



Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe

*Programa de educación para Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala,
México y Perú • del 23 de mayo al 3 de julio del 2002*

BORRADOR

REFORMA JUDICIAL Y CONTROL DEL PRESUPUESTO

Rogelio Pérez Perdomo

El movimiento de reforma judicial tiene un conjunto de supuestos que generalmente no cuestionamos. Uno de esos supuestos es que la independencia de los jueces es un valor absoluto, lo cual significa que otros valores, menos importantes, deben ceder ante ese valor supremo. La independencia financiera sería un componente de la independencia judicial.

La segunda afirmación es que el financiamiento de la justicia es y debe ser público. La justicia es una función primordial del estado moderno desde las teorizaciones iniciales de éste y de allí se infiere que debe ser financiado por el presupuesto público. La discusión usualmente se reduce al financiamiento de la justicia civil: el financiamiento público equivale a un subsidio a los ricos, pues la tarea principal en casi todos los países es ofrecer el foro apropiado para el cobro de deudas y cumplimiento de contratos. La discusión se concentra sobre el tema de las tasas por actividad judicial.

Estas dos líneas argumentativas se intersectan en materia de presupuesto para la administración de justicia. La asignación de recursos puede ser un poderoso mecanismo de control de los otros poderes sobre el judicial. Las constituciones del siglo XIX intentaron resolver la dificultad estableciendo que el salario de los jueces no podía rebajarse. Esta solución parecía suficiente cuando la sociedad era pensada como estática y la inflación era un fenómeno raro y poco comprendido. Hoy no es aceptable porque

sabemos que la necesidad de jueces puede incrementarse, que un sistema judicial necesita otros funcionarios distintos a los jueces y que la inflación puede ser alta y actuar muy rápidamente para disminuir los salarios nominales.

Por ello, en los países latinoamericanos se ha pensado que la manera de garantizar la independencia financiera –y ergo, la independencia judicial- es proveyendo al sistema judicial con una parte proporcional del presupuesto del estado y fijando tal proporción en la constitución.

En la práctica, tal razonamiento no ha funcionado. Que se fije una proporción en la constitución no garantiza mucho porque el presupuesto puede ser calculado de distintas maneras y, en segundo lugar, porque una cosa es la aprobación del presupuesto y otra es la ejecución. La pregunta es por qué la disposición constitucional ha sido menos eficaz que lo originariamente propuesto y por qué no ha tenido el impacto esperado en un poder judicial más independiente.

Los proyectos de reforma judicial tienen también otros elementos, tales como que la automatización y la oralidad de los procesos van a conducir a una mayor “eficiencia de la administración de justicia”. Esto último puede significar muchas cosas: por ejemplo el costo económico menor por decisión para el sistema y las partes, o la mayor rapidez en el procesamiento y decisión de los casos.

Se dice también que la automatización y la oralidad, junto con la participación ciudadana (en forma de jurados o escabinos), conducirá a una mayor transparencia, con el consecuente control de la corrupción.

Esta presentación es una invitación a preguntarse sobre estos supuestos y poner en cuestión la teoría y la práctica de la reforma judicial relacionadas con ellos. No es seguro que las reformas estén produciendo los resultados que se esperaban de ellas o que puedan producir esos resultados. Esto nos indicaría que los problemas no han estado bien planteados.

Independencia judicial, responsabilidad e independencia financiera

La “independencia judicial” es una expresión ambigua. En sentido propio implica que las decisiones de los jueces no debe ser influidas por otras personas o poderes del estado. Visto en esta perspectiva es un valor instrumental: es precondition para la imparcialidad de los jueces individualmente considerados. Lo que realmente se espera de los jueces es que sean imparciales, pero no podrían serlo si no gozan de “independencia” frente a otros actores sociales o políticos. Inclusive si no tienen un grado de autonomía para decidir con independencia de otros jueces¹.

La imparcialidad e independencia de los jueces es una condición importante para el funcionamiento adecuado (eufuncionamiento) del poder judicial, pero no es suficiente. La contrapartida de la independencia es la responsabilidad. Si los jueces no responden a las expectativas de la sociedad y a su misión como guardianes de la legalidad y de los derechos ciudadanos, la independencia no tiene mucho sentido. Dos ejemplos, Toharia documentó unos jueces considerablemente independientes e imparciales en la España franquista, pero que habían sido privados de conocer en cualquier causa políticamente importante. Estas causas pasaron a ser decididas por tribunales especiales directamente dependientes del Poder Ejecutivo. En otras palabras, un sistema político autoritario permitió la independencia e imparcialidad de los jueces a costa de convertirlos en irrelevantes. El segundo ejemplo es el de los jueces chilenos (especialmente de la Corte Suprema) bajo Pinochet: miraron para otro lado mientras se producían violaciones masivas de los derechos humanos. La argumentación era impecablemente legalista, y probablemente fueron independientes en el sentido que no consta que hubo presión o coerción por parte de la dictadura. Pero el discurso de la independencia y del legalismo fue una manera de solidarizarse con la dictadura.

¹ La idea central de la imparcialidad, e independencia de los jueces frente a otros, implica que el juez debe decidir por sí mismo, considerando las reglas de derecho. Otros jueces pueden revocar o cambiar la decisión cuando conozcan por apelación u otro recurso jerárquico, pero ningún juez puede instruir a otro juez sobre cuál decisión debe tomar.

En otras palabras, la independencia tiene sentido si los jueces asumen su responsabilidad. Es una tarea compleja pues no depende sólo de los jueces, sino que les sometan asuntos socialmente importante y asuman los riesgos de decidirlos.

La “independencia financiera” del poder judicial es una idea relativamente distinta. Indica que los otros poderes del estado garantizan el nivel apropiado de ingresos para el funcionamiento del sistema judicial y que no intervienen en la distribución de éste. Como idea tiene una relación indirecta con la independencia judicial. Una judicatura financieramente independiente podría carecer de la independencia que realmente importa, la que hace cada juez decidir imparcialmente.

La independencia financiera no es una idea fácilmente aceptable, desde el punto de vista teórico y práctico, pues como ciudadanos no estamos dispuestos a otorgar recursos importantes si no observamos que hay una contrapartida, que los jueces realmente cumplen la misión que les es propia, que se convierten en verdaderos árbitros de la vida política, económica, social. Si por ineficiencia o por actitudes imperiales no lo hacen, su lucha por ingresos va a tener pocos frutos, no importa lo que se establezca en la constitución.

Por esto, en primer lugar, los movimientos de reforma judicial deben llamar la atención sobre la responsabilidad de los jueces y hacer conscientes a éstos que la sociedad no estaría dispuesta a invertir en un sistema judicial que no cumple las funciones que está llamado a cumplir. En segundo lugar, que la inversión en justicia se hace con eficiencia, que el producto de la administración de justicia corresponde a la inversión. Por ello es muy importante que todos sepamos qué hacen los jueces y tengamos un cierto grado de satisfacción con el desempeño del sistema.

Si los jueces cumplen con el papel social que les corresponde jugar, si muestran que están desempeñando eficientemente sus tareas, será difícil negar los recursos que muestren fehacientemente que necesitan. Esto es mucho más importante que cualquier provisión constitucional. Esta última siempre tendrá una manera de ser eludida, si como

colectividad pensamos que la justicia es una de las pesadas burocracias de poca utilidad social.

Lo anterior puede encontrar escepticismo. Es frecuente la opinión que nunca el poder judicial tendrá aceptación porque su tarea adjudicativa garantiza que la mitad de los usuarios quedarán descontentos y que la otra mitad no estarán muy satisfechos, pues simplemente lo ve como una demora en obtener la satisfacción de sus derechos. Esto es absolutamente falso. Los estudios sociales y comparados muestran que hay grandes diferencias entre los sistemas judiciales. La población de algunos países está muy poco satisfecha, mientras que en otros países la satisfacción es muy alta. Los estudios europeos, en ese sentido son del mayor interés, pues en Europa se encuentran los dos extremos. Es una invitación a estudiar qué hace que los finlandeses y los holandeses estén satisfechos con sus sistemas judiciales, mientras en Italia y Francia la satisfacción es baja.

La primera recomendación para los responsables en cada país es el estudio de cómo funciona el sistema judicial allí en la práctica, en los hechos, y cuál es la percepción que tiene la población. La segunda es hacer uso del método comparativo: cómo funciona en otros países y qué hacer que la satisfacción sea más alta.

La política judicial y control del presupuesto

El punto central que los responsables del sistema judicial y, en general, los responsables políticos y la sociedad entera debe saber es qué hace el sistema judicial. Con frecuencia es un tema que no se plantea: hace lo ha venido haciendo históricamente. Pero no se plantea la pregunta si estas tareas son las apropiadas para el sistema y si éste no está haciendo cosas que debería hacer. Tampoco se plantea cómo cambia la actividad del sistema judicial. Los mismos responsables del sistema judicial no se hacen estas preguntas porque suponen que el sistema debe hacer lo que tradicionalmente ha venido haciendo. La reforma judicial generalmente se plantean como la necesidad de hacer mejor (por ejemplo más rápidamente) lo que siempre se ha hecho. Nuestro argumento aquí es que si se limitan a ello, se perderá la gran ocasión para un cambio substancial.

El punto de partida es que las decisiones judiciales son necesariamente costosas en términos sociales, pues si usan jueces que van a actuar enmarcados en un proceso en el cual probablemente van a actuar abogados, la decisión judicial va a usar personal altamente calificado y una cierta cantidad de tiempo. Las fórmulas corrientes de reforma judicial agrava uno de estos rasgos pues insisten en la mejor calificación y remuneración de los jueces y el personal judicial. El control del presupuesto requiere así una política judicial: determinar la productividad de la inversión y desviar a otros foros aquellas materias para las cuales la adjudicación no es la mejor solución en términos sociales. El planteamiento de la reforma judicial, para ser coherente consigo mismo, debe plantearse que haber menos jueces y que éstos deben estar ocupados en aquellos asuntos que realmente requieran adjudicación y/o que son tan importantes socialmente que requieran la intervención de jueces y la decisión en el cuadro de un proceso.

Conviene algunos ejemplos: Costa Rica es el país de América Latina con más jueces por 100.000 habitantes. Estos resuelven una cantidad astronómica de casos. Sucede que las infracciones de tránsito son casos judiciales en Costa Rica y el infractor debe comparecer judicialmente. Estos casos representa la mitad de los asuntos judiciales de Costa Rica. Esto probablemente viene de la época en que habían pocos automotores y los jueces estaban bastante desocupados, pero no tiene sentido en la sociedad actual. Todos los demás países que conozco han hecho de las infracciones de tránsito un procedimiento administrativo y sólo son judiciales los casos en que los conductores están en verdadero conflicto con las víctimas de los accidentes o con la administración por la imposición de una sanción administrativa. Otro ejemplo: Giraldo analiza la congestión que en Colombia causó la judicialización de las faltas policiales y Pérez Perdomo la que causó en Venezuela la judicialización de los despidos laborales. Estos casos de Colombia y Venezuela muestran que lo que conocen los sistemas judiciales está determinado por decisiones políticas que frecuentemente se toman por aplicación de principios, por capricho o por cualquier otro motivo, pero que generalmente no se evalúa el impacto que puede tener en los sistemas de administración de justicia. En consecuencia, qué debe ser

judicial y qué no –y cuál es el foro apropiado para cada tipo de conflicto- es una decisión de política judicial enormemente importante.

Los planes de reforma judicial generalmente ponen el acento en la producción de una información automatizada. Esta información permite conocer la situación de los casos y la producción de jueces y otros funcionarios. Este es un instrumento precioso para saber qué hace el sistema y cada unidad dentro de éste. En otras palabras, no hay excusa de falta de información para trazar una política judicial. Los sistemas automatizados permiten conocer no sólo cuanto se produce en el tiempo sino el costo de las decisiones en dinero y tiempo.

Esto nos lleva al segundo tema importante para la política judicial: la *transparencia* respecto a la actividad de los jueces. La automatización nos permite conocer de manera inmediata qué hace cada juez. Esto debe ser convertido en información a ser divulgada. El primer informado debe ser el mismo juez: la información debe decirle cuánto hace y cuánto hacen sus colegas, y naturalmente también con cuánta ayuda cuenta cada juez. La información no debe estar restringida a los jueces sino que los responsables del sistema judicial y los interesados en su funcionamiento (colegios de abogados, comunidad de investigadores, y colectividad en general) deben estar informados periódicamente. La periodicidad debe variar según el tipo de usuario de la investigación. En todo caso, cada juez debe saber que estos son datos que mucha gente, incluyendo sus evaluadores y los periodistas, tendrán a mano. No consideramos necesario insistir en la importancia que puede tener esta información tanto como insumo para la evaluación de los jueces y otros funcionarios judiciales.

En la perspectiva que proponemos éste es una forma importante de cómo la reforma que se preocupe de la política judicial puede apoyar a controlar su presupuesto en tres sentidos: (1) Evitando que la actividad judicial se haga desmesuradamente costosa; (2) Mostrando que está respondiendo a necesidades sociales y políticas importantes, y (3) Mostrando que se pone atención a evaluar los distintos componentes del sistema, especialmente a los jueces individualmente como tales. Es esto lo que

significa eficiencia del gasto. Recordemos que el sistema judicial maneja recursos públicos y que como ciudadanos estamos en nuestro derecho de exigir transparencia y eficiencia en el gasto.

Transparencia y control de corrupción

Hemos insistido en la importancia de la transparencia y su lugar central en la política judicial. Un último elemento es la transparencia sobre la información sobre los bienes de los jueces. No podemos entrar aquí en los detalles pero la legitimidad de los jueces y del sistema judicial requiere que no haya corrupción de ningún tipo en el sistema. Nada de “astillas” o pagos indebidos a funcionarios ni a jueces. Las “astillas” no puede ser una manera de remunerar en el sistema. De allí que el control del presupuesto tiene que ser muy estricto, tanto en lo que se gasta como en lo que ingresa. Hay sistemas administrativos para este control y hay el muy importante y eficaz de declaración periódica de bienes. La vigilancia de la comunidad sobre el sistema judicial es absolutamente indispensable para evitar las tentaciones y para que las decisiones judiciales tengan la legitimidad que les corresponde.

ROGELIO PÉREZ PERDOMO

Profesor del Instituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas. Frecuentemente profesor visitante en la Escuela de Derecho, Universidad de Stanford, California. Miembro del Consejo Asesor del Banco Mundial para la Reforma del Derecho y de la Justicia. Ex Director Académico del Programa Internacional de Estudios Jurídicos de Stanford. Ex Director Académico del Instituto Internacional de Sociología Jurídica (Oñati, España). Ex Director de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Ex Presidente de la Junta Directiva del Consejo de Investigación en Sociología del Derecho de la Asociación Internacional de Sociología. Miembro del consejo editorial de varios institutos y revistas en el área de la sociología del derecho, en varios países. Autor de un centenar de publicaciones académicas sobre temas como abogados, educación jurídica, sistemas judiciales, corrupción, seguridad jurídica e inseguridad personal.