos requiere de los respectivos Poderes Judiciales una especial atención a los mecanismos de resolución de conflictos de

jurisdicción y de cooperación internacional a fin de evitar consecuencias negativas para la seguridad jurídica.

6. Seguridad jurídica y certeza: la previsibilidad de las decisiones judiciales

6.1. Para predecir decisiones futuras y eventuales importa particularmente conocer la jurisprudencia y, en ese sentido, se recomienda impulsar la creación de bases de datos de sentencias judiciales. Así se entiende que los Poderes Judiciales de los respectivos países faciliten esas bases de datos jurisprudenciales a todos los jueces y magistrados así como el libre acceso a Internet, que permite acceder a información de otros países, lo que parece necesario para el funcionamiento adecuado de la justicia.

Igualmente debería impulsarse que, en la medida de lo posible, las bases de datos desarrolladas por los Poderes Judiciales sean de acceso público.

6.2. En esta misma línea es preciso reforzar la carga argumentativa para casos en los que los jueces se apartan de los precedentes, en especial del propio precedente o los del órgano máximo del sistema. La seguridad no debe ser entendida como extrema estabilidad, o inmovilismo de las decisiones judiciales, sino que, bien comprendida, no impide la admisión de nuevos criterios en la interpretación y aplicación normativa, no impide la necesaria adecuación de las reglas a las necesidades sociales ni a las circunstancias del conflicto en particular, siempre que los cambios de criterio se encuentren suficientemente motivados.

6.3. Las normas dictadas con fundamento en situaciones de excepción o emergencia afectan negativamente la seguridad jurídica y por tanto, es preciso que sean interpretadas restrictivamente por parte de los jueces, que deben preservar el pleno respeto de los derechos fundamentales y el funcionamiento regular de las instituciones.

6.4. La seguridad jurídica no debe entenderse como obstáculo para la aplicación de principios generales de derecho insertos en el ordenamiento jurídico ni para pensar el derecho sobre la base de los derechos humanos.

7. Seguridad jurídica, cosa juzgada y cumplimiento de las decisiones judiciales

7.1. La seguridad jurídica exige que las decisiones judiciales, agotado el sistema de recursos, adquieran firmeza definitiva en tanto cualquier ruptura de la cosa juzgada significa una excepción a la

seguridad jurídica. Sin embargo, existen situaciones, tanto en tribunales nacionales como internacionales, en las que puede ceder ante la llamada teoría de la cosa juzgada írrita o fraudulenta. Tales situaciones deberían estar especialmente previstas y ser interpretadas restrictivamente por los jueces.

7.2. La existencia de amparo por vulneración de derechos fundamentales no implica merma de la seguridad jurídica. No obstante, existe el riesgo de que en algunos países, donde el amparo cabe frente a decisiones judiciales firmes, la resolución de estos procesos, necesarios para resolver la vulneración de derechos fundamentales, puede convertirse, de hecho, en un sistema de casación o de revisión paralela por otro órgano jurisdiccional, con nueva valoración global de los hechos y la aplicación del derecho, por lo que, en algunos supuestos, puede convertirse en una potencial fuente de inseguridad jurídica, que convendría evitar mediante adecuadas reglas normativas y el consenso entre las instituciones judiciales en la autolimitación en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

7.3. La seguridad jurídica exige la efectiva ejecución o cumplimiento de las sentencias firmes. No puede ignorarse que la ejecución de las sentencias y demás decisiones judiciales forma parte esencial de la seguridad jurídica, debiendo asumirse una actitud firme del conjunto del Poder Judicial para llevarlas a cabo, que debe contar con la colaboración de todos los órganos del Estado. Toda resolución judicial que no se cumple en los tiempos adecuados genera inseguridad jurídica. Los jueces deberán proceder con la mayor firmeza al ejercicio de sus poderes, sobre todo frente a quienes compete asegurar la ejecución. El problema puede ser especialmente importante cuando se trata de sentencias frente a los poderes públicos o en caso de decisiones particularmente relevantes desde el punto de vista político.

7.4. La seguridad jurídica requiere una regulación del indulto que evite los riesgos de abuso de este instituto. La posibilidad de dejar sin efecto o de modificar un pronunciamiento judicial debería ser excepcional y estar sometida a reglas que eviten un mal uso de la misma. Para ello consideramos que la opinión del Tribunal sentenciador debería ser tenida especialmente en cuenta. Todo ello sin perjuicio de reconocer la utilidad de este instituto en situaciones derivadas de procesos de reconciliación y transición política democrática.

8. Seguridad jurídica y derechos humanos.

8.1 Reforzar la formación de los jueces en materia de derechos humanos, tanto en el plano interno como internacional,

incorporándolo necesariamente y en la medida adecuada a los programas de formación y cursos de capacitación. El conocimiento de estas materias será igualmente valorado como mérito en los procesos de selección de los miembros del poder judicial.

8.2. Entendemos que debe ser un criterio orientador de la interpretación y aplicación del derecho por parte de los jueces el superior valor de los derechos fundamentales y en particular el principio pro homine, en defensa de la vida, la libertad y la propiedad.

8.3 En el ámbito de sus competencias, y respetando el papel definidor del legislativo y el ejecutivo, la acción judicial debe ir encaminada a conseguir un ámbito progresivo de aplicación también de los derechos prestacionales.

El documento ha sido elaborado por:

Representantes nacionales:

Araúz Aguilar, Jorge Guillermo. Guatemala. Secretario Corte Suprema de Justicia. guillermoarauz@intelnett.com

Cardona, Lidia Estela. Honduras. Magistrado Corte Suprema. Sala Laboral – contencioso- administrativa. ecardona@poderjudicial.gob.hn

Castro Rivera Alicia. Ministro del Tribunal de Apelaciones de lo Civil 1er Turno. Uruguay aliciacastrorivera@gmail.com

Chacón, Gilberto. Magistrado Corte Suprema. Cámara de Amparo. Guatemala. cgcht@intco.com.gt

Espina Jorge. Fiscal de la Fiscalía General del Estado. España. jorge.espina@fiscal.es

Espinosa Saldaña. Eloy. Perú. Jefe de gabinete de asesores del Presidente del Poder Judicial eespinosasaldana@pj.gob.pe

Martínez Fernández, Marvin. Costa Rica Integrante del Consejo Superior Poder judicial mmartinezf@poder-judicial.go.cr

Invitado:

Solís Espinosa, Jorge Alfredo. Perú. Magistrado de la Corte Suprema jorsol10@hotmail.com

Expertos:

Dalla Vía, Alberto. Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral. Director de la Maestría en Magistratura Judicial de la Universidad de Buenos Aires Republica Argentina. alberto.dalla-via@c6.pjn.gov.ar

Santolaya, Pablo. Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Alcalá. pablo.santolaya@uah.es