

Cuestionario

Preguntas para los Expertos en los Países

I. Los obstáculos principales a la independencia judicial

1. **En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?**

Nos interesa conocer los retos específicos que existen en su país, pero no queremos que usted dedique demasiada atención a esta pregunta. Sobre todo nos interesa comprender de qué forma se puede fortalecer la independencia de los jueces en diversos contextos. Sugerimos una respuesta de aproximadamente tres páginas.

2. **En su país, cuáles o quienes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?**

Sírvase describir de qué forma distintos sectores o instituciones procuran desacreditar los esfuerzos para fortalecer la independencia judicial. ¿Qué métodos sugiere usted para contrarrestar estas fuerzas antireformistas?

II. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato

Sírvase comentar el efecto de los diferentes procesos —selección de los jueces, duración del mandato, ascenso, destitución, remuneración, beneficios, retiro— en la independencia de los jueces. ¿Qué reformas en estas áreas han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Cuáles no? ¿Qué otras reformas son necesarias para fortalecer la independencia de los jueces? Sírvase caracterizar las reformas tanto por su importancia como por su factibilidad.

1. Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿cuáles son sus funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?
2. En su país, ¿cómo se seleccionan los jueces? ¿Cuánto duran sus mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable?
3. ¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones?
4. ¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?
5. ¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores públicos?

¿Qué beneficios reciben los jueces? ¿Qué beneficios tienen cuando se jubilan? ¿Cree usted que la remuneración y los beneficios de los jueces son adecuados para atraer a personas honradas y competentes?

III. Control del presupuesto y el personal del Poder Judicial

Si el presupuesto o el personal es controlado por funcionarios que no pertenecen al Poder Judicial, ¿se abusa de este esquema para interferir con la independencia del Poder Judicial? En ese caso, ¿recomendaría algún cambio? ¿Qué grado de factibilidad asignaría a estas

recomendaciones? Si el Poder Judicial controla su propio presupuesto o su personal, ¿ese esquema tiene alguna consecuencia negativa?

1. ¿De qué forma se determina el presupuesto del Poder Judicial? ¿Qué órgano o funcionario controla el presupuesto del Poder Judicial?
2. ¿Qué órgano o funcionario controla cómo se gasta el presupuesto para los tribunales en cada nivel? ¿Qué órgano o funcionario controla la contratación y gestión del personal de apoyo (o sea, no judicial) de los tribunales en cada nivel?
3. ¿Padecen los tribunales inferiores escasez de recursos en forma específica? En ese caso, ¿qué reformas recomendaría?
4. ¿Cuánto gasta su gobierno en el Poder Judicial? ¿Qué porcentaje representa ese monto en el presupuesto total del Estado?

IV. Administración de los tribunales y manejo de los casos

¿Alguna mejora en la administración de los tribunales o el manejo de los casos ha contribuido a fortalecer la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Recomendaría alguna reforma en la administración de los tribunales con miras a fortalecer la independencia de los jueces?

1. ¿Qué órgano o funcionario es responsable de la administración de los tribunales?
2. ¿Se ha procurado en los últimos años mejorar la administración de los tribunales, incluida la reorganización de las tareas o las operaciones de los tribunales?
3. En ese caso, ¿han contribuido algunos de estos esfuerzos a promover la independencia de los jueces? Por ejemplo:
 - a. Reformas para aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces
 - b. Reformas en el seguimiento de los casos
1. La mejor administración de los tribunales, ¿ha permitido al presidente de la Corte Suprema u otros jueces con responsabilidades administrativas dedicar más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales?
2. ¿Los jueces de todos los niveles emiten decisiones escritas que explican su razonamiento? De no ser así, ¿cree usted que hacerlo fortalecería la independencia de los jueces y la calidad de las decisiones? ¿Habría mucha oposición a una reforma de ese tipo?
3. ¿Existe en su país algún tipo de sistema para seguir el desempeño de los jueces en forma individual? Por ejemplo:
 - a. Recolección de datos sobre el número y tipos de casos que atiende cada juez
 - b. Publicación de los nombres de los jueces junto con la decisión
1. ¿Existe algún proceso para evaluar el desempeño de cada juez en forma sistemática? En ese caso, ¿se traducen esos métodos en un mejor desempeño o mayor confianza del público en la judicatura?
2. De no existir un método de seguimiento del desempeño individual, ¿cree que sería beneficioso introducir un sistema de este tipo?

V. Efecto de decisiones internacionales o fallos judiciales específicos

¿Ha tenido algún fallo judicial o decisión de una instancia internacional consecuencias para la independencia de los jueces?

Por ejemplo, fallos que han responsabilizado a los funcionarios en el poder. ¿Fallos que confirman que los jueces tienen ciertas facultades? ¿Fallos que abordan la pertinencia de la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los tribunales nacionales? ¿Decisiones de la Comisión Interamericana o la Corte Interamericana de Derechos Humanos?

VI. Capacitación

¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer, la independencia de los jueces? En ese caso, ¿qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz?

¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces?

VII. Temas relativos a la justicia penal

¿Qué reformas, si hubiere, en el área de la justicia penal han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Hay alguna reforma que usted desee recomendar? ¿Qué grado de factibilidad asigna a la misma?

Los cambios al código procesal penal, ¿han tenido alguna consecuencia para la independencia de los jueces?

Por ejemplo, en su país, ¿se han registrado cambios en los procedimientos escritos o indagatorios para transformarlos en procedimientos orales o contenciosos? En ese caso, ¿han afectado la independencia de los jueces? Por favor explique brevemente la relación.

La policía, los funcionarios de las cárceles o las fuerzas de seguridad ¿interfieren en forma considerable con la independencia de los jueces? En ese caso, ¿cómo podría mejorar la situación?

Por ejemplo, ¿es común que la policía o el personal de la prisión no traiga a una persona detenida para comparecer frente al juez dentro de los plazos establecidos o no revele completamente al juez las condiciones de detención? En ese caso, ¿atenta ello contra la independencia de los jueces, por ejemplo, porque los mismos no ponen fin, o no pueden poner fin, a la detención ilícita del gobierno?

VIII. Efecto de la reforma legislativa

Las reformas a las leyes, con excepción de las leyes penales, ¿han tenido consecuencias para la independencia de los jueces?

IX. Ética judicial y corrupción

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

1. ¿Cree usted que las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos son convenientes? En ese caso, ¿qué medidas recomendaría para su país en una etapa inicial? ¿Deberían dirigirse las investigaciones a los jueces de bajo nivel, o a los jueces de alto nivel?

2. En su país, ¿existe un código de conducta o ética judicial? En ese caso, ¿cómo se fomenta su aplicación? ¿Es eficaz el código? De no existir un código, ¿usted cree que la creación de un código sería una medida eficaz para promover la ética judicial (p.ej., reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés)?

X. Asociación de Jueces

¿Existe una asociación de jueces en su país? ¿Es una de sus funciones fomentar la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Podría desempeñar un papel más protagónico? ¿De qué forma?

XI. Acatamiento de las decisiones

¿Es problemático el cumplimiento de las decisiones judiciales? En ese caso, ¿socava la independencia judicial? De ser así ¿puede sugerir alguna reforma que sea factible?

XII. Actividades fuera del sector de la justicia

¿Qué actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces?

Por ejemplo, ¿se ha intentado usar algunos de los siguientes procesos? En caso negativo, ¿cree que podrían ser de utilidad para fomentar la independencia de los jueces?

1. Apoyo del periodismo de investigación y las organizaciones fiscalizadoras con el fin de vigilar, dar a conocer y disuadir a los elementos que interfieran con la independencia de los jueces, al igual que la conducta inapropiada de los jueces; ayudar a los grupos "fiscalizadores de los tribunales", como en Sudáfrica, para recordar a los jueces cuándo se vencen los plazos, en especial cuando un acusado está detenido, informando por ejemplo a una persona detenida de las acusaciones en su contra, o cuándo debe concluir la fase procesal.
2. Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales (que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpables).
3. Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.
4. Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la independencia judicial, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición.
5. Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado.
6. Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (p.ej. enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.

XIII. Otros métodos

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas y cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

(Si ya ha presentado estas sugerencias, mencione simplemente la respuesta previa.)

XIV. Donantes externos

¿En qué medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los jueces?

Informe sobre independencia judicial en Argentina

Julio 2000

Víctor E. Abramovich ¹

Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial

1. En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?

Los principales obstáculos a la independencia del Poder Judicial, parten de los siguientes sectores: a) Poder Ejecutivo, b) ciertos sectores de abogados poderosos que hacen lobby para que las designaciones de jueces recaigan sobre personas cercanas o accesibles. Este sector suele representar los intereses del empresariado más importante e influyente c) los propios magistrados que por diversas circunstancias resultan altamente vulnerables a las presiones de diversa índole. En particular aquellos jueces que han sido designados en virtud de sus relaciones políticas y no por haber acreditado méritos suficientes para cubrir los cargos que ocupan y d) sectores de la burocracia del Poder Ejecutivo, del Ministerio Público, y del propio Poder Judicial, poco calificados, que aspiran a acceder a cargos de jueces y que advierten que una selección que implique cierta exigencia de idoneidad diluye sus posibilidades de acceder a la magistratura, en la medida en que sus posibilidades se basan únicamente en relaciones políticas. Debe entonces añadirse como otro factor que coadyuva a la falta de independencia del Poder Judicial, a la propia falta de capacitación técnica de los magistrados y demás empleados del Poder Judicial (aunque bien se la puede considerar parte de los acápite c y d). En cuanto al primero de los sectores que obstaculizan la independencia del Poder Judicial, esto es el Poder Ejecutivo, corresponde hacer mención a que no sólo interfiere en procura de la preservación de intereses propios (es habitual que los medios de comunicación den noticias acerca de los "diálogos" entre personas allegadas al gobierno y los miembros de los tribunales en general los de mayor jerarquía), sino también como interlocutor de sectores privados que quieren hacer llegar su interés a los jueces. En el período del gobierno de Carlos Menem fue ampliado el número de miembros de la Corte y se incorporaron al cuerpo una mayoría de jueces con fuertes lazos políticos con el Gobierno. Numerosos estudios académicos e investigaciones periodísticas consolidaron la idea de que en la Corte existía una "mayoría automática" dispuesta a convalidar las decisiones del Poder Ejecutivo.²

Ex socios del estudio jurídico particular del Presidente, amigos personales y hasta el ex ministro de Justicia fueron designados jueces en el máximo tribunal. Fallos paradigmáticos fueron marcando esa tendencia oficialista en la Corte, en particular convalidando los procesos de privatización y de reforma del Estado que se habían encarado por medios legales de dudosa constitucionalidad.³ Al mismo tiempo se reformó el procedimiento criminal federal y este proceso de reforma fue utilizado para designar a todos los nuevos jueces penales federales que son los que atienden las causas por corrupción contra funcionarios públicos. Estos jueces también están altamente sospechados de favorecer al anterior gobierno y a sus funcionarios. Pero también se favorecieron intereses de particulares, a partir del vínculo de ciertos jueces, funcionarios y abogados particulares. Por ejemplo, el estudio penal más importante en la Ciudad de Buenos Aires en el período del gobierno de Carlos Menem, tenía al frente al hermano del secretario de informaciones del Estado (SIDE), quien a su vez era ex socio del estudio y se preciaba de ser un operador del Gobierno ante la Justicia federal. Los intereses públicos y privados de estos "operadores" no siempre podían diferenciarse.

El actual Gobierno nacional decidió no impulsar los pedidos de juicio político que la misma coalición política había presentado en el Congreso de la Nación cuando era oposición, optando por una política de convivencia con los jueces de la Corte. Estos han hecho gestos de retribuir

esa actitud de respeto, con el dictado de dos sentencias resonantes en lo que va del año. En una rechazaron un pedido de ajuste de haberes de militares que hubiera hecho tambalear el erario público. En otra convalidaron un decreto de reducción de sueldos de empleados públicos dictado por el anterior gobierno en 1995. Este fallo es sumamente importante pues el nuevo gobierno basó su política de ajuste fiscal en un decreto similar que ha sido cuestionado ante la Justicia. La opinión pública ha identificado a la Justicia federal en numerosas encuestas como no independiente del anterior gobierno. En la actualidad algunos analistas políticos dicen irónicamente que frente al nuevo gobierno nacional la Corte ha adoptado un "*cambio de dirección*".

Los grupos de abogados poderosos también constituyen un obstáculo a la independencia de los jueces, ya que existe una vinculación importante entre estos dos sectores, de modo que es factible acceder a los magistrados en forma directa, para ejercer presión sobre las decisiones que éstos deben tomar. Esta vinculación parte en gran medida de la posibilidad que tienen ciertos estudios de abogados de influir en la designación de jueces a partir de su poder de *lobby* ante el poder político. De allí que este grupo sea uno de los que se opusieron a la modalidad de elección que se instauró con la reforma constitucional que existió en Argentina en el año 1994, (que luego comentaremos, y que recién en estos días ha comenzado a funcionar la primera terna fue propuesta el día 12 de julio de 2000⁴). Es difícil que este sector pueda influir por los carriles formales del Consejo de la Magistratura, aunque en las últimas elecciones de delegados por el Colegio de Abogados al Consejo el peso de los sectores conservadores dentro de los matriculados, ha sido importante al menos en la Capital Federal.

Como dijimos también los propios magistrados constituyen un obstáculo para la independencia del Poder Judicial. Como dijimos, numerosos jueces en particular del fuero federal penal tienen un alto grado de vulnerabilidad a las presiones políticas y de otros sectores. Esta situación, como dijimos se origina en que han sido designados exclusivamente por sus relaciones políticas. En definitiva no cuentan con un espacio de independencia que les permita plantarse ante las presiones, denunciarlas y no hacer caso a las exigencias que se les formulan. Varias situaciones ilustran esta cuestión. Como vimos, la mayoría automática de la Corte, sospechada de dependencia con la anterior gestión, sobreactúa su nuevo alineamiento con el Gobierno y al mismo tiempo negocia respeto institucional archivo de los proyectos de juicio político- por una nueva dinámica de "acompañamiento" a las principales decisiones del Poder Ejecutivo. Una Corte puede fijarse su propia política de relacionamiento con el Poder Ejecutivo. El tema es que el fuerte vínculo político de esta Corte con el anterior Gobierno restringe incluso su margen de acción con relación al nuevo Gobierno. No tiene margen político para decidir libremente su posición. Es un pecado original que debe pagar.

También los jueces federales penales sufren el mismo estigma. Un ejemplo paradigmático de la poca autoestima que tienen los jueces es el caso del concurso que se encuentra en trámite para cubrir un cargo vacante en la Cámara de Apelaciones del Fuero Federal en la Ciudad de Buenos Aires. De los doce jueces de primera instancia de ese fuero que hay en la Ciudad, sólo uno de ellos se inscribió para concursar por el cargo ante el Consejo de la Magistratura. Los restantes once jueces aunque debe decirse que dos de ellos suspendidos en sus funciones por estar acusados de distintos delitos no se han presentado al concurso aludido. Es obvio que los jueces entienden que no tendrán éxito en ese concurso convocado por un órgano con mayor grado de independencia que el Congreso Nacional que los designó a ellos en el cargo que ahora ocupan.

La vulnerabilidad de estos jueces se refleja en la actualidad, en el limitado margen de acción que tienen frente a presiones del actual gobierno y de la prensa. Un tema altamente sensible donde esa vulnerabilidad se pone en evidencia, son las causas por corrupción contra funcionarios del anterior gobierno. La prensa y el gobierno presionan por encarcelar a algunos ex funcionarios, comprometidos en causas resonantes de corrupción. Estos jueces federales sospechados de connivencia con el anterior gobierno, tienen en sus juzgados las causas de corrupción más importantes, como por ejemplo una por millonarias defraudaciones en la obra social de los

jubilados (PAMI).⁵ Aun si quisieran actuar de forma independiente, tanto para procesar como para absolver a los ex funcionarios, su acción será en todos los casos sospechada de parcialidad. Si los absuelven, dirán que encubren a los miembros del gobierno que los nombró. Si los procesan y encarcelan, dirán que procuran ganar credibilidad frente el nuevo gobierno y la opinión pública. Su vulnerabilidad está en el origen de sus designaciones y deberán convivir con el poder político con el temor y la culpa del doctor fausto. No encuentro ninguna solución institucional a este problema, más allá del cambio de todos los jueces sospechados.

El último grupo identificado es el de los empleados y funcionarios del Poder Judicial que aspiran en el futuro a obtener una magistratura, y que no cuentan con una formación sólida que les permita acceder a esos cargos a través de un concurso. Por ello, su beneplácito hacia un sistema que no exija estándares altos de conocimiento técnico, lo que redundaría luego en la promiscuidad en las relaciones con los sectores de poder que los llevaron a la magistratura.

2. En su país, cuáles o quienes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?

Estos sectores que influyen han sido los principales opositores a la reforma del sistema de selección de jueces diseñado por la Constitución luego de la reforma de 1994. En ella se creó un nuevo sistema para la elección de magistrados: El Consejo de la Magistratura. Sin embargo, el Poder Ejecutivo que se retiró del gobierno a fines de 1999 impidió hasta su salida que este sistema tenga efectiva vigencia, demorando el dictado de la ley reglamentaria.

Además de ello, todos los otros sectores nombrados han procurado conservar fuerzas en la designación de los jueces, procurando para ello obtener un rol importante a la hora de reglamentarse el funcionamiento del nombrado Consejo de la Magistratura. Un dato importante es que hay representantes del Poder Ejecutivo en dicho Consejo, de modo tal que este poder tiene una doble injerencia en este proceso. La que le confiere la Constitución, esto es la de escoger uno de los tres candidatos ternados por el consejo, y además la de influir en las ternas que se conforman (ésta última quizás sea desmedida). También tiene participación en la confección de las ternas la principal asociación de jueces, la Asociación de Magistrados y Funcionarios, la que habitualmente actúa como lo hacen los gremios en el país: procurando preservar ciertos beneficios sociales, pero sin adentrarse en la tarea de perfeccionar la capacitación de los jueces o estudiar el modo en el que pueda garantizarse su independencia de otros poderes o su independencia interna.

La Corte Suprema también ha obstaculizado el accionar del Consejo en particular en la administración del presupuesto del Poder Judicial como se señala en este informe.

Para vencer las resistencias de estos sectores al proceso de reforma creo que algunas acciones pueden desarrollarse. Consolidar el rol de los colegios públicos de abogados que tienen en mi opinión un fuerte compromiso con la consolidación del proceso. Impulsar los procesos de asociación de magistrados comprometidos con el proceso para que aumenten su poder interno en la Asociación de Magistrados y Funcionarios. Procurar un alto escrutinio público del Consejo, de sus reglamentaciones y de sus procesos de selección y remoción de magistrados. Procurar una reforma del sistema, que limite la excesiva injerencia de los poderes políticos, aunque es difícil que esto pueda alcanzarse en un plazo inmediato, pues la reglamentación del Consejo es reciente y el dictado de la ley requirió un arduo proceso de negociación política.

En cuanto a los magistrados actuales, en particular la Corte Suprema y los jueces federales penales, no entiendo como podrían en algún momento superar su estigma y ganar un grado razonable de independencia frente al Poder Ejecutivo y a la prensa, entre otros factores.

II. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato

Sírvase comentar el efecto de los diferentes procesos —selección de los jueces, duración del mandato, ascenso, destitución, remuneración, beneficios, retiro— en la independencia de los jueces. ¿Qué reformas en estas áreas han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Cuáles no? ¿Qué otras reformas son necesarias para fortalecer la independencia de los jueces? Sírvase caracterizar las reformas tanto por su importancia como por su factibilidad.

(Este punto fue contestado en virtud de lo establecido en la ley 24.937.)

1. Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿cuáles son sus funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?

La Argentina es un país federal y conforme a la Constitución Nacional las provincias organizan su propia sistema de justicia local. En las jurisdicciones provinciales conviven como en EEUU una justicia federal y otra provincial. La Corte Suprema de Justicia es la cabeza del poder judicial de la nación y puede recibir causas por vía de apelación ordinaria de las cámaras federales y por vía extraordinaria desde los superiores tribunales provinciales y desde las mencionadas Cámaras Federales. En la mayoría de los fueros federales existen juzgados de primera instancia y cámaras de apelaciones. En la Justicia penal federal existe además una Cámara de Casación. La Corte Suprema actúa por vía de apelación ordinaria y extraordinaria siempre que estén en juego cuestiones federales que hacen a la interpretación de la Constitución y las leyes federales, pero igual que la Corte en los EEUU no actúa como tribunal constitucional, pues decide sólo el caso concreto, más allá del importante valor de sus precedentes.

En el ámbito de la Justicia Federal en la República Argentina se ha creado un Consejo de la judicatura, denominado Consejo de la Magistratura, en oportunidad de sancionarse la reforma a la Constitución Nacional, que tuvo lugar en el año 1994. Allí se determinó que éste órgano intervendría tanto en la designación de los jueces, como en su remoción. Sin embargo, los jueces del tribunal de mayor jerarquía del país la Corte Suprema de Justicia de la Nación, permanecen bajo el régimen anterior de designación y remoción, esto es respectivamente la propuesta del poder ejecutivo al Senado y la aprobación de este último, y el juicio político efectuado por el poder legislativo, en el cual la Cámara de Diputados actúa como acusador y la de Senadores resuelve.

Este Consejo, incorporado por la Constitución reformada, fue luego puesto en funcionamiento mediante la sanción de la ley citada ley que demandó la aprobación con mayoría absoluta en ambas cámaras, el 30 de julio de 1999, cinco años después de la sanción de la nueva Constitución. Si bien ya efectuó algunos juicios a magistrados acusados, aun no ha seleccionado jueces para que cubran los cargos vacantes.

En un año se concretaron cuatro juicios políticos que concluyeron con la remoción de dos jueces, la renuncia de otro durante el trámite y la reposición en su cargo de Ricardo Bustos Fierro, juez federal de Córdoba, porque el jurado no hizo lugar a la acusación. Hoy hay 77 expedientes de juicio en trámite -entre ellos, 12 sumamente importantes- y 108 que fueron desestimados tras un estudio previo.

Cuando el nuevo órgano comenzó a funcionar había 41 juzgados federales sin titular. En junio del año último eran 60 y hoy suman 85.

El Poder Ejecutivo envió a principios del mes de mayo del 2000 un proyecto de ley destinado a que el Consejo de la Magistratura pueda cubrir en forma transitoria los 85 juzgados que están vacantes. Si el proyecto se transforma en ley, el Consejo podrá nombrar, por caso, a los

secretarios de los juzgados, para que se sienten transitoriamente en el sillón de juez, cuando el cargo esté vacante por renuncia, destitución o muerte del titular. La gran cantidad de juzgados sin juez es un tema que preocupa al gobierno desde el mismo momento en que asumió, aunque ésta fu la primera acción concreta con la que De la Rúa apunta hacia una solución. El desafío para el nuevo sistema de designación es no sólo que sea menos politizado y más independiente, sino además, más rápido y eficiente que el sistema anterior, evitando situaciones prolongadas de vacancia en los juzgados.

1. Funciones y Facultades

La selección de los jueces por concursos públicos.

Emitir propuestas en ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.

Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.

Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.

Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en ese caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.

Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

Miembros que lo componen, y modo de elección

El Consejo se integra de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Se integra, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley. El consejo cuenta con 20 miembros de acuerdo a la siguiente composición:

El presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Cuatro Jueces del Poder Judicial de la Nación, elegidos por el sistema D'Hont, debiéndose garantizar la representación igualitaria de los jueces de cámara y de primera instancia y la presencia de magistrados, con competencia federal en el interior de la República.

Ocho legisladores. A tal efecto los presidentes de la Cámara de Senadores y de Diputados, a propuesta de los respectivos bloques, designan cuatro legisladores por cada una de ellas, correspondiendo dos al bloque con mayor representación legislativa, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría.

Cuatro representantes abogados de la matrícula federal, designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula. Para la selección se utiliza el sistema D'Hont, debiéndose garantizar la presencia de los abogados del interior. Dos representantes del ámbito científico y académico que serán elegidos de la siguiente forma: Un profesor titular de cátedra universitaria de facultades de derecho nacionales, elegido por sus pares. A tal efecto el Consejo Interuniversitario Nacional confecciona el padrón y organiza la elección respectiva. Una persona de reconocida trayectoria y prestigio, que haya sido acreedor de menciones especiales en

ámbitos académicos y/o científicos, que será elegida por el Consejo Interuniversitario Nacional con el voto de los dos tercios de sus integrantes. Los miembros del Consejo, en el acto de su incorporación, prestarán juramento de desempeñar debidamente el cargo por ante el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Por cada miembro titular se elige un suplente, por igual procedimiento, para reemplazarlo en caso de renuncia, remoción o fallecimiento.

2. En su país, ¿cómo se seleccionan los jueces? ¿Cuánto duran sus mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable?

Los Jueces son seleccionados mediante concurso público por el Consejo de la Magistratura. Se estableció en la ley citada (art. 13), que es de competencia del Consejo de la Magistratura llamar a concurso público de oposición y antecedentes para cubrir las vacantes de magistrados judiciales, sustanciar los concursos designando el jurado que tomará intervención, confeccionar las propuestas de ternas elevándolas al plenario del Consejo.

También se estableció en dicha ley que la concurrencia a la escuela judicial no será obligatoria para aspirar o ser promovido pero podrá ser evaluada a tales fines.

En cuanto al concurso se ha determinado que se ajustará a las siguientes directivas: Los postulantes serán seleccionados mediante concurso público de oposición y antecedentes. Cuando se produzca una vacante la Comisión convocará a concurso dando a publicidad las fechas de los exámenes y la integración del jurado que evaluará los antecedentes y las pruebas de oposición de los aspirantes. Se regulan también aspectos que procuran generar igualdad de oportunidades entre los concursantes. Son ellos el hecho de que deba tomarse igual examen a todos los postulantes, y la decisión previa al llamado a concurso de los antecedentes que se valorarán para el concurso.

Se establece como condición para ser juez el ser argentino nativo o naturalizado. También haber ejercido la profesión de abogado por seis años como mínimo, para ser juez de primera instancia, plazo que se eleva a 8 años en el caso de que se aspire a ser juez de Cámara (segunda instancia o tribunales de juicio oral en materia penal).

También se prevé la posibilidad de que los postulantes sean impugnados, para ello se debe hacer pública la nómina de aspirantes.

El procedimiento que debe efectuarse consiste en lo siguiente:

El consejo a propuesta de la Comisión de selección elaborará anualmente listas de jurados para cada especialidad. Dichas listas deberán estar integradas por jueces, abogados de la matrícula federal, con quince años de ejercicio de la profesión y profesores regulares, titulares, asociados y adjuntos, de derecho de la universidades nacionales, que además cumplieren con los requisitos exigidos para ser miembro del Consejo. Al llamar a concurso la comisión sorteará tres miembros de las listas que a tal efecto y a requerimiento del Consejo, elaboren y remitan, las distintas asociaciones de magistrados y colegios de abogados del país, de tal modo que cada jurado quede integrado por un juez, un abogado y un profesor de derecho, que no pertenezcan a la jurisdicción en la que se deba cubrir la vacante. Los miembros del Consejo no podrán ser jurados. El jurado tomará examen y determinará el orden de mérito. Lo elevará a la comisión de selección. La comisión le correrá vista a los postulantes, quienes podrán formular impugnaciones dentro del plazo que prevea la reglamentación. Las impugnaciones deberán ser tenidas en cuenta por el plenario del Consejo, juntamente con el informe que emitirá la Comisión de selección al momento de expedirse sobre la terna respectiva. En este informe se evaluarán los antecedentes de cada postulante obrantes en la sede del Consejo y los resultados de la

entrevista personal que se le efectuará a los mismos y, teniendo a la vista el examen escrito, determinará la terna y el orden de prelación que será elevado al plenario. El plenario podrá revisar de oficio las calificaciones de los exámenes escritos y de los antecedentes. Tomará conocimiento directo de los postulantes, en audiencia pública, para evaluar la idoneidad, aptitud funcional y covación democrática de los mismos. Toda modificación a las resoluciones de la Comisión deberá ser suficientemente fundada y publicada. El plenario deberá adoptar su decisión por mayoría de dos tercios de miembros presentes y la misma será irrecurrible.

Tiempo de Duración en los Cargos

Durarán en su cargo mientras dure su buena conducta. Ello ha sido establecido por la Constitución Nacional, junto a otros ítems como la intangibilidad de sus remuneraciones.

Por lo tanto los cargos de los jueces no están sometidos a plazos, ni a evaluaciones periódicas, quedando sujetos únicamente a desempeñarse con buena conducta. Luego veremos como es el sistema de remoción, aunque debe mencionarse que en la reforma antes mencionada se incorporó una cláusula que prevé que cumplidos 75 años, se necesitará el acuerdo del senado para la continuación en el cargo, situación que deberá reiterarse cada 5 años. (Sin embargo, cuando uno de los miembros de la Corte Suprema arribó a esa edad, el propio tribunal determinó la irretroactividad de este precepto, arguyendo que ello sólo regirá para los jueces que sean designados luego de la entrada en vigencia de dicha cláusula, no para los que ya ejercían funciones al tiempo de su sanción).

Juez como Trabajo Deseable

En cuanto a sí ser juez se considera un trabajo deseable, no conozco encuestas o informes sobre el punto. Debo decirse que si bien existen numerosas personas que aspiran a esos cargos, y numerosos sectores interesados en poner en dichas funciones a gente de confianza, el trabajo de juez no goza de prestigio en la República Argentina. Como se verá luego, la remuneración de los jueces en términos comparativos es inferior a la de otros funcionarios con responsabilidades semejantes. Por otra parte, quienes acceden a los cargos de jueces conocen el marco de desprestigio en el que su actividad se encuentra, de modo que ello también es un elemento que determina que determinados sectores encuentren poco deseable acceder a un cargo de juez.

3. ¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones?

Los jueces que deseen desempeñarse en un cargo de un órgano jerárquicamente superior al que ocupan, deberán presentarse al concurso que se rige por las normas mencionadas. No está previsto otro modo de ascenso, esto es no existe un sistema de ascenso gradual en los cargos.

Por otra parte, el Consejo de la Magistratura, llama a concurso en función de las vacantes que se van generando, de modo que los llamados serán para aquellas jurisdicciones en las que se produzca tal vacante. Debe aclararse que estamos hablando de los cargos para jueces federales. Cada provincia elige a su vez a aquellos jueces locales que entenderán en las materias que no quedaron reservadas al Estado nacional. Por ello, cada provincia tiene su propio sistema de selección de jueces, el que en general coincide, al menos en términos generales, con el sistema descrito.

4. ¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?

La ley que estableció el Consejo de la Magistratura señala que ante determinados incumplimientos (infracción a normas legales de fondo y de procedimiento, ausencia al tribunal,

falta de respeto a otros actores del proceso, la negligencia en el cumplimiento de las funciones) proceden sanciones disciplinarias. En el art. 14 de la ley nombrada se estableció que el Consejo podrá proceder de oficio o ante denuncia que le efectúen en otros órganos del Poder Judicial, magistrados, funcionarios o particulares que acrediten un interés legítimo. Se agrega que queda asegurada la garantía de independencia de los jueces en materia del contenido de las sentencias.

Sus decisiones son recurribles ante la Corte Suprema.

En cuanto a la remoción se determinó que (art. 15) compete a la Comisión de Acusación del Consejo de la Magistratura proponer al plenario la acusación de magistrados a los efectos de su remoción. La Comisión de Acusación estará conformada por mayoría de legisladores pertenecientes a la Cámara de Diputados.

La decisión de remover a un juez, tomada por el Consejo no es recurrible. Si desde la suspensión transcurren 180 días sin que se haya resuelto la remoción, corresponderá reestablecer al juez en su cargo.

Se establece también que cuando sean los tribunales superiores los que advirtieran la presunta comisión de ilícitos o la existencia manifiesta de desconocimiento del derecho aplicable por parte de jueces inferiores, dispondrán sólo para estos casos, la instrucción de un sumario que se remitirá junto a sus resultados, al Consejo de la Magistratura, a los fines decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.

5. ¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores públicos?

Los jueces federales de primera instancia tienen un sueldo de u\$s 5.600, los de Cámara parten de poco menos de u\$s 7.000, y los ministros de la Corte Suprema perciben un ingreso de u\$s 12.000. Los Fiscales y Defensores (que hace algunos años ganaban menos que los jueces de su misma jerarquía) están equiparados en sus remuneraciones a la de los jueces. Debe destacarse que la única otra actividad rentada que pueden efectuar los magistrados es la docencia. De todos modos los ingresos de los docentes son muy bajos en la Argentina. Así un docente con cargo de Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con dedicación simple recibe por su trabajo una suma cercana a los u\$s 200. (Prácticamente no existen cargos de dedicación exclusiva en la facultad mencionada). Como dato de interés puede citarse que en las universidades privadas, donde el salario es un poco mejor no existen demasiadas oportunidades para los profesores de derecho. Así, en el Instituto Di Tella, en el área de derecho, sólo existen dos cargos de profesores con dedicación exclusiva. La comparación con los abogados que ejercen la profesión en forma independiente es muy difícil de realizar. Ello porque existen distintos niveles de ingresos para los abogados independientes. Existen algunos que perciben honorarios muy elevados, y tienen gran número de casos encomendados, y también una importante población de abogados que carecen de trabajo (o remuneración) suficiente como para arribar a un nivel de ingresos siquiera cercano al de un juez. Como la designación de los jueces federales no ha pasado hasta ahora por una evaluación de su capacidad técnica, tampoco es posible afirmar que en líneas generales los magistrados tendrían grandes oportunidades de ingresos en la actividad profesional.

6. ¿Qué beneficios reciben los jueces? ¿Qué beneficios tienen cuando se jubilan? ¿Cree usted que la remuneración y los beneficios de los jueces son adecuados para atraer a personas honradas y competentes?

Los jueces poseen 45 días de licencia al año, obra social del poder judicial, exención de pagar impuesto a las ganancias, y recientemente han sido exceptuados de una reducción de los salarios de los distintos empleados públicos. Los dos últimos beneficios mencionados, se han fundado en el art. 110 de la Constitución Nacional, que indica que los jueces recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones.

No tienen una edad en la que deban jubilarse necesariamente, aunque cumplidos determinados años de aportes previsionales tienen la opción de jubilarse, cobrando el 82 por ciento de los haberes.

Se ha quitado un beneficio que antes otorgaba la Ciudad de Buenos Aires y que consistía en que los jueces no debían pagar el impuesto a las patentes de los automóviles.

Estas remuneraciones y beneficios, aparecen si bien no como ideales idóneas para que personas honestas puedan desempeñar el cargo de jueces. Hemos dicho, no obstante ello, que los sueldos parecen bajos en términos comparativos. Así, en el Poder Ejecutivo, quienes poseen cargos de Secretarios de Estado reciben sumas de alrededor de US\$12.000, y los Subsecretarios parten de US\$6.000, que con gastos de representación suele ascender a cifras cercanas a los US\$10.000.

III. Control del Presupuesto y el Personal del Poder Judicial

Si el presupuesto o el personal es controlado por funcionarios que no pertenecen al Poder Judicial, ¿se abusa de este esquema para interferir con la independencia del Poder Judicial? En ese caso, ¿recomendaría algún cambio? ¿Qué grado de factibilidad asignaría a estas recomendaciones? Si el Poder Judicial controla su propio presupuesto o su personal, ¿ese esquema tiene alguna consecuencia negativa?

(Datos obtenidos de la ley 25.237, sancionada el 28 de diciembre de 2000.)

1. ¿De qué forma se determina el presupuesto del Poder Judicial? ¿Qué órgano o funcionario controla el presupuesto del Poder Judicial?

2. ¿Qué órgano o funcionario controla cómo se gasta el presupuesto para los tribunales en cada nivel? ¿Qué órgano o funcionario controla la contratación y gestión del personal de apoyo (o sea, no judicial) de los tribunales en cada nivel?

En la República Argentina, el presupuesto del Estado nacional es sancionado por ley con anterioridad al ejercicio en el que se aplicará. En sus anexos se establece el destino de cada una de las partidas que se asignan.

Dentro del Poder Judicial, correspondería al Consejo de la Magistratura "administrar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia", ello según el art. 114 de la Constitución Nacional ver respuesta al primer ítem.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que debía ser ella quien administraría los recursos propios del poder judicial, y dictó una acordada en la que estableció esto.

Existe una función de superintendencia, que consiste en la contratación de servicios, pago de gastos de funcionamiento y otros rubros. En general son las Cámaras de cada fuero las que efectúan esta tarea, por delegación que hace la Corte Suprema. Es parte de esta función la contratación de personal.

3. ¿Padecen los tribunales inferiores escasez de recursos en forma específica? En ese caso, ¿qué reformas recomendaría?

Los Tribunales inferiores poseen cierto grado de asignación de recursos que en general es igual para todos los fueros. A partir de este dato se puede inferir que ciertos sectores del poder judicial carecen de los recursos necesarios para dar abasto a la demanda que tienen. En efecto los fueros comercial y penal correccional, son más chicos en número de juzgados que los civiles y penales de instrucción respectivamente, aunque el número de asuntos que tramitan es superior. La distribución del presupuesto no atiende en consecuencia a las necesidades de funcionamiento de cada fuero.

Algunos expertos⁶ aconsejan dedicarse más al juez que al juzgado. Las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones reducen el trabajo repetitivo que antes justificaba que el juez tuviera una organización -el juzgado- de cierta envergadura. Debería compararse con los estudios de abogados que en los 60 tenían 3 o 4 empleados por profesional y ahora casi han invertido esta proporción: hay más abogados que empleados (y hasta cambió el tipo de empleado, que hoy es un paralegal). En esta línea los juzgados deberían ser unidades muy reducidas de apoyo al juez (quien tendría uno o dos asistentes legales, y algunos paralegales), y muy tecnificadas. Podrían eliminarse los secretarios, convirtiéndolos a los actuales en jueces, con lo que se eliminarían cuellos de botella al aumentar el número de magistrados. Debería establecerse un tope máximo de juicios por juez. La incorporación de tecnología informática es fundamental. Gran parte del trabajo actual de los juzgados consiste en realizar notificaciones y atender las consultas de expedientes en las mesas de entrada, lo que podría ser superado con el acceso directo de los abogados y las partes a las causas por vía de Internet.

En términos generales creo que los recursos no deberían orientarse en función de los costos actuales que obedecen a necesidades históricas, sino de las necesidades actuales de cada fuero, de su propia demanda de trabajo, con un criterio de flexibilidad, aunque esto implique el traslado de personal y de recursos de un fuero a otro.

4. ¿Cuánto gasta su gobierno en el Poder Judicial? ¿Qué porcentaje representa ese monto en el presupuesto total del Estado?

El presupuesto total del Estado nacional para el ejercicio del año 2000 es de \$49.159.800.000, en tanto el poder judicial recibe \$645.500.000, lo que equivale a un 1,31% del presupuesto total. (A lo que podría sumarse los \$147.700.000 que se le asignan al Ministerio Público).

Otros datos de interés acerca de la distribución del presupuesto son los siguientes. A la Presidencia de la Nación (esto no incluye las partidas para cada uno de los Ministerios de la Nación) se le asignan \$812.100.000, una cifra superior a la de todo el Poder Judicial de la Nación. También resulta interesante ver que las previsiones para la deuda pública alcanzan al 18% del total del presupuesto, lo que asciende a \$8.943.900.000.

En la cartera de Justicia, funcionarios consultados para esta investigación, están convencidos de que la clave para mejorar no es un aumento de presupuesto sino una completa reorganización del sistema, que lo haga más eficiente.

Según datos oficiales, el presupuesto consolidado destinado a la Justicia en el país (es decir, lo que gastan todos los poderes judiciales del país, el federal y los poderes judiciales provinciales)

pasó de 1300 millones de pesos en 1994 a 2300 millones, es decir que en seis años creció más de un 50%, sin resultados positivos a la vista.

Los 2300 millones representan aproximadamente entre un 0,7 y 0,8% del PBI.⁷

Como dijimos en el punto anterior, los principales problemas que enfrentan hoy los poderes judiciales del país se agravan por el incremento sostenido de la carga de trabajo en algunos fueros y jurisdicciones. Eso genera demoras en la resolución de los conflictos y una distribución arbitraria del presupuesto (porque no todos los fueros sufrieron el mismo aumento de expedientes).

Las cifras oficiales señalan que en casi todas las jurisdicciones la cantidad de expedientes iniciados creció año tras año. En Buenos Aires, dos fueros están absolutamente desbordados de trabajo: el correccional, que se ocupa de los delitos que prevén penas de hasta tres años de prisión, y el comercial, que atiende los conflictos de las principales empresas del país.

Los casi 6000 expedientes que anualmente reciben los 14 juzgados correccionales de la Ciudad de Buenos Aires (pertenecen al poder judicial nacional no local) se tradujeron en un aumento del 70% en la cantidad de causas penales iniciadas en los últimos ocho años. En el fuero comercial de la Ciudad de Buenos Aires (pertenecen al poder judicial nacional no local), el incremento fue superior al 400%. En el primer caso, el 70% de las causas son investigaciones de delitos cometidos por autores no identificados y, en el segundo, un porcentaje similar corresponde a juicios ejecutivos, iniciados ante un pagaré o cheque impago. En el fuero comercial, el aumento sostenido de las causas se debe además a la reforma de la ley de Concursos comerciales que estableció un amplio fuero de atracción que concentró en el fuero todos los juicios laborales y comerciales contra la firma fallida, a lo que se sumó el aumento progresivo del número de empresas en quiebra o concursos preventivos.

IV. Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos

¿Alguna mejora en la administración de los tribunales o el manejo de los casos ha contribuido a fortalecer la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Recomendaría alguna reforma en la administración de los tribunales con miras a fortalecer la independencia de los jueces?

1. *¿Qué órgano o funcionario es responsable de la administración de los tribunales?*

Como se ha señalado, en la Argentina, y de acuerdo a lo estipulado en la Constitución Nacional, correspondería al Consejo de la Magistratura la administración de los Tribunales en cuanto a manejo de los recursos otorgados, lo cual sin embargo no ocurre, en la medida en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretó que esta tarea continúa en su poder, y en el de las Cámaras de los distintos fueros, a quienes delegó en parte esta función.

La administración, en cuanto forma de distribución del trabajo, ha quedado determinada a través de distintas leyes que fueron fijando competencias de cada órgano, y de regulaciones propias del Poder Judicial que complementaban a aquellas.

2. *¿Se ha procurado en los últimos años mejorar la administración de los tribunales, incluida la reorganización de las tareas o las operaciones de los tribunales?*

3. *En ese caso, ¿han contribuido algunos de estos esfuerzos a promover la independencia de los jueces? Por ejemplo:*

a. Reformas para aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces.

b. Reformas en el seguimiento de los casos.

Desde el retorno de la democracia, quizás la única gran modificación que ha tenido lugar con relación a la forma de administración de justicia es la reforma efectuada al sistema de enjuiciamiento penal.

El Código de Procedimientos vigente hasta el año 1992 estipulaba un sistema de enjuiciamiento escrito. La reforma mantuvo un período de instrucción en el que se establece también todo un sistema procesal de recursos de orden escrito, pero introdujo como modificación un juicio oral y público frente a un tribunal (en los casos de delitos con pena de prisión superior a los tres años) o frente a un juez (en el caso de los delitos llamados correccionales, cuya pena no excede a tres años de prisión en estos casos se discute si el juez que debe efectuar el juicio es el mismo que el que instruyó la causa o si otro juez del mismo fuero debe dirigir el debate).

El único cambio relativo a la organización de los tribunales, esto es de distribución de tareas o forma de asignarla, fue la informatización del sorteo de causas. Para ello no fue necesario dictar una ley, sino que bastó con las disposiciones de los propios órganos jurisdiccionales en este caso las Cámaras de Apelaciones- El sorteo informático es una medida que contribuye a la transparencia en la asignación de las causas, al reemplazar el viejo sistema de bolillero que tiene un mayor riesgo de manipulación. Este nuevo sistema se ha implementado en casi todos los fueros de la justicia nacional. (Si bien no desaparecieron las sospechas sobre algunas asignaciones de causas, ha mermado notablemente la suspicacia que antes generaban ciertos resultados de los sorteos efectuados

En los fueros civil y comercial de la Capital Federal se implementó un sistema de registro y seguimiento de las causas por Internet. Los abogados pueden acceder vía Internet a la consulta de los expedientes a partir de estados de trámite que son actualizados por los juzgados. Esto contribuye indudablemente a aliviar la carga de trabajo, agilizar los trámites y a mejorar el control por los letrados de la actividad judicial, en los casos particulares. Para ver como funciona el sistema puede entrarse en el portal: www.legislaw.com.ar

4. La mejor administración de los tribunales, ¿ha permitido al presidente de la Corte Suprema u otros jueces con responsabilidades administrativas dedicar más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales?

Los jueces del tribunal de mayor jerarquía en la Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no ha declinado ninguna de sus actividades administrativas. Sus ministros retienen numerosas tareas ajenas a la actividad esencialmente jurisdiccional, pudiendo citarse incluso como ejemplo el hecho de que el presidente de la Corte sea a la vez el presidente del Consejo de la Magistratura. Un dato que revela que los asuntos sometidos a consideración de la Corte son tratados por el personal de su planta y no por los propios jueces, es que el número de secretarios letrados que tiene la Corte es superior al número de Juzgados de varios de los fueros que integran el Poder Judicial.

Debe destacarse además que todo el procedimiento ante la Corte nacional es escrito. No existe instancia alguna en la que los ministros estén obligados a estar en presencia de las partes involucradas en el conflicto, de modo que la delegación que es un problema de todos los niveles de administración de justicia, y que se vincula estrechamente a la independencia del juzgador ya que permite que quienes tomen decisiones no sean los jueces sino sus empleados sobre los que pesa un serio riesgo de ser influenciados dificulta la independencia de la Corte. Sobre las reformas en la organización de la Corte, ver el punto VIII.

5. *¿Los jueces de todos los niveles emiten decisiones escritas que explican su razonamiento? De no ser así, ¿cree usted que hacerlo fortalecería la independencia de los jueces y la calidad de las decisiones? ¿Habría mucha oposición a una reforma de ese tipo?*

En nuestro país, todas las decisiones adoptadas por los jueces nacionales son escritas. Incluso en los casos en los que se los faculta a disponer determinadas medidas en forma urgente, tales como un allanamiento, luego deberán fundar qué motivos dieron lugar a tal medida.

6. *¿Existe en su país algún tipo de sistema para seguir el desempeño de los jueces en forma individual? Por ejemplo:*

a. *Recolección de datos sobre el número y tipos de casos que atiende cada juez*

b. *Publicación de los nombres de los jueces junto con la decisión*

El Poder Judicial efectúa una recopilación estadística de datos en cada uno de los juzgados anualmente, para confeccionar con ello un informe de la cantidad de casos de cada tipo que se inician, y las formas en que son resueltos los ya iniciados. No obstante ello, los datos son tomados por los propios empleados del juzgado, quienes a menudo deben sumar a sus tareas esta otra, situación que genera un margen de error alto. A ello debe sumarse el hecho de que los datos solicitados, son sobre número de causas y resultado de éstas, sin que se distinga la complejidad que ellas conllevan.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación son recopilados anualmente y publicados. La Cámara de Casación Penal posee una Secretaría de Jurisprudencia en la que se encuentran a disposición del público las sentencias dictadas por cada una de las Salas de la Cámara. Las Cámaras de Apelaciones de los distintos fueros también poseen archivos con copias de sus sentencias, las que se encuentran a disposición del público. En todos los casos se conoce quienes han sido los magistrados que adoptaron la decisión. Esta tarea de publicación de jurisprudencia en cambio, no tiene lugar con relación a los fallos de jueces de primera instancia. Los fallos de estos jueces sólo son publicados en la medida en que resuelvan de modo novedoso algún tema, introduzcan alguna particularidad, o por algún otro motivo se destaquen de los demás fallos de esa instancia. Estas publicaciones mencionadas en último término, se efectúan por parte de revistas jurídicas que los difunden y que hacen lo propio con los fallos de órganos de jerarquía superior, y no por un sistema propio del poder judicial, como eran los casos antes comentados.

Sin embargo, el ámbito académico por lo general no es crítico de las decisiones de los jueces. Sólo algunos profesores que no ejercen la profesión de abogados, critican en términos duros las decisiones de los tribunales. Como decíamos, la regla general es que quienes tienen como actividad profesional el patrocinio en litigios procuran no enemistarse con los jueces. Es obvio en consecuencia que existe una fuerte relación entre la falta de análisis crítico de la jurisprudencia y la dedicación simple o no exclusiva de los profesores universitarios de derecho. Una tarea que indudablemente contribuiría a mejorar el control de la actividad judicial es el fomento de la dedicación exclusiva de los profesores de derecho y el impulso de las investigaciones independientes sobre la Judicatura en el ámbito universitario o en centros académicos de prestigio y de alta credibilidad social.

Pero el control del poder judicial no es patrimonio exclusivo de los profesores de derecho ni de los juristas. En tanto los tribunales actúan como árbitros de intereses sectoriales y resuelven conflictos de valores de enorme significación para la sociedad, las sentencias deben estar sujetas al escrutinio público. En particular con respecto a algunos tribunales, este escrutinio tiene enorme relación con su independencia e imparcialidad, como ocurre con la Corte Suprema o la Cámara de Casación Penal. Saber quien es quien en la Justicia, y qué piensan los jueces sobre

los temas importantes para la sociedad, a partir de una lectura en lenguaje sencillo de sus decisiones, así como un seguimiento estadístico del sentido de sus decisiones y de las grandes líneas de la jurisprudencia del tribunal, el ritmo de sus decisiones, la forma en que emplean sus recursos públicos, etc., contribuiría enormemente a hacer a los magistrados responsables por sus actos, en otras palabras, a que deban rendir cuenta de sus decisiones. El fomento de este tipo de estudios contribuiría al escrutinio social de la Judicatura y a mejorar su imparcialidad e independencia. Pienso en un seguimiento similar por ejemplo al que realiza la prensa de la Corte Suprema en los EEUU. Los fallos de la Corte son tema de la primera plana de los diarios y también es una noticia política la composición del tribunal y la estadística sobre el sentido de sus decisiones y la conformación de sus mayorías, luego de cada período de sesiones. No existe esto en la Argentina lamentablemente. ONGs de reconocido prestigio también podrían actuar como controladoras de la actuación de estos tribunales. Por ejemplo, algunos estudios estadísticos en curso muestran que la Cámara de Casación penal tiende a abrir un número mucho más alto de recursos interpuestos por los fiscales que por los defensores. Este tipo de información estadística dice mucho sobre la política del tribunal, del tipo de decisiones que los tribunales no pueden hacer explícitas. De tal modo, un estudio de esta índole puede servir para exponer esas políticas encubiertas, ante la opinión pública.

Un punto central en esta estrategia, es desarrollar la idea de que la información del poder judicial es información pública, y debe garantizarse a los ciudadanos el correspondiente acceso. La ley de información pública que está actualmente en el Congreso Nacional debería incorporar expresamente al Poder Judicial como uno de los sectores del Estado comprometido con el deber de garantizar el acceso a la información. Los gastos, el uso de las partidas presupuestarias, los antecedentes personales de los jueces, la información estadística, y las declaraciones juradas patrimoniales de los magistrados en otras informaciones deberían ser públicas y accesibles para todos. El acceso a la información debe comprender al Consejo de la Magistratura. Ver al respecto el punto IX.

7. ¿Existe algún proceso para evaluar el desempeño de cada juez en forma sistemática? En ese caso, ¿se traducen esos métodos en un mejor desempeño o mayor confianza del público en la judicatura?

8. De no existir un método de seguimiento del desempeño individual, ¿cree que sería beneficioso introducir un sistema de este tipo?

No existe en el país un sistema de control de la actividad que llevan a cabo los jueces, más allá del sistema ya descrito en el que se evalúa una falta de un juez, por la actividad que de oficio realiza el Consejo de la Magistratura o ante la denuncia de alguien con interés en ello. Fuera de este procedimiento cuyo objeto es constatar una irregularidad que deba ser sancionada, ya sea con una sanción administrativa o con la remoción, no existe otro sistema de evaluación de la actividad de los jueces. No existe un sistema que evalúe periódicamente los conocimientos o las decisiones adoptadas. Tampoco existe un control sobre los bienes de los jueces. Recientemente una ONG solicitó declaraciones juradas a distintos funcionarios públicos, entre ellos los jueces, acerca de los bienes que poseían. Ante tal solicitud hubo una reacción corporativa del poder judicial, que interpretaba tal solicitud como una invasión a su privacidad. Sólo algunos jueces hicieron públicos sus bienes, en tanto la mayoría permanece sin efectuar la declaración solicitada.

Como ha quedado señalado más arriba, no existe en el país un sistema de control sistemático de la actividad efectuada por los jueces en forma individual.

Si puede señalarse que en ocasiones las decisiones de los magistrados suelen tenerse en cuenta en los concursos por cargos. Una práctica no feliz es considerar como elemento positivo en esos antecedentes el número de sentencias confirmadas por los tribunales superiores, presumiendo que los jueces con más sentencias confirmadas son los que dictan las mejores

sentencias. Este razonamiento claramente afecta la independencia interna de los miembros de la magistratura.

V. Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos

¿Ha tenido algún fallo judicial o decisión de una instancia internacional consecuencias para la independencia de los jueces?

Antes de la reforma constitucional de 1994 que introdujo numerosos tratados internacionales de derechos humanos con rango constitucional, en el fallo Ekmedjian c. Sofovich (J.A., 1992-III, pág. 194), la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que en "la interpretación del Pacto debe guiarse por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos- uno de cuyos objetivos es la interpretación del Pacto de San José (considerando 21)". También declaró que "entre las medidas necesarias en el orden jurídico interno para cumplir el fin del Pacto deben considerarse comprendidas las sentencias judiciales (considerando 22)". La Corte vuelve sobre la cuestión en el caso "Giroldi, H.D. s. Recuso. de Casación" del 7 de abril de 1995 (ED, T 163, pág.161), donde interpreta el texto constitucional de 1994, que otorga jerarquía constitucional a la tratados sobre derechos humanos "en las condiciones de su vigencia", afirmando que ello significa "tal como ... efectivamente rigen en el ámbito internacional y considerando su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación." La Corte sostiene además que "como órgano supremo de uno de los poderes del Gobierno Federal, le corresponde en la medida de su jurisdicción- aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado en los términos anteriormente expuestos, ya que de lo contrario podría implicar la responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional (considerando 12). De tal manera, la Corte admite la jerarquía constitucional de los tratados, su operatividad y la obligatoriedad de las decisiones de los tribunales internacionales que interpretan esos tratados, por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El tema en el que las decisiones de los organismos internacionales han llevado consecuencias al terreno de la independencia de los jueces es la competencia de la justicia militar. Estos órganos, verdaderos tribunales administrativos, han beneficiado sistemáticamente a los militares que han participado en crímenes durante la dictadura militar, que tuvo lugar entre los años 1976 y 1983. En este sentido los tribunales internacionales han sentado la pauta que indica que su juzgamiento debe ser efectuado por la justicia civil, lo que redundó en decisiones de jueces que gozaban de mucha mayor independencia que la de sus supuestos pares uniformados.

En el mismo orden de ideas, la Convención Americana contra la Desaparición Forzada de Personas ha ayudado a dar firmeza a esta posición, que declinaba la competencia militar en la investigación de los hechos aludidos.

Un reciente fallo de la Cámara Federal ha confirmado su competencia en la investigación de la apropiación de menores durante el último gobierno de facto de la Argentina. Precisamente añade a los argumentos ya desarrollados por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el hecho de que la Convención citada haya recibido en el orden interno jerarquía constitucional. La Corte Suprema debe aún decidir sobre esta cuestión.

Finalmente, algunos precedentes internacionales han generado cambios en el ámbito interno que redundan en el control de la independencia judicial, tal como la incorporación de estándares internacionales de respeto de la libertad de expresión y de prensa. La solución amistosa con el Estado argentino en la causa Verbitsky, y el informe de la CIDH sobre la figura penal de desacato, han sido importantes precedentes en esa dirección. En primer término porque a raíz de estos antecedentes se derogó el tipo penal de desacato que establecía una pena para aquel que injuriaba a un funcionario público. Además ha impulsado un debate jurisprudencial acerca de la posibilidad de perseguir penalmente por injurias a quien critica la actuación de un funcionario

público. Estas cuestiones alcanzan obviamente a quien critica la actuación de un juez. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no se ha sumado a esta idea, conservando una posición tradicional en torno al tema, posición que resulta satisfactoria para los funcionarios políticos, en la medida en que la sanción de ciertos términos de la prensa, implica un menor número de crítica a la función pública. Además, un periodista ha sido condenado recientemente por injurias por criticar la actuación de un juez durante la dictadura. También algunos medios de prensa y periodistas han sufrido condenas civiles a abonar daños y perjuicios por supuestas lesiones al honor de algunos magistrados.⁸

VI. Capacitación

¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer, la independencia de los jueces? En ese caso, ¿qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz?

¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces?

Merecen destacarse los proyectos de capacitación que ha efectuado el Ministerio Público, consistentes en cursos dictados por profesores de la Universidad de Buenos Aires, a los que acuden sus integrantes, y en los que existe una evaluación final. Similar convenio se hizo con una organización denominada Isejus.

No existen estos cursos a nivel del Poder Judicial. Los cursos que se dan no poseen un nivel técnico bueno, y en general están dictados por miembros de ese poder, con lo cual sólo se reproducen prácticas viciadas que caracterizan la actividad jurisdiccional. Esto genera un riesgo de capacitación mediocre, que en nada ayudaría a la independencia judicial.

Tal vez sea interesante que se efectúe una capacitación en el extranjero de los jueces y fiscales, para que puedan adquirir experiencia en cómo otros países han tratado de preservar la independencia de los jueces.

Es indispensable, a la luz de la reforma constitucional de 1994, emprender procesos de capacitación de jueces y operadores jurídicos en la aplicación de estándares internacionales de derechos humanos. La incorporación de estos estándares en la jurisprudencia y en la práctica de los abogados, contribuirá a mejorar el derecho a un debido proceso y en particular la garantía de independencia e imparcialidad de los jueces. Ejemplos como el de los tribunales militares que pretenden aún jurisdicción sobre las causas por apropiación de menores durante la dictadura, y la interpretación restrictiva de las causales de recusación en la jurisprudencia mayoritaria, son resabios de concepciones que quedarían en el pasado, si los estándares del derecho internacional de los derechos humanos fueran incorporados definitivamente. La capacitación debería tener como sector prioritario los jueces del interior del país. El tema de garantías procesales en el proceso penal y derechos humanos, es en mi opinión el primer paso que debería darse. La capacitación debería estar a cargo de universidades nacionales y extranjeras y contar con la activa participación de organismos de derechos humanos con experiencia en el uso de los instrumentos y de las instancias internacionales.

VII. Temas Relativos a la Justicia Penal

¿Qué reformas, si hubiere, en el área de la justicia penal han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Hay alguna reforma que usted desee recomendar? ¿Qué grado de factibilidad asigna a la misma?

Los cambios al código procesal penal, ¿han tenido alguna consecuencia para la independencia de los jueces?

La policía, los funcionarios de las cárceles o las fuerzas de seguridad ¿interfieren en forma considerable con la independencia de los jueces? En ese caso, ¿cómo podría mejorar la situación?

Se ha descrito ya la modificación del proceso penal en la Argentina. Este cambio hizo que los debates orales en los que se discutía la acusación que efectuaba el Ministerio Público, o bien los acusadores particulares, puedan ser vistos por la población, incluso por televisión, lo que ha sido autorizado en varias oportunidades. De todos modos, los casos que llegan a juicio son muy pocos. La mayoría de las causas en las que se investigan hechos complejos, o que involucran a funcionarios públicos, difícilmente arriban a la etapa de debate oral, y el trámite de la etapa instructoria sigue siendo escrito, lo que no contribuye a mejorar la transparencia de los procedimientos.

En cuanto a la interferencia que efectúa la policía y otras fuerzas de seguridad en la independencia de los jueces, puede decirse que existe un alto grado de confiabilidad por parte de los jueces sobre el testimonio de los agentes policiales. Es un signo a tener en cuenta el hecho de que en varios despachos de jueces se encuentren insignias de la Policía Federal, y plaquetas de reconocimiento de esta fuerza. Esta presunción de veracidad que poseen los hechos narrados por la policía puede generar que detenciones arbitrarias se convaliden. La delegación de tareas de la instrucción penal en la autoridad policial afecta indudablemente la independencia de la Judicatura.

En una reciente reunión con 90 jueces federales en el mes de mayo del corriente año, convocada por el Presidente para analizar estrategias para combatir el narcotráfico, se discutió el pedido de las fuerzas de seguridad de poder tomar declaraciones a los detenidos sin la presencia de un juez o fiscal. El planteo de la Policía Federal y la Gendarmería fue presentado también en la comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados.⁹ Existe un fuerte lobby de las fuerzas de seguridad por este tema, que tiene un indudable impacto en la independencia de la Judicatura.

Quizás la supresión de prácticas burocráticas y una mayor eficiencia en la instrucción penal en manos exclusivas de los fiscales, reduciendo el rol de las fuerzas de seguridad en esta etapa de preparación del proceso, sea una buena política para garantizar la no-interferencia de sectores como la policía o la gendarmería. La ejecución de las decisiones de los fiscales, debería quedar en manos de una policía judicial, que actuara bajo su estricta supervisión, y sujeta al control final de jueces de garantía.¹⁰ Para ello harían falta cambios profundos en el manejo de las causas, que importaría desterrar una cultura judicial donde la instrucción lleva gran tiempo y virtualmente reemplaza al juicio, ya que es la prisión preventiva la mayor causa de detención en la Argentina.

Otra reforma importante que sugeriría es en el régimen de recusación de los magistrados, para adecuarlo a las normas y estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Las causales de recusación en el procedimiento penal y civil son taxativas y limitan por ello la posibilidad de recusar a un magistrado ante un temor fundado de falta de imparcialidad o independencia. Al respecto, se sostiene que no sólo "por ser independiente el juez reúne todas las condiciones que garantizan su ecuanimidad, al decidir el caso. La independencia es una condición necesaria para garantizar la ecuanimidad, pero no es la única, ni es, por ello, suficiente. Otra de esas condiciones necesarias es colocar frente el caso, ejerciendo la función de juzgar, a una persona que garantice la mayor objetividad posible al enfrentarlo. A esa situación del juez con relación al caso que le toca juzgar se la llama imparcialidad"¹¹. La garantía de independencia e imparcialidad no estaba enunciada expresamente en la Constitución Nacional (CN). Con la reforma constitucional de 1994 la situación varió, pues el art. 75, inc. 22, CN, otorga jerarquía constitucional a ciertos documentos internacionales de derechos humanos.

Entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en cuyo art. 8,1., se dispone que "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías... por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial...". De modo similar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su art. 14.1.

La jurisprudencia, en general, ha interpretado que las partes no pueden alegar causales no previstas, como lo establece el art. 17 del Código Procesal Penal. De este modo, se interpreta restrictivamente la facultad de las partes para recusar a los magistrados, mientras que se aplica un criterio más amplio para los casos en los cuales el propio juez se excusa por un motivo no previsto legalmente. La jurisprudencia mayoritaria en materia penal puede ser criticada pues no admite excepciones a la regla de taxatividad del art. 17 del Código Procesal Penal cuando se trata de recusaciones presentadas por las partes. Esta idea resulta, además de cuestionable, peligrosa para la efectividad de la garantía de imparcialidad. Ello pues se postula que es el juez, frente a su propia imparcialidad ante al caso, por definición, quien resulta el más capacitado juzgador. En tanto, se considera irrelevante la opinión concreta y personal de quien se enfrenta al temor de parcialidad -del mismo destinatario de la protección de la garantía-. En síntesis, no existe razón alguna para que los tribunales resuelvan las recusaciones admitiendo motivos serios no previstos legalmente que funden el temor de parcialidad, de modo similar al de las decisiones acerca de excusaciones.¹² Más allá aún, los jueces no sólo pueden sino que deben admitir motivos de apartamiento no previstos en la ley procesal al resolver recusaciones siempre que esté en juego el principio constitucional de imparcialidad, dada su supremacía normativa. Por otra parte, se afirma que, al "menos frente a los códigos actualmente vigentes, esa interpretación restrictiva no está de acuerdo con la necesidad de interpretar extensivamente, y aun de aplicar analógicamente la ley procesal penal cuando ello confiere facultades a los intervinientes (CPP Nación, 2)"¹³. Es indudable que en la Argentina, la recepción del derecho internacional de los derechos humanos, implica también la incorporación de la garantía de imparcialidad que debe hacerse efectiva por un procedimiento eficaz de recusación del magistrado ante un temor fundado de falta de imparcialidad más allá de las causales taxativamente fijadas en la norma. Para evitar la discusión, una reforma de la legislación procesal penal para adecuarla a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, sería un enorme paso adelante en materia de control de la independencia e imparcialidad de los jueces.

VIII. Efecto de la Reforma Legislativa

Las reformas a las leyes, con excepción de las leyes penales, ¿han tenido consecuencias para la independencia de los jueces?

El cambio que debe destacarse es la ya mencionada reforma a la Constitución Nacional 1994 a través de lo cual se estableció una nueva modalidad de elección de jueces, proceso que si bien puede merecer críticas, es menos permeable a las influencias de los sectores políticos partidarios y a las presiones de sectores poderosos.

La ley 23.774 dictada en 1990, introdujo reformas a la estructura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Dicha norma comprendió dos aspectos de relevancia para el funcionamiento de la Corte: por un lado, la ampliación de cinco a nueve miembros en la composición del tribunal, y por otra parte, una modificación en el régimen del recurso extraordinario de apelación (artículo 14 de la legendaria ley 48) en cuya virtud se confirió a la Corte y a los tribunales superiores ante los cuales se interponen los recursos finales (extraordinario y de queja o de hecho) una amplísima potestad para admitirlos o desecharlos (reforma al artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En cuanto al primer aspecto, la experiencia acumulada durante estos diez últimos años revela la total relatividad de los argumentos invocados en la tratinada sesión de la Honorable Cámara de Diputados, cuando se tomó la decisión de -casi- duplicar el número de jueces: allí se dijo que la

Corte estaba demorada en la resolución de los casos sometidos a ella y, además, que existía una excesiva delegación de tareas -léase, estudio y redacción de proyectos de sentencias- en los secretarios.

Ambas fallas subsisten y están agravadas, toda vez que no se publican con regularidad y amplitud las estadísticas completas, incluyendo el rubro compuesto por los expedientes a estudio, es decir, pendientes de resolución, amén de la consabida contabilidad de los asuntos "entrados" y de los "resueltos".

Por lo que se refiere a la supuesta "delegación" del trabajo propiamente judicial, es conocida la multiplicación geométrica del personal letrado que, sumada al aumento del número de jueces (o ministros) que deben intervenir en cada caso, lleva al resultado de la extensión del tiempo indispensable para resolver cada caso, habida cuenta que la circulación de los expedientes abarca un mayor número de intervinientes.

Cabe recordar que en el período 1960-1966 nuestra Corte Suprema se conformaba de siete jueces y que todo su personal letrado no excedía las 20 personas. Hoy la cifra en cuestión está casi decuplicada, lo cual complica y no simplifica la labor, demorando a la vez la aprobación de las sentencias finales, no obstante la facilidad que otorga el "*certiorari*" criollo introducido por ley de 1990.

En conclusión, cabe pensar si no sería más saludable volver a la composición de cinco jueces, que rigió entre 1863 y 1960 y entre 1966 y 1990; más que suficiente para que la Corte cumpla cabalmente sus roles institucionales como poder de Estado: tribunal de garantías constitucionales y guardián de la Constitución Nacional. Queda claro que la ampliación del número de jueces de la Corte respondió no a una deseo de mejorar su funcionamiento, sino de instalar de un solo golpe una mayoría adicta al gobierno de turno.

Y por lo que respecta al "*certiorari*", no cabe sino aguardar el enunciado por la Corte de una más nítida y coherente política de su aplicación, para que el valor de la seguridad jurídica y de la mínima predictibilidad cubra y ampare no sólo al derecho de fondo sino también al procedimiento y mecanismo de substanciación ante un tribunal supremo, que pronuncia la palabra final en la interpretación de las normas.¹⁴ El "*certiorari*" aplicado de manera arbitraria elimina el derecho de acceso al superior tribunal ante cuestiones federales, que se convierte en un privilegio concedido casi con discrecionalidad. Este elemento también contribuye a minar la confianza en su independencia e imparcialidad.

IX. Ética judicial y corrupción

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

¿Cree usted que las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos son convenientes? En ese caso, ¿qué medidas recomendaría para su país en una etapa inicial? ¿Deberían dirigirse las investigaciones a los jueces de bajo nivel, o a los jueces de alto nivel?

En su país, ¿existe un código de conducta o ética judicial? En ese caso, ¿cómo se fomenta su aplicación? ¿Es eficaz el código? De no existir un código, ¿usted cree que la creación de un código sería una medida eficaz para promover la ética judicial (p.ej., reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés)?

El gobierno que asumió tomó como medida la imposición a todo funcionario público, entre ellos los jueces, de efectuar una declaración jurada de bienes. Los jueces antes la habían hecho por imposición de la Corte Suprema de Justicia, aunque esta declaración era secreta. Si bien esta

declaración es pública la nueva instrumentada por la Oficina Anticorrupción, organismo administrativo creado por el nuevo gobierno, la Corte estableció que si alguien quiere acceder a la declaración de un juez, debe previamente corrersele vista a éste. Hasta la fecha por razones burocráticas fue difícil la presentación de estas declaraciones juradas por parte de los jueces. Además aún no está en funcionamiento la Comisión de ética pública en el Poder Legislativo, ámbito al que se girarán estas declaraciones juradas.¹⁵

1. En la Argentina, todos los niveles de jueces se encuentran sospechados de poca independencia, de modo que las medidas que se instrumenten deberían abarcar a todos los ámbitos.

2. No existe un código de ética para la actividad judicial, además tampoco existe una evaluación ética de los aspirantes a cargos de jueces. Finalmente, y como es previsible ante estos datos, no existe tribunal o consejo de ética.

Estas ausencias dificultan en algunos casos la independencia judicial, ya que un juez con cierta inquietud no tiene un ámbito al que recurrir en procura de que una consulta pueda ayudarlo a solucionar el tema que lo preocupa. Tema que puede vincularse a su independencia como juez.

X. Asociación de Jueces

¿Existe una asociación de jueces en su país? ¿Es una de sus funciones fomentar la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Podría desempeñar un papel más protagónico? ¿De qué forma?

Los jueces en la Argentina poseen una asociación tradicional que se denomina Asociación de Magistrados y Funcionarios Públicos. Entre sus actividades no figura la promoción de la independencia judicial. Por el contrario esta asociación muestra cierto desinterés por cuestiones vinculadas a la mejoría técnica de sus miembros y la independencia de éstos, centrandó su actividad en cuestiones relativas a beneficios para el sector.

Coexisten algunas otras asociaciones, que hasta la fecha han tenido poco apoyo entre los jueces. Una de ellas: "Encuentro de jueces", ha procurado efectuar ciertas actividades vinculadas a temas relativos a la independencia judicial.

Los jueces participan en el Consejo de la Magistratura. Este tipo de Asociaciones comprometidas con la independencia y renovación de la Justicia, pueden contribuir a superar las trabas que los sectores tradicionales de la magistratura tratan de oponer a la marcha del Consejo, pero dependerá de la capacidad de estas agrupaciones de alcanzar el apoyo de los demás jueces con propuestas novedosas y una enorme dosis de activismo. Es indudable que las asociaciones de magistrados tienen una importante función también con relación a la independencia interna de la judicatura. Sin embargo, el ambiente judicial argentino parece ser mayoritariamente conservador, y estrategias como la de Jueces para la Democracia en España no parecen fáciles de replicar.

XI. Acatamiento de las Decisiones

¿Es problemático el cumplimiento de las decisiones judiciales? En ese caso, ¿socava la independencia judicial? De ser así ¿puede sugerir alguna reforma que sea factible?

En términos generales no existen problemas de falta de cumplimiento de decisiones judiciales. En cuanto a los juicios patrimoniales contra el Estado desde hace varios años se han dictado leyes de emergencia económica que demoran las ejecuciones y las condicionan a la aprobación de partidas presupuestarias.

El tema ha sido particularmente grave con relación a los juicios por ajuste de las jubilaciones. La ley 24.463, llamada de solidaridad previsional, por otro lado, incluye como "novedad" en el art. 16, la posibilidad del Estado de articular como excepción la "defensa de limitación de recursos en el régimen de reparto, para atender al mayor gasto que se derivaría del acogimiento de las pretensiones del actor...".¹⁶ Dicha defensa opuesta ante reclamos de reajuste de haberes jubilatorio, encubre el propósito de condicionar la responsabilidad del posible condenado ante la sentencia afectando en definitiva su eficacia,¹⁷ lo que constituye una injerencia en la órbita de reserva del Poder Judicial. Más que como una defensa funciona entonces como una "auto sentencia absolutoria" en favor del Estado-deudor, y que a su vez coloca al actor en una situación de inseguridad jurídica que no se condice con las garantías básicas de un recurso judicial efectivo.¹⁸

Asimismo la ley prescribe en su art. 17 que los encargados de evaluar la falta de recursos disponibles de conformidad con el artículo 16, serán peritos de la Auditoría General de la Nación, que es un órgano estatal. Por lo tanto es el mismo Estado el que verifica la falta de recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones, afectando las garantías básicas del debido proceso (igualdad de las partes). No obstante ello los tribunales aún no se ha pronunciado la Corte- han declarado que las normas impugnadas afectan además el derecho a la jurisdicción conferido por los tratados internacionales de rango constitucional, que no se agota en el acceso ante el órgano judicial, sino que requiere también un debido proceso, con derecho de defensa e igualdad de las partes y efectividad de la sentencia que finalmente se dicte.¹⁹ Existen miles de causas de jubilados pendientes de cobro pues el Estado aprueba partidas para abonarlas año tras año. El nuevo gobierno envió al Congreso un nuevo proyecto de emergencia económica, que por la información disponible mantendrá las limitaciones a la ejecución de las sentencias contra el Estado.

XII. Actividades Fuera del Sector de la Justicia

¿Qué actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces?

1. Apoyo del periodismo de investigación y las organizaciones fiscalizadoras con el fin de vigilar, dar a conocer y disuadir a los elementos que interfieran con la independencia de los jueces, al igual que la conducta inapropiada de los jueces; ayudar a los grupos "fiscalizadores de los tribunales", como en Sudáfrica, para recordar a los jueces cuándo se vencen los plazos, en especial cuando un acusado está detenido, informando por ejemplo a una persona detenida de las acusaciones en su contra, o cuándo debe concluir la fase procesal.

2. Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales (que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpables).

3. Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.

4. Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la independencia judicial, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición.

5. Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado.

6. Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (p.ej. enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.

Ninguna de las modalidades mencionadas ha sido instrumentada oficialmente en el país.

La actividad más cercana a las descritas es la que lleva a cabo la Oficina Anticorrupción antes mencionada. Esta oficina, al haber sido reconocida como parte en distintos expedientes judiciales, ha podido ejercer un control directo sobre la actividad de los jueces que investigaban temas relativos al desempeño de funcionarios públicos, lo que en principio impediría que se concreten desincriminaciones sin sustento legal, como se sospecha ha ocurrido en numerosas ocasiones anteriores.

También puede mencionarse la labor de distintas Organizaciones no gubernamentales que han asumido el rol de partes en distintos expedientes de modo tal que siguieron de cerca el desenvolvimiento del juez que llevaba el caso.

En cuanto a las reformas que podrían ser útiles me remito a la respuesta dada en el punto IV 6.

XIII. Otros Métodos

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas y cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

Se han sugerido diversas medidas en el texto, tanto sobre criterios de organización de los tribunales y uso de los recursos según las necesidades, transparencia, participación y control de la sociedad civil en el funcionamiento de la Judicatura, acceso a la información pública sobre el Poder Judicial, en particular gastos, antecedentes personales y declaraciones juradas patrimoniales de los jueces. También mencionamos la reforma de la instrucción penal, y del sistema de recusación de los magistrados. Señalamos la necesidad de apuntalar el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, y propiciar graduales reformas para reducir el margen de interferencia de los poderes políticos. Propiciamos además la capacitación tendiente a la incorporación de estándares del derecho internacional de los derechos humanos en la jurisprudencia nacional, con indudables efectos en cuestiones como debido proceso y en particular independencia e imparcialidad de la judicatura.

XIV. Donantes Externos

¿En qué medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los jueces?

Existieron proyectos en los que USAID aportó dinero, pero no tuvieron resultados positivos. Esos proyectos se instrumentaron mediante convenios con la Fundación La Ley, y las inversiones obedecieron a criterios que no respondían a las necesidades del país. Proyectos como la Escuela Judicial y el Centro de Recambio Judicial de la República Argentina han fracasado. El único que continúa y que tiene relativa vigencia es el de Centros Vecinales de Resolución de Conflictos.

Por ende poco han contribuido estos proyectos a aumentar la independencia de los jueces.

¹Director de CELS, vabramovich@hotmail.com

²En muchos casos se ha destacado la existencia de esta **mayoría automática**. La Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA) efectuó una severa declaración, en oportunidad de analizar el fallo del Alto Tribunal dictado en autos "*Chocobar, Sixto Celestino c/Caja Nacional de Previsión para el personal del Estado y Servicios Públicos s/reajuste por movilidad*" de fecha 27 de diciembre de 1996. Existió disidencia de la minoría, con los votos de los Ministros Fayt, Bossert, Belluscio y Petracchi. La denunciada subordinación de los principios constitucionales en pos del sostenimiento del plan económico del gobierno por parte de la Corte Suprema, fue una deformación inaceptable que afectó el Estado de Derecho y la seguridad jurídica, y determinó una vez más el pronunciamiento de los expertos del derecho. Es ilustrativa al respecto la declaración de la citada Federación de fecha 4 de abril de 1997. En ella se sostuvo "*Todo es opinable, pero la supremacía constitucional y el control jurisdiccional que a la Corte le compete, no lo es. La gravedad institucional de este fallo es equiparable a los que dieron andamio a la doctrina de facto que justifica la usurpación del poder, la diferencia es que la supremacía monetaria recién empieza. Alberdi sostenía: 'Una Nación no es una Nación sino por la conciencia profunda y reflexiva de los elementos que la constituyen (...)'.* A partir de este fallo les negamos {a los jubilados} protección contra el despotismo económico y ni siquiera tienen ya la esperanza de tener justicia. Todo es opinable, aún la injusticia de la ley o de las sentencias, lo que no resulta pasible de discusión es poner por encima de los derechos y garantías a éste o cualquier plan económico. Lo que los abogados queremos dejar clara y terminantemente expresado es que la doctrina que recoge la mayoría del Tribunal en este fallo es, a más del reconocimiento de la emergencia, la subordinación de la Constitución Nacional al plan o modelo de turno." Ningún plan de gobierno es admisible cuando a través de él se viola el espíritu y la letra de la Constitución Nacional y, lo que es singularmente grave, se afectan los derechos y garantías de los ciudadanos. En este caso, del sector más débil de la sociedad: los jubilados.

³Esta deformación del papel institucional de la Corte es advertida y señalada en la opinión editorial de la prensa nacional a raíz de la convalidación de un decreto de manifiesta ilegalidad que privatizó los aeropuertos nacionales. "*La Corte ha mostrado, una vez más, su predisposición a favorecer los designios del Poder Ejecutivo aún violentando elementales normas de procedimiento*" dice en su editorial del día viernes 19 de diciembre de 1997 el diario "La Nación". Luego agrega: "*El país ha quedado atrapado en la estrategia montada por un oficialismo que controla dos de los poderes del Estado y ha encontrado la manera de neutralizar al tercero, condenándolo a la inacción*". Agrega el mencionado diario: "*Cualquier planteo ante el Poder Judicial es fácilmente conjurado por la influencia manifiesta que el Poder Ejecutivo ejerce sobre la Corte Suprema, en la que algunos Magistrados le son sistemáticamente adictos*".

⁴Así salió publicado en el diario Clarín del día 13 de julio de 2000.

⁵El caso de Víctor Alderete, ex director del instituto social de los jubilados (PAMI) y amigo del anterior presidente Carlos Menem, se ha convertido en una demostración cabal de la contradicción a la que se ven expuestos estos jueces. El juez federal de la causa, Bagnasco, es uno de los jueces cuestionados por sus vínculos con el anterior gobierno.

⁶El principio general del derecho argentino es que los procesados deben asistir en libertad a su proceso a menos que se den situaciones excepcionales. Una es que la condena en vista sea tan grave que dejar en libertad al procesado sería irresponsable. Otra es que haya razones para creer que el procesado, si se lo deja en libertad, intentará fugarse. Si es reincidente, esta posibilidad se refuerza. La tercera es el peligro inminente de que el procesado, de quedar libre, continúe cometiendo delitos como aquellos que se le imputan.

Se tiene por sentado que la primera excepción puede darse cuando el delito por el cual se acusa al procesado tiene un castigo mínimo de tres años de prisión, que no daría lugar por lo

tanto a una condena condicional. Este sería el límite más allá del cual se supone que crece decisivamente la peligrosidad del procesado.

Cuando el juez federal que actúa en la causa dispuso la prisión de Alderete, una de las acusaciones que pesaba sobre él era la de comandar una asociación ilícita cuyo objeto fue defraudar al PAMI. Como este delito conlleva un mínimo de tres años de prisión, no hubo objeciones al auto de prisión. El juez Bagnasco desechó ulteriormente esta posibilidad al declarar que no hay mérito suficiente para sustanciarla, pero mantiene en prisión al ex titular del PAMI pese a que ahora sólo se lo acusa por administración fraudulenta, un delito cuyo mínimo queda por debajo de los tres años.

Los argumentos que esgrime el juez para mantener la prisión preventiva de Alderete son jurídicamente discutibles. Uno de ellos es que teme que Alderete se fugue. Pero éste, que no es reincidente, estuvo en todo momento a disposición de la justicia. Otro es que los damnificados por sus entuertos son esa porción de la sociedad cuyo infortunio más nos duele: los ancianos. El tercer argumento es que Alderete, con su conducta, produjo "conmoción social".

Tanto la alusión a los jubilados como la alusión a la "conmoción social" que generaron las irregularidades en el PAMI son subjetivas. Lo que importa para detener a un procesado no es que sus presuntas víctimas sean dignas de especial afecto sino la índole de la figura penal que se le atribuye. En cuanto a la "conmoción social", al igual que la peligrosa figura de la "subversión económica" que se creó en tiempos autoritarios, deja entrar por la ventana de los tribunales el impacto político de los hechos cuestionados, en lugar de analizarlos con el rigor jurídico que demandan.

Un cuarto argumento del juez es que Alderete, de quedar libre, podría seguir cometiendo delitos como aquellos de los que se le acusa. Pero el detenido ya no dirige el PAMI. ¿Cómo podría, entonces, reiterarlos?

Es probable que la Cámara de Apelaciones o, en su defecto, la Suprema Corte, examinen críticamente los débiles argumentos de este fallo y que, pasado el tiempo necesario para el desarrollo de las nuevas instancias, decreten la libertad del ex titular del PAMI. Pero la gente se dirá entonces que "se encubrió a Alderete" y una nueva sensación de injusticia la invadirá. El juez federal no tiene muchos argumentos jurídicos para mantener la prisión de Alderete si desecha la teoría de la asociación ilícita. Si admite la teoría abre el camino para la prisión de varios funcionarios del anterior gobierno al que le debe el cargo. Por otro lado, sabe también que la prensa y el gobierno actual no tolerarían la libertad de Alderete. Por ello decidió no pagar el costo político de esa decisión. El dilema institucional es que tanto Alderete, como el ciudadano común que aguarda el castigo de un funcionario corrupto, tienen motivos fundados para dudar de la falta de imparcialidad del juez.

⁷Horacio Linch, FORES y Colegio de Abogados de Buenos Aires.

⁸Mientras que el gasto en Justicia en Chile no supera el 0,17% y en Uruguay alcanza el 0,36%. En los Estados Unidos la partida representa el 0,35% del PBI, y en España, un 0,26%.

⁹Ver, Derechos Humanos en la Argentina, Informe Anual 2000, CELS, Editorial Eudeba, página 393/397. Eduardo Kimel fue condenado a un año de prisión en suspenso y al pago de U\$S 20.000 por criticar al juez que actuó en el caso irresuelto de la masacre de los religiosos de la orden de los palotinos durante la dictadura militar. La actriz Gabriela Acher y Canal 13 de televisión fueron condenados a pagar U\$S 30.000 por daño moral a un juez por usar su nombre en un sketch humorístico. El periodista Bernardo Neustadt fue condenado a pagar U\$S 80.000 a una jueza por las expresiones supuestamente injuriantes que pronunció contra una jueza, una entrevistada en su programa periodístico en la televisión.

¹⁰Clarín. 18/5/2000, Daniel Santoro: "LUCHA CONTRA EL NARCOTRAFICO: INICIATIVA PRESIDENCIAL SIN ANTECEDENTES" Cumbre en Olivos con 90 jueces para combatir el narcotráfico". Dice la nota: " En cambio, no estaba decidido hasta ayer si el Gobierno planteará en esta cumbre otro de los pedidos de las fuerzas de seguridad: la posibilidad de tomar declaración informativa y no una indagatoria judicial. Es que el Gobierno es respetuoso del sistema de garantías individuales, y cree que si no hay un cambio de cultura jurídica difícilmente no se declare inconstitucional una eventual ley que permita a las fuerzas policiales tomar declaración a los detenidos sin la presencia de un juez o fiscal. La semana pasada la comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados, que preside el radical Horacio Jaunarena, tomó nota de estos pedidos durante un almuerzo que tuvo lugar en el edificio Centinela....Allí escucharon que los gendarmes, al igual que los oficiales de la Policía Federal, quieren tener ese mecanismo para poder realizar rápidamente una investigación sobre los cabecillas de los grupos mafiosos que operan en el país, lo que choca con el sistema de defensa de las garantías individuales, según muchos jueces".

¹¹Similar es el sistema implementado en la Provincia de Buenos Aires, pero también allí existen numerosas presiones que procuran volver al sistema anterior delegando funciones de instrucción en la policía.

¹²Maier, , Derecho procesal penal, Ed. Del Puerto, 1996, 2 ed., t. I, p. 752)

¹³(sobre este punto, cf. Bovino, Alberto, Imparcialidad de los jueces y causales de recusación no escritas en El Nuevo Código procesal penal de la Nación, en "La Ley", 22/12/93, ps. 3 y ss.).

¹⁴(Maier, Derecho procesal penal, cit., t. I, p. 755).

¹⁵Hemos seguido la opinión del prestigioso constitucionalista Jorge R. Vanossi, en el diario La Nación.

¹⁶Sobre el punto hemos consultado a Manuel Garrido, Director de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción que depende del Ministerio de Justicia.

¹⁷art. 22: "las sentencia condenatorias contra la Administración Nacional de la Seguridad Social serán cumplidas dentro de los 90 días de notificado, hasta el agotamiento de los recursos presupuestarios destinado a ello para el año fiscal en que venciere dicho plazo. Agotados dichos recursos se suspenderá el cumplimiento de aquellas sentencias pendientes de pago, reanudándose el cómputo de los plazos para su cumplimiento a partir del año fiscal para que se aprueben nuevos recursos presupuestarios destinados a atender sentencias judiciales hasta su nuevo agotamiento".

¹⁸Entendemos que un Recurso Judicial Efectivo no se agota en el dictado de la sentencia definitiva sino en el efectivo pago o ejecución del derecho que se encontraba controvertido.

¹⁹Entre otros podemos citar el caso "Caimpagna", resuelto por la Cámara Federal de la Seguridad Social que considero inconstitucionales los mencionados artículos 16 y 17 de la ley de Solidaridad Previsional, cabe consignar que dicho fallo fue recurrido por el Estado Nacional.

Director de CELS, vabramovich@hotmail.com

Agosto 2000

Eduardo Rodríguez Veltzé

Ministro, Corte Suprema de Justicia

I. **Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial**

1. En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?

Varios y de distinta naturaleza:

a. Salarios; Los jueces no tienen buenas remuneraciones, correspondientes con su responsabilidad y los costos de vida en el país, los salarios judiciales no han sido ajustados en varios años. Este factor incrementa su vulnerabilidad frente a prácticas de corrupción y soborno alentadas por las partes litigantes, también limita el interés de profesionales competitivos para incursionar en la judicatura, reduciendo la calidad de los recursos humanos

b. Ausencia de un sistema de carrera judicial; no existe un sistema de carrera judicial en funcionamiento, si bien se han mejorado los sistema de nombramiento reduciendo la injerencia política en la preparación de nóminas y cambio de órganos electores, el juez no es objeto de evaluaciones periódicas, su capacitación continua es muy limitada y carece de incentivos para permanecer en funciones o promoverse a otras posiciones,

c. Régimen disciplinario inadecuado; el régimen disciplinario a cargo del Consejo de la Judicatura no cuenta con reglamentos que garanticen el debido proceso administrativo interno, se confunde con el proceso jurisdiccional penal por delitos cometidos en la función judicial, esta situación ha generado problemas de orden constitucional en la interpretación y aplicación de la norma y es utilizado indiscriminadamente por los litigantes Las denuncias contra jueces, al no ser oportuna y eficazmente resueltas, se convierten en presiones y desaliento. Los jueces, al no tener un régimen de carrera, en muchos casos, prefieren abandonar el cargo antes que sostener prolongados procesos disciplinarios que afectan su prestigio profesional.

d. Presiones externas: no se puede negar que muchos jueces, sobre todo aquellos que fueron nombrados antes de ponerse en vigencia las reformas en 1998 y cuyo nombramiento obedeció a sistema de elección con evidente injerencia política, son vulnerables a presiones de orden político partidario que afectan su independencia y desempeño judicial.

e. Ambitos sensibles; la administración de justicia en el ámbito del régimen de la coca y sustancias controladas (narcotráfico) es, a diferencia de otras áreas jurisdiccionales, sensible a presiones notables; por una parte los esfuerzos gubernamentales de interdicción respaldados por la comunidad internacional y de algunos países particularmente los EEUU, al referirse a la función judicial, muchas veces generan cuestionamientos precipitados y no siempre fundados y debidamente demostrados, lo que afecta la imagen del Poder Judicial, de los tribunales especializados y el desaliento

para los jueces que sienten que cualquier pronunciamiento a favor de algún encausado por narcotráfico puede convertirlos en potenciales acusados. También, pero con menos visibilidad y probabilidad, puede afirmarse que el poder económico del narcotráfico intenta desviar el sistema de acusación y judicial para lograr resultados favorables.

f. Medios de prensa; la inadecuada cobertura de hechos judiciales, particularmente aquellos vinculados con casos notables en materia penal o de corrupción que afecta a los intereses del Estado, no siempre toma en cuenta los principios de inocencia y debido proceso y esta más orientada a la cobertura de un escándalo que atrae la atención pública. En estos casos, los jueces se sienten presionados por la opinión de los medios y de aquella que estos generan en la opinión pública, logrando, en muchos casos que sus determinaciones se vean afectada y obedezcan a este criterio y no a los principios legales y aquellos de su propia convicción.

g. Procedimientos inadecuados: finalmente, pero en menor medida, puede afirmarse que el proceso de transición que generan las reformas estructurales en materia judicial, muchos procedimientos resultan de difícil o controversial aplicación, limitando o afectando la independencia del criterio del juez que debe acudir regularmente a consultas sobre la aplicación de las nuevas normas.

2. En su país, cuáles o quienes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?

También pueden mencionarse varios:

a. Sectores conservadores de la judicatura, de los abogados y de la ciudadanía que son absolutamente escépticos sobre cualquier cambio del status quo. Convencidos por una conducta fatalista, niegan que cualquier cambio pueda mejorar el sistema. Cualquier noticia sobre el mal desempeño de la judicatura o casos de corrupción alienta este espíritu negativo o de falta de esperanza,

b. Algunos medios de prensa expresan en crónicas o editoriales excesivo pesimismo en los procesos de reforma, generando desaliento que alimenta a los sectores conservadores de mayor escepticismo y siembra duda ante quienes la impulsan. La falta de formación jurídica de los reporteros o cronistas no contribuye a que el público tenga una información precisa del sistema, del debido proceso, de los derechos y presunciones legales establecidas para las partes involucradas en los casos. Se resalta el crimen y la corrupción, no el proceso que debe comprobarlo y, en su caso, sancionarlo,

c. La clase "política", la cual, pese a que mostró gran voluntad de cambio y apoyo a fortalecer la reforma judicial, aprobando reformas estructurales en el ámbito de la justicia, como por ejemplo, la modificación de la forma de elección de los jueces, reduciéndose casi totalmente su injerencia en el proceso, algunos personajes, en función de gobierno o en oposición, todavía no resisten a prácticas de aproximación al Poder Judicial para promover ciertos resultados de su interés, sugiriendo conductas o amenazas que en épocas recientes y con jueces nombrados por ellos, podían ser muy eficientes. Afortunadamente, estas prácticas son cada vez menos notorias y las que ocurren son aisladas o reducidas a sectores de la judicatura en los que todavía trabajan jueces nombrados bajo el favor político.

d. Grupos de interés o poder empresarial que mantenían niveles de control en los resultados de ciertos tribunales, como por ejemplo los encargados del área tributaria en diversas jerarquías, persisten en utilizar prácticas de dilación o distorsión de procesos de

cobranza de impuestos, en algunos casos estos grupos tienen estrecha vinculación con intereses de orden político partidario.

Para enfrentar estas corrientes "antireforma" no solo se requiere mejorar los niveles de información al público sobre los alcances y ventajas de la reforma que fortalece el Poder Judicial, sino y sobre todo, mostrar resultados, en casos concretos y bien ilustrados, destacando las ventajas que traen las reformas, contrastando con prácticas anteriores y enfocando las ventajas de un servicio de justicia independiente de otros poderes del Estado o intereses políticos, personales o empresariales. Las campañas de información sobre las reformas -en abstracto-, por su complicación técnico-jurídica, generalmente no cobran la atención y comprensión de la mayoría del público, aquellas que reflejen casos concretos podrían tener mayor éxito. Una aproximación a los medios a través de espacios de diálogo y capacitación sobre el sistema legal, los derechos de las personas y los impactos de cobertura inapropiada en la independencia del juzgador es una tarea urgente e impostergable para contribuir al éxito de las reformas. En resumen una política de difusión de "resultados positivos" que contraste con el ineficiente sistema en transformación es la mejor arma para combatir a quienes enfrentan la contra reforma.

II. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato

1. Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿cuáles son sus funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?

Bolivia cuenta con un Consejo de la Judicatura a partir de la reforma constitucional aprobada en 1994. La Constitución incorpora al Consejo de la Judicatura al Poder Judicial como el órgano administrativo y disciplinario. Está integrado por cuatro miembros denominados Consejeros y está presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Los consejeros son designados por el Congreso Nacional por el voto de dos tercios de sus miembros presentes.

2. En su país, ¿cómo se seleccionan los jueces? ¿Cuánto duran sus mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable?

La forma de elección varía de acuerdo a la jerarquía de los jueces. Los ministros de la Corte Suprema (12) son elegidos por el Congreso Nacional por dos tercios de votos del total de sus miembros, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura. Los Magistrados del Tribunal Constitucional (5) son elegidos por el Congreso Nacional por voto de dos tercios de votos presentes del total de sus miembros. Los Vocales de las Cortes Superiores de Distrito (su número varía de acuerdo al tamaño del Distrito Judicial) son designados por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia mediante voto de dos tercios de sus miembros, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura. Los jueces de distintas materias y jerarquías son elegidos por las Cortes Superiores de Distrito de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura.

Estas modalidades de selección de ministros, magistrados y jueces se utilizó por primera vez en 1999. Hasta agosto del 2000, aproximadamente un 50% de los jueces ha sido nombrado bajo estas disposiciones.

En razón a que la designación de los jueces estuvo- hasta antes de la reciente reforma- en muchos casos subordinada al favor político, no existe aún una carrera judicial en funcionamiento y las remuneraciones salariales no son competitivas, se puede afirmar que la judicatura no es una posición altamente deseable para los profesionales abogados, la eventual consolidación de las reformas podría revertir este criterio.

3. *¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones?*

Con excepción de los ministros de la Suprema y Magistrados del Tribunal Constitucional, que son elegidos por un período personal e improrrogable de diez años, la designación de jueces, a partir de la reforma de 1994, y su vigencia en 1998, no contempla períodos de funciones, deben formar parte del "Sistema de Carrera Judicial" que prevé la continuidad e inamovilidad del funcionario sobre la base del reconocimiento de méritos y acreditación progresiva de conocimientos a través de procesos convocatoria interna y externa que respondan a las necesidades de servicio jurisdiccional. El Sistema de Carrera Judicial comprende Subsistemas de Ingreso, evaluación y permanencia, capacitación e información, el subsistema de evaluación y permanencia es el que regula los procedimientos para evaluar el desempeño y determinar la promoción o ascenso de los jueces, a través de concursos de méritos, exámenes de oposición y actividades de capacitación en el Instituto de la Judicatura.

El Sistema de Carrera Judicial y sus subsistemas todavía no entraron en vigencia. Si bien se han aprobado algunos instrumentos reglamentarios, éstos difieren su vigencia hasta el año 2001 y todavía no se han elaborado y aprobado varios instrumentos y manuales relativos a su implantación. Este proceso es de responsabilidad del Consejo de la Judicatura.

La asignación de los jueces a las distintas jurisdicciones y materias responde a criterios de distribución, necesidades y disponibilidad de recurso, se define entre el Consejo de la Judicatura en coordinación con la Corte Suprema.

4. *¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?*

Los jueces están sujetos a un régimen disciplinario previsto por la Ley del Consejo de la Judicatura que prevé como concepto básico que todo funcionario judicial es responsable civil, penal y disciplinariamente por las acciones u omisiones que afecten la administración de justicia. Establece, conforme a la Constitución, que el régimen de responsabilidad disciplinaria para Ministros de la Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional y Consejeros se establece por ley especial.

El régimen disciplinario establecido en la Ley del Consejo de la Judicatura de 22 de diciembre de 1997, comprende:

- la estipulación de faltas muy graves, graves y leves y sus respectivas sanciones,
- las autoridades competentes para conocer las faltas, que varían de acuerdo a la gravedad y jerarquía,
- las formas de inicio, que pueden ser de oficio, a instancia del Ministerio Público, o a denuncia de parte interesada,
- un término de prueba de quince días,
- causas de suspensión temporal
- las formas de resolución y el recurso de apelación ante el Pleno del Consejo de la Judicatura

Este régimen disciplinario, como se anotó anteriormente, presenta algunas dificultades en su aplicación práctica y se refieren fundamentalmente a que la norma confunde, en algunas de sus disposiciones, el régimen disciplinario interno, propiamente dicho, con el régimen jurisdiccional.

Esta dificultad surge cuando el Consejo de la Judicatura pretende aplicar como medida emergente del régimen disciplinario una sanción de destitución, que es propia del régimen jurisdiccional. En efecto, la Constitución prevé que los magistrados y jueces "no podrán ser destituidos de sus funciones, sino previa sentencia ejecutoriada". El Tribunal Constitucional

declaró inaplicable, por inconstitucional la disposición del régimen disciplinario que permitía la destitución emergente de un proceso disciplinario, debiendo en todo caso originarse en una sentencia, emergente de debido proceso contradictorio ante autoridad jurisdiccional.

El Poder Legislativo analiza proyectos de ley conducentes a resolver y precisar los alcances de las normas relativas al régimen disciplinario, en el marco de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

5. ¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores públicos?

Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Tribunal Constitucional y Consejeros de la Judicatura, reciben un salario mensual de aprox. US\$ 4.000.- sujeto a impuestos y descuentos aprox. 30%

Los Vocales de las Cortes Superiores de Distrito, reciben un salario mensual de aprox. US\$ 2.000.- sujeto a impuestos y descuentos,

Los Jueces de partido e instrucción, reciben un salario mensual de aprox. US\$ 1000.- a US\$ 1.500.- respectivamente, sujeto a impuestos y descuentos.

Estos salarios, comparados con los ingresos de los abogados no son competitivos, sobre todo considerando que el nivel profesional de un juez debe ser superior al promedio de un abogado que ejerce en forma privada. Comparados con los salarios de los profesores o maestros del sector público, se puede afirmar que son superiores. El régimen salarial de los fiscales es, generalmente similar al de los jueces, según sus jerarquías. Los sueldos de los jueces son superiores a los salarios de los defensores públicos.

6. ¿Qué beneficios reciben los jueces? ¿Qué beneficios tienen cuando se jubilan? ¿Cree usted que la remuneración y los beneficios de los jueces son adecuados para atraer a personas honradas y competentes?

Todos los funcionarios judiciales de la República reciben como beneficios dos sueldos extraordinarios que se pagan al inicio y fin de cada gestión anual.

La jubilación esta sujeta al régimen de Fondos de Pensiones de Capitalización individual (vía AFPs) a las cuales los funcionarios aportan obligatoriamente . Adicionalmente, el Poder Judicial cuenta con la denominada "Mutualidad del Poder Judicial", una organización privada, administrada por sus representantes que recibe aportes individuales de todos los jueces para constituir un fondo que contribuye a la atención de contingencias de emergencias y complementa los fondos de jubilación por retiro.

Los jueces son afiliados al régimen obligatorio de servicio de salud estatal. No tienen ningún otro seguro complementario por riesgos personales por la función para ellos o sus familiares. No cuentan con centros de recreación o vacacional.

La remuneración de los jueces no es suficientemente para atraer a personas honradas y competentes, sobre todo porque no ha sido objeto de incrementos sustanciales o regulares en los últimos años. Si bien el índice de devaluación monetaria es bajo, el valor del promedio de estas remuneraciones se considera bajo o por lo menos no equiparado a otros salarios de algunas dependencias públicas cuya responsabilidad no es tan delicada como la función jurisdiccional.

IV. Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos

¿Alguna mejora en la administración de los tribunales o el manejo de los casos ha contribuido a fortalecer la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Recomendaría alguna reforma en la administración de los tribunales con miras a fortalecer la independencia de los jueces?

La creación del Consejo de la Judicatura como órgano administrativo del Poder Judicial constituye una reforma importante y positiva que libera a los jueces de las labores administrativas. Hasta su creación, la Corte Suprema concentraba todas las tareas administrativas del Poder Judicial, lo cual afectaba significativamente el tiempo disponible de los magistrados para dedicarse a su función jurisdiccional.

No obstante, el desempeño de este importante órgano auxiliar de la judicatura, debido a deficiencias en la interpretación de la Ley del Consejo de la Judicatura y dificultades en la relación personal entre consejeros y entre éstos y los órganos jurisdiccionales, no se ha logrado optimizar plenamente su funcionamiento.

La ausencia de coordinación con los órganos jurisdiccionales, la falta de visiones y objetivos compartidos, la excesiva burocratización del Consejo, las deficiencias del régimen disciplinario e incluso los intereses políticos que algunos de los consejeros reflejan en sus tareas, entre otros factores, han enfrentado a los jueces con los consejeros en una sorda y permanente fricción desde la creación del Consejo. Este hecho puede considerarse también como un factor que afecta la independencia de los jueces en sus tareas jurisdiccionales. Muchos de ellos, particularmente en las Cortes Distritales han expresado su preocupación por las presiones que reciben de parte de los funcionarios del Consejo, ya por denuncias que generalmente resultan infundadas por provenir de litigantes perdedores, ya por excesivo celo en el control disciplinario que tiende a invadir el ámbito jurisdiccional del juez. La Corte Suprema ha expresado públicamente serias preocupaciones respecto a la marcha del Consejo de la Judicatura, a la ausencia de coordinación con sus miembros para enfrentar los procesos de reforma institucional y legal.

Un examen crítico de los dos primeros años del Consejo de la Judicatura, de sus logros y virtudes, orientado a mejorar su condición de órgano de apoyo a la labor de los jueces, de su eficiencia e independencia podría contribuir a orientar las dificultades descritas y encontrar las soluciones correspondientes.

1. ¿Qué órgano o funcionario es responsable de la administración de los tribunales?

La administración de recursos financieros y humanos está a cargo del Consejo de la Judicatura, la administración jurisdiccional a cargo de los jueces o magistrados que los componen.

La ausencia de una clara reglamentación en materia de administración de recursos humanos genera dificultades en procesos de selección y designación de personal auxiliar o de apoyo. Se espera que con la vigencia e implantación del sistema integrado de la carrera judicial y administrativa, por el Consejo de la Judicatura, se superen estas y otras situaciones.

2. ¿Se ha procurado en los últimos años mejorar la administración de los tribunales, incluida la reorganización de las tareas o las operaciones de los tribunales?

La composición de los tribunales en Bolivia sigue un formato tradicional compuesto por el juez, un secretario, un auxiliar y un oficial de diligencias. En algunos juzgados que atienden materias especializadas existen profesionales asistentes. Por la diversidad de materias que atienden los juzgados y el creciente número de causas, y la existencia de mecanismos auxiliares informáticos

mediante PCs y redes, parece evidente replantear estos esquemas tradicionales para brindar mejores servicios.

En la discusión del proyecto de Ley de Organización Judicial que regula estos temas, se ha visto la necesidad de reorganizar los esquemas tradicionales.

En materia de administración jurisdiccional, se han desarrollado importantes esfuerzos para dotar a los juzgados de sistemas informatizados de seguimiento de casos; el Programa de Reformas Judiciales, financiado por el Banco Mundial, ha desarrollado un programa para el seguimiento de casos en materia civil, comercial y familiar. Este programa funciona limitadamente y se todavía se encuentra en proceso de instalación en varias cortes. Se espera que su utilización promoverá la eficiencia y transparencia en la gestión de estos juzgados. Con la cooperación de la Misión de USAID, el Poder Judicial ha adquirido un programa informático para el seguimiento de causas en materia penal que también está siendo instalado en varios distritos y se espera que su utilización contribuya significativamente en las operaciones de estos juzgados. Este último programa también está siendo adaptado para apoyar la gestión de otros juzgados en materia laboral, administrativa y tributaria.

No obstante que el aporte de la cooperación judicial en esta materia es muy importante, no deja de llamar la atención la falta de oportuna coordinación para uniformar los programas, plataformas y licencias para evitar complicaciones y duplicación de esfuerzos.

3. En ese caso, ¿han contribuido algunos de estos esfuerzos a promover la independencia de los jueces? Por ejemplo:

a. Reformas para aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces.

b. Reformas en el seguimiento de los casos.

Los programas informáticos contemplan precisamente ambas situaciones..

4. La mejor administración de los tribunales, ¿ha permitido al presidente de la Corte Suprema u otros jueces con responsabilidades administrativas dedicar más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales?

El Presidente de la Corte Suprema, por disposición de la ley, es, además, Presidente del Consejo de la Judicatura. Esta doble función conspira con el propósito de liberarlo de responsabilidades administrativas, al contrario, se las duplica, porque debe representar al Consejo, asistir a sus reuniones de Pleno y dirimir votaciones. Esta situación ha sido objeto de amplia discusión al seno del Poder Judicial ya que las atribuciones del Presidente en el Consejo resultan prácticamente figurativas, porque no vota sino para dirimir empates y en la práctica, su presencia no sirve para actuar como enlace efectivo con la comunidad de órganos jurisdiccionales ni para ejercer autoridad al seno del Consejo.

5. ¿Los jueces de todos los niveles emiten decisiones escritas que explican su razonamiento? De no ser así, ¿cree usted que hacerlo fortalecería la independencia de los jueces y la calidad de las decisiones? ¿Habría mucha oposición a una reforma de ese tipo?

Por disposición legal, las resoluciones judiciales importantes deben ser motivadas, es decir contener razonamientos de convicción y aplicación de la norma jurídica aplicable. No todos los jueces cumplen adecuadamente con esta norma, generalmente se extienden en reproducir los antecedentes y limitar al mínimo su razonamiento. Esta práctica debe ser corregida a través de

procesos de evaluación sistemática del desempeño y capacitación continua que aliente la práctica y fortalezca las habilidades . La creación del Instituto de la Judicatura podría, eventualmente, contribuir a este propósito que, sin lugar a duda fortalecería la solidez y calidad de las decisiones.

a. Recolección de datos sobre el número y tipos de casos que atiende cada juez

El Consejo de la Judicatura debe implantar el Sistema de Información que recolecte y procese de manera sistemática ese tipo de datos a los efectos del Sistema de Carrera, evaluación, capacitación, etc. Estos sistemas aún no están en funcionamiento.

b. Publicación de los nombres de los jueces junto con la decisión

La "Gaceta Judicial" publica regularmente las decisiones judiciales que llegan a la Corte Suprema. También se publica la Gaceta Constitucional que transcribe las causas atendidas por el Tribunal Constitucional. Estas publicaciones, sin embargo, merecen reorganizarse. La Gaceta Judicial, por ejemplo tiene casi tres años de demora en su publicación. No existen publicaciones a nivel de las Cortes Superiores de Distrito que reflejen decisiones que, por su naturaleza, ya no llegan a la Corte Suprema de Justicia y por lo tanto quedan sin publicación. Tampoco existe, salvo limitadas ediciones resumidas de algunos colegios de abogados, una práctica o cultura de análisis de jurisprudencia, comparativa y crítica de la producción de los jueces. Si las decisiones judiciales fuesen accesibles y oportunamente publicitadas (vía internet, por ejemplo) se podría fomentar esta conducta que, sin duda, contribuiría a fortalecer la importancia de la función judicial, a cualificar los pronunciamientos que deben ser esencialmente predecibles y uniformes. Este es un interesante desafío no solo para el Poder Judicial sino para la Academia universitaria. La responsabilidad de la publicación de las gacetas esta a cargo del Consejo de la Judicatura.

[6. omitida.]

7. ¿Existe algún proceso para evaluar el desempeño de cada juez en forma sistemática? En ese caso, ¿se traducen esos métodos en un mejor desempeño o mayor confianza del público en la judicatura?

No estando vigente el Sistema de Carrera Judicial que si prevé un proceso de evaluación sistemática, la evaluación se restringe al conocimiento de las causas elevadas en recursos de apelación o casación, respecto a los casos concretos.

La puesta en vigencia del Sistema de Carrera permitirá enfrentar esta impostergable tarea.

8. De no existir un método de seguimiento del desempeño individual, ¿cree que sería beneficioso introducir un sistema de este tipo?

La evaluación del desempeño es la base del sistema de carrera judicial, así lo prevé la ley y el reglamento del sistema de carrera.

VI. Capacitación

¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer, la independencia de los jueces? En ese caso, ¿qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz?

Los programas de capacitación desarrollados con auspicio de las agencias de cooperación en áreas específicas han contribuido a fortalecer la capacidad profesional de los jueces, formando

capacitadores piloto, para expandir la experiencia a mayor número de jueces. Estos programas han estado dedicados al área civil comercial y recientemente al área penal, con motivo de la aprobación de un nuevo Código Procesal Penal. En ambos casos y en cualquier otra área, es evidente que el juez mejor capacitado, entrenado o expuesto a programas de capacitación incrementa la calidad de sus servicios. Pese a la limitación de estas actividades, ya que el Instituto de la Judicatura recién empezó sus actividades en agosto del 2000, se puede concluir que los programas en los que se combina la capacitación teórica con prácticas participativas, son los que mejor resultado reflejan, ya que los jueces adquieren mayor confianza y sentido de utilidad de sobre los cursos. Un juez seguro de sus determinaciones, de sus propias convicciones, con el respaldo experiencias, discusiones o prácticas sostenidas en programas de capacitación, es un juez más eficaz y sobre todo más independiente de cualquier factor que pretende influir en su estado de ánimo o convicción. Las actividades del Instituto de la Judicatura están diseñadas para desarrollar actividades integradas al sistema de ingreso a la carrera judicial y deben realizarse de manera desconcertada en todos los distritos del país.

¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces?

Es necesario extender la capacitación a otros operadores del sistema; fiscales, abogados y defensores, al efecto, la formación universitaria de los abogados debe ser actualizada y coordinada con los esfuerzos del Poder Judicial en esta materia. El país vive en los últimos años un acelerado proceso de transformaciones estructurales que generan nuevas leyes y procedimientos. No todas las universidades tienen la aptitud de mantener el ritmo de los cambios y reflejarlos en sus planes de estudio, similar situación se presenta con los abogados de la práctica privada cuya falta de actualización es notoria en su actuación ante los tribunales.

IX. Ética Judicial y Corrupción

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

La corrupción judicial se expresa en diversas formas, generalmente son los medios de prensa los que ponen en evidencia resoluciones contrarias a la ley, intentos de soborno, contradicciones en las decisiones, etc., otras formas de corrupción posiblemente no son tan visibles ni se conocen. Desde hace aproximadamente 8 años que no se verifica un estudio sobre las causas de la corrupción judicial en Bolivia, por entonces, las razones principales obedecían a los sobornos en dineros y a la retribución de favores políticos. Sería interesante actualizar el estudio.

La creación del Consejo de la Judicatura ha permitido reducir de manera sustancial la influencia política directa en la selección y nombramiento de jueces, si esta medida es acompañada con la puesta en marcha del sistema de carrera judicial que evalúe el desempeño de los jueces podría pensarse que los factores que permiten la corrupción se reducirían significativamente.

Otra medida que parece básica para enfrentar el tema de la corrupción es diseñar una política que se aproxime al fenómeno, analizando sus causas, orígenes, efectos, áreas vulnerables, etc. y definir prácticas de prevención, control y sanción. El Consejo de la Judicatura y los órganos jurisdiccionales deben establecer un espacio de diálogo para este efecto.

¿Cree usted que las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos son convenientes? En ese caso, ¿qué medidas recomendaría para su país en una etapa inicial? ¿Deberían dirigirse las investigaciones a los jueces de bajo nivel, o a los jueces de alto nivel?

El tema de los procesos y sanciones a los jueces es particularmente sensible porque, por la naturaleza de las funciones judiciales, si no tiene un régimen que garantice el debido proceso y

considere los efectos en su aplicación, se puede afectar la independencia de la función, particularmente en la medida en que no se ponga un límite a quienes demanden a los jueces por el sólo hecho de no estar satisfechos por sus decisiones y asumir que son producto de una práctica corrupta. Este es un aspecto crítico en el tema de la independencia de los jueces, en recientes experiencias se ha visto que no sólo las partes insatisfechas con pronunciamientos que todavía pueden ser objeto de recursos de apelación o extraordinarios acusan a los jueces de prevaricato y corrupción, sino algunas autoridades de áreas sensibles, por ejemplo en materia de narcotráfico, generando publicitadas acusaciones que afectan la imagen del juez y del propio Poder Judicial. En muchos casos, todas estas acusaciones, una vez procesadas resultan improbadas o infundadas, sin que se repare los daños a la imagen del individuo afectado. Este es un factor identificado por los abogados para no ingresar a la carrera judicial, especialmente en áreas sensibles como los tribunales especializados en narcotráfico, para los que es difícil conseguir candidatos idóneos o competitivos.

Sobre este mismo tema, esta pendiente una modificación a la Ley del Consejo de la Judicatura a raíz de una sentencia del Tribunal Constitucional que afirmó el concepto constitucional que los jueces sólo pueden ser destituidos por una sentencia ejecutoriada. Este criterio es impugnado por los consejeros quienes, creen que deberían tener la atribución de destituir a los jueces.

Finalmente, considero que la combinación del régimen disciplinario con el sistema de carrera puede ser el más efectivo en términos de sanciones ya que exponen al juez a perder su cargo, sin perjuicio de ser sometido a procesos jurisdiccionales cuando sus faltas sean delitos. Las investigaciones no deben discriminarse por niveles, en esta materia, el país requiere actualizar la ley especial que regula el proceso contra magistrados de la Corte Suprema y altas autoridades ante el Congreso, que data del siglo pasado.

En su país, ¿existe un código de conducta o ética judicial? En ese caso, ¿cómo se fomenta su aplicación? ¿Es eficaz el código? De no existir un código, ¿usted cree que la creación de un código sería una medida eficaz para promover la ética judicial (p.ej., reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés)?

No existe un Código de Ética. Una comisión conformada por los órganos jurisdiccionales, a tiempo de considerar el Reglamento de la Carrera Judicial, recomendó al Consejo de la Judicatura la aprobación de un Código de Ética del Poder Judicial en el convencimiento que este instrumento, en la medida en que sea debidamente difundido y apropiado por todos los funcionarios judiciales, aportaría no sólo a orientar conductas adheridas a los principios que rigen la función, sino que apoyaría al régimen disciplinario. La sugerencia no fue acogida por el Consejo de la Judicatura o por lo menos no incluyó su referencia en el Reglamento, en la versión aprobada.

XII. Actividades Fuera del Sector de la Justicia

¿Qué actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces?

1. Apoyo del periodismo de investigación y las organizaciones fiscalizadoras con el fin de vigilar, dar a conocer y disuadir a los elementos que interfieran con la independencia de los jueces, al igual que la conducta inapropiada de los jueces; ayudar a los grupos "fiscalizadores de los tribunales", como en Sudáfrica, para recordar a los jueces cuándo se vencen los plazos, en especial cuando un acusado está detenido, informando por ejemplo a una persona detenida de las acusaciones en su contra, o cuándo debe concluir la fase procesal.

La aprobación del Nuevo Código Procesal Penal en Bolivia importa una transformación estructural y drástica del sistema penal. El proceso comprende una etapa de transición hasta su

plena vigencia el año 2001. Los organismos de cooperación internacional como USAID y GTZ, están comprometidos en este proceso que supone intensas campañas de capacitación, tanto a nivel del poder judicial como en la sociedad civil. Estas experiencias son positivas y, eventualmente, deben ampliarse a otras áreas de actividad jurisdiccional en las que si bien no hay cambios estructurales, son ampliamente utilizadas .

La idea de apoyo al periodismo de investigación es buena, pero, como se anotó anteriormente, debe acompañarse con la adecuada preparación a los medios que, en algunos casos pueden contribuir a afectar la independencia de los jueces.

2. Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales (que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpables).

Como se tiene anotado, este es un tema fundamental y prioritario. La Corte Suprema tiene planes para organizar eventos orientados a este propósito.

3. Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.

Esta idea requiere espacios de dialogo con las entidades concernidas; universidades, defensa pública, colegios de abogados, etc. para coordinar y compartir propósitos.

4. Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la independencia judicial, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición.

Similar comentario.

5. Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado.

Algunas organizaciones no gubernamentales que apoyan el fortalecimiento de las instituciones democráticas han desarrollado algunos eventos en esta materia.

La Corte Suprema alienta una propuesta referida a la creación de una Comisión Legislativa permanente en materia judicial. Los legisladores y el poder ejecutivo asumen, con frecuencia, iniciativas de proyectos de ley en materia judicial que no necesariamente contienen el fundamento y coordinación con el ordenamiento jurídico y el Poder Judicial, generando dificultades en su aplicación. Similar situación se presenta cuando se formulan enmiendas o reformas a códigos y leyes en la materia. Esta comisión podría jugar un rol interesante en la actividad propuesta.

6. Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (p.ej. enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.

Con la aprobación el nuevo Código Procesal Penal se ha fortalecido el principio de cooperación judicial internacional regulándose procedimientos mas expeditos para el efecto. Su gradual implantación será importante para ampliar el citado principio de responsabilidad.

También en esta materia, sería interesante promover espacios de estudio critico y comparativo de algunos instrumentos como los tratados de extradición, multi y bilaterales, enfocando

precisamente el aspecto de la independencia de las decisiones de los jueces en uno y otro país y los estándares de reciprocidad, simetría , responsabilidad y cooperación en la comunidad internacional.

XIII. Otros Métodos

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas y cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

Además de las sugerencias ya formuladas, creo que la creación de espacios o mecanismos de dialogo y concertación permanente entre las entidades concernidas: Cortes, Consejo de la Judicatura, Legislativo, Ejecutivo, entidades de cooperación internacional, etc., etc. es prioritario para unificar objetivos y optimizar esfuerzos.

XIV. Donantes Externos

¿En qué medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los jueces?

La participación de los organismos de cooperación internacional ha sido fundamental para conducir las reformas judiciales y todavía lo es para sostenerlas. Si estas logran consolidarse, la independencia de los jueces se verá notablemente fortalecida.

Informe sobre independencia judicial en Chile

Junio 2000

Juan Enrique Vargas Viancos¹

Mauricio Duce Julio²

Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial

1. Caracterización de los problemas de independencia judicial en Chile

En Chile se presentan limitaciones a la independencia judicial tanto en lo que se refiere a la independencia externa como interna, aun cuando estos últimos presentan mayores complejidades y, probablemente, su solución sea más dificultosa.

Para apreciar el grado de independencia del Poder Judicial chileno y, especialmente, los problemas de independencia interna que lo aquejan, se hace necesario revisar, aunque someramente, las características y evolución histórica de este sector del Estado. El Poder Judicial chileno goza de un estatuto constitucional y legal que, al menos formalmente, le confiere dosis altas de independencia frente a los restantes poderes del Estado³. A dicho contexto legal debe unírsele que, en general, se trata de un país con instituciones sólidas, estable políticamente desde que recuperara la democracia, es decir, ajeno a grandes y traumáticas contingencias. Los niveles de corrupción, sin perjuicio de haber aumentado significativamente en los últimos tiempos, no llegan tampoco a comprometer las bases de tal institucionalidad.

En el período previo al golpe militar de 1973, el país contaba con un Poder Judicial plenamente consolidado, incluso con marcados signos de corporativismo en su interior. Tal corporativismo es posible explicarlo, por una parte, por las características propias de la carrera judicial y, por la otra, por las particularidades de las relaciones entre el Poder Judicial y la clase política.

Respecto a la carrera, sin perjuicio de ahondar más adelante en el tema, lo relevante es el rol que el Poder Judicial ha tenido como alternativa profesional y de promoción social, en donde muchos abogados han podido encontrar una alternativa laboral mejor que la del mercado. Sin embargo, para recorrer tal carrera resulta determinante la intervención de los superiores en las calificaciones y promociones- lo que les otorga a éstos un espacio de amplia influencia para moldear las conductas de sus subordinados.

En lo que respecta a la relación con la clase política, debe tenerse presente que el período transcurrido entre la promulgación de la Constitución de 1925 y el ya aludido golpe militar -en lo que se ha dado en llamar el "Estado de Compromiso"- la actividad política nacional estuvo marcada por un delicado equilibrio entre las diversas fuerzas políticas, lo que las impelía a negociar constantemente para poder gobernar. Un acuerdo tácito de ese período fue excluir de tales negociaciones al propio Poder Judicial, lo que se tradujo en escasa intromisión directa en su actuar, lo que en vez de ser algo positivo llevó a un notorio abandono y pérdida de importancia del mismo. La manifestación más notoria del abandono vivido por el Poder Judicial en sus años fue el deterioro presupuestario del sector, todo ello en el contexto de un Estado que crecía significativamente. Tal situación fue negativamente percibida y reprochada por los jueces, entre quienes germinaron todo tipo de desconfianzas y recelos frente a los políticos.

La polarización que vivió el país en los primeros años de la década de los 70 también alcanzó al Poder Judicial. Se levantaron por primera vez voces críticas a su desempeño, cuestionándosele su carácter "burgués". Tales críticas fueron más allá del plano académico y de los medios de comunicación social, pues también fueron sustentadas desde el gobierno, llegando incluso ciertos funcionarios a no acatar determinadas resoluciones judiciales.

En tal situación sobrevino el golpe militar de 1973, siendo el Poder Judicial el único de los poderes del Estado que continuó en funcionamiento. La Corte Suprema avaló explícitamente el pronunciamiento militar. Surge desde ese momento una estrecha ligazón entre el Poder Judicial y el gobierno militar la que se tradujo, en un primer momento, en purgas de jueces con preferencias afines al anterior gobierno (aproximadamente un 10% de los jueces fueron despedidos) y luego en un rechazo pertinaz por parte de los tribunales, fundamentalmente la Corte Suprema, a ejercer sus prerrogativas para poner atajo a las violaciones a los derechos humanos habidas en el período. Durante esos años fueron múltiples las acciones del gobierno que significaron limitaciones a la independencia de los tribunales, las que no contaron con mayor oposición por parte de sus integrantes, salvo honrosas pero escasas excepciones.

El advenimiento de la democracia encuentra un Poder Judicial sólidamente, como hemos dicho, construido, pero con déficits importantes de legitimidad social exacerbados por los reproches que se le formulan por tema de derechos humanos. Signo patente de este juicio crítico son las iniciativas gubernamentales tendiente a cambiar el sistema de gobierno del Poder Judicial (básicamente limitar el excesivo poder de la Corte Suprema y su carácter en extremo cerrado) y las críticas públicas a su actuación que enfrentaron al Poder Judicial más de una vez con el gobierno y con la Comisión encomendada de investigar las violaciones a los derechos humanos durante el gobierno militar (Comisión de Verdad y Reconciliación).

Adicionalmente surgió una demanda que se ha mantenido en el tiempo, con variables resultados, para que el Poder Judicial sancione a los culpables de las violaciones a los derechos humanos, superando las limitaciones que importa la ley de amnistía vigente. Como se verá, en estos años en que la transición a un sistema democrático ha tenido una lenta evolución, las políticas judiciales y el rol en general del Poder Judicial ha quedado entrampado por estos temas cuya solución aun no concluye.

Pero más allá de ello y en forma paralela, ha ido surgiendo un consenso político y social en el país en el sentido que el Poder Judicial tal cual como ha sido construido y como funciona presenta una serie de disfunciones que, en cualquier contexto, son indispensables de superar para lograr el desarrollo democrático y económico en el país. Fruto de estos consensos se logra la reforma procesal penal en marcha actualmente (a fines de este año 2.000 comienza su implementación luego de una larga tramitación parlamentaria), la que implica cambios sustantivos a la forma cómo se concibe la función judicial.

En lo que específicamente dice relación con la independencia judicial, se ha generado un amplio consenso respecto a que el excesivo corporativismo interno (unido a la poca transparencia y la falta de control) constituyen la principal falencia del sistema judicial. Se critica especialmente la existencia de un sistema jerárquico exacerbado que le da a los superiores, especialmente a los integrantes de la Corte Suprema, demasiadas atribuciones respecto a sus subordinados no importando que ellos también tengan la calidad de jueces. Tales atribuciones se extienden a las designaciones y promociones, a las calificaciones, al control disciplinario, a las que se deben sumar también las que provienen de un sistema procesal que abusa de la utilización de los recursos, por lo que toda o casi toda resolución debe ser revisada y, eventualmente, enmendada, por el superior. Este cúmulo de facultades se traduce en una capacidad casi incontrarrestable de los superiores para moldear la conducta de sus subalternos, con el riesgo, muchas veces real, de ser mal utilizadas.

Ello ha motivado la realización de reformas constitucionales que, con dudoso resultado, han buscado cambiar la composición de la Corte Suprema y la forma de su designación. igualmente han alentado una serie de acusaciones constitucionales (una de las cuales llevó por primera vez a la destitución de un influyente ministro de la Corte Suprema), así como intervenciones directas de la anterior ministra de justicia en demanda de mayor transparencia al interior de los tribunales. Los propios ministros de la Corte Suprema han adoptado sanciones administrativas y echo declaraciones públicas con el fin de poner coto al tráfico de influencias al interior de los tribunales, el cual generalmente adopta la modalidad de superiores haciendo peticiones o dando derechamente órdenes a inferiores respecto a cómo deben resolver determinado asunto, aprovechándose de las atribuciones que tienen sobre sus carreras.

Muchas de estas mismas acciones tendientes a resguardar la independencia interna se han traducido en lesiones a la independencia externa del sistema judicial, bajo modalidades diferentes a las que estábamos acostumbrados. Si bien la interferencia política en la designación de jueces ha sido constante en el país, los últimos cambios en el mecanismo nominación de los ministros de la Corte Suprema, que incluyen la incorporación del Senado en el proceso, la han hecho mucho más explícita y notoria. Las acusaciones constitucionales se han convertido en un arma de presión constante en los casos más bullados sobre los magistrados de los altos tribunales.

Por otra parte, también han aparecido nuevos fenómenos generalmente asociados a la corrupción o al tráfico de influencia- que ponen en peligro la independencia de los jueces. Hoy es común, por ejemplo, que grandes estudios de abogados intervengan en la designación de jueces y que se generen relaciones de bastante cercanía y poca transparencia entre jueces o grupos de jueces y abogados. Alienta este tipo de relaciones las características del sistema procesal aún vigente (escrito y poco transparente), el nivel de congestión existente y, quizás en forma aún más importante, que en la cultura prevalente no se consideren como inadecuadas conductas que objetivamente lesionan la independencia (un ejemplo de ellas es el "alegato de pasillo", en que una parte se entrevista con el juez que debe resolver su asunto para exponer sus argumentos sin la presencia de la contraria).

2. Oponentes a fortalecer la independencia judicial

El discurso mejor estructurado que se opone al fortalecimiento de la independencia externa del Poder Judicial proviene de la clase política -no toda, ciertamente- y se fundamenta en las imperfecciones de nuestro sistema político. Dada que nuestra institucionalidad tiene defectos y que está en un proceso de reacomodo, según estos sectores, dar excesiva independencia a los jueces podría tener efectos indeseados ya que importaría excluir en decisiones claves consideraciones de tipo político (o de realidad), que en el actual contexto son indispensables. Se teme que ello pueda llevar a situaciones de quiebre institucional por una excesiva rigidez en la aplicación de la ley. Tras este discurso se encuentran quienes auténticamente creen que en este período debe imperar, en ciertas situaciones la "razón de estado", frente a una aplicación estricta de la ley y quienes creen que el sistema judicial actual carece de la debida legitimidad democrática como para moverse con absoluta autonomía. Característica del período han sido presiones importantes sobre los tribunales ejercidas desde uno y otro lado de la clase política cuando se han ventilado en ellos casos paradigmáticos de contenido político, como lo fue el caso Letelier o lo es el de Pinochet.

Pero tras las concepciones anteriores no hay puras razones de supuesta conveniencia general, hay quienes adhieren a esta tesis por razones de directa conveniencia personal dadas las ventajas que les provee un sistema judicial con algún grado de subordinación (por ejemplo, dadas las falencias del sistema de financiamiento de las campañas políticas, hay quienes dicen que dejar actuar sin límite de los tribunales en esta materia podría llevar a la cárcel a todos los parlamentarios).

Una variante de este mismo tipo de predicamentos proviene ya no del mundo político, sino del tecnocrático, básicamente de quienes manejan la economía en el país y las reformas liberalizadoras que en esta materia se han hecho o se están adelantando. Para ellos los tribunales actuales son lentos y sus jueces ignorantes en materias económicas, por ello, dejarles entregadas decisiones cruciales en políticas públicas significaría las más de las veces decisiones resultados ineficientes que impedirían la concreción de los cambios que se propugnan, considerados por ellos como socialmente adecuados. Es por ello que en muchas de estas reformas se ha intentado -aunque no siempre conseguido- obviar la participación del Poder Judicial en la resolución de los conflictos que su aplicación genere, muchas veces a través del expediente de la creación de instancias judiciales o cuasijudiciales autónomas del Poder Judicial y más cercanas al Ejecutivo. Ejemplo de ellas son las superintendencias en materias previsionales, de salud, de bancos o mercados accionarios.

Frente a este tipo de opiniones sólo queda avanzar en los cambios institucionales que viene experimentando el país y, específicamente, los del propio Poder Judicial. Corregidos los principales defectos de la institucionalidad jurídica y concluido el período de transición política que vive el país lo que, aparentemente, está pronto a producirse-, resulta mucho más factible avanzar en cambios que favorezcan la plena independencia judicial. De hecho, ya hay ciertas señales en ese sentido, todas de la mano de la ya mencionada reforma procesal penal.

Por otra parte, la renovación de los procedimientos judiciales, los nuevos sistemas de designación de jueces y la labor de la Academia Judicial, también debieran traducirse en un Poder Judicial con mayor capacidad técnica para afrontar problemas complejos para los que hoy carece de destrezas técnicas como para poder manejarlos. Sin embargo, resulta efectivo que la visión tradicional del Poder Judicial (con jueces con escaso grado de especialidad) seguirá resultando inadecuada para la resolución de determinados tipos de litigios para los que deberán buscarse arreglos institucionales diversos, al menos en sus instancias iniciales.

En todo caso, tampoco ha alentado a dar nuevos y más sustantivos pasos en orden a la independencia externa de los tribunales la asociación que se ha hecho de ella con la autonomía económica. Reducir una a la otra desalienta cambios pues pasa a verse en ellos serios riesgos de pérdida de transparencia y control en la función judicial.

Un grupo totalmente distinto de críticos a la independencia judicial, ahora en su vertiente interna, proviene del propio interior del Poder Judicial y está constituido por algunos integrantes de su cúpula quienes sólo ven una pérdida de poder en reformas que consagren una concepción más horizontal de la función judicial. Por otra parte, la misma reforma procesal penal que, al quitarle a los jueces sus facultades investigativas y concentrarlos en su pura labor de juzgadores, viene a reforzar su imparcialidad, es vista por un número importante de ellos como un cercenamiento de sus facultades.

La mejor estrategia para aplacar este tipo de temores es un trabajo conjunto con los jueces, que no vean a las propias reformas como iniciativas externas que en sí constituyen una muestra de desconfianza hacia ellos. Sumándolos, al menos a los más abiertos y proclives a los cambios, y demostrándoles constantemente las ganancias que con ellos obtendrán, será posible ir disminuyendo sus aprehensiones, aunque ciertamente no se puede pretender que desaparezcan.

II. Consejos de la Judicatura y Carrera Judicial

En Chile no existe Consejo de la Judicatura pese a que, como se verá, ha habido intentos en los últimos años por introducirlo. El sistema de designación y promoción de jueces es por cooptación en el cual interviene el propio Poder Judicial, mediante la elaboración por parte del superior jerárquico del cargo que debe ser proveído de una lista con tres personas (cinco para los

integrantes de la Corte Suprema) y la posterior selección de uno de ellos por parte del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia. Excepcionalmente y fruto de una reciente reforma, el candidato seleccionado por el Presidente para llenar una plaza en la Corte Suprema debe ser ratificado por las dos terceras partes del Senado.

Todos los jueces son inamovibles, producto de lo cual se mantienen en sus cargos mientras dura su buen comportamiento. En todo caso, a la edad de 75 años deben necesariamente acogerse a retiro.

Los jueces pueden ser destituidos por tres vías distintas:

- Los miembros de los tribunales superiores de justicia (ministros de las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema), pueden ser objeto de juicio político por notable abandono de sus deberes. En este juicio actúa como acusador la Cámara de Diputados y resuelve el Senado, actuando como jurado.⁴
- Por responsabilidad disciplinaria. El mal comportamiento es juzgado y declarado por la Corte de Apelaciones respectiva en primera instancia y la Corte Suprema en segunda, en el llamado juicio de amovilidad. Este juicio procede por la comisión de faltas disciplinarias que están expresamente establecidas en el Código Orgánico de Tribunales.
- Por deficiente evaluación, en el caso de ser calificados un año en lista cuatro o dos años consecutivos en lista tres. Como se verá más adelante anualmente todos los funcionarios judiciales son calificados por su superior jerárquico. Esta evaluación de desempeño, en los casos de ser negativa tal como se ha indicado, puede llevar a la destitución del funcionario.

Los dos últimos mecanismos no le son aplicables a los ministros de la Corte Suprema.

Adicionalmente, la Constitución señala que le corresponderá al Presidente de la República "velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial ". El Presidente debe ejercitar tal función a través de la formulación de los requerimientos correspondientes ante las autoridades pertinentes.⁵ Se trata esta de una facultad raramente utilizada por el Presidente, quien excusándose en ella sólo ha llegado a poner en conocimiento de la Corte Suprema de ciertas situaciones que considera irregular. El uso tan comedido de esta facultad da cuenta de lo poco legitimadas que están las intervenciones directas de otra autoridad en su funcionamiento.

Resulta interesante reseñar algunas importantes reformas que sobre estas materias se han intentado y algunas concretado en los últimos años en el país. La primera de ellas se produce inmediatamente después de recobrada la democracia en el país en el año 1990. Las políticas que en ese entonces se intentaron estuvieron signadas por las especiales características y objetivos del proceso de transición chileno a que antes hemos aludido, por lo que más que apuntar a los problemas endémicos del sistema, se dirigieron a tratar de introducir cambios en la forma de ejercicio y distribución del "poder" dentro del Poder Judicial, lo que se encontraba fuertemente asociado a una crítica que focalizaba en la Corte Suprema las responsabilidades por lo sucedido en materia de derechos humanos durante el gobierno militar.

Las ideas que en ese entonces se propusieron giraron en torno a la creación de un Consejo Nacional de la Justicia y la introducción de una serie de cambios en la composición y funcionamiento de la Corte Suprema.

Estas propuestas generaron una fuerte reacción corporativa contraria en el Poder Judicial que las estimaba lesivas a su independencia- y un alineamiento de las posiciones políticas frente a la reforma, conforme al cual sólo los parlamentarios gobiernistas la apoyaron, siendo duramente

criticada por los opositores, lo que en definitiva significó el fracaso de la iniciativa por no reunir los altos quórums exigidos.

En el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, la estrategia de reformas al Poder Judicial varió significativamente. Por una parte, se decidió privilegiar reformas sustantivas al funcionamiento del sistema, escogiéndose por su singular importancia centrar los esfuerzos en el área penal. Por la otra, se buscó que la reforma estuviera revestida de altos grados de consenso, tanto al interior del mundo jurídico, como en el político. Ello inmediatamente significó un cambio notable en cuanto a la envergadura y posibilidades de éxito de las reformas susceptibles de afrontar. Dotó también de un nuevo sentido a las que subsistieron del primer período, pudiendo ser reorientadas en función de estos nuevos objetivos de política, tal como se verá a continuación:

1. Selección.

Se sofisticó y tecnicizó el sistema de selección de Jueces, a través de un proceso complejo que queda bajo la tuición de la Academia Judicial, institución que se creó en este mismo período.⁶ El sistema consta de cuatro fases:

- La primera es de reclutamiento y consiste en una campaña promocional que se realiza antes de cada llamado, tendiente a motivar la presentación de postulaciones.
- La segunda consiste propiamente en el concurso al que se someten los aspirantes. En él van siendo descartados en forma sucesiva hasta llegar a una cifra predeterminada. El primer paso se centra en el examen de los antecedentes de cada uno. Luego son sometidos a diversos exámenes de conocimientos, habilidades y psicológicos. Finalmente, son sometidos a una entrevista personal.
- Quienes concluyen satisfactoriamente la fase anterior ingresan a un curso llamado de formación, con una duración de seis meses y bajo un programa que integra en partes iguales seminarios y pasantías en tribunales. Los alumnos son becados durante la duración de este programa.
- La etapa final es la selección propiamente de los nuevos jueces. En esta fase los egresados de la Academia prefieren a los competidores externos. No es obligatorio para los egresados postular a cargos judiciales, pero el no hacerlo los obliga a devolver el importe de la beca.⁷

Por otra parte, una reforma especial, que significó cambios en la Constitución, se introdujo al sistema de designación de los ministros de la Corte Suprema y a la composición de éstos. Respecto a la primero, se hizo intervenir al Senado, quien con un quórum muy alto (2/3 de sus miembros) debe ratificar la designación hecha por el Presidente, el que debe seguir sujetándose a una quina elaborada por la propia Corte Suprema. En cuanto a la integración, los cambios significaron el aumento de los miembros de la Corte (de 17 a 21) y el establecimiento que de éstos 5 necesariamente deben provenir de fuera de la carrera judicial.

Los resultados del sistema de selección de los jueces de carrera a través de la Academia Judicial se muestran, en principio, como muy positivos. Decimos en principio ya que no ha habido hasta la fecha una evaluación sistemática de la iniciativa. Sin embargo, de la información que hemos recibido sobre los resultados del sistema podemos afirmar que ha funcionado con grados de transparencia desconocidos anteriormente: ha habido un gran interés por participar en los procesos de selección y se ha escogido a los que objetivamente se presentaban como los más idóneos. La formación que se les ha dado ha sido eminentemente práctica, en los tribunales, pero con un espacio suficiente para la reflexión. Han actuado como jueces tutores magistrados de prestigio, a cuyo trabajo se ha sumado el de destacados académicos. La gran mayoría de los egresados de la Academia ha ingresado a la carrera judicial.⁸ Lo más importante,

es que ellos mismos señalan sentirse más independientes, puesto que entienden que su nominación se ha debido a méritos propios, dentro de un proceso competitivo, y no a amistades o padrinazgos.

Menos tiempo aún ha pasado para evaluar los cambios en la Corte Suprema, sin embargo, y a diferencia de la anterior, las impresiones hasta la fecha no son positivas. Se trata ésta de una de aquellas modificaciones que transmiten la falsa idea de que los problemas del Poder Judicial son de personas y que cambiando a algunas de ellas el sistema, por ese sólo mérito, puede mejorar, olvidando los defectos institucionales que padece el sistema que llevan a cualquiera a comportarse, tarde o temprano, de forma más o menos similar.

El sistema escogido lleva por lo demás a imposibilitar que los jueces más originales o díscolos con el poder lleguen a la Corte Suprema, pues con el amplio poder de veto que se ha consagrado -por los altos quórums exigidos- es posible que cualquier grupo político, aunque minoritario, que se sienta afectado por la conducta del juez, pueda objetar su ascenso. Antes de la reforma sólo tenía ese poder el gobierno de turno, ahora lo tiene el gobierno y la oposición al unísono, lo que lleva a soluciones transaccionales no siempre adecuadas. Ya existen dos precedentes en que candidatos quedaron fuera de competencia, no por sus antecedentes, sino por vetos recíprocos.

Por otra parte, la nominación por la misma Corte de los abogados extraños a la carrera que forzosamente tienen que ingresar a ella, deslavó completamente el sentido de la reforma, que era el de "airear" a la Corte con nuevas percepciones y opiniones. La Corte, como era de suponer, sólo ha elaborado listas integradas con abogados de perfiles similares sino idénticos a los de sus actuales integrantes y, en general, con antecedentes de haber trabajado en estrecho contacto con éstos.

2. Capacitación.

Adicionalmente a lo señalado respecto a la formación de nuevos jueces, la Academia Judicial asumió la tarea de ofrecer actividades de educación continua a todos los integrantes del Poder Judicial. Para ello, la Academia administra un fondo de perfeccionamiento, determina los objetivos académicos de los talleres que deben impartirse y selecciona a quienes postulan a ellos. Los talleres propiamente tales son licitados, adjudicándose los a la entidad que los desarrolle de mejor manera, tanto en cuanto a contenidos, metodologías, materiales y nivel académico de los docentes. La metodología, en todo caso, debe ser siempre activa, no aceptándose clases expositivas.

El incentivo para que los funcionarios se inscriban a los talleres que ofrece la Academia no radica solamente en el autoconvencimiento sobre la utilidad de los mismos y las actividades sociales que los rodean- pues existe, además, un fuerte incentivo legal. Quien desee ser calificado anualmente en lista de méritos debe al menos haber postulado a uno de estos talleres. Tal norma es aplicable tanto a los jueces como a los empleados. La calificación en lista de méritos es un factor muy importante para efecto de las promociones.

Una reciente evaluación del programa de perfeccionamiento de la Academia da cuenta de una percepción en general positiva frente a él, pero denota que existe una desvinculación importante entre las actividades de capacitación y las políticas judiciales lo que, obviamente, les resta impacto. Su contribución específica al fortalecimiento de la independencia judicial es menos claro. Tienen una vinculación más directa al tema las actividades en torno a la ética judicial, las que, sin embargo, están dentro de las evaluadas en forma más deficitaria.

3. Calificaciones.

Se estableció un nuevo sistema de calificaciones más transparente y objetivo. El sistema vigente hasta ese entonces era sumamente deficitario y se encontraba uniformemente cuestionado. A continuación se reseñan los principales problemas que presentaba y la forma como fue asumida su solución:

La Corte Suprema se reservaba en el antiguo sistema para sí la facultad de calificar en última instancia a todos los funcionarios judiciales, lo que potenciaba fuertemente su poder dentro del sistema. La reforma estableció como principio que la calificación debía hacerse por el superior jerárquico directo, al ser el único que tiene un conocimiento cabal sobre el actuar del funcionario.

- Los criterios de calificación eran vagos y generales, lo que motivó a tratar de precisarlos y objetivizarlos. Relevante fue en tal sentido la consagración de una hoja de vida para cada funcionario en la cual debe dejarse permanente constancia de los antecedentes que posteriormente deberán ser considerados para la calificación anual.
- Para integrar las apreciaciones de los usuarios, que antes no se consideraban, se permitió que éstos las hicieran llegar oportunamente al órgano calificador.
- Uno de los principales problemas del sistema anterior era que no servía para su fin natural: discriminar entre los diversos funcionarios, desde el momento en que más del 95% de ellos permanentemente era calificado en el tope de la escala. Realmente el sistema, en los hechos, no funcionaba para premiar a los mejores, sino para castigar a algunas personas por una vía más expedita - y con menores garantías - que la disciplinaria. Las medidas que se adoptaron para solucionar este problema fueron aumentar las listas calificadorias de 4 a 6, para permitir mayor discriminación y consagrar la lista máxima como absolutamente excepcional. Con la misma finalidad, se subdividieron los rubros a calificar, en cada uno de los cuales el calificado debe recibir una nota. Su calificación final pasa a ser un promedio de las recibidas por cada uno de los calificadores - cuando ésta la haga un órgano colegiado -, en cada uno de los rubros.

Antes de la reforma el calificado sólo era informado de la lista en la cual había sido incluido. Para dotar de publicidad todo el procedimiento y que el calificado supiera qué estaba haciendo bien y qué debía corregir, se dispuso que debía ser informado de los diversos puntajes que le fueron asignados en cada rubro, de los fundamentos de los mismos y la constancia de los aspectos que, a juicio de sus calificadores, debe corregir o aquellos en que debe persistir. Finalmente, tratándose de órganos colegiados, debe ser informado de la forma como votó cada uno de sus calificadores.

- Se estableció un derecho genérico a apelar de las calificaciones que antes no existía.
- Con el fin de dotar de una importancia mayor a las calificaciones, se estableció su vinculación directa con las promociones. De tal modo, la postulación de un funcionario mejor calificado prefiere a la de uno peor. A esta reforma se agregó lo dispuesto en la ley que creó la Academia Judicial, en donde se dispone que para recibir la mejor calificación debe el funcionario haber asistido por lo menos a una actividad de capacitación en el año.

Pese a las buenas intenciones de la reforma, el sistema de calificaciones sigue funcionando mal, lo que es especialmente notorio tratándose de las de los jueces. Se ha ganado poco en materia de transparencia, ya que la hoja de vida no se ha convertido en un instrumento disciplinador de los evaluadores, quienes por lo demás siguen sin fundar sus calificaciones más allá de frases genéricas carentes de todo contenido indicativo para los funcionarios. Incluso se sostiene que el sistema actual es más arbitrario que el anterior, ya que los promedios con que se construye la calificación final hacen que un integrante aislado de un órgano calificador colegiado puede incidir determinadamente en la evaluación de un funcionario, lo que no sucedía anteriormente.⁹

Poco se ha ganado, en fin, en estandarizar criterios y convertir a la calificación en un instrumento útil de gestión, más que en un vehículo indirecto y muy efectivo de sanción.

Con todo, los problemas han alentado con fuerza un movimiento, que ya se había manifestado anteriormente, que postula la supresión de toda calificación a los jueces. Los argumentos para ello son de dos ordenes diversos: uno de principios y otro operativo.

El operativo pone énfasis en todas las dificultades anteriormente apuntadas y en las características intrínsecas de la función judicial, de ribetes imprecisos en cuanto al producto que entrega, lo que la hace muy difícil de medir. Cualquier intento por objetivizar las calificaciones, para los detractores, lleva a un reduccionismo de la función judicial incapaz de reflejarla en toda su complejidad.

Una crítica más de fondo apunta al carácter de poder independiente del Estado que invisten cada uno de los jueces, lo que impediría que fueran calificados sin que por ello no se viera lesionada su independencia. Se dice que las calificaciones no tienen otro fin que alinear a los funcionarios dentro de la cultura de una organización: premiar a quienes se identifican con ella y reconducir a quienes se apartan de la misma. Las calificaciones son señales que se le emiten al funcionario respecto de lo que se espera de él, por lo que quien califica queda entonces en posición de definir - en este caso - lo que el Poder Judicial es y debiera ser. Ello se opondría al grado de libertad con que debe gozar cada magistrado en su accionar y con la estructura no piramidal de la organización judicial que ello demanda.

4. Remuneraciones e incentivos económicos.

La demanda por alzas salariales por parte de los miembros del Poder Judicial ha sido una constante en los últimos años, que incluso ha desembocado en la realización de huelgas y otras medidas de protesta. La reacción de los dos últimos gobiernos ha sido la de introducir mejoras sustantivas en esta materia. Así es como el gobierno del Presidente Aylwin implementó el llamado "plan quinquenal" que pretendió duplicar el presupuesto del Poder Judicial en un lapso de cinco años. Del aumento, un 40% se destinó a mejoras en las remuneraciones. Posteriormente, durante el gobierno del Presidente Frei se han implementado otras alzas y, recientemente, un nuevo plan para el período comprendido entre los años 1997 a 2000.

Estas medidas han significado un alza del presupuesto judicial desde U\$ 45 millones en 1990, a U\$ 75 millones en 1997 (en dólares del año 1997). En términos de la participación del Poder Judicial en el presupuesto nacional, esta aumentó desde el 0,59% en 1990 al 0,83% en 1997. En términos de PIB, aumentó desde un 0,11% a un 0,17%.

Los cambios en términos de productividad en el mismo período parecen ser no muy significativos. Un estudio indica que entre los años 1991 y 1994 el índice de gestión¹⁰ en los juzgados civiles de primera instancia aumentó de un 1,16 a un 1,52. En materia criminal se redujo de un 1,10 a un 1,07.

Las remuneraciones de los jueces, como ocurre por lo general en la administración pública en el país, son competitivas con las de mercado tratándose de los grados más bajos, que comúnmente son ocupados por jóvenes recién recibidos, situación que se va revirtiendo en los grados más altos, cuando los profesionales aumentan su experiencia y con ello su costo de oportunidad en términos de mercado. En lo que dice relación a los empleados judiciales, su situación salarial, en la generalidad de los casos, es superior a la que les ofrecería el mercado. Una consultoría sobre el tema de recursos humanos contratada por el Ministerio de Justicia a la Universidad de Chile en el año 1996 llegó a estas conclusiones, en circunstancias que éste fue realizado en forma previa a las importantes alzas que experimentaron las remuneraciones judiciales, tal como consta del siguiente cuadro, en donde se indican los montos que éstas

actualmente representan, comparándolas con las del año 1996 (en moneda de igual valor adquisitivo).¹¹

Cuadro Nº 1

Cargo	Remuneraciones ¹² 1996		Remuneraciones 2000		% Aumento
	\$	U\$	\$	U\$	
Ministro Corte Suprema	2.001.392	3.963	3.204.669	6.346	60
Ministro Apelaciones	1.853.736	3.671	2.426.621	4.805	31
Juez ¹³	1.512.789	2.996	2.146.724	4.251	42
Secretario	413.674	829	465.080	921	16
Oficial 1º	381.713	756	442.257	876	16
Oficial 2º	362.395	718	412.875	818	16
Oficial 3º	337.062	667	390.524	773	16
Oficial 4º	272.571	540	315.806	625	16
Oficial de sala					

Del cuadro anterior se constata un alza significativa en las remuneraciones, con especial énfasis en los grados más altos de la carrera, que eran los que antes decíamos se veían, en términos de mercado, más perjudicados. Adicionalmente, llama la atención lo extraordinariamente plana que es la escala de remuneraciones, existiendo variaciones muy mínimas entre uno y otro grado, lo que disminuye el efecto incentivador que, al menos en lo económico, debieran tener las promociones.

Pero, adicionalmente a estas alzas se ha establecido, en forma inédita en el país, un sistema de incentivos económicos, consistente en el pago de un bono anual, que se ha pagado ya por dos veces. A este bono tienen derecho los jueces de primera instancia y los empleados del Poder Judicial, siempre que reúnan las siguientes circunstancias:

- los tribunales a los que pertenezcan deben haber cumplido las metas de gestión anual fijadas por la Corte Suprema. La ley pone el acento en que deberá medirse oportunidad y eficiencia en el desempeño jurisdiccional en forma objetiva.
- encontrarse entre el 75% del personal mejor calificado de su respectivo escalafón.

El esquema así diseñado persigue combinar un incentivo colectivo que refleje adecuadamente el trabajo grupal que se produce en una unidad jurisdiccional, con factores personales que eviten la conducta oportunista de funcionarios que se aprovechen del buen trabajo de otros.

III. Control del Presupuesto Judicial

El presupuesto del Poder Judicial es fijado anualmente por el Parlamento, como un ítem más de la Ley de Presupuestos. La propuesta de ésta es elaborada por el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, ante quien debe hacer sus peticiones el Poder Judicial.

En los últimos años han habidos intentos por garantizar constitucionalmente una asignación presupuestaria fija al Poder Judicial, lo que en definitiva no ha prosperado. A nuestro juicio, alternativas como éstas, que se justifican apelando a la independencia judicial y la separación de poderes no hacen sino desconocer que el correcto alcance de éstas es el establecimiento de un adecuado sistema de pesos y contrapesos y no la autonomía absoluta de las diversas funciones públicas. La independencia económica es un serio obstáculo a la transparencia de la función judicial pues ésta, como cualquier otra, debe justificar públicamente qué hace y en qué invierte sus fondos, los cuales debe obtener precisamente en función de la conveniencia y utilidad de sus programas y no por una mera disposición legal que oculta el costo de oportunidad que supone la asignación de esos recursos.

Cosa distinta es la ejecución presupuestaria donde, al menos en teoría, el Poder Judicial podría gozar de espacios más amplios de libertad. Hoy en día ello no es así desde el momento en que sus recursos le son entregados parceladamente por Hacienda y muchos de proyectos los de inversión- requieren de trámites y autorizaciones especiales de parte del Ejecutivo. Adicionalmente, el Poder Judicial está sujeto al control de la legalidad del gasto que efectúa la Contraloría General de la República institución que, sin embargo, se limite a registrar las transacciones judiciales más que a controlarlas realmente.

Internamente, dentro del Poder Judicial, la ejecución del gasto corresponde a la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ), la cual está establecida como soporte técnico administrativo de la Corte Suprema para todas esas materias y funciona bajo un Consejo Directivo integrado por 5 de los 21 ministros de ese tribunal. Los tribunales sólo cuentan con partidas pequeñas casi insignificantes- para hacer ciertos gastos menores. A la misma CAPJ le corresponde la contratación del personal de apoyo, cuya gestión es de responsabilidad, eso sí, de cada tribunal. Reformas relativamente recientes eliminaron la intervención del Ejecutivo en las designaciones y promociones de los empleados judiciales.

Tal como se decía anteriormente, el gasto judicial ha aumentado en forma importante en los últimos años, pese a lo cual aún se notan falencias importantes, sobretudo en inversión en infraestructura y equipamiento.

En el período que corre entre los años 1977 y 1997, los recursos ejecutados por el Poder Judicial, expresados en moneda de igual valor adquisitivo,¹⁴ han experimentado un extraordinario crecimiento. Tomando el año 1977 como base 100, el Gasto Judicial Ejecutado (en adelante: GJE) en el año 1997 asciende a 465. En el cuadro siguiente se contiene un desglose del mismo.

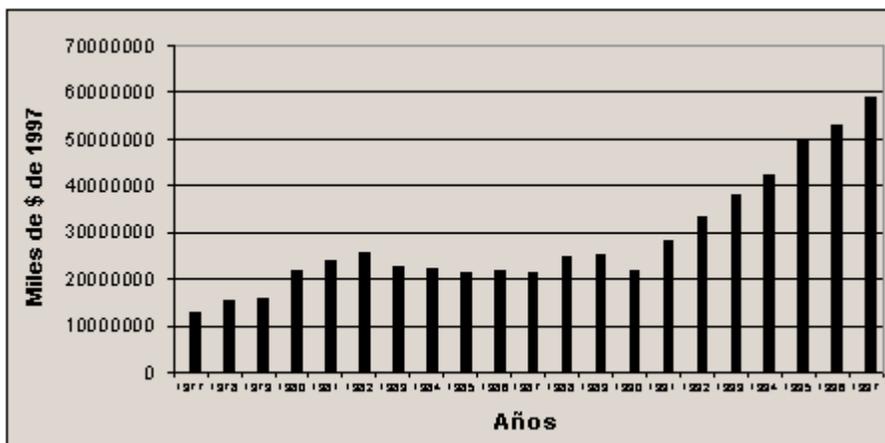
Cuadro N° 2
Gasto Judicial Ejecutado (GJE)
(Miles de \$ de 1997)

Año	Gasto Judicial Ejecutado	Base 100 1977
------------	---------------------------------	----------------------

1977	12.691.753	100
1978	15.404.035	121
1979	15.824.577	125
1980	21.866.189	172
1981	24.097.555	190
1982	25.875.846	204
1983	22.677.654	179
1984	22.237.072	175
1985	21.155.981	167
1986	21.826.545	172
1987	21.296.018	168
1988	24.556.982	193
1989	25.260.274	199
1990	21.769.894	172
1991	28.056.131	221
1992	33.390.869	263
1993	38.118.731	300
1994	42.179.105	332
1995	49.408.900	389
1996	52.955.200	417
1997	59.003.100	465

Las fuertes oscilaciones habidas en el período se observan de mejor manera en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 1
Gasto Judicial Ejecutado (GJE)
(Miles de \$ de 1997)



Como puede apreciarse, el GJE sube sostenidamente hasta el año 1982 donde, a consecuencia de la crisis económica que experimenta el país, comienza a sufrir disminuciones, que sólo logran revertirse en forma constante a partir del año 1991 cuando el Poder Judicial inicia un período de intenso crecimiento que hasta la fecha no ha concluido. De hecho, sólo entre los años 1990 y 1997 el GJE sube un 171%.

A continuación analizaremos el comportamiento del GJE en relación con el PIB, cuyas cifras se leen en el siguiente cuadro.

C u a d r o N ° 3
Relación entre el GJE y el Producto Interno Bruto (PIB)
(Miles de \$ de 1997)

Año	PIB	GJE	Porcentaje
1977	11.226.049.808	12.691.753	0,113%
1978	12.163.199.305	15.404.035	0,127%
1979	14.443.648.418	15.824.577	0,110%
1980	14.882.888.277	21.866.189	0,147%
1981	14.722.694.659	24.097.555	0,164%
1982	13.034.245.801	25.875.846	0,199%
1983	12.877.625.777	22.677.654	0,176%
1984	13.058.902.982	22.237.072	0,170%
1985	13.596.307.751	21.155.981	0,156%
1986	14.336.968.167	21.826.545	0,152%
1987	15.323.903.248	21.296.018	0,139%
1988	19.010.001.659	24.556.982	0,129%
1989	20.667.397.294	25.260.274	0,122%
1990	20.187.746.754	21.769.894	0,108%

1991	21.490.475.766	28.056.131	0,131%
1992	24.013.774.975	33.390.869	0,139%
1993	25.361.880.731	38.118.731	0,150%
1994	27.030.050.733	42.179.105	0,156%
1995	30.425.647.278	49.408.900	0,162%
1996	31.462.475.753	52.955.200	0,168%
1997 ¹⁵	34.528.024.833	59.003.100	0,171%

Con relación al presupuesto público neto (PPN), se denota un alza relativa en el período aún más significativa del gasto en justicia, pasando éste a ocupar un porcentaje 2,3 veces mayor al final del período del que tenía en el comienzo. Es decir, de los recursos que el Estado destina a su funcionamiento, el Poder Judicial obtiene un parte cada vez mayor. Ello, eso sí, en un contexto en que el Estado participa en una proporción cada vez menor en el mayor crecimiento que experimenta el PIB, tal como se ve en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 4
Relación entre el GJE y el Presupuesto Público Neto (PNN)
(Miles de \$ de 1997)

Año	PPN	GJE	Porcentaje
1977	3.578.667.760	12.691.753	0,36%
1978	4.428.181.685	15.404.035	0,35%
1979	4.713.429.587	15.824.577	0,34%
1980	5.504.028.157	21.866.189	0,40%
1981	6.167.110.519	24.097.555	0,39%
1982	6.656.004.410	25.875.846	0,39%
1983	5.651.148.245	22.677.654	0,40%
1984	4.170.002.999	22.237.072	0,53%
1985	4.541.294.144	21.155.981	0,47%
1986	4.346.753.589	21.826.545	0,50%
1987	4.026.098.023	21.296.018	0,53%
1988	4.283.754.436	24.556.982	0,57%
1989	3.780.987.651	25.260.274	0,67%
1990	3.721.547.255	21.769.894	0,59%
1991	4.496.397.236	28.056.131	0,62%
1992	4.919.774.986	33.390.869	0,68%

1993	5.333.736.579	38.118.731	0,72%
1994	5.686.436.059	42.179.105	0,74%
1995	6.238.297.545	49.408.900	0,79%
1996	6.649.574.882	52.955.200	0,80%
1997	7.135.565.050	59.003.100	0,83%

Considerando al año 1977 como índice 100, podemos observar las variaciones que ha tenido el GJE frente al PPN y al PIB en el período. Mientras el primero alcanza en 1997 un índice 465, el segundo de 199 y el tercero de 308. Es decir, se trata de un período en que mientras el PIB se triplicaba, el presupuesto nacional participaba en una proporción bastante menor en ese crecimiento, pues sólo se doblaba. Pero de ese crecimiento menor que experimenta el PPN se lleva una proporción significativa el Poder Judicial, el que casi cuadruplica su presupuesto.

C u a d r o
Crecimiento GJE, PPN y PIB. Base 100 1977

N °

5

Año	GJE	PPN	PIB
1977	100	100	100
1978	121	124	108
1979	125	132	129
1980	172	154	133
1981	190	172	131
1982	204	186	116
1983	179	158	115
1984	175	117	116
1985	167	127	121
1986	172	121	128
1987	168	113	137
1988	193	120	169
1989	199	106	184
1990	172	104	180
1991	221	126	191
1992	263	137	214
1993	300	149	226
1994	332	159	241

1995	389	174	271
1996	417	186	280
1997	465	199	308

IV. Administración de Tribunales y Manejo de Casos

1. La gestión de los despachos judiciales

La administración global del Poder Judicial, como ya se ha dicho, le corresponde a la CAPJ. Por su parte, la gestión individual de los despachos judiciales es tarea de los jueces que los encabezan y, en una proporción menor, de los secretarios que laboran en ellos. Debe tenerse presente que la justicia de primera instancia es unipersonal y la de segunda, colegiada. Esta estructura, como se sabe, presenta graves disfuncionalidades. Resumidamente se mencionan a continuación las más importantes:

- I. La organización judicial es extremadamente rígida, lo que dificulta los procesos de ajuste a los cambios que va sufriendo la demanda por servicios judiciales, lo que ha derivado en una enorme heterogeneidad en la carga de trabajo que debe asumir los diversos tribunales.
- II. Las rigideces provienen de que cualquier ajuste o pasa por la creación de nuevos tribunales, lo que implica desde la construcción o habilitación de un local, hasta de dotarlos de todo el cuerpo de personal y de recursos físicos que requieren, o bien alterar todo el mapa judicial, siendo ambas medidas sumamente costosas.
- III. Repetir en cada tribunal todas las funciones significa no aprovechar las economías a escala que se generan con su otorgamiento. Así tribunales que hoy comparten un mismo espacio físico (están en un mismo edificio) tienen cada uno una oficina de partes, su propio sistema de mensajería, custodia de documentos y especies, etc.
- IV. El aislamiento con que operan cada uno de estos juzgados dificulta el establecimiento de estándares comunes de organización que permitan aprovechar compartidamente las experiencias más exitosas. Esta circunstancia permite explicar, al menos en parte, las extremas desigualdades en productividad que hoy en día exhiben los tribunales.
- V. El establecimiento desperdigado de unidades pequeñas hace antieconómico introducirle determinadas innovaciones de gestión, tales como aquéllas referidas a los sistemas de información y a la profesionalización de la administración.
- VI. Se produce una dispersión física de los distintos servicios relacionados con la producción de justicia que perjudica al usuario.
- VII. En definitiva, esta organización cuasi feudal del Poder Judicial es funcional al sistema en extremo jerarquizado que hoy en día presenta. Ciertamente, la existencia de juzgados atomizados impide que pueda delegarse en ellos muchas de las decisiones generales sobre gestión y administración de recursos del sistema, ya que en tal caso cada uno velaría por sus propios intereses sin poseer una visión de conjunto sobre lo que le interesa al sistema en su globalidad. Es por ello que se le atribuye a las instancias superiores la tuición no sólo en lo jurisdiccional, sino también en lo administrativo, de las inferiores. Sucede así que la organización jerárquica que se construye a partir de esta necesidad de gestión, unida a la forma como se ha concebido la carrera judicial al interior de este Poder, genera incentivos contradictorios con la independencia interna que debe caracterizar la función judicial.

Es éste un elemento determinante para sugerir que las políticas públicas en el sector judicial se encaminen a establecer una organización administrativa más horizontal del Poder Judicial,

funcional con la independencia interna, que evite la construcción de una estructura absolutamente piramidal en su interior.

En lo que dice relación a las estadísticas ellas presentan innumerables deficiencias: son poco oportunas, incompletas y, mechas veces, poco fiables.

2. Otros aspectos (preguntas adicionales del cuestionario).

Es exigencia en Chile que las decisiones judiciales deben explicitar sus fundamentos, aunque bien es cierto que generalmente se entiende a ésta como una obligación meramente formal que se satisfecería con meras citas a piezas del expediente o normas legales sin explicar la forma en que realmente se ha producido el razonamiento judicial que permite arribar a la conclusión de la sentencia.

Las sentencias judiciales son públicas y existen revistas especializadas aunque de escasa cobertura- que difunden las más relevantes. En ellas aparecen los nombres de los jueces con el contenido de sus votos.

El desempeño de los jueces es medido a través del sistema de calificaciones cuyas características y defectos ya fueron reseñados en el apartado número II.

V.Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos.

Para los efectos de esta pregunta nos referiremos brevemente a dos aspectos: (a) la relación entre decisiones adoptadas por organismos internacionales y la independencia judicial en Chile y (b) el rol y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico interno.

a. Decisiones de Organismos Internacionales e Independencia Judicial

En los últimos años la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión) ha dictado varias recomendaciones en las cuales se ha constatado la infracción por parte del Estado de Chile de un conjunto de obligaciones internacionales contenidas en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención Americana), especialmente casos vinculados a la aplicación del Decreto Ley de Amnistía N° 2.191 de 1978¹⁶ por parte de los tribunales de justicia y casos vinculados al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y la limitación judicial del mismo.

En una buena parte de estos casos las exigencias emanadas de las recomendaciones de la Comisión para que el Estado chileno pudiera dar un cumplimiento cabal de la obligación internacional asumida al ratificar la Convención Americana y así superar la situación de violación de los derechos humanos ha pasado, al menos en parte, por la exigencia al sistema judicial de un conjunto de actuaciones orientadas a poner fin a las situaciones consideradas conflictivas a nivel internacional. Es así como en los casos en los que se aplicó la amnistía, la necesidad de seguir adelante con las investigaciones judiciales para esclarecer los delitos cometidos y sancionar a los responsables de los mismos ha sido una consecuencia de las recomendaciones de la Comisión. Lo mismo que en el caso de la libertad de expresión en donde en un caso se ha recomendado levantar la prohibición judicial de circulación y venta de un libro (Impunidad Diplomática del periodista Francisco Martorell) y la censura judicial a la exhibición de una película (La Última Tentación de Cristo del director Norteamericano Martín Scorsese).

Tanto a nivel de la argumentación presentada por el gobierno chileno en la tramitación de estos casos ante la Comisión, como luego su comportamiento después de dictadas las

recomendaciones de la misma, la independencia del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo ha sido esgrimida como una razón que justifica no realizar actuaciones más concretas del gobierno para exigir del Poder Judicial un comportamiento más acorde con las resoluciones internacionales. En la práctica, el ejecutivo sólo se ha limitado a enviar en cada caso a la Corte Suprema un oficio dando cuenta de las recomendaciones de la Comisión e instando a la adopción de las medidas pertinentes para el acatamiento de las decisiones internacionales. Por su parte, el Poder Judicial no ha adoptado medidas concretas para subsanar las violaciones detectadas a nivel internacional esgrimiendo argumentos como su independencia, la no obligatoriedad de dichas decisiones internacionales y la cosa juzgada en los casos respectivos.

Hasta el momento no han existido decisiones en contra del Estado chileno por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que no se ha presentado el problema del cumplimiento a nivel interno de sus decisiones que sí son vinculantes de acuerdo a las normas de la propia Convención Americana suscrita e incorporada a la legislación interna por parte de Chile.

b. Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a Nivel Interno

Los tribunales de justicia han sido tradicionalmente reacios en Chile a aplicar en forma directa las normas internacionales ratificadas por Chile sobre materias de derechos humanos. Chile ratificó e incorporó a su legislación interna el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (en adelante el Pacto) mediante su publicación en el Diario Oficial el 29 de abril del año 1989 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 5 de enero del año 1991, sin que hasta el momento dichos tratados hayan tenido una aplicación extensiva por parte de los tribunales.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible notar una tendencia creciente a la aplicación de algunas normas y estándares específicos de dichos pactos en materias como la prisión preventiva, la libertad bajo fianza y la prohibición de prisión por deudas. Así, se ha consolidado en los últimos años una jurisprudencia que, recurriendo a las normas y estándares internacionales sobre estos temas, ha dejado sin efecto la exigencia de cauciones económicas especiales en materia de ley de cheques y en ciertas infracciones de carácter tributario para la obtención de la libertad en el curso del proceso, como también una modificación en la aplicación tradicional de las normas de la extradición pasiva que también contenían restricciones adicionales para la obtención de la libertad en el curso del proceso de extradición.

Hace algunos años la Corte de Apelaciones de Santiago dictó un fallo muy trascendente en materia del Decreto Ley de Amnistía de 1978, declarando que no era posible aplicarlo a un caso de desaparición forzada de personas en atención a que las normas internacionales de derechos humanos y derecho humanitario le entregaban facultades a los tribunales para decretar su improcedencia. Se citaban en dicho fallo normas de la Convención Americana, del Pacto y los Convenios de Ginebra. Con todo, dicho fallo fue revocado por la Corte Suprema y no ha servido de base para fallos posteriores en la materia.

De otra parte, también es posible apreciar un creciente fenómeno de invocación de las normas internacionales ante los tribunales por parte de los abogados litigantes, lo cual probablemente genere al corto plazo un aumento de la jurisprudencia que utiliza dichas normas a nivel interno.

VI. Capacitación

Lo relevante respecto a este punto ya se encuentra explicado en el apartado II.

VII. Justicia Penal

Al igual que la mayoría de los países de la región, Chile ha iniciado un proceso profundo de transformación de su sistema de justicia criminal. Esta transformación significa el cambio de un modelo procesal penal de un corte inquisitivo muy ortodoxo y su reemplazo por un modelo de carácter acusatorio. En nuestra opinión esta reforma será capaz de mejorar la independencia de los jueces del área penal en varios aspectos deficitarios que presenta el actual sistema. Antes de analizar estas potencialidades veremos brevemente algunas de las características centrales del sistema actual y del sistema que se propone en la reforma.

El sistema inquisitivo vigente se caracteriza por un conjunto de elementos, algunos de los cuales tienen un impacto relevante en la independencia judicial. Estas características son: (1) la concentración de funciones en la persona del juez del crimen, quien cumple para un mismo caso los roles de investigador, órgano acusador y tribunal del fallo; (2) inexistencia de un órgano especializado de acusación (Ministerio Público o fiscalía); (3) el carácter compulsivo de la persecución penal (principio de legalidad procesal); (4) el carácter secreto en buena parte del desarrollo del proceso, tanto para terceros ajenos al procedimiento como para el propio imputado y su defensa; (5), el hecho de ser escrito y no contemplar en ninguna de sus etapas la realización de un juicio oral, y; (6) la amplia posibilidad de los tribunales superiores de revisar las decisiones de los tribunales inferiores, aún cuando no exista una parte perjudicada que lo solicite.

El modelo de reforma, en cambio, se caracteriza por los siguientes elementos: (1) separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales y de acusación, además de realizarse una separación entre jueces que intervienen controlando el cumplimiento de las garantías individuales en la etapa de investigación y jueces que forman parte del tribunal del juicio oral; (2) creación del Ministerio Público, órgano encargado de dirigir las investigaciones criminales y representar a la sociedad en los juicios orales; (3) concesión de facultades discrecionales limitadas al Ministerio Público para poner término o cesar la persecución penal (principio de oportunidad reglada); (4) oralidad y publicidad de las actuaciones más relevantes del procedimiento; (5) establecimiento de un juicio oral, público y contradictorio como etapa central del nuevo sistema, y; (6) limitación a las posibilidades de revisión de los tribunales superiores a las decisiones de los tribunales inferiores.

La magnitud de estos cambios ha hecho que se haya optado en Chile por un sistema de implementación gradual de la reforma, el que se iniciará con el funcionamiento del nuevo sistema de justicia criminal en dos regiones del país el día 16 de diciembre del año 2.000, para finalizar con su funcionamiento en todo el país el 16 de octubre del año 2.003. Por lo mismo, todavía no resulta posible describir la influencia concreta que estos cambios tendrán en la materia en estudio, aún cuando se espera que ellos tengan un impacto claro en el fortalecimiento de la independencia de los jueces penales en tres áreas que describiremos a continuación:

a. Control Jerárquico de los Tribunales Superiores por Vía de los Recursos:

A nivel de independencia interna, es decir, el grado de independencia con que cuentan los jueces penales dentro del propio sistema judicial en Chile, la principal deficiencia en el actual sistema procesal penal está constituida por la amplia posibilidad que tienen los jueces de los tribunales superiores (fundamentalmente las Cortes de Apelaciones) de revisar lo obrado por los tribunales inferiores de justicia. Esto se realiza por la existencia de un recurso de apelación amplio que permite a las Cortes de Apelaciones revisar tanto la aplicación del derecho como la evaluación de los hechos del mismo. Se suma a lo anterior el mecanismo denominado "consulta", el que da facultad a las Cortes de Apelaciones para revisar en forma automática, sin apelación alguna, los fallos de los tribunales de primera instancia en la mayoría de los casos, tanto en el derecho como en los hechos. Detrás de este sistema amplio de revisión se encuentra fuertemente arraigada en la cultura del sistema inquisitivo vigente la idea que los recursos judiciales son más bien mecanismos que permiten realizar un control jerárquico de la actuación de los tribunales inferiores por sobre constituir mecanismos de garantías para las partes. En la

práctica, esta situación se traduce en que las decisiones adoptadas por los tribunales de primera instancia siempre tienen el carácter de provisionales ya que son las Cortes de Apelaciones las que deciden definitivamente el caso. Esto lleva a que los jueces de instancia tiendan a seguir el criterio que ellos esperan la Corte utilizará, independientemente de que ello no sea considerado como la situación legal más adecuada para esos hechos específicos, afectándose así severamente la independencia interna de los jueces penales de primera instancia.

En la materia, el modelo contenido en el proyecto de reforma introduce un cambio fundamental ya que los recursos ante tribunales superiores se restringen básicamente a la revisión de la aplicación del derecho, reservándose la apreciación de los hechos en forma exclusiva al tribunal que conoció del juicio oral, y, además, se eliminan las formas de revisión automática de los fallos. Detrás de este nuevo esquema se encuentra la idea que los recursos judiciales constituyen mecanismos de garantía para las partes y no sistemas de control jerárquico. Los controles en el nuevo sistema se producen más bien a nivel horizontal y no vertical, es decir, permitiendo la intervención y control mutuo de los distintos actores del sistema en sus distintas etapas. Por otra parte, este sistema es una consecuencia básica del establecimiento de un juicio oral, público y contradictorio como etapa central de decisión de casos en el nuevo modelo procesal.

Con estos cambios se pretende que los jueces que ejercen jurisdicción en primera instancia gocen de mayor independencia (interna) para decidir los casos que conocen.

b. Liberación de la Responsabilidad Política de la Persecución Penal

Una segunda área en la que resulta posible esperar mejoras respecto de la independencia de los jueces penales tienen que ver con la liberación que tendrán éstos de la responsabilidad de persecución penal. Según se ha mencionado, en el actual modelo inquisitivo los jueces del crimen no sólo concentran las funciones jurisdiccionales en su persona (control de legalidad de la investigación y facultad de fallar los casos), sino que también asumen las funciones de persecución penal (dirigir la investigación y formular acusación en contra de quienes consideren responsables).

Como resultado de lo anterior los jueces reciben enormes presiones de la opinión pública y de la clase política en general exigiendo resultados en materia de seguridad ciudadana y control de la criminalidad. Al no existir un órgano especial encargado de elaborar y ejecutar una política de persecución en materia criminal en Chile, los jueces asumen en sus hombros, desde el punto de vista de la opinión pública, tal responsabilidad política. Esto se traduce en la práctica del sistema a una serie de presiones que deben enfrentar los jueces del crimen para decidir las situaciones más sensibles desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, tales como la prisión preventiva y libertad provisional de los procesados, minándose así su independencia para tomar decisiones en dichas materias.

El nuevo sistema representa una oportunidad de superar este problema por medio de la creación de un organismo especializado que asumirá como función principal llevar adelante la persecución penal pública, el Ministerio Público, liberándose de esta forma al sistema judicial de tan pesada carga. Se espera que el Ministerio Público asumirá la responsabilidad de persecución penal de casos, dejando a los jueces en una posición más independiente y cómoda para resolver los casos sin que tener que asumir ellos en la práctica las responsabilidades derivadas de una persecución penal defectuosa o ineficiente.

c. Independencia Administrativa o Burocrática

Una tercera área problemática en relación a la independencia judicial en materia penal tiene que ver con una deficitaria organización administrativa de los tribunales del crimen y de los aparatos

administrativos de soporte del juez penal, problema que en general se extiende a todo tipo de tribunales en Chile. En primer lugar, es el juez quien soporta sobre sus hombros buena parte del trabajo administrativo que generan los tribunales. Cada juez es el "jefe" de una oficina (tribunal) que cuenta con un número de entre 10 y 15 funcionarios que debe administrar. Esto le resta posibilidades de invertir más tiempo en la adopción de las decisiones judiciales, produciéndose - en la práctica- una suerte de dependencia de la burocracia del tribunal para poder funcionar adecuadamente en sus funciones jurisdiccionales. La paradoja es que la administración queda en buena parte en el órgano jurisdiccional y lo jurisdiccional es ejercido en buena medida por los administrativos. Un segundo problema tiene que ver con la relación entre el desempeño de las funciones administrativas en cada tribunal con un órgano centralizado de apoyo administrativo, la Corporación Administrativa del Poder Judicial, a la cual hay que solicitar la solución de todos los problemas administrativos o de infraestructura que puedan presentarse en un tribunal y que van desde la necesidad de obtener su autorización para la compra de bienes necesarios para el funcionamiento del tribunal hasta la inversión de fondos para la reparación del mismo. Ambas situaciones generan una suerte de dependencia burocrática de los jueces a su aparato administrativo y al aparato de apoyo administrativo central, entrando en cierto roce con la independencia requerida por cada juez para resolver sus asuntos.

Para dar solución a estos problemas en la reforma procesal penal impulsada en el país consagra juzgados corporativos especializados en lo penal, en los cuales se agrupa a un conjunto de jueces, cuyo número depende de las características regionales, en un sólo espacio físico. En este esquema ya no es cada juez quien cuenta con personal bajo su directa responsabilidad, salvo la existencia de un equipo mínimo, pues se conforma un equipo común de empleados que los sirven, centralizándose así las funciones más repetitivas de la organización.

Indudablemente, el establecimiento de estos tribunales no puede entrar en pugna con criterios de accesibilidad a la justicia, razón por la cual los juzgados de garantías (los que supervisan la labor de los fiscales durante la investigación) mantienen mayor dispersión geográfica y, en varios casos, por razones de racionalización del gasto, se los conserva como juzgados de competencia común.

Tal organización judicial permite que muchas de las decisiones más relevantes de gestión, incluso presupuestarias, puedan ser descentralizadas en cada una de estas nuevas unidades, ya que por su tamaño y forma de gestión facilitan una asignación racional de los recursos. Igualmente, permite ajustar la oferta a la demanda con mayor facilidad, pues para ello se requiere el nombramiento de jueces adicionales, sin que ello necesariamente signifique alterar en demasía el aparataje burocrático que los apoya.

Otro cambio de suma relevancia al interior de los tribunales es la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, con la consiguiente profesionalización de las primeras. Como se señalaba, hoy en día son el juez, y en menor medida el secretario del tribunal, los responsables por la gestión del despacho judicial, viéndose estos abrumados por tareas administrativas para las cuales carecen de habilidades, lo que resta su tiempo disponible para dedicarse a lo que es su función principal: la de conducir los juicios y fallarlos.

Debe considerarse que es muy difícil en el actual esquema procesal discernir con claridad lo que es administrativo de lo que es jurisdiccional, fruto de la extendida delegación de funciones que ocurre al interior de los tribunales, producto de la cual los empleados de secretaría ejercen buena parte de las funciones puramente jurisdiccionales, quedándole al juez como función exclusiva, e incluso aquí hay excepciones, sólo la de dictar las sentencias en las causas.

Tal situación deberá experimentar un cambio radical con el nuevo proceso, en el cual las funciones jurisdiccionales sólo pueden ser ejercidas por el juez. Todo el restante apoyo administrativo puede entonces pasar a ser dirigido directamente por un profesional de la

administración, el que deberá velar porque este recurso también sea asignado racionalmente conforme la carga de trabajo y las necesidades de los distintos jueces.

VIII. Efecto de la Reforma Legislativa

Ya hemos avanzado en el capítulo II la enunciación de las principales reformas legislativas que han tendido a fortalecer la independencia de los jueces, fundamentalmente aquellas vinculadas a la selección, capacitación, calificación y remuneración de jueces. Otras reformas legislativas han tenido un impacto marginal o menor en el tema de independencia judicial o directamente sus objetivos no han sido los de alterar el estatus actual de la independencia de los jueces. La excepción más relevante está constituida por una propuesta de reforma legislativa que intenta alterar la integración de la Corte Suprema en el conocimiento de los delitos que quedan bajo la jurisdicción del sistema de justicia militar chileno.

Este tema es bastante relevante ya que los tribunales militares chilenos en tiempos de paz, a pesar de varias reformas en los últimos años, aún mantienen una competencia extendida, herencia del régimen militar anterior, de acuerdo a la cual no sólo son competentes para conocer delitos propiamente militares, sino que también algunos delitos comunes cometidos por civiles. La justicia militar chilena conoce de casos que debieran corresponder al conocimiento de tribunales comunes y en ese sentido su independencia o falta de independencia es un aspecto relevante en el conjunto del sistema.

De acuerdo a la legislación existente que se pretende reformar, cuando un caso de la justicia militar chilena llega a ser objeto de revisión por parte de la Corte Suprema (órgano que no obstante no pertenecer a la jerarquía de los tribunales militares, por tener el carácter de tribunal supremo del país, ejerce superintendencia sobre los tribunales militares) la integración normal de las salas de la Corte (cinco de sus miembros) es alterada ya que se incorpora al conocimiento y fallo del caso el Auditor General del Ejército (pasando así a ser un tribunal de seis miembros, los cinco integrantes regulares más el sexto miembro del mundo militar).¹⁷

Esta situación es doblemente problemática en relación a la independencia judicial. En primer lugar, significa incorporar al conocimiento del caso a un miembro en servicio activo del estamento militar, sometido por tanto a la jerarquía de su institución, con poder de representar los intereses corporativos de la respectiva institución militar en el fallo de las causas en la que los militares tengan algún tipo de interés. En segundo lugar, establece una suerte de tutelaje de los militares a las decisiones de los tribunales civiles.

El proyecto de reforma pretende suprimir esta integración especial de la Corte Suprema para el conocimiento de las causas provenientes de la jurisdicción militar, con lo que se estima aumentará la independencia de la misma para decidir ese tipo de casos. Con todo, la última información que disponemos es que el proyecto de reforma se encuentra estancado en su trámite legislativo. De otra parte, otros problemas vinculados a la organización de la justicia militar tanto en primera como en segunda instancia subsisten y probablemente no serán objeto de reformas substantivas en el corto plazo.

IX. Ética y Corrupción

Los problemas de corrupción en el Poder Judicial han experimentado un importante aumento en los últimos años, aunque probablemente sin llegar a tener la magnitud que han alcanzado en otros países del continente. Ha llamado la atención, eso sí, que los casos de corrupción que antes se pensaba comprometían sólo a los empleados judiciales, sobretodo del orden penal, también hoy involucran a jueces, incluso a ministros de la Corte Suprema.

En los últimos años un ministro de la Corte Suprema fue cesado en su cargo por acusaciones de corrupción aunque formalmente se señalara otra causal para ello-, se han presentado otras acusaciones contra integrantes de ese mismo tribunal por actuaciones indebidas, ha habido gestiones directas del Ejecutivo solicitándole a la Corte poner atajo al fenómeno de la corrupción y se han editado publicaciones periodísticas que ahondan específicamente sobre el tema.

Fruto de toda esta situación, la propia Corte Suprema ha decidido adoptar una política activa y más enérgica en la materia, para lo cual formó una Comisión de Ética del Poder Judicial, integrada por cinco de sus miembros, y ha adoptado sanciones ejemplarizadoras respecto a jueces envueltos en casos de corrupción. La más significativa es la reciente suspensión y apertura de un proceso de remoción contra una destacada ministra de la Corte de Santiago. Este caso ha resultado paradigmático pues ha puesto en evidencia lo extendido que es el tráfico de influencias dentro del Poder Judicial y la forma como lesiona ello la independencia judicial interna cuando son superiores jerárquicos quienes están comprometidos. El Presidente de la Corte Suprema, a partir de este caso, ha hecho declaraciones expresas en el sentido de que no va a permitir en lo sucesivo tales tipos de conductas.

Aun cuando es todavía muy temprano para tener una idea definitiva al respecto, es posible prever que esta nueva estrategia, basada en la decisión públicamente explicitada de ser inflexibles, unida a su aplicación en un caso que afecta a una alta magistrada, debiera tener efectos importantes para poner coto a la extensión del fenómeno de la corrupción.

Igualmente, la Comisión de Ética se encuentra estudiando la dictación de un Código de Ética Judicial que especifique y complemente las normas generales que al respecto existen en el Código Orgánico de Tribunales. La dictación de este Código efectivamente puede constituir una herramienta importante para atacar la corrupción desde el momento en que muchas conductas que externamente son vistas como inadecuadas, poco transparentes o derechamente como corruptas, al interior de la corporación judicial no sólo son aceptadas, sino incluso no se las estima como disvaliosas.

Nuestra única aprensión a las medidas antes anotadas es que ellas sean guiadas y ejercidas exclusivamente desde la Corte Suprema, sin mayor participación de los jueces de otros niveles. Aun reconociendo que es imposible pretender prescindir en estos temas del carácter extremadamente verticalizado de nuestro Poder Judicial, debiera intentarse generar algunas instancias de participación que permitan involucrar a todo el Poder Judicial, en sus distintos niveles, en la lucha contra la corrupción y que no hagan aparecer ésta como una instancia más de sujeción de los inferiores a los superiores, sobretodo cuando éstos últimos no están libres del fenómeno.

X. Asociación de Jueces

En Chile existe una asociación de jueces de carácter nacional creada a fines de la década de los 60, denominada Asociación Nacional de Magistrados (en lo sucesivo la Asociación). A ella pueden pertenecer todos los jueces de primera y segunda instancia, así como los secretarios de los mismos y los relatores de las cortes de apelaciones y suprema. En la actualidad forman parte de la asociación cerca del 80% del universo total de magistrados que podrían pertenecer a ellas. Se trata de una Asociación de carácter fundamentalmente gremial y no político, a diferencia de lo que ocurre con algunas asociaciones en países como España o Italia.

En lo que respecta a su estructura, la Asociación cuenta con una directiva de carácter nacional y con otras directivas de carácter regional.

La Asociación cumple un conjunto de funciones de acuerdo a sus estatutos. Dentro de ellas, el estatuto menciona que una misión de la Asociación es velar por el fortalecimiento de la

independencia de los jueces. Con todo, en la práctica las principales actuaciones de carácter público de la Asociación se han referido a la defensa de ciertos intereses de carácter corporativo de los jueces, como por ejemplo remuneraciones, calificaciones, ascensos y otras relacionadas con la carrera judicial en general. De otra parte, la Asociación ha realizado trabajo en materia de capacitación judicial por medio del Instituto de Estudios Judiciales de su dependencia. Dicho trabajo fue particularmente intenso hasta antes de la creación de la Academia Judicial el año 1996 y ahora ha disminuido por el rol oficial asumido por esta última en la formación y perfeccionamiento de los jueces.

En su función de velar por la independencia judicial es posible constatar que públicamente ello no ha pasado de manifestarse en algunas declaraciones públicas aisladas y entrevistas de sus integrantes a los medios de comunicación en los que se ha puesto el tema sobre el tapete de la discusión en momentos en los que se ha cuestionado la independencia judicial en Chile. Desconocemos el que la Asociación haya elaborado un programa de trabajo específico sobre la materia.

Creemos que la Asociación podría asumir un rol más intenso en la promoción y defensa de la independencia judicial, particularmente en la medida que efectivamente este tema pase a constituir parte central de su agenda de trabajo. Un área en la que la contribución de la Asociación podría ser particularmente provechosa es en el fortalecimiento de la independencia interna de los jueces, es decir, al interior del propio Poder Judicial. Un problema para el desarrollo de una política más fuerte por parte de la Asociación en la materia, que ya hemos mencionado en capítulos anteriores, tienen que ver con el carácter altamente jerarquizado de la corporación judicial en Chile, lo que constituye un desincentivo para los jueces inferiores de tener una participación pública muy activa en defensa de su propia independencia en frente, por ejemplo, de la Corte Suprema.

XI. Acatamiento de las Decisiones

Es posible afirmar que no existen problemas relevantes con el cumplimiento de las resoluciones judiciales que no sean los propios derivados del funcionamiento burocratizado de las instituciones públicas chilenas.

En general existe respeto y acatamiento de las decisiones jurisdiccionales, aún en los casos más polémicos que son los que han resuelto algunos problemas más sensibles en el proceso de transición democrática, como por ejemplo el reciente desafuero de Pinochet en la Corte de Apelaciones de Santiago.

XII. Actividades Fuera del Sector de la Justicia

Creemos que medidas como las sugeridas en el cuestionario podrían constituir formas útiles de fortalecer la independencia judicial en nuestro país. Con todo, existen ciertas deficiencias de carácter estructural en Chile que debieran ser removidas con el objetivo de realizar avances substantivos en el área.

Uno de los principales problemas que enfrenta la transición chilena a la democracia se vincula a la inexistencia de una sociedad civil fuerte y organizada que pueda jugar un rol relevante en la vigilancia, control y fiscalización de los órganos públicos. Este problema de carácter general también tiene un impacto relevante en materia de independencia judicial.

En Chile no existen organizaciones no gubernamentales (ONGs) cuya principal área de trabajo sea el sistema judicial y que cumplan un rol relevante en su control y en el fortalecimiento de la independencia del mismo. Tampoco existe una tradición y una práctica fuerte de ejercicio de periodismo investigativo en el área judicial. En este último caso una de las razones que explican

lo anterior es la existencia de legislación que entrega una protección especial a los miembros de los tribunales superiores de justicia en caso de sentirse afectados por una publicación. Esta protección especial se canaliza en la existencia de una figura penal que sanciona más drásticamente la difamación realizada a ciertas autoridades públicas que la que es posible encontrar en los delitos de injurias y calumnias que cometen particulares en contra de particulares. Esta legislación especial ha sido utilizada en varias oportunidades por ministros de la Corte Suprema frente a alusiones periodísticas referentes a su actuación judicial o a sus personas. De hecho, un reciente libro de periodismo investigativo, llamado El Libro Negro de la Justicia, en el que se contenía un análisis y crítica de la Corte Suprema y de alguno de sus miembros, generó de parte de un Ministro aludido en el texto la presentación de una acción judicial que logró la incautación de los ejemplares del libro y una prohibición de su circulación y venta. Además de lo anterior, se obtuvo el procesamiento de su autora por el delito de difamación regulado en el artículo 6 letra b) de la Ley de Seguridad del Estado N° 12.927,¹⁸ debiendo ésta abandonar el país y requerir asilo político en los Estados Unidos.

A pesar de estas restricciones, en el último tiempo se ha visto un vuelco significativo en el comportamiento de un sector de la prensa escrita respecto al control del sistema judicial. Esta situación ha sido especialmente intensa tratándose del diario de mayor circulación nacional y el segundo en importancia en términos de generación de opinión pública, La Tercera. En el último semestre la línea editorial de dicha publicación ha puesto como una de sus prioridades centrales el control de la actuación de algunos miembros de los tribunales superiores de justicia respecto de los cuales existían algunos antecedentes de corrupción. Dicha línea editorial logró que el tema haya estado ocupando por varios meses la primera plana del diario y haya sido una de las razones fundamentales por las cuales el Poder Judicial chileno por primera vez en su historia expulsa a un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago por acusaciones de irregularidades y corrupción.

Esta situación ha demostrado la relevancia que pueden tener los distintos medios de opinión pública en el control del sistema judicial y en su fortalecimiento. Con todo, también pareciera que sin que se produzcan algunos cambios de carácter estructural o sin que se den ciertas condiciones de carácter general para el fortalecimiento de la sociedad civil, como asimismo que incentiven el control de las autoridades por parte de la prensa, como por ejemplo la derogación de leyes especiales como la de seguridad del estado, es difícil pensar que organismos no gubernamentales, la prensa y el ejercicio de formas de periodismo investigativo cumplan un rol permanente y significativo en el control de la actuación de los órganos judiciales y, a la vez, permitan el fortalecimiento de la independencia del mismo.

En lo que respecta al involucramiento y participación de otros actores en los procesos de reforma judicial, cabe destacar que el éxito que ha tenido la formulación de la reforma procesal penal en Chile se debe, precisamente, al hecho que esta reforma ha significado la participación de sectores que tradicionalmente no habían intervenido en reformas judiciales en Chile, como algunas instituciones de la sociedad civil (de distintas orientaciones políticas y distinto tipo, como ONGs y universidades), sectores vinculados al mundo empresarial e incluso actores y órganos públicos ligados a la conducción de la economía del país. La alianza estratégica entre estos distintos actores ha constituido una de las fortalezas de la reforma procesal y un modelo de formulación de políticas públicas en el área de las reformas judiciales a seguir. Gracias a esta alianza se ha logrado mantener la voluntad política para la realización de la reforma más allá de las coyunturas más complicadas que ha enfrentado la reforma en los varios años que ha tomado su preparación técnica, discusión legislativa e implementación concreta.

Esta confluencia de actores e instituciones no es algo que se haya dado casualmente, sino que formó parte de una compleja estrategia orientada a demostrar a estos distintos sectores la importancia de la reforma procesal penal en sus respectivas áreas. Creemos que un trabajo de naturaleza similar debe ser emprendido en reformas orientadas a fortalecer la independencia del sistema judicial en su conjunto y no sólo a la justicia criminal. Para ello resulta indispensable un

compromiso político de las autoridades y la existencia de un grupo dispuesto a liderar el trabajo de "venta" de la necesidad de contar con mayores niveles de independencia judicial. Un problema para esto es que un proyecto orientado a fortalecer la independencia judicial probablemente sea mucho más difícil de consensuar entre los distintos actores por presentarse, al menos a primera vista, con una connotación más política que técnica como lo demuestran intentos realizados en los últimos años en esa dirección y que fracasaron por no contar con los consensos más básicos en los distintos sectores políticos.

Tratándose de los controles políticos a la actividad del sistema judicial, ésta ha sido fundamentalmente ejercido por el Poder Legislativo por medio del mecanismo de las "Acusaciones Constitucionales" que tiene por objeto hacer presente la responsabilidad de los miembros de los tribunales superiores de justicia por incumplimiento grave de sus deberes (notable abandono de funciones).¹⁹ Desde el retorno a la democracia se ha intentado alrededor de cinco veces acusar constitucionalmente a ministros de la Corte Suprema de justicia y sólo en uno de ellas dicha acusación prosperó. En el resto de los casos no obstante no haber concluido con la remoción de los ministros involucrados se ha generado un interesante debate acerca del funcionamiento del sistema judicial y la necesidad de su efectiva independencia. Sin perjuicio de estos y otros efectos positivos de estos casos, se ha producido una cierta "banalización" en su utilización o en la amenaza de su utilización por parte de los distintos sectores políticos frente a la contingencia de fallos desfavorables a sus intereses que demuestran que los legisladores no siempre utilizan el mecanismo como una forma de fortalecer la independencia judicial, sino que en algunos casos incluso como una forma de limitarla.

XIII.Otros Métodos

Reiterando lo ya señalado anteriormente, nos parece que una política consistente para fortalecer la transparencia y capacidad de control de la función judicial no debe utilizar como único instrumento la concentración de facultades disciplinarias y administrativas en la cúpula del Poder Judicial. Si bien no es posible desconocer la organización piramidal que tienen los Poderes Judiciales de América Latina, no nos parece acertado que las reformas que se intenten en su interior más que diluir ese poder hagan precisamente lo contrario, concentrarlo. Ello sucede si las facultades administrativas le son sacadas a los jueces para pasara a ser ejercidas por entidades técnicas que quedan bajo la dependencia de los superiores de esos jueces y no de ellos mismos. Otro tanto ocurre si para frenar el fenómeno de la corrupción se les dan nuevas facultades a los superiores sobre los inferiores acrecentando el poder de aquéllos sobre éstos. Otro tanto puede decirse respecto de la evaluación de desempeño.

Por el contrario, una alternativa distinta debiera apuntar a conferirle el poder judicial directamente a los jueces, individualmente considerados y no a una institución. En correcta teoría constitucional cada uno de ellos encarna al Poder Judicial, lo que justifica los mecanismos sofisticados que se han ideado para su nombramiento y control. En tal esquema, el poder de los jueces no es un poder delegado desde sus superiores. La lógica aquí es diametralmente opuesta a la existente en una empresa u otra repartición pública, donde el jefe o el gerente posee el poder, de forma que así como lo delega lo puede retomar. Sin embargo, insistimos, ello se ha trastocado en nuestros sistemas judiciales, los cuales se los considera como una institución, dentro de la cual se hace carrera, en cuya cúspide está la Corte Suprema, la que ejerce superintendencia sobre los restantes tribunales. Así vemos comúnmente a las Cortes Supremas interviniendo directamente en causas que se encuentran a nivel de primera instancia y a jueces de diversos niveles influyendo, por vías formales u oficiosas, en lo que debe resolver un inferior. El riesgo de lesión a la independencia interna en este esquema es mayor debido a que son los tribunales superiores, por la naturaleza más política de sus funciones control constitucional en muchos casos o fijar la jurisprudencia en otros- los que son políticamente más permeables a las influencias externas (generalmente las modalidades de designación de sus integrantes ya denota tal situación).

Sólo una concepción atomizada del Poder Judicial puede garantizar adecuadamente la independencia judicial y configurar, a la par, una barrera sólida contra los riesgos de corrupción que asolan al sistema. Si el poder se vuelve a radicar en los jueces se podrá lograr de mejor manera introducir mecanismos de control público sobre su accionar, impidiéndose que se escuden detrás de la institución judicial para no tener que justificar ni sus fallos ni sus actos. Podremos tener jueces que actúen mirando más a los ciudadanos que a sus superiores. Obviamente, esta alternativa no implica terminar con los problemas de corrupción pero al menos permite circunscribirlos y facilitar su descubrimiento y sanción.

XIV. Donantes Externos

Agencias de cooperación externas han intervenido en algunas de las reformas judiciales impulsadas en el país. Específicamente USAID tuvo participación importante en aspectos vinculados a la capacitación judicial (y por ende en la creación de la Academia Judicial, al desarrollo de estudios y propuestas en materia de administración de tribunales y acceso a la justicia y en el desarrollo inicial de la reforma procesal penal). A esa última reforma también han contribuido la Fundación Konrad Adenauer, la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional. No se espera en Chile que, al menos en el corto plazo, emprendan programas en el área los bancos multilaterales de crédito. El esfuerzo financiero tremendamente importante que importa la implementación de la reforma procesal penal será asumido íntegramente con cargo a recursos fiscales propios.

Los proyectos anteriores, sobretudo la reforma procesal penal desde el momento en que horizontalizan la organización judicial se espera que tengan un efecto importante en la independencia judicial aunque, claro está, no es ese su objetivo o motivación primordial.

¹Abogado y Magister en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Profesor y Director del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

²Abogado de la Universidad Diego Portales y Magister en Derecho por la Universidad de Stanford. Profesor e Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

³El artículo 73 de la actual Constitución del año 1980, dispone en lo pertinente: "La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenidos de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos".

⁴Artículos 48 N°2 y 49 N°1 de la Constitución.

⁵Artículo 32 N°15 de la Constitución.

⁶Ley N° 19.346 de 1994.

⁷Para garantizar el pago de la misma se les obliga al inicio del curso a rendir fianza suficiente.

⁸Datos de fines del año 1997 indicaban que de los 39 egresados del Primer y Segundo Programa de formación -2º semestre de 1996 y 1º semestre de 1997, respectivamente - 23 forman parte ya del escalafón primario del Poder Judicial.

⁹Paradigmática resultó la mala calificación de ministros de una sala de la Corte de Apelaciones de Santiago que intervinieron en un fallo que afectaba personalmente a un ministro de la Corte Suprema, fruto de la votación hecha por ese propio ministro, que se apartaba significativamente de la de sus pares.

¹⁰Este índice corresponde a la razón entre causas ingresadas y terminadas en un año. Si es mayor que 1 implica que el sistema se encuentra excedido en sus posibilidades. Si es menor, que el sistema puede resolver más de lo que le está ingresando.

¹¹Los fiscales del Ministerio Público, de reciente creación en el país, se homologan en sus remuneraciones a los jueces. La situación definitiva de los defensores públicos está siendo actualmente discutida en el Parlamento. En este momento, quienes efectúan estas labores deben hacerlo pro bono a bajo una remuneración mínima.

¹²Se trata de remuneraciones brutas. Debe tenerse presente que los funcionarios judiciales no poseen ningún sistema previsional distinto al común de los empleados públicos y privados chilenos.

¹³Se ha tomado sólo una categoría de Juez, la de aquellos ubicados en ciudad asiento de Corte de Apelaciones. Lo mismo se ha hecho para los restantes funcionarios.

¹⁴Todas las cifras que se entregan en el presente trabajo han sido llevadas a pesos del año 1997.

¹⁵Provisional al momento de hacer este estudio.

¹⁶Por ejemplo véase los casos N° 10.843, 11.228, 11.229, 11.231 y 11.982 cuyas recomendaciones aparecen publicadas en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1996.

¹⁷El artículo 70 A del Código de Justicia Militar es el que regula esta materia y corresponde a una norma especial agregada a dicho código por el Decreto Ley N° 1.769 del 30 de abril de 1977, es decir, en pleno gobierno militar.

¹⁸El artículo 6 señala: Cometén delitos en contra del orden público:

b) Los que ultrajaren públicamente la bandera, el escudo o el nombre de la patria, himno nacional y los que difamen, injurien o calumnien al Presidente de la República, Ministros de Estado, Senadores o Diputados, miembros de los Tribunales Superiores de Justicia, Contralor General de la República, Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, o el General director de Carabineros, sea que la difamación, la injuria o la calumnia se cometa con motivo o no del ejercicio de las funciones del ofendido. (los subrayados son nuestros).

¹⁹La acusación constitucional fundamentada en notable abandono de deberes debe ser presentada por no menos de diez ni más de veinte diputados ante la Cámara de Diputados integrada por 120 miembros. Si la Cámara aprueba la acusación por mayoría simple de los Diputados presentes en la sesión respectiva, los antecedentes deben ser puestos a disposición del Senado que resolverá en definitiva la acusación considerándose para tales efectos como un

jurado. El Senado, para aprobar la acusación, requiere el quórum de la mayoría de los senadores en ejercicio de sus funciones. Véase artículos 48 y 49 de la Constitución chilena.

Informe sobre independencia judicial en Costa Rica

Julio 2000 Autor: Fernando Cruz Castro¹

I. Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial

1. En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?

El principal obstáculo, de carácter estructural, proviene del sistema político, pues sus actores principales están convencidos que el Poder Judicial no requiere cambios importantes en su estructura orgánica. Se estima que el desarrollo institucional del Poder Judicial costarricense, que en algunos aspectos tiene rasgos muy positivos, no requiere cambios importantes. Este consenso lo comparten los dos partidos políticos más importantes del país. Esta visión la asume, plenamente, la cúpula judicial, en este caso, la Corte Plena, de tal forma que ni las fuerzas políticas más poderosas, ni la Corte, proponen una transformación profunda del sistema judicial, cuya estructura orgánica, según la constitución política vigente, asume un modelo que mantiene, en lo esencial, la misma estructura que contenía la constitución política de 1871 y que responde a las mismas características del modelo napoleónico, en el que la verticalidad y la concentración de poder son las notas más características.²

La verticalidad de la estructura orgánica del Poder Judicial, es la fuente más importante de interferencia en el desarrollo de una judicatura realmente independiente. El fortalecimiento de la independencia interna de los jueces es uno de las asignaturas pendientes en el fortalecimiento de la independencia judicial costarricense. Esta debilidad se refleja en la carrera judicial, el control disciplinario, los salarios y la participación en el gobierno judicial, pues todos estos puntos los controla o los ejerce, exclusivamente, la Corte Plena.³

Las desviaciones y excesos que provoca la inconveniente concentración de poderes, se sintetiza muy bien en el informe sobre la independencia judicial en Centroamérica, destacando que "...Al interno del poder judicial, la jerarquía ha realizado verdaderas persecuciones, no por razones político partidistas sino de política institucional, afectando con ello la independencia de los jueces: un inventario muy general incluye los siguientes casos graves: 1- Suspensión de nombramientos de jueces propietarios, al punto de tener un poder de la República interino en más de un cincuenta por ciento; 2- establecer sistemas de cuotas de trabajo, por encima de la importancia y complejidad de las causas y del respeto a las partes en la contienda judicial (materia laboral); 3- perseguir, por medios contrarios a la ética más elemental, a los funcionarios con criterio independiente, con traslados, suspensión de nombramientos, revelación de datos personales confidenciales (dictámenes siquiátricos sobre depresión y otros) a los medios de comunicación colectiva para afectar el prestigio de los jueces (caso del juez Alberto Porras que incluso cambió de domicilio a los Estados Unidos); 4- órdenes de investigación violatorias del debido proceso, cuyo informe, constitutivo de un libelo infamante, llega a la prensa anónima e ilegalmente (caso de investigación sobre la docencia universitaria); 5- órdenes a los jueces, de carácter inquisitorial, de someterse a dictámenes siquiátricos para afectar su estabilidad laboral (caso de las juezas Judy Madrigal y Mallita Ramón); 6- e intromisiones inconstitucionales en la vida privada de los

funcionarios judiciales, como tratar de averiguar todas las actividades económicas de cada uno, pidiendo un informe a ese respecto...".⁴ A estos excesos, debe agregarse la posibilidad de que algunos miembros de la cúpula judicial, ejerzan presiones impropias sobre otros jueces con el fin de que algunos casos se resuelvan conforme a criterios de "conveniencia".⁵

2. En su país, cuáles o quienes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?

El prestigio que tradicionalmente ha tenido el Poder Judicial, que se ha debilitado en los últimos años, es un factor que impide visualizar claramente la necesidad de fortalecer la independencia interna de los jueces. En otras áreas, especialmente en la constitucional y penal, la cúpula judicial ha planteado y promovido transformaciones importantes. Estos aciertos, así como el prestigio que durante años ha logrado alcanzar el sistema judicial costarricense, ha impedido proponer la transformación de una estructura judicial muy antigua, que injustificadamente concentra excesivas funciones y que de esta forma debilita el desarrollo de una judicatura más democrática e independiente. Existe siempre el temor de formular críticas muy fuertes contra el Poder Judicial, porque se percibe que se podría debilitar y deslegitimar el sistema político.⁶

El Poder Judicial costarricense presenta innegables ventajas, especialmente en cuanto a las condiciones político institucionales que aseguran su independencia externa. El seis por ciento del presupuesto nacional asignado al Poder Judicial mediante una norma constitucional; la imposibilidad de introducir reformas legislativas que afecten al Poder Judicial, sin consultar el criterio de la Corte, del que no podrá apartarse el Poder Legislativo sólo si logra alcanzar una mayoría calificada de los dos tercios de los miembros del Parlamento; la potestad de nombrar su personal, con excepción de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Todas estas condiciones han garantizado la independencia externa de la Administración de Justicia costarricense.

Los medios de comunicación, especialmente los que concentran el mayor poder de convocatoria, especialmente el periódico La Nación y el Canal Siete, no visualizan el fortalecimiento de la independencia interna de los jueces como una meta prioritaria. Se le da mayor preponderancia a otros objetivos, como la celeridad en el proceso, la atención al público, el auxilio a la víctima, etc., La democratización de la estructura interna del Poder Judicial, no se ha considerado como un objetivo prioritario, salvo en situaciones muy aisladas, especialmente en los últimos años.

Ni los medios de comunicación ni las fuerzas políticas más influyentes consideran necesario modificar la estructura verticalizada del sistema judicial, opinión que fortalece la posición conservadora de la cúpula judicial, quienes en su mayoría estiman que el sistema vigente no requiere cambios. Existe un convenio tácito entre los partidos políticos más importantes y la cúpula judicial respecto a la agenda de reforma judicial, que no incluye, por supuesto, la horizontalización de la estructura judicial y la vigorización de la independencia de la judicatura.

Los principales oponentes a los cambios judiciales son, en primer lugar, los propios integrantes de la Corte Suprema de Judicial, órgano de gobierno del Poder Judicial costarricense. En segundo lugar, los partidos políticos más importantes, apoyan la posición conservadora de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, a quienes considera los interlocutores válidos y legítimos del sistema judicial. De ninguna manera se cuestiona el hecho de que la única independencia que realmente reconoce la constitución vigente, es la de los miembros de la cúpula judicial y no de todos los jueces de la República. La agenda de la reforma y que presenta como telón de fondo, una estructura judicial verticalizada, la resumió muy bien Julio Maier, cuando señala que la

Constitución Política costarricense ha trazado una sinonimia entre la Corte Suprema y el Poder Judicial. Los demás jueces que integran la judicatura, parecen, desde un punto de vista normativo, como en ningún otro país, empleados de la Corte Suprema. En el país no se discute métodos de nombramiento y remoción de magistrados, temas muy debatidos en otros países; tampoco se discute seriamente el poder que tiene la Corte Suprema para designar, remover y ejercer las potestades disciplinarias sobre todos los jueces de la República. Agrega Maier que "...Nadie discute en Costa Rica sistemas de participación de los propios jueces y de otros estamentos sociales en el gobierno del Poder Judicial, no por delegación del poder originario de la corte Suprema, sino como un organismo exterior a ella y no dependiente de ella. Supuesta, como creo que hay que suponer en líneas generales, la independencia externa del Poder Judicial costarricense, nadie discute sobre la independencia interna de los jueces que integran la categoría los tribunales del sistema, y realidades tales como la fuerza de jurisprudencia obligatoria para los tribunales inferiores, que poseen algunos fallos de la Corte Suprema, o la sumisión de hecho a sus decisiones, por encima de la regla básica del Estado de Derecho los jueces son independientes (se sobreentiende: en sus decisiones dentro de su competencia) de todo poder del Estado y sólo sometidos a la ley", no merecen crítica en la realidad jurídica costarricense..".⁷

El peso político del Poder Judicial le ha permitido ser el principal actor en cualquier proceso de reforma del aparato jurisdiccional. Esta situación tiene sus ventajas, pero también provoca, al mismo tiempo, graves disfunciones, porque ni las fuerzas políticas, ni los medios de comunicación, proponen cambios importantes a la estructura orgánica del sistema judicial. Salvo situaciones muy especiales, el Ministerio de Justicia ha mantenido, históricamente, una actitud pasiva y poco crítica frente a las deficiencias del sistema judicial. No se ha convertido en una instancia de crítica o en un promotor del cambio. Todas las iniciativas de reforma judicial en los últimos veinte años, las han impulsado la Corte Suprema de Justicia. Estos planes de reforma han encontrado un respaldo político y social indiscutido. Sin embargo, el conservadurismo de la Corte respecto a las transformaciones que deben introducirse en su estructura, convierten a la propia cúpula judicial en el factor más vigoroso que impide el cambio. Los magistrados que integran la cúpula judicial, salvo contadas excepciones, constituyen el factor que mayor resistencia tiene frente a cualquier modificación de la estructura orgánica del órgano judicial ; tampoco proponen ningún proyecto importante que fortalezca la independencia de los jueces frente a la Corte Suprema de Justicia.

Las graves disfunciones que provoca la estructura vertical del sistema judicial costarricense, la inconveniente concentración de poder y la debilidad de la carrera judicial, son vicios que requieren el diseño de una estrategia que permita cumplir con dos objetivos fundamentales:

a. Impulsar proyectos de investigación sobre las graves deficiencias que presenta la estructura orgánica del sistema judicial costarricense. La investigación deben realizarla organizaciones ajenas al Poder Judicial.

b. Propiciar actividades de amplia difusión con el fin de promover, entre la opinión pública y los actores políticos, un clima que propicie una transformación de la estructura orgánica del Poder Judicial, destacando que esta transformación, no sólo fortalece la independencia de los jueces, sino que constituye una acertada estrategia preventiva contra la corrupción, pues la actual estructura judicial presenta una grave vulnerabilidad frente al abuso de poder y la corrupción.

- II. **Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato.**

1. Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿cuáles son sus funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?

A raíz de un fuerte cuestionamiento que la Asamblea Legislativa le hizo al Poder Judicial en dos informes de una Comisión que investigó el narcotráfico (1988.1889),⁸ el Poder Judicial impulsó una transformación de su estructura orgánica, que realmente no logró resolver el tema de la verticalidad y la concentración de poder. Uno de los objetivos fundamentales de la reforma fue la introducción de un Consejo Superior del Poder Judicial, que según se define legalmente, es un *órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia y le corresponde, en principio,*⁹ *el ejercicio de la función administrativa y disciplinaria del Poder Judicial* (art. 67 de la L.O.P.J.)

El Consejo está integrado por cinco miembros, cuatro de ellos son funcionarios del Poder Judicial y un abogado externo. (art. 69 de la L.O.P.J.) Lo preside el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los restantes miembros los designa la Corte Suprema de Justicia, por períodos de seis años y no podrán ser reelectos, salvo que tres cuartas partes de los Magistrados acuerden lo contrario. (art. 70 de la L.O.P.J.)

Los tres miembros del Consejo que a su vez sean funcionarios judiciales, deberán haber laborado para el Poder Judicial, como mínimo durante cinco años. Dos de ellos se escogerán entre los funcionarios que administren justicia y los demás abogados que trabajen en el Poder Judicial. El tercer miembro del Consejo del Poder Judicial, debe escogerse entre todos los servidores que realicen funciones auxiliares; para elegirlo, la Corte solicitará a todas las organizaciones de empleados del Poder Judicial, que envíen una lista de cinco candidatos. (art. 71 de la L.O.P.J.).

El Consejo de la Judicatura no se ha convertido en una institución democratizadora del Poder Judicial. Existen una serie de condiciones y presupuestos que impiden que el Consejo sea una instancia de poder importante. Las razones que sustentan esta afirmación son:

a. Desde el punto de vista constitucional, la Corte Suprema de Justicia, sigue concentrando todas las competencias. El Consejo tiene escasa trascendencia político-institucional.

b. La Corte Suprema de Justicia designa, con absoluta discrecionalidad, a los integrantes del Consejo, que en todo caso, siempre ejerce una competencia delegada, pues la Corte puede conocer, por vía de avocamiento y sin mediar petición expresa de un tercero, cualquier asunto que haya resuelto el Consejo. (artículo 83 de la L.O.P.J.). Es decir, que aunque el Consejo tiene competencia para resolver una serie de asuntos administrativos, (art. 81 de la L.O.P.J. tal competencia puede asumirla, cuando lo estime conveniente, la Corte Suprema. Se trata de una competencia delegada que no le da ninguna exclusividad al Consejo.

Realmente el Consejo no ejerce ninguna competencia exclusiva y el origen de su nombramiento lo convierte, sin la menor duda, en un órgano subalterno de la Corte Suprema. Su funcionamiento no ha provocado una mayor democratización del Poder Judicial, ni tampoco ha variado la verticalidad que caracteriza la estructura orgánica del sistema judicial.

2. En su país, ¿cómo se seleccionan los jueces? ¿Cuánto duran sus mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable?

La designación mediante un procedimiento objetivo y la inamovilidad en la designación de los miembros de la judicatura, se introduce en Costa Rica hasta el año 1993, sin embargo, en la práctica, los jueces han tenido una gran estabilidad, tal como lo demuestra una investigación en la que se determinó que entre 1948 y 1972, el noventa y cinco por ciento de los jueces se mantuvieron en sus puestos.¹⁰

Los jueces se seleccionan mediante concurso de antecedentes y de oposición,¹¹ aunque en la práctica el procedimiento de selección no ha dado los resultados esperados, pues el cincuenta y cinco de los jueces, aproximadamente, ocupan sus puestos interinamente.¹² La calificación de los antecedentes del candidato y la superación de una prueba son los parámetros mediante los cuales se elabora el escalafón que corresponde a cada categoría. Cuando se produce una vacante, debe escogerse al titular dentro de una lista de tres candidatos (terna) que hayan obtenido las mejores calificaciones. El respeto a esta regla ha sufrido, en la práctica, un grave quebranto, porque la Corte Suprema, en una decisión "contra legem", resolvió que la lista de los candidatos al puesto no era de tres, sino de seis, decisión que debilita aún más la función y propósito del concurso de méritos.¹³ Esta ampliación ilegal de la lista se agrava en caso de que dentro de los seis candidatos, no se encuentre el juez que ha estado interinamente en el puesto por dos años y ha obtenido una nota mínima de siete. A pesar de que la ley sólo admite en la lista a los tres oferentes que hayan obtenido las más altas calificaciones, la Corte admitió que en algunos casos esta lista se puede integrar con siete candidatos.¹⁴

El concurso de méritos debe responder a la lógica de la meritocracia, es decir, que debe designarse a la persona que obtenga la calificación más alta en el concurso, tal como ocurre en España y Alemania. Sólo podría rechazarse al candidato que haya obtenido la más alta calificación, cuando exista un motivo fundado que lo justifique y en esta hipótesis la exclusión del candidato, debe hacerse mediante resolución fundada.¹⁵ Es incomprensible que la cúpula judicial quiera mantener una discrecionalidad incontrolada, eligiendo, sin ninguna justificación, entre tres candidatos y peor, según se expuso, entre siete candidatos. No puede justificarse el ejercicio de una potestad incontrolada que realmente se convierte en un ejercicio inmune del poder. El nombramiento es por un plazo indefinido, manteniéndose en el cargo mientras no incurra en actos que merezcan la destitución conforme al proceso disciplinario. (art. 68 de la L. O.P.J.).

No existe una investigación que haya determinado el prestigio social del trabajo del juez, sin embargo, en términos generales, es una labor que goza de un prestigio social aceptable.¹⁶ Salvo la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, que es una designación política,¹⁷ para el resto de las categorías de jueces los aspirantes presentan estas características: para los puestos de más bajo nivel de la carrera, los aspirantes son jóvenes, casi todos de reciente graduación; los que pretenden los puestos de categoría intermedia o superior, provienen de rangos inferiores de la carrera y que han venido ascendiendo en la jerarquía. Muy pocos abogados con experiencia y prestigio pretenden ingresar a la carrera judicial. Este es un indicador que demuestra que el prestigio de la judicatura no es excepcionalmente alto.

Los jueces provienen de sectores medios y bajos. No es una posición a la que aspiren personas de alto nivel socio-económico. Como elemento positivo debe destacarse que la judicatura no forma parte de la carrera política, por esta razón ningún juez se ha convertido en una figura política.

3. ¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones?

Con excepción de la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, según se expuso supra, el sistema de antecedentes y de oposición es el procedimiento

mediante el cual se designa a todos los jueces del país. En todas las categorías y jurisdicciones se aplican las pruebas que exige el sistema de carrera judicial.

4. *¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?*

Existen dos tipos de procedimiento disciplinario: el procedimiento extraordinario que se aplica los miembros de la Corte Suprema de Justicia y el proceso ordinario que se aplica al resto de los jueces.

a. Régimen disciplinario extraordinario.

Las faltas en que puedan incurrir los miembros de la Corte Suprema de Justicia, son conocidas y resueltas por el resto de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. La instrucción o investigación del asunto corresponderá a uno de los magistrados de la Corte Suprema.

La suspensión o revocatoria del nombramiento del magistrado, se requiere una votación calificada de dos tercios del total de los miembros (quince votos del total de veintidós que integran Corte Plena). En cuanto a la revocatoria del nombramiento del magistrado, la Corte Suprema no puede decretarla; si estima que esa es la sanción aplicable, lo comunica a la Asamblea Legislativa para que resuelva lo que estime conveniente.(art. 182 de la L. O.P.J.).

También corresponde a la Corte Plena conocer y juzgar las faltas disciplinarias atribuidas a los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial. (art. 182 de la L.O.P.J.)

Observación crítica: Este es un régimen privilegiado que no asegura un control disciplinario confiable, tal como se ha demostrado en algunos casos concretos.¹⁸ El autocontrol entre miembros que pertenecen al mismo órgano, no asegura un procedimiento disciplinario eficaz y transparente. La solidaridad y el espíritu de cuerpo que predomina entre los miembros de cualquier cuerpo colegiado, asegura un amplio margen de impunidad. Tampoco se justifica la exigencia de una mayoría calificada para imponer la sanción de suspensión o destitución.

b. Régimen disciplinario ordinario.

La mayor parte de las faltas disciplinarias atribuidas al resto de los jueces, las instruye y resuelve el Tribunal de la Inspección Judicial, que es un órgano dependiente y subordinado al Consejo Superior y a la Corte Plena.

El Tribunal está integrado por tres Inspectores Generales, cuya designación corresponde a la Corte Plena. Se les designa por períodos de seis años. La corte puede trasladar o remover, discrecionalmente, a los inspectores generales o auxiliares. La pérdida de confianza justifica su remoción. Esta potestad incontrolada, debilita, notablemente, la imparcialidad e independencia de los miembros de este Tribunal. Resulta incomprensible que la autoridad que juzga a los miembros de la judicatura, se catalogue como un cargo de confianza de la Corte Suprema de Justicia. Un juez nunca puede ser un cargo de confianza. En realidad, el tribunal de la Inspección Judicial se limita a cumplir la política disciplinaria que dicta la Corte.¹⁹

Siguiendo un típico esquema inquisitorial, la investigación preliminar le corresponde a uno de los Inspectores Generales que integran el Tribunal. (art. 198 de la L.O.P.J.).

Aunque se establece expresamente que se rechazará de plano toda queja que se refiera exclusivamente a problemas de interpretación de normas jurídicas, (art. 199 de la L.O.P.J.) la aplicación de esta disposición no ha logrado resolver un tema trascendental, cuya definición lesiona, en mayor o menor medida, la independencia de los jueces.

Al denunciado se le garantiza el derecho de defensa, asignándole, cuando lo solicite, un defensor público. (art. 201 de la L.O.P.J.).

Durante la tramitación de la causa, al servidor se le podrá suspender, con goce de salario, del ejercicio del cargo, por un plazo máximo de tres meses. Esta potestad debe aplicarse sólo en los casos en que se considere que si el servidor sigue en el desempeño de su cargo, podría obstaculizar o hacer nugatoria la investigación o afectar, de alguna manera, el buen servicio público.

Observación crítica: El régimen disciplinario acusa una serie de deficiencias que debilitan la independencia de los jueces. Las deficiencias más notables son: I-El Tribunal disciplinario no tiene una verdadera independencia, pues sus integrantes tienen un nombramiento limitado temporalmente (seis años) y son en realidad empleados de confianza de la Corte Suprema de Justicia, quien puede removerlos cuando lo estime conveniente. En una materia que provoca consecuencias tan graves como la suspensión y la destitución, el principio de imparcialidad e independencia del juez es una garantía de ineludible cumplimiento. La creación de una Comisión de magistrados que intervino, durante dos años, aproximadamente, la Inspección Judicial, es un hecho que evidencia, sin la menor duda, la sujeción del tribunal disciplinario a la Corte.²⁰ El Tribunal que juzga a los jueces requiere las condiciones y garantías que aseguren su imparcialidad e independencia. II- No es conveniente que el proceso mantenga la típica dinámica inquisitorial, al autorizar que uno de sus integrantes sea el que instruye la causa; igual comentario debe hacerse respecto a la posibilidad de que el tribunal, de oficio, inicie una investigación. III- El procedimiento no respeta el principio de legalidad, al permitir que ..."Cualquier infracción o negligencia en el cumplimiento de deberes propios del cargo, no prevista en los artículos anteriores, será conocida por los órganos competentes, a efecto de examinar si constituyen falta gravísima, grave o leve, con el objeto de aplicar el régimen disciplinario. Para ello, se tomarán como referencia las acciones señaladas en los artículos anteriores." (art. 194 de la L.O.P.J.) Esta disposición erosiona totalmente la vigencia del principio de legalidad. El párrafo segundo del artículo 199 de la L.O.P.J. contiene una disposición que lesiona garantías básicas del proceso, al permitir que "...en caso de retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia, el Tribunal de la Inspección Judicial, sin más trámite deberá poner el hecho en conocimiento de la Corte Plena, para que esta, una vez hecha la investigación del caso, resuelva sobre la permanencia, suspensión o separación del funcionario.". Esta disposición también vulnera el principio de legalidad, porque no define qué significa retardo grave o injustificado o errores graves e injustificados. Es el órgano sancionador el que define el contenido y alcance de la infracción. De igual forma, el órgano sancionador tiene una injustificada discrecionalidad al escoger, sin ningún límite, el tipo de sanción que estime aplicable; esta potestad también conculca el principio de legalidad. Tampoco se justifica que la Corte plena se convierta en el tribunal sancionador, porque posee una inconveniente concentración de potestades jurisdiccionales y administrativas que debilita, notablemente, su imparcialidad. Es decir, además de que conoce en última instancia de los fallos de los jueces ordinarios, también puede juzgarle por hechos cuyo contenido y trascendencia define con absoluta discrecionalidad. Esta acumulación de funciones debilita, sensiblemente, la independencia de los jueces, quienes no cuentan con un órgano cuyos jueces sean realmente independientes e imparciales. Los tribunales disciplinarios sólo deben ejercer las potestades de juzgamiento. La acumulación de potestades (disciplinarias, jurisdiccionales y administrativas) tal como ocurre con la Corte Plena, lesiona, según se

expuso, el principio de juez natural. El principio de frenos y contrapesos exige que las funciones represivas, jurisdiccionales y administrativas no se concentren en el mismo órgano.

5. ¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores públicos?

La estructura salarial contempla, fundamentalmente, seis categorías de jueces. Además del salario base, se reconocen pagos por anualidades, sesenta y cinco por ciento de prohibición, puntos por carrera profesional, un reconocimiento por laudo y un monto por responsabilidad judicial. Las cantidades de dinero que corresponden a la carrera profesional y al arbitraje laboral, no supera, cada una, los cincuenta dólares.

Las diferencias salariales entre las primeras cinco categorías de jueces, no son pronunciadas, sin embargo, la diferencia es notable entre el juez de más alto rango (Juez 5-B)²¹ y el magistrado de la Corte Suprema de Justicia, pues el salario del primero representa un cincuenta y ocho por ciento, aproximadamente, del salario del segundo.²² Es decir, existe un cuarenta y dos por ciento de diferencia salarial. Esta notable desigualdad salarial se agudiza, porque los montos que se mencionaron no incluyen otras ventajas a las que sólo tienen derecho los miembros de la Corte Suprema de Justicia.²³ La pronunciada diferencia refleja muy bien la verticalidad que caracteriza al sistema judicial costarricense.

Las diferencias no son tan notables entre el salario básico asignado al Juez 5-B y al Juez uno, pues el salario de éste representa un setenta por ciento, aproximadamente, del sueldo del segundo.²⁴ Con cuatro categorías de distancia en la jerarquía judicial, el reconocimiento económico entre una y otra categoría no supera el treinta por ciento.

Las diferencias salariales entre las diferentes categorías de jueces, no son notables: entre Juez cuatro y Juez cinco, es de trescientos dólares; entre juez cuatro y juez tres, la diferencia es de ciento noventa dólares, aproximadamente; entre juez dos y juez tres, es de ciento ochenta dólares; entre juez uno y dos, es de cien dólares.²⁵

Conforme se aprecia en el anexo, los salarios de los fiscales y de los defensores públicos, son inferiores a los jueces, pero las diferencias no son abismales. Es importante destacar que en el sistema judicial costarricense, los defensores y los fiscales están adscritos al Poder Judicial.

Respecto a la comparación de los salarios de los jueces con los abogados que ejercen privadamente, es difícil expresar conceptos precisos sobre una realidad salarial muy compleja y diferenciada. Sin temor a equivocarme sí es posible señalar que los jueces con más de quince años de experiencia, ganan sumas inferiores a los abogados, que sin ser particularmente exitosos, han ejercido la profesión durante un período de tiempo similar.

Tal como ocurre en la mayor parte de los países subdesarrollados, los salarios de los profesores universitarios son inferiores a los de los jueces. Respecto a algunos centros universitarios, la diferencia es notable.

Incentivos salariales: A los jueces se les reconoce, según se mencionó supra, los siguientes incentivos salariales: sesenta y cinco por ciento del salario base por concepto de prohibición. La imposibilidad que tiene el juez de ejercer la profesión de abogado y de notario, se traduce en este porcentaje de prohibición; por concepto de carrera

profesional se incluye dentro un reconocimiento económico en el que se contemplan diversos rubros como publicación de artículos y libros, tiempo servido en labores docentes y de capacitación, cursos de capacitación, títulos de post.-grado, etc. El monto total que puede obtenerse por este concepto no alcanza un nivel significativo, porque aunque el funcionario tenga una historia profesional y académica extraordinaria, difícilmente supera los doscientos dólares; en virtud del fallo que se dictó en un conflicto colectivo que plantearon los jueces y servidores judiciales, se reconoce una suma mensual, cuyo monto máximo no supera los cuarenta dólares; por concepto de responsabilidad judicial se fijan montos que oscilan entre los doscientos y los trescientos cincuenta dólares por mes, dependiendo del puesto que se ocupe en la jerarquía judicial.

Beneficios al jubilarse: Al jubilarse el juez recibe su pensión²⁶ y una suma fija que consiste en el monto que correspondería al monto total de ocho salarios.

Tienen derecho a la jubilación los que hayan cumplido sesenta y dos años de edad, y que hayan laborado para la Administración Pública durante un período que no sea inferior a los treinta años. (art. 224 de la L.O.P.J.)

Salarios atractivos. Conforme a la realidad socio-económica de Costa Rica, los salarios son atractivos para los jóvenes profesionales que ingresan a la carrera judicial, empero, los incentivos salariales resultan poco estimulantes para los jueces con quince o veinte años de laborar en la judicatura. Con excepción de los ingresos que obtienen los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los incentivos salariales se van reduciendo, proporcionalmente, conforme se asciende en la jerarquía judicial. La antigüedad tiene un reconocimiento exiguo, pues para el puesto de más bajo nivel de la jerarquía, se fijan once dólares anuales y para el de más alto nivel, es de veinte dólares. Salvo que ascienda a otro nivel dentro de la jerarquía, el juez no obtiene una compensación salarial importante por antigüedad. Esta situación impide que los puestos de alto nivel dentro de la jerarquía judicial, no resulten salarialmente atractivos. Por las razones señaladas, la carrera sí puede ser atractiva para los jóvenes profesionales honrados y capaces, pero no lo es para los abogados de mayor experiencia. Casi ningún abogado de experiencia y con un éxito relativo, tiene interés de ser juez.

El sistema retributivo vigente es muy rígido y refleja, como se expuso, una verticalización excesiva. Debe existir un sistema salarial que además de superar el vicio estructural recién mencionado, contemple incentivos en el que se incluya la cantidad y calidad del trabajo.

III. **Control del Presupuesto y el Personal del Poder Judicial**

Observación previa: Una de las ventajas que tiene el sistema judicial costarricense es que realmente define y controlar su presupuesto. La única debilidad que puede señalarse respecto a este punto, consiste en el hecho de que en la definición de los gastos y su control, no participa ningún representante de la comunidad jurídica (entiéndase abogados y universidades) ni de la sociedad civil. Es inconveniente que no exista ninguna instancia de control crítico sobre la política de gastos del Poder Judicial. El presupuesto lo define, exclusivamente, la Corte Suprema de Justicia.

1. ¿De qué forma se determina el presupuesto del Poder Judicial? ¿Qué órgano o funcionario controla el presupuesto del Poder Judicial?

Conforme a una disposición constitucional, al Poder Judicial le corresponde una suma que no sea menor al seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año

económico.²⁷ Tanto el parlamento como el Poder Ejecutivo, acatan este mandato constitucional.

Diversos órganos internos y externos al Poder Judicial controlan el presupuesto judicial. Tanto la Contraloría General de la República, como el Ministerio de Hacienda, cumplen algunas funciones de control sobre la política de gastos e inversiones del sistema judicial, sin embargo, su fiscalización se circunscribe, exclusivamente, a las determinaciones cuantitativas. Ningún ente externo, ni siquiera el Ministerio de Justicia, ejercen un control cualitativo sobre la política de gastos del Poder Judicial.

2. ¿Qué órgano o funcionario controla cómo se gasta el presupuesto para los tribunales en cada nivel? ¿Qué órgano o funcionario controla la contratación y gestión del personal de apoyo (o sea, no judicial) de los tribunales en cada nivel?

La definición de los gastos está centralizada. Una vez que se define en el presupuesto que corresponde a cada tribunal del país, los gastos se ajustan a tales previsiones. El Consejo Superior del Poder Judicial supervisa la ejecución del presupuesto.

La selección y reclutamiento del personal de apoyo está a cargo del Departamento de Personal; los nombramientos los define cada jefe de oficina con base en ternas, las cuales se elaboran con base en concursos de oposición y antecedentes. La ratificación del nombramiento la ejecuta el Consejo Superior del Poder Judicial.

3. ¿Padecen los tribunales inferiores escasez de recursos en forma específica? En ese caso, ¿qué reformas recomendaría?

Aunque los tribunales inferiores padecen de limitación de recursos, sin embargo, en términos generales se cubren sus necesidades básicas.²⁸ A pesar de que las limitaciones presupuestarias no son dramáticas, sí sería conveniente que la discusión y definición del presupuesto judicial responda a un procedimiento más participativo y democrático.

4. ¿Cuánto gasta su gobierno en el Poder Judicial? ¿Qué porcentaje representa ese monto en el presupuesto total del Estado?

Tal como se expuso anteriormente, el presupuesto del Poder Judicial se ajusta al porcentaje del seis por ciento del Presupuesto Nacional que exige la Constitución Política. Para el año dos mil el presupuesto judicial asciende a 37.689.851.000 millones de colones, lo que representa, a una tasa de cambio de trescientos colones por dólar, unos doce millones seiscientos mil dólares; a esta suma debe agregarse unos 1.120.175.000 millones de colones para el programa 824 de la Jurisdicción de Tránsito.

IV. Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos

1. Administración de tribunales e independencia judicial.

Los problemas que enfrenta la judicatura costarricense y que inciden en su independencia no tienen relación directa con la administración de los tribunales o el manejo de los casos; aunque la introducción de la carrera judicial en los últimos años (a partir de 1993 y su aplicación efectiva se inicia en 1995), subsisten algunas limitaciones legales y culturales que debilitan la independencia interna de los jueces.

La introducción de un auténtico Consejo de la Judicatura, en el que participen todos los niveles de la judicatura y otros sectores de la comunidad jurídica como las Universidades y los abogados, es una reforma que fortalecerá la independencia de los jueces. Este órgano debe ser el que ejerza, exclusivamente, la administración del sistema judicial. Debe superarse el modelo vigente, en el que el Consejo es un órgano dependiente de la Corte Suprema de Justicia.

2. Órganos encargados de la administración de los tribunales.

El modelo de administración presenta una descentralización parcial. En cuanto a ejecución del gasto y administración, se ha introducido modelo que tiende a descentralizarse, manteniéndose respecto a las decisiones políticas fundamentales una clara orientación centralista. Existen unidades o Subunidades administrativas regionales, pero en realidad no cumplen un papel determinante en la administración del sistema judicial

3. Planes de reforma en la administración de los tribunales.

Se ha impulsado un proyecto que pretende alcanzar mayor eficiencia administrativa, incluyendo, como objetivo primordial, una descentralización. Sin embargo, sobre este último aspecto los resultados no han sido particularmente significativos.²⁹ Frente a una estructura centralista y vertical, es muy difícil impulsar una reforma que pretende democratizar, pero que mantiene en su esencial, la vieja estructura y las pautas culturales de una organización autoritaria.

4. La orientación de la reforma administrativa.

En realidad los esfuerzos tendientes a lograr una mayor eficiencia administrativa, no han fortalecido, de ninguna manera, la independencia de los jueces. Se ha pretendido lograr una mayor eficiencia administrativa pero sin reducir la verticalización y concentración de poder de la estructura judicial. La independencia del juez no se ha incluido como un elemento central dentro de los planes de modernización del Poder Judicial.

a. Reformas para aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces.

En el caso de Costa Rica la distribución de los casos no ha sido un problema que haya limitado la independencia de los jueces.

b. Reformas en el seguimiento de los casos.

En los últimos treinta años se ha desarrollado el sistema nacional estadístico del Poder Judicial, que proporciona suficientes datos con los que es posible evaluar, periódicamente, la labor de los jueces, empero, esta evaluación no abarca el contenido de las decisiones. Tan sólo se trata de una evaluación cuantitativa.

5. La priorización de la función jurisdiccional frente a las labores administrativas.

Desde hace mucho tiempo, las labores administrativas consumen la mayor parte del tiempo de los miembros de la cúpula judicial. Según reconocen los propios magistrados, el setenta por ciento de sus labores las dedican a las actividades administrativas. El número de Comisiones a las que pertenecen los miembros de la cúpula judicial es

elevado. La introducción del Consejo Superior en el año 1994, no ha logrado que los magistrados puedan dedicarle más tiempo a las labores jurisdiccionales.

6. La fundamentación de las decisiones judiciales y la independencia judicial.

En principio todos los jueces, sin importar el nivel en el que estén, deben emitir decisiones fundadas. Esta es una regla incuestionada en el sistema judicial costarricense. Considero que la obligación de fundamentar las decisiones es un requisito que incide, indudablemente, en la calidad de las decisiones; los efectos no son tan evidentes respecto a la independencia de los jueces, que en realidad requiere el cumplimiento prioritario de otras condiciones culturales y legales.

7. Evaluación del rendimiento de los jueces.

a. Recolección de datos sobre el número y tipos de casos que atiende cada juez.

La recolección y sistematización de la información estadística es excelente. Los datos que aporta permite evaluar, para todo el país, la cantidad y calidad de los casos que resuelve cada juez..

b. Publicación de los nombres de los jueces junto con la decisión que adoptan.

Existe un centro electrónico que registra y sistematiza la jurisprudencia de los tribunales más importantes del país. El registro se hace de acuerdo al tema resuelto en la resolución, consignándose el tribunal que la dictó. No se cuenta con un registro sistemático centralizado en el que consten las decisiones de cada juez.

No existe un proceso sistemático que permita realizar una evaluación cualitativa de las decisiones que adopta cada juez. No se ha encontrado una metodología que permita evaluar el contenido de las decisiones, aunque sí se hace, como se expuso supra, una evaluación estadística del trabajo realizado por los jueces.

Los métodos que pretenden medir, alguna forma, el trabajo de los jueces no aumentan la confianza del público respecto al sistema judicial, porque subsiste una idea muy arraigada sobre la poca eficacia de la Administración de Justicia. Salvo en la materia penal, que ha logrado en los últimos años disminuir la duración de los procesos, la opinión pública destaca, con insistencia, la lentitud de los procesos judiciales.

La introducción de procedimientos de evaluación, siempre es beneficiosa, sin embargo, debe definirse muy bien la metodología que se aplicará, así como la integración del órgano que asumirá tal función, porque de lo contrario se puede convertir en un instrumento que debilita o lesiona la independencia del juez.

V. Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos

¿Ha tenido algún fallo judicial o decisión de una instancia internacional consecuencias para la independencia de los jueces?

Ninguno de los fallos provenientes de una instancia internacional ha incidido en la independencia de los jueces. Los fallos provenientes de órganos jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales internacionales, más bien han fortalecido la relevancia e independencia de los jueces. Se han producido algunos fallos de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana, pero ninguno de ellos ha limitado la independencia de la

judicatura. Tanto la Constitución Política costarricense como la Sala Constitucional, señalan que los Tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, en los que se reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en la Constitución, se interpretan de acuerdo con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Costa Rica. (artículos 7, 48 de la Constitución Política y 73, inciso d- de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). En numerosos votos la Sala Constitucional ha reconocido (votos 282-90 y 300-90) que cuando las disposiciones de un tratado resulten ejecutivas y ejecutables por sí mismas, sin necesidad de otras normas que las desarrollen en el derecho interno, las legales que las contradigan deben tenerse por derogadas, en virtud del rango superior del tratado frente a la ley.

VI. **Capacitación**

¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer, la independencia de los jueces? En ese caso, ¿qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz?

¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces?

En el caso de Costa Rica los programas de capacitación le han dedicado muy poca atención al tema de la independencia judicial. Se debe asumir un enfoque muy crítico sobre la verdadera independencia de los jueces dentro del sistema judicial de cada país. Estos enfoques críticos no se promueven en los programas oficiales de capacitación, porque las autoridades que dirigen el Poder Judicial, en el caso de Costa Rica, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, asumen que la independencia de los jueces costarricenses es un hecho incuestionable. No es fácil provocar una ruptura a una cultura judicial que no percibe las condiciones estructurales y legales que limitan la independencia interna y externa de los jueces. Los objetivos de la capacitación no le ha dado importancia al tema. Esto es comprensible, porque la evaluación de la verdadera independencia de la judicatura se puede convertir en un serio cuestionamiento para quienes dirigen el sistema judicial.

Los seminarios que ha organizado la Asociación Costarricense de la Judicatura, (Acojud) con el apoyo de organizaciones españolas y de la Comunidad Económica Europea, sí han permitido tomar conciencia sobre las graves limitaciones que sufre la independencia de la judicatura costarricense.

El plan de capacitación debe difundir y analizar las investigaciones en las que se cuestione las graves debilidades que presenta la independencia judicial.

Además de un plan de capacitación sobre el tema, se requiere una reforma judicial profunda, que en el caso de Costa Rica requiere una modificación constitucional que supere el modelo de organización judicial napoleónico y que se ha mantenido desde la constitución de 1871. La capacitación debe ser el instrumento con el que debe difundirse los objetivos fundamentales de la reforma judicial, que no sólo contempla la modificación del ordenamiento jurídico, sino que también incluye la ruptura de los valores que han imperado en la cultura judicial costarricense.

VII. **Temas Relativos a la Justicia Penal**

¿Qué reformas, si hubiere, en el área de la justicia penal han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Hay alguna reforma que usted desee recomendar? ¿Qué grado de factibilidad asigna a la misma?

Los cambios al código procesal penal, ¿han tenido alguna consecuencia para la independencia de los jueces?

La policía, los funcionarios de las cárceles o las fuerzas de seguridad ¿interfieren en forma considerable con la independencia de los jueces? En ese caso, ¿cómo podría mejorar la situación?

1. La reforma judicial y el fortalecimiento de la independencia judicial.

La introducción del juicio oral desde el año 1975, se fortaleció con el nuevo código procesal penal de 1998, que también se propuso asumir un sistema predominantemente acusatorio; la reforma del proceso penal ha vigorizado la función clásica del juez. La oralidad es un control popular que al imponerle límites a la autoridad jurisdiccional, fortalece, paradójicamente, su independencia. Además, la oralidad reduce sensiblemente la trascendencia del recurso de apelación, lo que permite resaltar la autonomía del juez ordinario.

Respecto a la materia penal, no tengo ninguna sugerencia específica, porque la reciente variación del código procesal penal (vigente a partir de 1998), recogió todas las inquietudes y modificaciones que requería el proceso penal costarricense. Con esta reforma se logró redefinir mejor los valores fundamentales que debe caracterizar a un Juez en un Estado de Derecho.

2. La policía, las fuerzas de seguridad y la independencia judicial.

La actividad policial no lesiona la independencia de los jueces. El control que los magistrados constitucionales y ordinarios ejercen sobre la detención policial, es satisfactorio. No conozco ningún caso en que una autoridad policial o administrativa resista un mandato de la autoridad jurisdiccional.

VIII. Efecto de la Reforma Legislativa

Las reformas a las leyes, con excepción de las leyes penales, ¿han tenido consecuencias para la independencia de los jueces?

Las reformas que se introdujeron en la Ley Orgánica Judicial en el año 1993, creando el Consejo Superior del Poder judicial y el Consejo de la Judicatura, aunque tienen algunos elementos positivos, en el balance general no han vigorizado la independencia de los jueces frente a la cúpula judicial.

IX. Ética judicial y corrupción

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

¿Cree usted que las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos son convenientes? En ese caso, ¿qué medidas recomendaría para su país en una etapa

inicial? ¿Deberían dirigirse las investigaciones a los jueces de bajo nivel, o a los jueces de alto nivel?

En su país, ¿existe un código de conducta o ética judicial? En ese caso, ¿cómo se fomenta su aplicación? ¿Es eficaz el código? De no existir un código, ¿usted cree que la creación de un código sería una medida eficaz para promover la ética judicial (p.ej., reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés)?

No se ha desarrollado una estrategia específica frente a la corrupción judicial, aunque existe una oficina especializada (tribunal de la Inspección Judicial), que se encarga de la investigación de estos casos. El tribunal desarrolla una serie de investigaciones oficiosas y clandestinas en las que investiga los actos impropios de algunos jueces.

Sería conveniente que la investigación sobre los posibles actos impropios en que puedan incurrir los miembros de la cúpula judicial, la asuma un órgano independiente; no es conveniente que la Corte Plena sea la que investigue y juzgue a sus compañeros. Este aspecto ya fue analizado al examinar la función disciplinaria.

Represión y corrupción. Los problemas que plantea la corrupción siempre requieren una estrategia represiva, pero también se necesita el desarrollo de una estrategia preventiva. En muchas ocasiones la represión resulta insuficiente e inoportuna, por este motivo debe planificarse una estrategia preventiva.

Las investigaciones preventivas y represivas deben dirigirse contra los jueces, sin que importe su nivel. Son más graves las acciones impropias y abusivas de los jueces que pertenecen a la cúpula judicial.

Código de ética judicial. En el año 1999 se aprobó un código de ética judicial. El código define las conductas y actitudes reprochables de los jueces, pero no se prevé ninguna sanción frente a su incumplimiento, lo que le resta, indudablemente, eficacia. La Escuela Judicial está elaborando un plan de actividades de capacitación con el fin de difundir y concienciar a los jueces respecto al contenido y objetivos del código de ética.

La promulgación de un código de ética judicial es un requisito fundamental dentro de una estrategia global de promoción y fortalecimiento del "ethos" judicial.

La promulgación de un código de ética judicial define una serie de actos y conductas que conforme a la práctica judicial están lejos de los valores que deben imperar en el quehacer judicial. El código de ética tiene, por sí mismo, un significativo efecto pedagógico.

X. Asociación de Jueces

¿Existe una asociación de jueces en su país? ¿Es una de sus funciones fomentar la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Podría desempeñar un papel más protagónico? ¿De qué forma?

En el último quinquenio, la Asociación Costarricense de la Judicatura (Acojud), asumió un papel protagónico en la promoción y defensa de la independencia de los jueces. Como Asociación ha planteado acciones legales ante los órganos competentes, en defensa de la independencia judicial. Con la colaboración de otras organizaciones extranjeras e internacionales, ha organizado importantes actividades en las que se ha evaluado, críticamente, la independencia de los jueces. También ha brindado un

importante aporte en la investigación de este tema, tal como se hizo con la publicación de un libro blanco sobre la independencia judicial en Centroamérica y que se dio a conocer el pasado treinta de junio del año en curso.

La financiación de publicaciones e investigaciones en las que se analice la independencia de la judicatura, le permitiría asumir un mayor protagonismo. Es una de los pocos sectores disidentes frente a un sistema judicial que en el que predomina una visión conservadora sobre la independencia de la judicatura. De igual forma, con el apoyo de organizaciones nacionales y extranjeras, se podría identificar las disfunciones legales y culturales que limitan la independencia de los jueces.

XI. **Acatamiento de las Decisiones**

¿Es problemático el cumplimiento de las decisiones judiciales? En ese caso, ¿socava la independencia judicial? De ser así ¿puede sugerir alguna reforma que sea factible?

Generalmente las autoridades policiales y administrativas acatan los mandatos judiciales. No se aprecia una resistencia, pasiva o activa, contra las órdenes emanadas de la autoridad judicial.

XII. **Actividades Fuera del Sector de la Justicia**

¿Qué actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces?

1. Apoyo del periodismo de investigación y las organizaciones fiscalizadoras con el fin de vigilar, dar a conocer y disuadir a los elementos que interfieran con la independencia de los jueces, al igual que la conducta inapropiada de los jueces; ayudar a los grupos "fiscalizadores de los tribunales", como en Sudáfrica, para recordar a los jueces cuándo se vencen los plazos, en especial cuando un acusado está detenido, informando por ejemplo a una persona detenida de las acusaciones en su contra, o cuándo debe concluir la fase procesal.

En Costa Rica se brinda apoyo al periodismo de investigación, pero siempre que se trate de la difusión de actos impropios de jueces que no pertenecen a la cúpula judicial. La fiscalización de los actos y decisiones de sus integrantes, presenta una notable opacidad estructural. La estructura judicial propicia una posible interferencia de algunos miembros de la cúpula judicial frente a los jueces de rango inferior, especialmente las Comisiones que analizan los problemas que se suscitan en las diversas materias, convirtiendo sus dictámenes en una guía para todos los jueces, lo que constituye, sin duda alguna en una inconveniente interferencia que lesiona la independencia de los jueces, al sugerir los criterios que deben aplicarse en los casos sometidos a la consulta de la Comisión. La investigación de los actos impropios o abusivos de los miembros de la cúpula judicial, presenta gravísimas limitaciones. La Corte ha sido, hasta fecha muy reciente, poco receptiva a los controles de la Defensoría de los Habitantes.

No conozco de la intervención de alguna organización ciudadana que fiscalice la labor de los tribunales, sin embargo, sería importante promover esta participación. Es importante tomar en cuenta que la acuciosa labor de los defensores públicos en el proceso penal, así como la eficacia del hábeas corpus, reduce muchísimo la posibilidad de que una persona sufra una ilegítima e injustificada prisión preventiva. La limitación temporal al encarcelamiento preventivo, que en la mayor parte de los casos no puede

superar los dieciocho meses, ha sido un mecanismo exitoso que ha disminuido, notablemente, los graves perjuicios que provoca el encarcelamiento preventivo.

2. Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales (que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpables).

Respecto a la colaboración con los medios de información con el fin de que comprendan temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales, que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpable la actitud del Poder Judicial es contradictoria, porque cuando se trata de polémicas decisiones de los jueces de integran las Salas de la cúpula judicial, se defiende el papel del juez como garante de la vigencia de los derechos individuales. Empero, si se trata de las decisiones de jueces de inferior rango, en algunas ocasiones, las manifestaciones de algunos integrantes de la Corte Suprema, propician un injustificado reproche contra decisiones de los jueces en las que lo único que hicieron fue asegurar la efectiva vigencia de principios tan importantes como el de presunción de inocencia y el respeto a la libertad individual. Sobre esta materia no existe una política bien definida de la Corte con el fin de fortalecer la independencia de los jueces frente a la presión y el injustificado reproche de los medios de comunicación colectiva.

3. Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.

En cuanto al fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces, dentro del sistema judicial se han desarrollado importantes programas que pretenden asegurar el éxito de la reforma judicial, pero estos esfuerzos se han concentrado en los últimos diez años en dos materias: prioritariamente en el proceso penal y en segundo término, la jurisdicción constitucional. Empero, no se ha desarrollado ningún programa que pretenda alentar y vigorizar la independencia de los jueces y desalentar la conducta impropia de los jueces. Sólo se destacan los actos impropios en los que la Inspección Judicial impone sanciones a jueces de rango inferior. Se trata de materias a las que se les da importancia, pero que no se han convertido en objetivos prioritarios. No puede desconocerse, por otra parte, que Costa Rica no ha tenido una profunda reforma de la estructura orgánica del Poder Judicial y la introducción de la carrera judicial, que a pesar de algunos aspectos muy positivos, presenta gravísimas deficiencias. La independencia de los jueces y el control de la corrupción judicial son dos objetivos que merecen una atención prioritaria, siempre y cuando se abandone la tradicional verticalidad y concentración de poder que caracteriza el Poder Judicial costarricense.

4. Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la independencia judicial, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición.

No se ha promovido el papel de otros actores pertenecientes a la sociedad civil, para que promuevan la reforma e independencia judicial. Las reformas y cambios que se han producido en el sistema judicial, son procesos que se impulsan desde la cúpula de la institución. Ni los partidos políticos, ni los abogados u organizaciones de la sociedad civil han tenido un papel protagónico en la reforma del Poder Judicial. El conservadurismo que, respecto a algunos temas, caracteriza a los jefes del Poder Judicial, requiere la activa participación e intervención de otros actores. La democratización del Poder Judicial y la vigorización de la independencia de los jueces, son dos objetivos que difícilmente propondrá la cúpula judicial. Se requiere el estímulo a otros actores, tanto

políticos como de la sociedad civil, para que rompan un consenso que oculta un conservadurismo que pretende mantener una estructura judicial que tiene muy poca relación con las exigencias de una judicatura democrática. Otros actores deben contar con la legitimidad y los recursos suficientes para cuestionar la estructura judicial costarricense. En el caso de Costa Rica no es un asunto fácil, porque los miembros de la cúpula poseen el poder y el prestigio, aunque venido a menos en los últimos años, para impedir cualquier reforma estructural significativa del sistema judicial. No debe desconocerse que dentro del Poder Judicial se acumulan, entre otros, los siguientes actores y poderes: La jurisdicción constitucional, la policía judicial, el Ministerio Público, la Defensa Pública. Además, la cúpula judicial concentra la jurisdicción de Casación, el poder disciplinario, la administración, la elección de jueces de más alto rango, la elección de los magistrados suplentes de la cúpula y los miembros del Tribunal Supremo de Elecciones. Esta concentración de actores y poderes convierte al sistema Judicial en un órgano muy poderoso, cuya modificación depende, hasta ahora, de la propia voluntad de los jerarcas del Poder Judicial. Hasta la fecha, según se expuso, existe un consenso tácito, claro y profundo, entre los actores más importantes del sistema político y la Corte Suprema. Salvo tímidas tentativas, los partidos políticos no han propuesto, ni remotamente, una profunda transformación de la estructura orgánica del Poder Judicial costarricense.

5. Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado.

Respecto a un plan específico que informe a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado, se han hecho algunas actividades aisladas, pero sin responder a una planificación sistemática. En el caso de Costa Rica, dadas las peculiares condiciones expuestas supra, es importante desarrollar un programa, que sin la intervención y control del Poder Judicial, permita a los legisladores conocer, desde una perspectiva desvinculada de la visión del Poder Judicial, las disfunciones de la estructura judicial costarricense, incluyendo, por supuesto, las graves deficiencias estructurales que limitan la independencia de los jueces. Es importante que otros interlocutores, que no sean del Poder Judicial, consigan llamar la atención del parlamento, propiciando la disfunción de un tema que hasta la fecha lo ha monopolizado la cúpula judicial.

6. Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (p.ej. enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.

Respecto a los mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional, como por ejemplo, los enjuiciamientos internacionales a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general, no es un procedimiento aplicable a Costa Rica. La situación política que ha vivido el país en las últimas décadas, no requiere la aplicación de esta estrategia.

XIII. **Otros Métodos**

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas y cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

Como objetivo estratégico fundamental es conveniente identificar las distorsiones jurídicas y políticas que propician una estructura judicial vertical y que acusa una inconveniente e injustificada concentración de poder. Es necesario elaborar un diagnóstico que destaque los vicios de la estructura judicial y las debilidades de la carrera judicial. Salvo lo ocurrido en situaciones muy especiales,³⁰ la sociedad costarricense no ha evaluado las graves disfunciones político-estructurales que acusa el Poder Judicial. Este diagnóstico debe difundirse, apoyando el protagonismo de corrientes de opinión ajenas al Poder Judicial. En este aspecto, las Universidades, el Colegio de Abogados y otras organizaciones ajenas al aparato estatal, pueden asumir un papel protagónico. El diagnóstico debe traducirse en una propuesta de reforma constitucional del capítulo sobre el Poder Judicial, cuya estructura, como lo expuse supra, reproduce la constitución política de 1871. En un segundo nivel, se deben identificar las reformas que requiere la Ley Orgánica del Poder Judicial. Es muy importante apoyar a los actores que puedan asumir una función crítica y fiscalizadora del órgano judicial.

XIV. Donantes Externos

¿En qué medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los jueces?

La mayor parte de las donaciones recibidas por la Corte, se han concentrado en el mejoramiento de la administración judicial, elevar su eficiencia, la introducción de sistemas informáticos, capacitación en algunas materias como violencia doméstica, delincuencia juvenil, medio ambiente, etc. La independencia de los jueces no ha sido un tema prioritario, porque como se dijo, los miembros de la Corte Suprema de Justicia estiman que después de las reformas de 1993, la independencia de los jueces está satisfactoriamente asegurada. Como excepción, debo destacar los informes que elaboró CAJ-FIU- Ilanud en la década de los ochenta y en los que por primera vez se analizó, desde una perspectiva histórica y política, la independencia de los jueces costarricenses. A pesar de que dicho informe contenía afirmaciones que merecían una cuidadosa evaluación, no hubo ninguna reacción oficial de la cúpula judicial.³¹ Sólo algunos magistrados, en su carácter personal, le prestaron atención a las duras críticas que se hicieron a la estructura orgánica del sistema judicial.

Se incluye análisis sobre la independencia judicial. Se expuso en una mesa redonda sobre la Independencia judicial en Costa Rica.

La independencia del juez costarricense dentro de la estructura judicial. La independencia interna: una asignatura pendiente.

El Poder Judicial costarricense tiene, como se ha dicho en muchas ocasiones, una estructura vertical que en la práctica provoca una atmósfera autoritaria y de escasa participación. Se confunden funciones jurisdiccionales de la máxima jerarquía con labores administrativas. Ni remotamente existe un autogobierno de los jueces. No puede pedirse a los jueces que sean independientes, que no expresen simples criterios mayoritarios o de encuesta, que resuelvan en función de garantías individuales, si en realidad están sometidos a una estructura que no sólo es autoritaria, sino que crea y profundiza una cultura organizacional autoritaria. Los mensajes son contradictorios, porque por un lado se nos pide una independencia absoluta, pero al mismo tiempo estamos atrapados por una estructura de gobierno concentrada y vertical. Muchos son los aspectos que como funcionario judicial que conoce las entrañas y vicios estructurales del Poder Judicial se pueden decir. Pertenzco a la generación que ahora gobierna el Poder Judicial, la amistad tejida a lo largo de los años convierte estas observaciones en un ejercicio

difícil, porque siempre existe el peligro de que mis palabras se tomen como un ataque personal. Pero este temor, que provoca dolorosas experiencias personales, no me impiden hablar con franqueza, procurando no convertir estas apreciaciones en un ataque personal. El Poder Judicial tiene muchos elementos positivos. La financiación asegurada constitucionalmente, el peso de la Sala Constitucional, con algunos excesos, quizás, pero su aporte al fortalecimiento del Estado de Derecho, es muy positivo. La oportunidad que hemos tenido muchos jueces de estudiar en el exterior gracias a la visión de muchos magistrados como don Ulises Odio, etc. Pero también existen rasgos que no pueden ocultarse y que deben evaluarse. Comienzo por algunos casos en los que me parece que nuestros compañeros han sido maltratados innecesariamente. Han sido sometidos a experiencias que son humillantes. No creo que nos hayamos reunido para ignorar estos hechos, que en el mejor de los casos requiere una cuidadosa evaluación.

Algunos ejemplos: La vulnerabilidad de la independencia interna de los jueces.

a. Caso de Alajuela. Los jueces del Tribunal de Alajuela, víctimas de un sistema en el que cada cuatro años se confirmaba el nombramiento de los jueces. Un sistema que ignoraba los requisitos básicos que aseguren la estabilidad e independencia del juez. Es un caso que quizás se ha olvidado, pero su antigüedad no le hace perder vigencia. A los compañeros Vinicio Zamora, Georgina Sánchez y Ligia González., no se les confirmó su nombramiento. Por qué, no se sabe con exactitud, todos sospechamos que por su discrepancia con la Sala Constitucional. La exclusión de dichos funcionarios es un triste monumento al irrespeto de la autonomía de pensamiento, por cierto, un derecho fundamental muy importante en estos días.

b. El segundo caso, el del Lic. Leovigildo Rodríguez., quien ante diversas presiones tuvo que abandonar el Poder Judicial, manifestando, públicamente, que había recibido algunas presiones en algunos casos importantes. Estas declaraciones generaron una reacción pública de la Corte Plena, conminando al Lic. Rodríguez, para que identificara al juez que lo presionó. Por supuesto, que el Lic. Rodríguez guardó silencio. No se sentía seguro de plantear una denuncia de este tipo, al igual que difícilmente lo haría un juez en el actual sistema. La concentración de poder administrativo y jurisdiccional que caracteriza nuestro Poder Judicial, impide que los jueces puedan discrepar y con libertad plantear sus objeciones y reclamos.

c. El caso de las Licenciadas Judy Madrigal Mena y Mayita Ramón Barquero. Respecto a la primera, protestó en nota enviada al Consejo Superior del Poder Judicial, exponiendo su malestar porque la Comisión de Asuntos Laborales ordenó que se le sometiera a una evaluación siquiátrica. La propia interesada señala en una nota dirigida al Consejo que ni siquiera se le habían expresado los motivos por los que era sometida a tal evaluación. Por supuesto, que se informó que la Licda. Madrigal Mena no presenta ninguna limitación desde el punto de vista físico ni mental para el desempeño de funciones habituales.

De igual forma se adoptaron una serie de acuerdos en los que se pretendía someter a la Licda. Mayita Ramón Barquero a una valoración psicológica y siquiátrica.

En los dos casos mencionados, la polémica se ha planteado por la asignación de cuotas de trabajo que deben cumplir los jueces laborales. Las objeciones y reclamos de las dos juezas provocaron, sin duda alguna, un cuestionamiento sobre su capacidad psicológica. No sé si la oposición, al igual que en los mejores tiempos del stalinismo, se traduce en un cuestionamiento psicológico. Es decir, que objetar, discutir, oponerse, es síntoma de anormalidad.

d. El caso de Alberto Porras. Sin ningún fundamento, el Consejo decidió, unilateralmente, reducirle el plazo de su nombramiento interino. También fue sometido a una evaluación siquiátrica. El resultado de tal evaluación, se "filtró" a la prensa. El Consejo Superior, el catorce de setiembre de 1999 había ordenado una valoración siquiátrica del Dr. Porras González. El dictamen de don Alberto, según se informó en los medios de comunicación, estableció que tiene:

"una personalidad obsesiva, con principios muy rígidos, lo cual lo lleva a cuestionarse y oponerse a situaciones que no considera apropiadas, y que lo hace disfuncional en la estructura del sistema laboral en que se desenvuelve. Su personalidad no es modificable, como tampoco lo es el medio laboral, por tanto se considera no apto, para desempeñar sus funciones habituales en el Poder Judicial." Esta evaluación, como ya mencioné, se "filtró" a la prensa y provocó graves perjuicios al juez y al desarrollo de un juicio en el que participaba como juzgador.

Me pregunto, aplicando principios básicos de equidad e igualdad, algún Magistrado de la Suprema admitiría que se le ordene someterse a una evaluación psiquiátrica ? Por supuesto que no.

En todos los casos citados, los derechos humanos de dichos jueces, no tienen una instancia confiable a la que podrían recurrir. Pocos se animan interponer un recurso de amparo. Saben muy bien que pueden ser estigmatizados. No voy a entrar en elucubraciones, los que estamos aquí nos tiembla el pulso para interponer un recurso de amparo. La tutela que podría darnos la instancia constitucional, no es muy confiable, en primer término, porque la Sala Constitucional es parte de la estructura administrativa del sistema judicial, lo que es funcionalmente inconveniente. Se convierte en parte interesada de los actos administrativos que se le cuestionan. Por otra parte, según me comentan algunos jueces, aunque se designe a una Sala suplente, siempre perciben un debilitamiento de esta instancia, porque es la propia Corte la que designa a los integrantes de la Sala suplente. No creo que pueda existir una manipulación en tal designación, pero no deja de ser institucionalmente inconveniente que la instancia judicial encargada de tutelar la vigencia de la constitución, adopte decisiones administrativas y que sea la encargada de designar, directa o indirectamente, a la Sala suplente. En este caso, el elemento psicológico que caracteriza la garantía del juez natural para el administrado, se debilita significativamente. Me pregunto, en estos casos y otros potenciales, se tutelan satisfactoriamente los derechos humanos del juez ? su libertad de pensamiento ? Pareciera que no.

Respecto a estas garantías, subsiste el interrogante sobre las evaluaciones psicológicas de los candidatos a la judicatura. No parece consecuente que a los miembros de la Suprema no se les someta en su ingreso a una evaluación psicológica, pero sí se ordene respecto a los otros miembros de la judicatura. Sobre esta prueba psicológica se abren muchos interrogantes que deben ser evaluados cuidadosamente.

Independencia Interna - Carrera Judicial

Recientemente el juez Ewald Acuña renunció a su cargo y entre los hechos que mencionó, señaló que había recibido llamadas de sus superiores para que le diera trámite rápido a algunas causas ? Será esta práctica conveniente ? Qué pasa con las otras causas por las que no intercede el superior ? Qué cultura organizacional reflejan estas llamadas ? Sin duda alguna una cultura autoritaria y vertical. Es parte de una arraigada tradición.

Respecto a la carrera judicial, hay muchas limitaciones e incongruencias.

El Consejo de la Judicatura costarricense no tiene real autonomía. Al igual que ocurre con todos los órganos del Poder Judicial, la Corte Plena, cuando lo estima conveniente, sustituye al Consejo y resuelve materias que supuestamente son competencia del primero. El tema de los interinos, es demencial. Casi el sesenta y cinco por ciento de los jueces costarricenses está ocupando el cargo interinamente. Triste panorama. Esta cantidad de jueces interinos se fueron acumulando por el incumplimiento de la ley. Se ha incumplido el artículo catorce de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tanto para los propietarios como para los suplentes. Respecto a la designación de interinos que deban ocupar el cargo por un período superior a los tres meses, en la mayor parte de los casos no se ha seguido el procedimiento que señala la norma recién citada. Y quien se atreve a decirle a la Corte que en estos casos incurre en un acto

ilegal ? Nadie, porque el sistema es esencialmente vertical, autoritario y opaco. Nadie se atreve a señalar estas graves infracciones, excepto algún magistrado, que en posición minoritaria lo señale en sesiones de Corte Plena. Pareciera que se acumularon los interinazgos para asfixiar la carrera judicial. La acumulación de interinos, la debilidad de la carrera, su escasa trascendencia y su debilidad, han impedido la vigencia efectiva del concurso de antecedentes y de un auténtico escalafón judicial. Tampoco en estos casos la mayor parte de los perjudicados se atreven a interponer un recurso de amparo, porque saben que tal recurso significaría su exclusión frente a un concurso que sólo sirve para designar a tres finalistas, en el mejor de los casos y dentro de tales finalistas, la Corte escoge, discrecionalmente a cualquiera de los tres. En estas condiciones, de los posibles candidatos, quién se atrevería a interponer un recurso de amparo ? Teme que tal antecedente pueda perjudicarlo en un sistema de nombramiento esencialmente discrecional y sin control. Pero además, la propia Corte adopta decisiones que contradicen frontalmente lo que establecen el artículo setenta y siete del estatuto del servicio judicial, pues en sesión 50-99, resolvió, en primer lugar, que para las vacantes se deben enviar "sextetas", es decir, ya no son tres candidatos, sino que la discrecionalidad incontrolada, se amplía a seis. En segundo lugar, tampoco se trata de sextetas, sino de sextetas ampliadas, porque debe incluirse, además, al funcionario que haya estado interinamente en el puesto durante dos años y que obtenga una nota de siete. Puede la Corte modificar de esta forma la ley ? Porqué está tan segura que nadie se atreverá a interponer un recurso de amparo ? Se justifica que quienes resguardan la vigencia de la legalidad y constitucionalidad, adopten un acuerdo que contraviene la ley. Realizar un concurso de antecedentes para que se pueda escoger entre seis candidatos o entre tres, es realmente una burla a un sistema de méritos. Curiosamente, en materia de contratación administrativa ha existido un vigoroso desarrollo doctrinal y jurisprudencial que ha establecido que la Administración debe escoger la mejor oferta. En función de la libertad de empresa y el principio de igualdad, a nadie se le ocurre proponer que la Administración pueda escoger, sin ningún control, entre las tres mejores ofertas. A nadie se le ocurriría legitimar esta tesis. Quizás es porque la empresa privada crea mucha, pero mucha libertad. Pero resulta, que cuando se trata del nombramiento de los jueces, cuando se trata de la designación de seres humanos, entonces se le rinde un injustificado homenaje a la incontrolada arbitrariedad, creando un sistema en el que impera la opacidad y una incomprensible discrecionalidad.

La debilidad del Consejo y la vigencia de una estructura vertical autoritaria, se refleja, por ejemplo, en otro hecho: Para la designación de doscientos jueces, se creó una Comisión de Magistrados sin que interviniera el Consejo en dicho procedimiento. Se supone, lógicamente, que al Consejo le corresponde exclusivamente tal competencia. Pero realmente es sólo una competencia delegada, aunque la ley no lo establezca expresamente. Y me pregunto: existe un mecanismo que impida estas desviaciones ? Realmente no existe.

La independencia interna del juez se fortalece con la carrera judicial. No es el derecho humano del juez el que se lesiona, sino que es un vicio estructural que debilita la independencia judicial y en estas condiciones se provoca una inconveniente devaluación de las garantías de toda la población.

Los límites de la crítica a las decisiones judiciales. La inconveniente intervención de la cúpula.

La Intervención de la cúpula en las decisiones de otros tribunales, no es conveniente. La crítica, la evaluación pública del trabajo de los jueces, es conveniente, por esta razón dentro del órgano encargado de la Administración del Poder Judicial deben participar otros sectores de la sociedad civil, sin embargo, la actividad de la cúpula judicial debe ajustarse al sano principio que establece la constitución italiana cuando señala que LOS MAGISTRADOS SE DISTINGUEN ENTRE SÍ SÓLO POR LA DIVERSIDAD DE SUS FUNCIONES. La integración de Comisiones como la de Penales, Laboral, Contencioso Administrativo se convierte en un mecanismo sutil de intervención sobre el juez. Estas Comisiones, dada la jerarquía y poder los miembros de la cúpula que la integran, sin proponérsele en algunos casos y en otros con plena conciencia, se convierten en

una instancia informal de control sobre los jueces, lo que resulta a todas luces inconveniente. Esta atmósfera paternal y quizás patriarcal que tiende a predominar frente la cúpula judicial, debe superarse. Cuando estas comisiones convocan a los jueces, qué significan estos encuentros ? El paso a la imposición de criterios es muy sutil y casi inevitable. El control disciplinario es el único viable y jurídicamente aceptable. Pero Corte Plena no puede dedicarse a examinar las decisiones de los jueces emitiendo juicios de valor sobre sus contenido. Claro que lo pueden hacer y es sano que lo hagan, los profesores universitarios, los medios académicos y forenses. Pero no es aceptable que lo haga un cuerpo colegiado como Corte Plena, cuyos integrantes resuelven, en última instancia lo que resuelven los otros miembros de la judicatura. Resulta incomprensible que quienes conocen en última instancia de los procesos, le digan a los jueces de primera instancia, los criterios de que deben aplicar. El juez de la última instancia sólo puede dar indicaciones mediante sus fallos. Exceder tal potestad, se convierte en una práctica que desnaturaliza la independencia judicial. Respecto a la eficiencia en el servicio, tal evaluación debe corresponderle a los entes disciplinarios y administrativos que no ejerzan funciones jurisdiccionales.

La Sala Constitucional o cualquiera de las otras Salas, ven con preocupación que el Parlamento se dedique a censurar a los magistrados por sus decisiones, bueno, esta preocupación es la misma frente a las observaciones públicas que hacen los miembros de la cúpula judicial respecto a decisiones de los jueces de otras instancias. Y en este caso, nuevamente no se lesionan los derechos individuales de los jueces, sino que se debilita sensiblemente la independencia judicial.

Independencia interna-Régimen disciplinario.

El control disciplinario. Sus debilidades.

El régimen disciplinario, elemento fundamental en el fortalecimiento de la independencia interna del juzgador, también muestra serias debilidades. Por ejemplo, el año, pasado, durante varios meses funcionó una Comisión de enlace con la Inspección Judicial. Y esto que significa ? Recientemente la Corte consideró que ya no era necesaria, pero en cualquier momento, puede resurgir el mismo control, porque no parece que exista un límite infranqueable en este aspecto.³²

La posición de la Inspección Judicial dentro de la estructura institucional, no le da seguridad plena a los jueces de que en caso de ser juzgados, es una instancia totalmente independiente. De todas maneras, la ley contiene graves limitaciones en las que se aprecia el incumplimiento del principio de legalidad respecto a las sanciones disciplinarias, tal como ocurre con el artículo 194 de la L.O.P.J. que permite crear faltas por analogía, de tal forma que en un caso podría fundarse una destitución en una falta cuyo sustento jurídico se construye por analogía. Igual ocurre con el artículo 199 de la L.O.P.J., porque señala que ante graves retardos o errores judiciales, tal situación puede convertirse en causal de destitución que conoce y resuelve la Corte Plena. La vigencia del principio de legalidad en estos casos, es muy dudosa.

Los inspectores son designados por la Corte, que es también la que impone las sanciones más graves. El nombramiento de los funcionarios citados, tiene un límite temporal. Estas sujeciones denotan verticalidad y una inconveniente concentración de poder que al final debilitará, sin duda alguna, la independencia interna de los jueces.

Queda mucho por hacer. Todavía en nuestra cultura no se comprende muy bien qué significa la independencia judicial. No basta que los magistrados de la cúpula judicial sean independientes frente a los otros poderes o que el Poder Judicial reciba suficientes recursos económicos. Profundo arraigo tiene la concepción vertical de la autoridad. Se piensa que es la Corte la que debe corregir y reprender a los jueces. Sin embargo, estas potestades sólo son aceptables dentro de un proceso disciplinario, con las garantías debidas.

La renuncia al poder, la autolimitación, es el verdadero homenaje a un auténtico credo democrático. Los problemas que ha tenido el Poder Judicial no es un vicio de las personas, ni de don Edgar Cervantes, ni de quienes ejercen la magistratura. Es la estructura organizacional, con su concentración de poder, su verticalidad, la confusión de funciones administrativas, jurisdiccionales y disciplinarias, así como la falta de instancias de control disciplinario sobre la cúpula judicial. Ahora dicen que hay más democracia en el Poder Judicial. Claro, la democracia para los miembros de la Corte Plena, pero el autogobierno de los jueces, la fortaleza de la carrera judicial, la independencia interna de los jueces, son asignaturas pendientes en nuestro sistema.

¹Abogado costarricense y doctor en derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor del plan de estudios de post-grado en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica. Coordinador del Tribunal de Casación Penal.

²Según lo establece el artículo 157 de la constitución política costarricense, la Corte Suprema de Justicia la integran todos los magistrados de las diversas Salas, conforme indique la ley. El artículo 156 de la constitución señala que la Corte Suprema de Justicia es el jerarca indiscutido del Poder Judicial.

³La Corte Suprema (que son veintidós magistrados, que integran las diversas Salas de Casación y la Sala Constitucional) controla el nombramiento, remoción y disciplina del Consejo Superior del Poder Judicial, del Ministerio Público, la defensa pública, la policía judicial y del tribunal de la Inspección Judicial. En muchos de estos casos la Corte ha delegado estas atribuciones, especialmente algunas funciones de nombramiento, disciplina e inspección, sin embargo, tales potestades las puede ejercer directamente, porque todos los órganos especializados del Poder Judicial ejercen una competencia delegada por la Corte Plena.

⁴Ver "Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica"- Apartado del informe de Francisco Dall'Anese Ruiz- p.22.

⁵En un sistema fuertemente jerarquizado y con los poderes concentrados en la cúpula, que posee un sistema de juzgamiento de sus miembros privilegiado y permisivo, es muy difícil que los jueces de inferior rango denuncien las presiones que reciben de miembros de la Corte Suprema; esta situación la destacó el magistrado Fernández Silva, cuando señaló que ha recibido cuatro denuncias "...de jueces sobre las presiones que han recibido de algunos magistrados, pero no han querido dar nombres para comenzar las acciones jurídicas correspondientes...". Ver información del periódico la Prensa Libre del doce de abril del 2000, titulada: "Jueces anónimos son unos cobardes"- p. 3.

⁶Los principales actores dentro del sistema político temen que las críticas al Poder Judicial debiliten la legitimidad que hasta hace pocos años ha mantenido inalterable el Estado costarricense. Los abogados temen que sus críticas a la jurisdicción perjudiquen el destino de sus casos ante los tribunales. La posición crítica frente al Poder Judicial, tampoco ha sido una característica del Poder Judicial, aunque en algunas ocasiones se ha convertido en un importante agente de cambio. Tampoco se ha cuestionado en Costa Rica el hecho de que los jueces pertenezcan al Colegio de Abogados y que integren su Junta Directiva. Esta integración entre jueces y abogados, puede limitar la independencia de los jueces y también condiciona la actitud de la organización profesional frente a la Administración de Justicia.

⁷ Maier, Julio. " La aplicación del nuevo código procesal penal de Costa Rica"- Informe de 1998 - p. 8.

⁸Una Comisión Legislativa que investigó el narcotráfico, solicitó, en 1988, la renuncia de tres magistrados. Los actos reprochables que investigó esta Comisión Legislativa, no tenían relación con el narcotráfico, sino que se referían a hechos en los que se evidenciaba un abuso de poder o tráfico de influencias.

⁹El apartado once del artículo 58 de la L.O.P.J. permite a la Corte Plena: "...Avocar el conocimiento y la decisión de los asuntos de competencia del Consejo Superior del Poder Judicial, cuando así se disponga en sesión convocada a solicitud de cinco de sus miembros o de su Presidente, por simple mayoría de la Corte. Desde que se presenta la solicitud de avocamiento, se suspende la decisión del asunto por parte del Consejo Superior del Poder Judicial, mientras la Corte no se pronuncie, sin perjuicio de las medidas cautelares que disponga la Corte. La corte dispondrá de un mes para resolver el asunto que dispuso avocar ante ella.....". Esta disposición demuestra, claramente, que el Consejo ejerce una competencia delegada y que el órgano que es la cúpula judicial la que controla todas las decisiones.

¹⁰Gutiérrez, Carlos José. "El funcionamiento del sistema jurídico"- Costa Rica. Ed. Juricentro. 1979- p. 188-189.

¹¹El artículo 66 del Estatuto de Servicio Judicial establece que la Carrera Judicial pretende asegurar la idoneidad y el perfeccionamiento en la Administración de Justicia. La misma norma señala que el ingreso, los traslados y los ascensos de los funcionarios que administran justicia se hacen mediante concurso de antecedentes y de oposición.

¹²Se ha informado recientemente, que más del cincuenta por ciento de los jueces en ejercicio, ocupan el cargo interinamente. Ver "Libro blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia Centroamericana"- Costa Rica. 2000- p.30.

¹³El artículo setenta y siete del Estatuto del servicio judicial establece que "...Cuando se produzca una vacante, la Secretaría de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo Superior del Poder Judicial, en su caso, lo comunicarán de inmediato al Consejo de la Judicatura, para que envíe, dentro de los cinco días siguientes, una terna de los elegibles que hubieran obtenido las mejores calificaciones...".

¹⁴Esta decisión de dudoso fundamento legal, la adoptó la Corte Plena en sesión número 50-99.

¹⁵El numeral once del artículo 313 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que : "El Consejo podrá de forma motivada rechazar a un candidato previa audiencia, pese a la propuesta favorable del Tribunal calificador, siempre que, con posterioridad a la misma, se haya tenido conocimiento de alguna circunstancia que suponga un demérito incompatible..". No se excluye al candidato mediante la aplicación de un criterio inconfesable e incontrolado, como ocurre en Costa Rica. La exclusión del que obtiene el primer lugar en el concurso, debe ser por un motivo fundado.

¹⁶Según lo expone Tirza Rivera-Cira, el juez costarricense parece gozar de un alto prestigio social. Ver de la autora: "Informe sobre Costa Rica"- publicado en obra titulada: "Situación y Políticas Judiciales en América Latina"- Escuela de Derecho Diego Portales. Chile. 1993. P. 259.

¹⁷La Asamblea Legislativa designa a todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia. El nombramiento es por un periodo de ocho años, sin embargo, en la práctica la designación es vitalicia, ya que para rechazar la reelección del magistrado, se requiere una votación calificada de dos tercios de votos negativos, porcentaje que no se ha logrado en ningún caso. En una encuesta realizada en 1986, un alto porcentaje de las personas encuestadas manifestaron su insatisfacción por la politización del proceso de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema. Rico y otros. "La Justicia Penal en Costa Rica"- Educa. 1988- Costa Rica- p. 124.

¹⁸..Un caso ocurrido en este país a finales de 1988 ilustra las dificultades e imperfecciones del modelo. Después de que tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia fueran acusados de conducta indebida por una comisión legislativa y que la Corte Plena solicitara su renuncia en una larga sesión extraordinaria, dos de los magistrados involucrados presentaron la renuncia al cargo (acogiéndose a la jubilación), pero el tercero rehusó hacerlo. Este incidente, así como la incapacidad manifestada por la Corte Suprema de tomar una acción decisiva y rápida, causó vivas críticas en la opinión pública...". Rico, José María. "La Justicia Penal y transición democrática en América Latina". Ed. Siglo XXI- México. 1997- p.140.

¹⁹Ver el "Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica" ob- cit. p. 31. Según lo reconoce el Magistrado Castro Monge, durante el tiempo en que funcionó una Comisión de enlace entre la Corte y la Inspección Judicial, se reunieron periódicamente con los Inspectores, con el fin de conversar sobre el manejo del régimen disciplinario. Según lo expone el Magistrado Castro Monge: "...cuando se conformó esta Comisión de enlace, se habló en esa época de que la Corte no tenía un medio de comunicación que fuera eficiente con el Tribunal de la Inspección Judicial, porque a veces no se sabía qué era lo que estaba pasando ahí y a su vez que los Inspectores Judiciales decían que a ellos les hacía falta contar con la posibilidad de poder acceder a esta Corte por intermedio de la comunicación con alguno o varios de los Magistrados, de manera que pudiera conocer sus inquietudes y a la vez ellos nutrirse de los lineamientos o directrices que esta Corte quisiera girar, en relación con la administración del régimen disciplinario en la institución. Eso fue lo que motivó que se creara la comisión con los magistrados citados(Magistrados Zeledón, Van der Laet y Castro) y desde ahí han venido conversando con los Inspectores; a veces tratando de hacerles cambiar de alguna manera de ver las cosas en la administración del régimen disciplinario, haciéndoles ver qué es lo que la Corte piensa en relación con determinado tema y preocupándose- en alguna medida- por todas las circunstancias que hay en torno a esta clase de asuntos..." . Las apreciaciones del Magistrado Castro, demuestran, claramente, que la Inspección Judicial no es un tribunal independiente, sino que es una instancia administrativa integrada por funcionarios de confianza que deben seguir la política disciplinaria que dicta la Corte Suprema. Realmente no juzgan, sino que aplican una determinada política de control. (Ver artículo XIII- de la Sesión extraordinaria de la Corte número 5-2.000- treinta y uno de enero del dos mil)

²⁰En sesión extraordinaria de la Corte (5-2000), en su artículo XIII se resolvió disolver la Comisión de enlace entre la Corte y el Tribunal de la Inspección Judicial. Según lo expuso el Magistrado Castro Monge, esta Comisión funcionó durante año y medio o dos años, aproximadamente.

²¹Este juez corresponde al Juez coordinador del Tribunal de Casación Penal. Es el grado inmediato inferior al de Magistrado.

²²El juez del Tribunal de Casación Penal tiene un salario de dos mil cuatrocientos dólares, aproximadamente; el magistrado de la Corte Suprema, recibe un salario cercano a los cuatro mil doscientos cuarenta y cinco dólares

²³Los miembros de la Corte Suprema de Justicia tienen derecho al uso discrecional de un auto, incluyendo el consumo ilimitado de gasolina.

²⁴El Juez uno, que es el del nivel más bajo en el escalafón, recibe un sueldo que asciende a los mil setecientos treinta y dos dólares; el salario mensual del juez Cinco, juez de Casación, es de dos mil cuatrocientos dólares.

²⁵Los cálculos son aproximados, porque algunos rubros pueden modificar la suma global, pero las diferencias no son determinantes.

²⁶La dotación mensual de la pensión corresponde al promedio de los últimos veinticuatro mejores salarios mensuales ordinarios. (art. 224 de la L.O. P.J.)

²⁷Artículo 177 de la Constitución Política.

²⁸Según se informe en el libro blanco, Costa Rica ha hecho un importante esfuerzo en la construcción de estructuras para el sistema judicial en todo el país, aunque destaca que es necesario mejorar estos inmuebles y proveerlos de ciertas comodidades necesarias para el trabajo en condiciones óptimas, especialmente en las regiones periféricas. También se menciona que no se hizo una distribución racional de la planta física de algunos tribunales, lo que impide absorber el incremento de la demanda de servicios. La concentración de oficinas en un solo lugar, obliga a los usuarios a recorrer largas distancias. Ver Libro Blanco. Ob. cit. p. 445.

²⁹La creación de megadespachos pretendió, en parte, modificar la vetusta estructura administrativa e impulsar, al mismo tiempo, una incipiente descentralización. Sin embargo, la ejecución del proyecto ha enfrentado numerosos tropiezos. Algunos sectores de la judicatura y del foro, han señalado que esta reforma administrativa ha provocado deshumanización, disminución del número de fallos y ausencia de responsables. Ver información del diario La Nación titulada: "Exponen males de megadespachos"- dos de marzo de 1999- p. 11-A-

³⁰Como ocurrió en los informes de la Comisión Legislativa que investigó el narcotráfico en 1988-1989.

³¹Como bien lo señala Tirza Rivera, la investigación de Caj-Fiu sobre el funcionamiento de la justicia costarricense (1986), no fue objeto de una discusión abierta que permitiera plantear las soluciones a las deficiencias que se destacan en el informe final. Ver de la autora: Informe sobre Costa Rica, publicado en la obra titulada: "Situación y Políticas Judiciales en América Latina". Ob. cit. p. 264.

³²En el artículo XIII de la sesión de Corte Plena del treinta uno de enero del dos mil, se resolvió disolver la Comisión de enlace entre la Corte y el Tribunal de la Inspección Judicial. Conforme lo declaró el Magistrado Castro Monge, dicha Comisión funcionó durante dieciocho meses o los dos años.

Informe sobre independencia judicial en El Salvador

Julio 2000

Francisco Díaz Rodríguez

Carlos Urquilla

I. Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial

1. En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?

Los obstáculos a la independencia judicial son variados, y aunque la situación ha mejorado sensible y sustancialmente desde la firma de los Acuerdos de Paz, lo cierto es que persisten algunos obstáculos.

Se pueden ordenar de la siguiente manera (el orden no necesariamente refleja prioridad):

a. Ausencia de una auténtica carrera judicial, por subsistencia de un sistema de gobierno judicial compartido entre el Consejo Nacional de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia (aplicable especialmente a los jueces que no integran la Corte Suprema de Justicia)

El modelo constitucional y legal del gobierno judicial está diseñado de tal manera que ésta atribución está compartida entre el Consejo Nacional de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia, actuando el Consejo como un ente propositivo de ternas para el ingreso de la judicatura, y siendo la Corte Suprema de Justicia la que decide definitivamente el ingreso, sanciones, ascensos y salida de la carrera judicial. La experiencia europea, especialmente, ha demostrado que la independencia judicial está fuertemente ligada al funcionamiento efectivo de la carrera judicial, esto significa que si la carrera judicial no está garantizada adecuadamente y su funcionamiento no es eficaz, en atención a los principios de mérito y capacidad, difícilmente la judicatura gozará de independencia, pues la estabilidad del funcionario judicial estará condicionada a la complacencia resolutive, y no a sus méritos y capacidades como juzgador.

Ese modelo jurídico de gobierno judicial impide que la carrera judicial y el gobierno judicial sean efectivos, y debilita la independencia judicial. Se trata de un factor presente y actual que limita la independencia interna en el Órgano Judicial.

b. Deficiencias funcionales del sistema político (aplicable especialmente a los jueces que integran la Corte Suprema de Justicia)

El proceso democrático en El Salvador está lejos de alcanzar una etapa de consolidación institucional que le permita funcionar adecuadamente. Este proceso apenas dio inicio con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, y cerca de 8 años

después existen todavía dificultades para su instauración definitiva. Como todo proceso político y social es lento y complejo.

Esto permite que todavía no se pueda afirmar, con absoluta fortaleza, que el sistema político ve en la independencia judicial un valor y presupuesto imprescindible para su desarrollo. En una sociedad democrática, la independencia judicial y el respeto de ésta —expresado en el acatamiento de sus fallos, principalmente— son indisolubles al adecuado funcionamiento de los órganos políticos. Se trata de la realización del paradigma del Estado de Derecho, donde el ejercicio político del poder se limita racionalmente en los márgenes jurídicos.

Este punto tiene una doble cara. Por una parte el sistema político, más bien el funcionamiento de la dimensión política del sistema, deben ser conciente y respetuoso de la independencia judicial, pero por otra parte, el Órgano o Poder Judicial debe sentirse y saberse independiente, para pronunciar sentencias y fallos apegados sólo a Derecho y Justicia, sin consideración de conveniencia o juicios de oportunidad propios de las decisiones políticas.

Actualmente, la mayoría de jueces integrantes de la Corte Suprema de Justicia no sienten plena independencia frente al poder político, pronunciando sentencias, en varios casos, que restringen la eficacia del Derecho ante posibles "trastornos" que puedan generar los efectos del fallo, si se acataran con plenitud.

Sin duda que esto último tiene una contrapartida, y es que los órganos de poder político sienten que realizan influencia frente a la toma de decisiones judiciales, lo cual les hace confiar, en muchos casos, que la Corte Suprema de Justicia "no se atreverá" a adoptar resoluciones en cierto sentido que les puede ser adverso.

Esta falla del sistema político tiene expresiones o manifestaciones simpáticas, como que unos días antes y unos días después de la renovación parcial de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (donde existen posibilidades de reelección de cargos, etc.) se resuelven algunos casos polémicos o controversiales por su contenido que tienen elevada trascendencia política. Esto pareciera ser significativo de una suerte de "cortejo político" que opera entre el máximo tribunal de justicia (o algunos de sus miembros, para más precisión) y los órganos políticos que están involucrados o influyen, directa o indirectamente, en ese proceso electivo.

c. Coexistencia de labores jurisdiccionales y no-jurisdiccionales (administrativas y de gerenciamiento de la oficina judicial) en la autoridad del juzgador (aplicable a todos los grados e instancias del Órgano Judicial)

Es un hecho válido que la función jurisdiccional es tan especializada actualmente que el juzgador debe dedicarse, completamente, al desarrollo total de sus atribuciones en ese orden. Los distractores, o la presencia de elementos ajenos a la función judicial, lejos de colaborar a una independiente, pronta y cumplida administración de justicia, facilitan la pérdida de independencia funcional del juzgador.

Por su carácter indicativo y descriptivo de tal realidad se hace necesario reproducir una conclusión puntual obtenida recientemente en el Foro sobre Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica, el cual dio por resultado un Libro Blanco sobre ese tema. Así, analizando los problemas del despacho judicial, el Foro no vaciló en señalar que "...el ejercicio de la potestad jurisdiccional debe circunscribirse exclusivamente a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, debe excluirse de las funciones de los jueces todas aquellas que tienen carácter administrativo ... supone un

auténtico dispendio que él mismo (el juez) tenga que ocuparse del control de temas absolutamente impropios, como la supervisión del personal o los recursos materiales..." (*Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica*, auspiciado por la **Unión Europea** y la **Generalitat de Catalunya**, 1999, pág. 499).

Esto pone en evidencia que un obstáculo real a la independencia funcional de la judicatura consiste en la atribución, al juez, de labores propias de gerenciamiento y administración de oficina, lo cual consume tiempo, recursos y capacidad, en cantidades nada despreciables, y en perjuicio del correcto funcionamiento de la administración de justicia.

Si se considera que la judicatura y su independencia es esencial para el Estado de Derecho, y si partimos del reconocimiento que los máximos tribunales de justicia, por su esencial atribución de ser "la última palabra judicial" están más obligados que todos a ser absolutamente independientes, no puede menos que lamentarse que el modelo constitucional de la organización y atribuciones del Órgano Judicial salvadoreño haga de la Corte Suprema de Justicia, la gran gerencia del Órgano Judicial, lo cual carga indebidamente a sus Magistrados de atribuciones impropias que les impiden el desarrollo de las labores jurisdiccionales. Algunos estudios han demostrado que más de las 2/3 de las atribuciones confiadas a la Corte Suprema de Justicia no corresponden a labores jurisdiccionales, sino administrativas del Órgano Judicial. No cabe duda que un traslado de tales funciones no judiciales al Consejo Nacional de la Judicatura, por un lado, y una reconcepción de la oficina judicial, por el otro, son acciones urgentes que deben emprenderse para fortalecer la independencia judicial.

2. En su país, ¿cuáles o quiénes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?

Tomando como punto de partida que los obstáculos a la independencia judicial orbitan tanto en lo relativo a la independencia interna, externa y funcional, y que, además, tales obstáculos están relacionados con el funcionamiento del gobierno judicial (compartido entre el Consejo Nacional de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia), el funcionamiento del sistema político y la concentración de funciones no jurisdiccionales en todas las instancias judiciales, no es difícil concluir que los principales oponentes a las reformas sobre independencia judicial se encuentran, mayoritariamente, dentro del mismo Órgano Judicial.

El control del gobierno judicial y el manejo administrativo y presupuestario del Órgano Judicial son reales ámbitos de poder. Estos ámbitos han llegado a convertirse en fuentes reales de control sobre el funcionamiento del Órgano Judicial, que descansan, esencialmente, en la Corte Suprema de Justicia. Esto ha permitido que las diferentes conformaciones de la Corte Suprema de Justicia nieguen la posibilidad de producir transformaciones profundas que desaparezcan, o al menos reduzcan, los obstáculos a la independencia judicial. Ante propuestas surgidas de varios sectores sociales y políticos, orientadas a que el Consejo Nacional de la Judicatura se encargue plenamente del ejercicio del gobierno y carrera judicial, así como de la conducción administrativa del Órgano Judicial, potenciando la labor de los juzgadores a labores sólo jurisdiccionales, la Corte Suprema de Justicia ha reaccionado reconociendo implícitamente que el problema existe, pero sugiriendo para su solución que se reformen las leyes pertinentes a fin de que su Presidente quede extrañado de cualquier función jurisdiccional, y se encargue de todos los aspectos no jurisdiccionales que están actualmente en manos de dicha Corte. Este era el modelo anterior a las Constitución de 1983, vigente.

Ante esta realidad, es difícil negar —aunque lamentable— que los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial, están en el interior de dicho Órgano, y fundamentalmente en la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, esto no reduce que diversos sectores del sistema político salvadoreño tampoco están dispuestos a enfrentar las reformas orientadas al fortalecimiento de la independencia judicial. Es obvio que si alguien se beneficia de la situación de falta de independencia judicial (como se indicó anteriormente) no estará dispuesto a que tal falta de independencia se reduzca. Esto lleva a concluir que la implantación de reformas sobre la independencia judicial requiere de un amplio debate y diálogo social y político, con actores claves en la toma de decisiones, para poner de manifiesto y públicamente la necesidad de fortalecer la independencia judicial, y demostrar los beneficios de ésta para la sociedad en su conjunto, obligando a asumir compromisos por lograr esas transformaciones.

II. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato

1. Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿cuáles son sus funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?

El CNJ fue instituido por la Constitución vigente, proclamada el 15 de diciembre de 1983, art. 187, como encargado de "proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz" (inc. 1°), y con la responsabilidad de "la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial, cuyo objeto es el de asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales".

En su relativa corta vida ha tenido tres leyes con importantes diferencias entre sí, aunque del mismo nombre: Ley del Consejo Nacional de la Judicatura (LCNJ). Conforme a la vigente, decretada el 27 de enero de 1999, "El Consejo Nacional de la Judicatura es una institución administrativa de Derecho Público, con personalidad jurídica, independiente en el ejercicio de sus atribuciones, así como en lo financiero, administrativo y presupuestario." (Art. 2 inc. 1)

De acuerdo a la LCNJ, las finalidades, objetivos y atribuciones del Consejo son:

Fines

Art. 5 El Consejo Nacional de la Judicatura tendrá como fines:

a. Contribuir al fortalecimiento de la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional y a propiciar la protección de estos funcionarios en el cumplimiento de la Constitución y las leyes;

b. Contribuir como órgano colaborador de la administración de la carrera judicial, a la eficiencia, modernización y moralización de la estructura judicial, a fin de garantizar la idoneidad, capacidad, eficiencia y honestidad del personal judicial;

c. Propiciar que los diferentes sectores que actúan en la administración de justicia, obren solidaria y coherentemente con la función asignada al Órgano Judicial en el contexto del Estado Democrático Constitucional de Derecho; y,

d. Coadyuvar a lograr una accesible, pronta y cumplida administración de justicia.

Objetivos.

Art. 6 El Consejo Nacional de la Judicatura tendrá como objetivos principales:

a. Garantizar la objetividad e igualdad de oportunidades en la integración de las ternas de candidatos de Magistrados de Segunda Instancia y Jueces, así como la idoneidad de los mismos:

b. Propiciar mediante la evaluación de la actividad judicial de Magistrados y Jueces, la eficiencia profesional y moralización de la administración de justicia;

c. Colaborar con la Corte Suprema de Justicia en la administración de la Carrera Judicial en los aspectos señalados por esta ley y en los casos que aquélla lo solicite; y,

d. Realizar en forma permanente los estudios e investigaciones sobre el sistema de administración de justicia, a efecto de determinar las deficiencias e irregularidades del mismo, sus causas y posibles soluciones.

Atribuciones.

Art.7 Corresponde al Consejo, como institución, las atribuciones siguientes:

a. Llevar un Registro de Abogados debidamente clasificado, con indicación de los requisitos para optar a los cargos de Magistrado de la Corte, Magistrado de Cámara de Segunda Instancia, Juez de Primera Instancia y Juez de Paz;

b. Cooperar con la Corte en los asuntos que ésta le solicite y que le sean afines o de su competencia;

c. Colaborar con las demás instituciones del sistema de administración de justicia en los mismos términos consignados en la letra anterior;

d. Organizar y administrar la Escuela de Capacitación Judicial; para asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los Magistrados y Jueces y demás funcionarios judiciales; extender la capacitación al personal del Órgano Judicial, a los demás funcionarios y empleados del Ministerio Público y demás sectores vinculados con el sistema de administración de justicia; y,

e. Las demás que determine la ley.

Después de contar con 10 Consejales en la primera ley y 11 en la segunda, en la actualidad el Pleno, "órgano superior de dirección y administración del Consejo"(Art. 9 LCNJ), está integrado por 6 Consejales propietarios electos "con el voto calificado de las dos terceras partes de los Diputados electos" (Art. 186 inc. 3 C), así: 3 abogados en ejercicio; 1 abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; 1 abogado docente de las facultades, Departamentos o Escuelas de Derecho de las universidades privadas del país; y 1 abogado del Ministerio

Público, que en El Salvador está integrado por tres instituciones: la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (art. 191 C).

La elección en sede legislativa se da en base a las ternas propuestas por los sectores representados, mediante procesos de elecciones directas, igualitarias y secretas, en las que participan, según el caso, todo el gremio de abogados, los abogados docentes de las respectivas universidades, o los abogados de las instituciones del Ministerio Público, reunidos en sus respectivas asambleas generales (art. 13 a, b, c y d LCNJ).

Debe notarse que no existe representación de jueces y magistrados lo cual se explica, por una parte, por la escasa elaboración teórica sobre el gobierno judicial y, por otra, lamentablemente, por el desprestigio general en que ha caído la judicatura y por las fricciones que se han dado entre los Órgano Legislativo y Judicial, en particular con la Corte Suprema de Justicia que su órgano máximo de gobierno.

Cada Consejal Propietario tiene un suplente electo por igual procedimiento.

2. En su país, ¿cómo se seleccionan los jueces? ¿Cuánto duran sus mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable?

En el proceso de nombramiento de jueces y magistrados de cámaras de segunda instancia (cortes de apelación) deben distinguirse claramente dos fases: la de selección y propuesta de candidatos ante la CSJ, que está a cargo del CNJ, y la de nombramiento, a cargo de la última.

Cuando se produce una vacante, la CSJ solicita al CNJ una terna de candidatos para llenarla. La selección y propuesta de candidatos es realizada por la Unidad Técnica de Selección (UTS) del CNJ y por el Pleno del mismo. La UTS mantiene un "Registro de Abogados Elegibles" informatizado que alimenta con nuevos nombres mediante procesos anuales de selección de aspirantes, y diariamente con la actualización de cada expediente.

Al producirse la solicitud de terna, la UTS, aplicando los criterios constitucionales y legales de idoneidad, identifica a los aspirantes mejor calificados y remite al Pleno del Consejo toda la información disponible sobre ellos para que éste seleccione la terna que se propondrá a la CSJ. Los principales criterios utilizados actualmente —además de los formales de edad, grado académico, etc.— son los de antigüedad, méritos, experiencia, vocación y aptitud.

La terna es remitida a la CSJ en donde una Comisión integrada por 4 Magistrados la analiza, selecciona al candidato que considera idóneo y propone a la Corte Plena su nombramiento.

En la experiencia real, primero, hasta hace muy pocos meses la etapa de selección no aplicaba la rigurosidad necesaria para una función tan importante y las presiones, influencias e incluso imposiciones en la identificación de aspirantes eran cosa frecuente. Esta práctica está en franca superación. Segundo, no ha existido ninguna comunicación positiva CSJ - CNJ para afinar procedimientos y criterios para la selección y el nombramiento de los jueces y magistrados, resultando todo ello en el afianzamiento del "padrinazgo" y en la pérdida de credibilidad en el proceso por parte de los operadores judiciales.

Los jueces y magistrados integrados a la carrera gozan de estabilidad en sus cargos y solo pueden ser removidos por causas legales, de manera que su mandato es indefinido.

Las judicaturas son, en general, empleos que despiertan interés. Sin embargo, las razones de ello se encuentran, muchísimo más que en la vocación judicial o en la conciencia sobre los valores y papel de la administración de justicia en el Estado Constitucional de Derecho, en las características de las judicaturas en tanto que empleo, en la exacerbada competencia laboral que existe en El Salvador y, más recientemente, en la gravedad de la recesión económica que vive el país.

De las características de la judicatura como buen empleo resaltan la tranquilidad que genera la estabilidad laboral —verdadera rareza— y una remuneración fija, segura, que supera el ingreso mensual del abogado promedio.

Lo anterior no niega la existencia de un elevado número de jueces —quizás creciente— que consideran la jurisdicción como su mejor manera de realización profesional.

3. ¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones?

En teoría —esto es según la Ley de la Carrera Judicial— el ascenso debe resultar de la antigüedad, méritos, experiencia, vocación y aptitudes. En la realidad esto todavía constituye la excepción por las mismas razones que se han apuntado en los párrafos dedicados al procedimiento de selección - nombramiento. El ascenso se ubica en una verdadera nebulosa ya que si bien se concreta a través del nombramiento en una judicatura de categoría o clase superior —atribución de la CSJ—, la propuesta de terna para llenar vacantes debe provenir del CNJ, de manera que el entendimiento entre ambas instituciones es indispensable y hasta la fecha no se ha dado. Ante esto la práctica ha sido utilizar como mecanismo de ascenso el traslado efectuado por la Corte sin solicitar terna al Consejo, partiendo del supuesto que al trasladar no se da un nombramiento propiamente dicho. Sin embargo, tal interpretación ha sido severamente cuestionada y considerada por muchos como una forma de ascensos discrecionales.

La asignación de los jueces a distintas jurisdicciones depende en definitiva, igual que en el caso anterior, del nombramiento de la Corte. En este punto, el Consejo, a través de sus propuestas de ternas, en general ha cumplido acertadamente su responsabilidad remitiendo nombres de candidatos que han demostrado tener mayores conocimientos o experiencia en la materia de competencia de la vacante.

4. ¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?

El proceso disciplinario corresponde a la CSJ quien realiza la instrucción a través de la Unidad de Investigación Judicial. Ésta actúa respondiendo a denuncias de particulares, a la recomendación del CNJ, de oficio o, naturalmente. Carece de procedimiento amparado en una ley y en los hechos procede en forma sumaria, garantizado el derecho de audiencia al denunciado. La recomendación del CNJ puede darse como resultado de la doble evaluación anual que por ley debe realizar a todos los funcionarios judiciales, o al momento de verificar quejas o solicitudes presentadas por particulares. El CNJ puede también recomendar la suspensión o la destitución de los funcionarios judiciales, según el caso, cuando de su evaluación se obtiene un resultado insatisfactorio ya sea en la administración del tribunal o en cumplimiento de plazos procesales. El mecanismo es poco eficiente y por ello motivo de muchas críticas.

5. ¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores públicos?

Las remuneraciones de los jueces dependen de la categoría y de la clase que corresponda al tribunal que ocupa. En consecuencia —y a veces ocurre— con los traslados pueden darse descensos y disminución en las remuneraciones. La escala es la siguiente:

CARGO	SUELDO (En US \$; \$ 1 = ₡ 8.78)
Clase "A"	
Magistrado de Cámara Categoría I	2.252,84
Magistrado de Cámara Categoría II	2.111,61
Clase "B"	
Juez de Primera Instancia Categoría I	1.917,41
Juez de Primera Instancia Categoría II	1.780,18
Juez de Primera Instancia Categoría III	1.643,50
Clase "C"	
Juez de Paz Categoría I	1.628,13
Juez de Paz Categoría II	1.492,60
Juez de Paz Categoría III	1.357,06
Juez de Paz Categoría IV	1.220,95

El ingreso mensual de un abogado promedio ejerciendo en la capital del país se ubica entre las remuneraciones correspondientes a los jueces de paz II a IV. La remuneración de los docentes es baja. Los de tiempo completo rara vez alcanzan los US \$ 1.500,00 mensuales, mientras por la hora clase se paga la irrisoria cantidad de 6 a 9 US \$, según el centro educativo. Los salarios mensuales de los Fiscales oscilan entre los US \$ 1.708.42 y los US \$ 1.082.00, en tanto que los Defensores Públicos tienen uno de US \$ 1.025.00.

6. ¿Qué beneficios reciben los jueces? ¿Qué beneficios tienen cuando se jubilan? ¿Cree usted que la remuneración y los beneficios de los jueces son adecuados para atraer a personas honradas y competentes?

En adición a su salario, todos los jueces reciben aproximadamente US \$ 115.00 en vales de combustible automotor; los magistrados de cámaras de segunda instancia, todos los jueces de primera instancia y solamente los jueces de paz de San Salvador tienen asignado un automóvil; todo juez o magistrado afiliado a la Caja Mutual del Abogado

Salvadoreño goza de un seguro de vida por US \$ 11.4000,00 con una cuota mensual de US \$ 5,25. Recientemente —hace 4 meses— jueces y magistrados recibieron comunicación de la CSJ informándoles que contaban con otro seguro de vida por igual cantidad, pero sin ningún costo. La seguridad médico hospitalaria está cubierta únicamente por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social. En caso de ocupar cargos de elección popular o de segundo grado, jueces y magistrados conservan sus cargos originales por todo el tiempo que dure el de elección.

Jueces y magistrados pueden jubilarse a los 35 años de servicio, sin importar su edad. Comprobando al menos 10 dentro del Órgano Judicial, reciben el 100% de su salario exento de retenciones (impuestos, seguridad social, etc.), lo que significa un incremento efectivo del mismo. La jubilación no impide trabajar por contrato para el Órgano Judicial en tareas que no sean el desempeño de judicaturas o magistraturas. Cuentan también con la posibilidad de una bonificación por retiro voluntario equivalente a seis meses como mínimo del último sueldo devengado, siempre que hayan cumplido al menos 2/3 partes del tiempo requerido para la jubilación.

Como lo he comprobado para este documento, la remuneración por sí misma es insuficiente para atraer a los abogados honrados más calificados. Me remito a los tres párrafos finales del apartado II.

III. Control del presupuesto y el personal del Poder Judicial

1. ¿De qué forma se determina el presupuesto del Poder Judicial? ¿Qué órgano o funcionario controla el presupuesto del Poder Judicial?

La Constitución, art. 172 inc. 4, dispone una asignación anual para el Órgano Judicial "no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado". El presupuesto es elaborado y administrado por la CSJ, art. 182 atribución 13a. C., por medio de numerosas dependencias integradas en la Dirección G de Administración.

2. ¿Qué órgano o funcionario controla cómo se gasta el presupuesto para los tribunales en cada nivel? ¿Qué órgano o funcionario controla la contratación y gestión del personal de apoyo (o sea, no judicial) de los tribunales en cada nivel?

Cada tribunal cuenta con un reducido "fondo circulante" que varía según su categoría y clase, y sirve para necesidades básicas no presupuestables. Aparte de ello, los suministros de todo tipo, desde los de infraestructura física hasta el pago de servicios de agua, energía eléctrica, teléfono, utilería y mantenimiento, están centralizados en diferentes dependencias de la Dirección de Administración, a través de la Unidad Financiera Institucional

La contratación del personal no judicial es decidida por cada titular o titulares del tribunal, según sea unipersonal o colegiado, aun cuando la CSJ debe ratificarlo, principalmente por razones de administración presupuestaria. Aunque no se conocen prácticas ni casos esporádicos de negativa de ratificación, la CSJ puede hacerlo. Una vez nombrado, el personal queda regido por la Ley del Servicio Civil que, en la práctica, obstaculiza e incluso impide a los titulares ejercer una autoridad administrativa real sobre el personal, lo que es fuente de problemas de disciplina e incluso de corrupción.

3. ¿Padecen los tribunales inferiores escasez de recursos en forma específica? En ese caso, ¿qué reformas recomendaría?

La carencia de recursos —que va desde infraestructuras dignas hasta la del más elemental equipo o utilería— es una de las quejas generalizadas entre los jueces. La carencia deriva en algunos casos de insuficiencias presupuestarias, pero, en la inmensa mayoría de los casos, en las deficiencias administrativas. Así lo reiteraron cerca de 90 funcionarios, entre jueces y magistrados de distintas clases y categorías, procedentes de todo el país, reunidos en talleres de consulta sobre la problemática judicial. Además, los contrastes entre distintas instalaciones del Órgano Judicial son realmente excesivas.

4. ¿Cuánto gasta su gobierno en el Poder Judicial? ¿Qué porcentaje representa ese monto en el presupuesto total del Estado?

El presupuesto del Órgano Judicial para el año 2000 asciende a US \$ 101.628.701.00 (SLV ¢ 892.300.000.00), lo que equivale al 6 % del presupuesto total del Estado.

IV. Administración de los tribunales y manejo de los casos

¿Alguna mejora en la administración de los tribunales o el manejo de los casos ha contribuido a fortalecer la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Recomendaría alguna reforma en la administración de los tribunales con miras a fortalecer la independencia de los jueces?

No se han llevado a la práctica reformas en la administración de los tribunales o el manejo de los casos que se puedan considerar como elementos fortalecedores de la independencia judicial. Si se considera lo referido para la pregunta I de este cuestionario, todo parecería indicar que la recomendación más útil para fortalecer la independencia judicial sería el traslado de las funciones no jurisdiccionales que actualmente posee la Corte Suprema de Justicia y los jueces, hacia el Consejo Nacional de la Judicatura, en un proceso de transición gradual.

1. ¿Qué órgano o funcionario es responsable de la administración de los tribunales?

En la actualidad, la administración de cada tribunal está confiada al juez titular del mismo, y respecto de la Corte Suprema de Justicia, ésta misma es la encargada de esa administración.

2. ¿Se ha procurado en los últimos años mejorar la administración de los tribunales, incluida la reorganización de las tareas o las operaciones de los tribunales?

Aunque, como se indicó supra, no se ha llevado a la práctica ningún intento de reforma en el ámbito de la administración de tribunales, del cual se pueda decir que ha contribuido al fortalecimiento de la independencia judicial, en la actualidad se diseñan algunas ideas que en principio podrían contribuir a tal fin, pero que, más que a fortalecer la independencia judicial, están orientadas a facilitar el acceso al usuario de la administración de justicia a los diversos servicios, mediante centros integrados.

- 3. En ese caso, ¿han contribuido algunos de estos esfuerzos a promover la independencia de los jueces?*

No ha habido reformas en el seguimiento de los casos. Aunque la introducción de la oralidad en materia penal, familiar y de justicia de menores podría haber servido para este tipo de prácticas, en la realidad, los usuarios siguen percibiendo los mismos problemas en cuanto al seguimiento de casos. En cuanto a reformas para aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces, vale decir que se ensayó la creación de una Secretaría Receptora de Demandas, pero su funcionalidad es francamente discutible (no ha permitido un aceleramiento de la tramitación de casos, no se conocen criterios legales o establecidos en la ley

para la asignación de casos, etc.) y su ámbito de actuación es tan reducido que difícilmente puede saberse si impacta positivamente en el fortalecimiento de la independencia funcional. Además, la experiencia se limita al Municipio de San Salvador y no para todas las competencias en razón de la materia.

4. La mejor administración de los tribunales, ¿ha permitido al presidente de la Corte Suprema u otros jueces con responsabilidades administrativas dedicar más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales?

Como no ha habido una reforma que mejore la administración de los tribunales no se puede aseverar que ni el Presidente de la Corte u otros funcionarios judiciales con labores administrativas, han logrado dedicarse más a tareas jurisdiccionales. Lo que sí se conoce es lo contrario, pues debido a la falta de reformas sustanciales en cuanto a la administración de tribunales, tanto el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, como otros funcionarios judiciales que tienen a su cargo labores no judiciales, poseen serias limitantes para desempeñarse como auténticos juzgadores, lo cual impacta negativamente en la independencia judicial y en la efectividad de la administración de justicia.

5. ¿Los jueces de todos los niveles emiten decisiones escritas que explican su razonamiento? De no ser así, ¿cree usted que hacerlo fortalecería la independencia de los jueces y la calidad de las decisiones? ¿Habrá mucha oposición a una reforma de ese tipo?

Los jueces de todos los niveles sí emiten decisiones escritas que explican sus razonamientos, aunque no puede negarse que subsisten, los menos, y en áreas donde no ha operado ningún tipo de reforma (como la laboral, civil o mercantil) casos de falta de fundamentación y motivación en las decisiones judiciales.

6. ¿Existe en su país algún tipo de sistema para seguir el desempeño de los jueces en forma individual?

Sí existe un sistema para seguir el desempeño de los jueces en forma individual, que es realizado por el Consejo Nacional de la Judicatura. Sin embargo, este seguimiento adolece de serias debilidades y hasta la fecha sus resultados no han sido publicitados.

7. ¿Existe algún proceso para evaluar el desempeño de cada juez en forma sistemática? En ese caso, ¿se traducen esos métodos en un mejor desempeño o mayor confianza del público en la judicatura?

Sí, el mismo a que se refiere el párrafo anterior, desarrollado anualmente por el Consejo Nacional de la Judicatura. Este seguimiento debería servir para tomar decisiones sobre la carrera judicial, sin embargo, por estar dichas decisiones en el ámbito de atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, la utilidad de tal proceso de seguimiento se reduce considerablemente, y es incapaz de producir, en la práctica, un mejor desempeño en el funcionamiento de la judicatura, como también de incrementar los niveles de confianza pública hacia la judicatura. La práctica ha demostrado que la falta de depuración judicial, y en general, la ausencia de una real carrera judicial, ha incrementado la desconfianza pública y ciudadana hacia los tribunales de justicia.

8. De no existir un método de seguimiento del desempeño individual, ¿cree que sería beneficioso introducir un sistema de este tipo?

No obstante que sería beneficioso y necesario fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño judicial, y, además, propiciar la participación de la sociedad civil en dicho proceso, a través de un observatorio judicial, lo más importante sería el traslado de la carrera y

gobierno judicial hacia el Consejo Nacional de la Judicatura, fortaleciendo así el papel jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia, que tendría más tiempo y recursos para dedicarse a la tarea de administración de justicia.

I. Efecto de decisiones internacionales o fallos judiciales específicos

¿Ha tenido algún fallo judicial o decisión de una instancia internacional consecuencias para la independencia de los jueces?

Hasta el momento no. Sin embargo tal respuesta amerita una explicación más detallada. Es necesario señalar que decisiones internacionales han existido, contra El Salvador, desde fines de la década de 1970-1980, y durante toda la década 1980-1990, especialmente en el desarrollo de la guerra, decisiones provenientes fundamentalmente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Sin embargo, siendo un hecho que durante esos períodos la independencia judicial no existía (como lo demostró y concluyó el informe de la Comisión de la Verdad), no puede considerarse que las decisiones internacionales en esos momentos haya influido positivamente en el fortalecimiento de la independencia judicial.

Sin embargo, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, el panorama comienza a cambiar y a ser más receptivo de la observación internacional. Sin embargo, a penas ha comenzado a darse pasos en esa dirección, y no se puede decir que existan decisiones internacionales que hayan motivado el fortalecimiento de la independencia judicial, en parte por la escasa capacitación sobre derecho internacional que tienen todos los abogados y abogadas salvadoreñas, incluyendo a toda la planta de jueces, y, en segundo lugar, porque existe una arraigada idea que por tener el Presidente de la República la atribución de dirigir las relaciones internacionales, todo lo relacionado con decisiones internacionales y su impacto en el país, será mediatizado por él.

Dos resoluciones internacionales recientes, sobre casos que cuestionaban la independencia judicial, y donde se recomendaba la reapertura de los casos y el sometimiento de los responsables a un juicio justo (resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los casos de la muerte de Ignacio Ellacuría y otros miembros de la Compañía de Jesús y sus colaboradoras, y la muerte de Monseñor Oscar Arnulfo Romero), no provocaron la reapertura de los casos ni incidieron en la independencia judicial, pues la reacción nacional ante esas recomendaciones fue centralizada por el Presidente de la República. En este ámbito, la judicatura manifiesta total dependencia a decisiones políticas del Órgano Ejecutivo.

VI. Capacitación

¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer, la independencia de los jueces? En ese caso, ¿qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz?

¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces?

Sí, los programas de capacitación fortalecen y han fortalecido la independencia de los jueces de dos maneras principalmente: por una parte, permitiendo descubrir, conocer y comprender a muchos jueces los alcances del principio de la independencia judicial consagrado expresamente en el art. 172 inc.3 de la Constitución y, por otra, afirmando la seguridad en sí mismos de los jueces mediante el afianzamiento de sus conocimientos jurídicos. Para entender esta última aseveración es necesario saber que el mayor problema que enfrenta hoy día la judicatura consiste en las gravísimas deficiencias de formación profesional resultante de la crisis general de la educación superior.

La formación inicial obligatoria —a manera de postgrado de especialización— es la única forma efectiva mediante la cual se puede atacar de raíz el problema señalado antes y con ello contribuir al fortalecimiento de la independencia judicial. A futuro la capacitación deberá entenderse como actualización periódica de conocimientos y no, como ahora, como aprendizaje inicial.

VII. Temas relativos a la justicia penal

¿Qué reformas, si hubiere, en el área de la justicia penal han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Hay alguna reforma que usted desee recomendar? ¿Qué grado de factibilidad asigna a la misma?

Los cambios al código procesal penal, ¿han tenido alguna consecuencia para la independencia de los jueces?

La policía, los funcionarios de las cárceles o las fuerzas de seguridad ¿interfieren en forma considerable con la independencia de los jueces? En ese caso, ¿cómo podría mejorar la situación?

La justicia penal se ha modificado. El tránsito de un proceso inquisitivo a uno con marcadas tendencias acusatorias es una realidad en El Salvador, y la introducción de la oralidad y la inmediación de la prueba favorece la independencia judicial, pues obliga, en principio, a que el Juez no se exponga a presiones externas para tomar una decisión. La publicidad también ha fortalecido la independencia judicial.

Sin embargo, existen en la práctica situaciones que difícilmente son compatibles con el espíritu de esos principios (oralidad, inmediación, publicidad), como por ejemplo la tendencia a la escrituración de los procesos, la tardada emisión de la sentencia y la participación innecesaria de personal técnico de los tribunales en la redacción de anteproyectos de resolución para los jueces. En puridad, con el mérito de las pruebas y el debate, el juzgador debe tener suficiente capacidad para sentenciar por sí, en un tiempo breve, casi inmediato.

En ese sentido, se hacen necesarias reformas que obliguen a la producción de un fallo inmediatamente después de la audiencia de juicio, salvo casos razonables de excepción legalmente establecidos. Tendría mucha factibilidad, aunque no dejaría de chocar con la oposición de quienes han encontrado en la participación de sus empleados en los tribunales una forma cómoda de administrar justicia penal.

Ahora bien, no puede negarse que un factor muy influyente en el ámbito de la independencia judicial es el rol de los medios de comunicación. La falta de un periodismo suficientemente capacitado e instruido en la especialidad judicial, y la creencia equivocada de los funcionarios judiciales, comenzando por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de que tienen que dar explicaciones o criterios sobre sus casos ante los medios de comunicación, desacreditando así el valor de una sentencia judicial, afectan el grado de independencia judicial, exponiendo a los jueces a la censura social que, en muchos casos, desconoce las razones y realidades procesales que han motivado una decisión.

VIII. Efecto de la reforma legislativa

Las reformas a las leyes, con excepción de las leyes penales, ¿han tenido consecuencias para la independencia de los jueces?

Si, comenzando, primero, con la incorporación en la Constitución de 1983 (vigente) del principio de independencia judicial, art. 172 inc. 3, y del CNJ, y, segundo, con las reformas introducidas en ella en 1991 a raíz de los Acuerdos de Paz, en las cuales se modifica el procedimiento para la elección de los magistrados de la CSJ (por mayoría legislativa calificada y en base a ternas propuestas por el gremio de abogados y el CNJ, art. 186 inc.3); el tiempo de duración y la estabilidad durante el mismo en sus cargos (9 años; destitución solo por causas legales previamente establecidas, art. 186 inc.2); la estabilidad en sus cargos de magistrados de cámaras de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz (art. 186 inc. 4); y la obligación de "asegurar a los jueces protección para que ejerzan sus funciones con toda libertad, en forma imparcial y sin influencia alguna en los asuntos que conocen y los medios que les garanticen una remuneración justa y un nivel de vida adecuado a la responsabilidad de sus cargos" (art. 186 inc. 5).

Contribuye también la evolución progresiva de la independencia del CNJ con respecto a la CSJ, igual que la de sus atribuciones, enunciadas ambas en el apartado II 1.

De igual manera ha contribuido la incorporación del sistema de la sana crítica para la valoración de la prueba en la legislación de familia, vigente a partir de abril de 1994.

Las reformas operadas en la legislación de familia y de niñez, introduciendo la oralidad, la intermediación, la sana crítica y la publicidad (un poco más restringida que en el ámbito penal, por razones obvias), sí ha tenido impactos positivos en la independencia judicial. Lo que se rescata como enseñanza y experiencia positiva es que la implementación de tales principios (oralidad, intermediación y publicidad) sí son eficaces para fortalecer la independencia judicial, en la medida en que obligan al juzgador a resolver frente a la audiencia y al público sobre la base de probanzas válidamente introducidas al proceso, y obligan a justificar de un modo convincente las razones de derecho que permiten sostener el sentido del fallo.

Esto debe motivar una reflexión sobre la necesidad urgente y apremiante de introducir los principios de oralidad, intermediación y publicidad en las restantes áreas de la administración de justicia donde hasta el momento no lo han sido, como son los ámbitos civiles, mercantiles, laborales y constitucionales.

Como se vio en la pregunta I de este cuestionario, la falta de independencia judicial está condicionada por muchos factores. De ahí que la modificación de las prácticas y regulaciones procesales influya positivamente, pero no es la panacea para el fortalecimiento de la independencia judicial. En realidad el proceso no determina la ausencia de independencia, pero la oscuridad de las formas procesales o su secretividad ocultan esa ausencia, que es más difícil de cubrir cuando el proceso y la actividad del juez están expuestas al control de las partes en litigio, en primer momento, y del control social.

IX. Ética judicial y corrupción

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

En el país no puede decirse que "se han tomado medidas" para reducir la corrupción judicial, a pesar de las denuncias generalizadas de la población y de los señalamientos específicos que hizo la Comisión de la Verdad, instituida por los Acuerdos de Paz, y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador ONUSAL que tuvo a su cargo la supervisión del cumplimiento de los mismos.

En efecto, en su Informe de 1993, la Comisión estimó que el Órgano Judicial, por acción y por omisión, fue parcialmente responsable de las graves y masivas violaciones a los derechos

humanos ocurridas en El Salvador entre 1980 y 1992, recomendando reformas estructurales al mismo y en particular la renuncia de la CSJ en funciones a la época y la inmediata depuración del cuerpo de jueces y magistrados. ONUSAL, por su parte, presentó al Presidente de la CSJ, en 1997, un listado de 50 jueces o magistrados a quienes se había comprobado diversas violaciones a los derechos humanos de los justiciables. Desde aquella fecha inicial 1993 a la actual, no llegan a 40 los jueces destituidos.

1. ¿Cree usted que las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos son convenientes? En ese caso, ¿qué medidas recomendaría para su país en una etapa inicial? Deberían dirigirse las investigaciones a los jueces de bajo nivel, o a los jueces de alto nivel?

2. En su país, ¿existe un código de conducta o ética judicial? En ese caso, ¿cómo se fomenta su aplicación? ¿Es eficaz el código? De no existir un código, ¿usted cree que la creación de un código sería una medida eficaz para promover la ética judicial (p.ej., reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés)?

El reclamo por la ineficacia del sistema de administración de justicia es un hecho generalizado hoy día en El Salvador. Una de las causas más importantes del mismo es la corrupción de los funcionarios judiciales y de los empleados colaboradores de aquellos, quizás más aun de los empleados que de los funcionarios propiamente dichos. Por ello una acción enérgica, lo que no significa no apegada a Derecho, es necesaria. Esta acción debe combinar varias medidas simultáneas, tales como la investigación directa en los casos más señalados: la implantación de un sistema efectivo para el seguimiento e investigación de las denuncias de particulares que alcance no solo a los funcionarios judiciales sino también a sus colaboradores empleados: mayor atención y rigurosidad en las evaluaciones anuales que realiza el CNJ: una campaña interna concertada entre las instituciones, los sindicatos y las asociaciones gremiales para la erradicación de la corrupción, y otra, de carácter nacional, de educación ética. Ésta podría girar alrededor de la promulgación del Código de Ética cuya utilidad, siempre que se divulgue y utilice para desarrollar la conciencia popular sobre el tema, está fuera de duda.

X. Asociación de Jueces

¿Existe una asociación de jueces en su país? ¿Es una de sus funciones fomentar la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Podría desempeñar un papel más protagónico? ¿De qué forma?

Existen varias asociaciones de jueces en El Salvador, sin embargo el asociacionismo judicial se encuentra en una etapa embrionaria, y más que velar por la independencia judicial, se encuentra librando luchas y vindicando exigencias gremiales, de orden salarial, más no estratégicas para el funcionamiento democrático de la justicia. Aunque en sus discursos y estatutos se encuentre la lucha por el fortalecimiento de la independencia judicial, el desarrollo de sus acciones dista mucho de provocar cambios efectivos en la realidad actual de la independencia judicial.

Hay intentos dignos de destacar que demuestran que esa etapa embrionaria está dando pequeños pasos por evolucionar. Uno de ellos es la participación de la Asociación de Magistrados y Jueces de El Salvador (AMJUES) durante la discusión de la nueva Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, solicitando la participación de los jueces en la integración del Consejo. Se trata de una pretensión orientada a fortalecer la idea de un gobierno judicial democrático, que, por tanto, incidiría en el fortalecimiento de la independencia judicial.

Sin embargo, la mayoría de intervenciones de las asociaciones judiciales no producen incidencia en el fortalecimiento de la independencia judicial. Se necesita una reconversión de la utilidad y finalidad del asociacionismo judicial. Actualmente la Fundación de Estudios para la Aplicación de

Derecho (FESPAD) es la única entidad salvadoreña, no gubernamental, que hace esfuerzos encaminados por construir una asociación de jueces que sirva a estos fines.

Sin duda que las diversas asociaciones de jueces podrían desempeñar un rol más protagónico señalando a la opinión pública y a los actores claves en la toma de decisiones sobre el Órgano Judicial, cuáles son los obstáculos y factores que influyen negativamente en la independencia judicial, y también —seguramente más importante que el recuento de obstáculos y factores— proponiendo alternativas viables de solución o superación de esas situaciones. Esto los convertiría en interlocutores válidos sobre la problemática de la independencia judicial. En el mismo sentido, propiciando transformaciones curriculares en la formación de abogados que incluyan asignaturas específicas sobre la organización y funcionamiento del Órgano Judicial y la necesidad de la independencia judicial, lo que permitiría contar con análisis científicos y académicos sobre la situación actual de la administración de justicia y sus retos de cara al fortalecimiento de la independencia judicial.

XI. Acatamiento de Decisiones

¿Es problemático el cumplimiento de las decisiones judiciales? En ese caso, ¿socava la independencia judicial? De ser así ¿puede sugerir alguna reforma que sea factible?

No se puede decir que las decisiones judiciales no son acatadas en El Salvador. Salvo pocas excepciones, los fallos judiciales, sí son atendidos por la autoridades correspondientes. Sin embargo, ha sido la misma administración de justicia la que ha permitido en algunas ocasiones que sus fallos o resoluciones no sean acatadas con la fuerza e imperio del Derecho que por antonomasia las acompaña.

Así, la aplicación por parte de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del principio del *self-restraint* judicial, destinado a destacar la *prudencia* de los máximos tribunales en la solución de casos y los efectos del mismo, ha llevado a que en casos relacionados con manejos presupuestarios del Estado, la sentencia no se haya cumplido, llegando incluso, la misma Sala de lo Constitucional, a impedirse ella misma la ejecución de un fallo por consideraciones políticas. (Al respecto sentencia de inconstitucionalidad del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 1998-1999).

Los fallos en contra del Estado son, sin duda, los que presentan más dificultad de acatamiento. Pues aunque la mayoría de ellos se acatan, no dejan de existir casos en los que tal cumplimiento opera luego de cuestionar la legitimidad o capacidad de la Corte Suprema de Justicia para pronunciar una sentencia en tal o cual sentido. Un obstáculo legal que debe superarse es la actual inembargabilidad de los bienes públicos, que vuelve ilusoria cualquier forma de pago forzado del Estado hacia los ciudadanos.

XII. Actividades fuera del sector de la justicia

¿Qué actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces?

1. *Apoyo del periodismo de investigación y las organizaciones fiscalizadoras con el fin de vigilar, dar a conocer y disuadir a los elementos que interfieran con la independencia de los jueces, al igual que la conducta inapropiada de los jueces; ayudar a los grupos "fiscalizadores de los tribunales", como en Sudáfrica, para recordar a los jueces cuándo se vencen los plazos, en especial cuando un acusado está detenido, informando por ejemplo a una persona detenida de las acusaciones en su contra, o cuándo debe concluir la fase procesal.*

2. Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales (que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpables).

3. Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.

4. Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la independencia judicial, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición.

5. Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado.

6. Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (p.ej. enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.

Todo lo que sea promover la discusión del tema de la independencia judicial resulta útil pues no ha tenido debate a nivel de opinión pública y lo ha tenido muy poco entre los operadores del sistema. Otro tanto sucede con el del gobierno judicial, íntimamente relacionado. Este último, sin embargo, tuvo su primer momento público el pasado mes de abril a raíz de la discusión legislativa de una reforma constitucional que buscaba trasladar al CNJ algunas de las funciones administrativas que acapara la CSJ. La propuesta tuvo buena recepción en la Asamblea Legislativa —tal vez excesiva por desconocimiento del tema— y muy mala en la CSJ, lo que dio lugar a mucha noticia. En consecuencia, el trabajo con los diputados resulta en extremo importante pues las reformas legales tendientes al fortalecimiento de la independencia judicial difícilmente provendrán del Órgano Judicial.

La relación entre la prensa y los operadores del sistema judicial ha sido en general tensa. Aquella trata la información con tienen bajo nivel profesional y éstos manifiestan gran reticencia a atenderla. Los escasos contactos entre ambos que se han dado obedecen casi exclusivamente a superar esa tensión, y las también escasas ofertas de capacitación a los comunicadores se limitan a cuestiones muy elementales, principalmente terminológicas. La atención a este sector es tanto más importante cuanto los programas de estudios universitarios en comunicaciones no incluyen nada relativo al conocimiento del Estado, no digamos de la función jurisdiccional.

La importancia de los enjuiciamientos internacionales, no obstante lo apuntado en el apartado V, no debe desconocerse y es una vía sobre la que se ha trabajado poco todavía.

XIII. Otros métodos

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas y cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

Por razones expuestas a lo largo de este documento resulta obvia la necesidad de abordar en forma específica tanto el tema de la independencia como el del gobierno judicial. Estos pueden ser el eje de un proyecto de cooperación que comprenda el diagnóstico teórico, empírico y legal de la independencia judicial en El Salvador; el análisis de los factores que la condicionan; la elaboración y discusión de propuestas de reformas normativas destinadas a fortalecerla; y —muy

importante— la inclusión en el pensum de las escuelas de Derecho del estudio de la función jurisdiccional, el cual tendría que comprender, entre otros, ambos temas.

La propuesta reforma constitucional para el traslado al CNJ de algunas de las funciones administrativas que actualmente corresponden a la CSJ fue elaborada y presentada por el responsable de estas líneas. La anexo a la presente dejando su utilización a la consideración de los organizadores del evento.

XIV. Donantes externos

¿En qué medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los jueces?

El apoyo y la contribución de la cooperación internacional ha sido determinante. El proceso y la atención al fortalecimiento de la independencia judicial se puso de manifiesto en el país con el informe de la Comisión de la Verdad, en marzo de 1993. A partir de ese momento, los esfuerzos de la cooperación internacional se orientaron a dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en dicho informe.

Es así como USAID financió el proyecto "Reforma Judicial II" que permitió la renovación total de las leyes penales, familiares y de menores que, como se indicó supra, con la incorporación de los principios de oralidad, intermediación y publicidad han incidido positivamente en el fortalecimiento de la independencia judicial.

Un actor muy importante en el fortalecimiento de la justicia ha sido la Agencia Española de Cooperación Internacional, que ha facilitado varios procesos de capacitación y fortalecimiento de la justicia salvadoreña, así como la cooperación comunitaria recibida por parte de la Unión Europea.

La participación del Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo ha sido determinante.

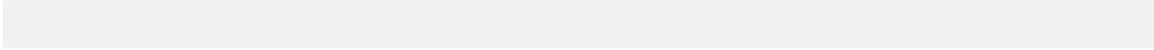
Sin embargo, una debilidad observada en este punto es que no existe un programa interinstitucional de la administración de justicia, para la búsqueda y captación de cooperación internacional (found-raising), y la cooperación recibida depende más de las propias iniciativas de los consultores de esos organismos, antes que de las necesidades propias y surgidas desde las instancias de la administración de justicia.

En esto destaca la ausencia de un programa específico orientado a financiar las reformas legales y estructurales que permitan dar cumplimiento total al proceso de fortalecimiento de la independencia judicial, a través del acatamiento pleno de las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de la Verdad, como las encargadas de propiciar que el Consejo Nacional de la Judicatura sea el ente que administra el gobierno judicial y los recursos del Órgano Judicial, fortaleciendo la labor de los jueces como una labor exclusivamente jurisdiccional.

Así, aunque la cooperación internacional ha colaborado mucho en la financiación y ejecución de programas que han incidido en el fortalecimiento de la independencia judicial, no se han desarrollado programas que tengan ese fortalecimiento como meta específica, y el aporte a la independencia de la judicatura ha sido más una ganancia no presupuestada, antes que una meta trazada desde las mismas instancias del Órgano Judicial o los restantes actores claves.

Se requiere, por tanto, además de una instancia de coordinación efectiva sobre las necesidades de cooperación de la administración de justicia, el diseño de un programa que tenga por meta

esencial el fortalecimiento de la independencia judicial, a través del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, como un proyecto autónomo, financiado por la cooperación internacional.



Informe sobre independencia judicial en Guatemala

Junio 2000

Yolanda Pérez Ruiz

Eleazar López

I. Los obstáculos principales a la independencia judicial.

1. En su país, ¿Cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?

Existe la tendencia a identificar el Organismo Judicial con la Corte Suprema de Justicia y consecuentemente que únicamente los magistrados que integran esta última constituyen el Organismo Judicial.

Esta distorsión genera como consecuencia el que un gran número de jueces no sea consciente de la importancia política de su función, la cual es una forma de ganarse la vida únicamente.

Cada juez es depositario de un poder constitucional como consecuencia su función es política ya que crea derecho al interpretar la norma aplicable al caso concreto como una concreción de los derechos y garantías constitucionales y procesales.

La disquisición anterior resulta necesaria puesto que si no hay independencia judicial su función política resulta imposible, ya que las decisiones de cada juez estarían condicionadas por factores o circunstancias ajenas a su función.

En este orden de ideas a nuestro criterio los principales obstáculos a la independencia de los jueces son:

- La inestabilidad en el empleo, ya que el período para el cual son nombrados los jueces es de cinco años y a la fecha aunque la Ley de la Carrera Judicial se encuentra vigente aún no se implementan los órganos y mecanismo que la hagan funcionar, por ello los jueces que ya cumplieron su período se encuentran en una situación de riesgo al ignorar cómo se resolverá su permanencia o alejamiento de la judicatura;
- La posibilidad de ascenso va ligada a la elección de los magistrados de la Corte de Apelaciones y Corte Suprema, lo anterior porque su elección está a cargo del Congreso de la República, y esto se presta (como de hecho ha sucedido) a compromisos de orden político que empiezan a gestarse desde las respectivas comisiones de postulación;
- La política institucional expresada en informaciones o declaraciones generalizadas o individualizadas sin fundamento fáctico alguno, dadas a los medios de comunicación en desmedro del prestigio de los jueces;
- Amenazas en contra de la seguridad e integridad física de los jueces y su familia, especialmente en casos relacionados con violación a los derechos humanos (caso Gerardi por ejemplo);
- Inexistencia de una política institucional referida a brindar seguridad a los funcionarios judiciales que conocen delitos de narcotráfico, económicos o bien aquellos que tienen

- trascendencia política o/y económica (medidas de seguridad personal, seguros de vida y salud, etc.);
- La carga de trabajo que soportan algunas judicaturas especialmente las penales y las departamentales- es de tal magnitud que los índices de mora judicial son muy altos lo que provoca la delegación de las decisiones en el personal auxiliar;
 - El manejo que los medios de comunicación y grupos de presión social dan a algunos casos tienen como finalidad presionar al o los jueces para que fallen en determinado sentido so pena de sufrir ataques y desprestigio;
 - La constante amenaza de ser sometidos a antejuicio si los fallos son desfavorables al Ministerio Público, quien también utiliza a los medios de comunicación para ejercer presión en contra de los jueces;

En cuanto a las fuentes principales de interferencia de la independencia judicial, tal y como se desprende de los obstáculos apuntados dichas fuentes estarían constituidas por la cúpula del Organismo Judicial, los medios de comunicación, grupos de presión, el Ministerio Público, el Ejército.

2. En su país ¿cuáles o quiénes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?

- Se oponen a las reformas que fortalezcan la independencia judicial los sectores siguientes:
- La clase política más conservadora, no aprobando o bien aprobando de forma incompleta o cercenada las leyes que fortalezcan la independencia judicial, prueba de lo dicho es que la Ley de la Carrera Judicial recientemente aprobada y vigente pasó por una serie de negociaciones que vinieron a coartar los alcances originarios de dicha ley relativos a la independencia judicial;
- La cúpula judicial al interpretar a su conveniencia la normativa que protege la independencia judicial;
- De forma directa o indirecta los sectores de presión social y medios de comunicación, realizando campañas de desinformación o desprestigio de los jueces que resuelven de forma contraria a sus deseos o intereses.

I. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato

Guatemala ensaya una nueva modalidad de producir la separación de la función administrativa de la jurisdiccional, para confiar la primera al Consejo de la Carrera Judicial, a partir de su primera ley de la carrera judicial promulgada en Decreto 41-99 del Congreso de la República y vigente desde el 10 de diciembre de 1,999. Ley que a la fecha no cobra positividad porque no se han conformado ni instalado sus respectivos órganos. El Consejo tiene pendiente la elección del Magistrado y Juez que lo completen, porque es hasta el 19 y 26 de mayo en curso que realizarán la asamblea que la C.S.J. reglamentó y convocó para el efecto.

En posesión el Consejo le corresponde designar para un período del 1 año por sorteo, a 2 magistrados de la corte de Apelaciones y 1 Juez de Primera Instancia y sus respectivos suplentes, quienes integrarán la Junta de Disciplina.

La ley que comentamos es producto de los Acuerdos de Paz firmados por el gobierno de Guatemala en diciembre de mil novecientos noventa y seis, que señalan especialmente el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército, que es una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco en su sistema de

administración de justicia, destacando como una prioridad su reforma, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad de sistema en su conjunto y su modernización.

Hoy día aún no es posible hacer un diagnóstico respecto si se ha producido el mejoramiento sustantivo de la justicia a partir del desempeño profesional de los jueces, pues aún no se conoce ni siquiera el sistema de selección y nombramiento basados en méritos y capacidades de los aspirantes ya que no se ha producido capacitación continua a los jueces existentes a siete meses de funciones de la actual C.S.J., quien pese a la vigencia de la Ley sigue ejerciendo su función administrativa por ejemplo: produjo nombramientos no transparentes de funcionarios administrativos como Gerente General y otros Gerentes, sin saber si esto garantizará eficiencia y productividad. Mereciendo asimismo comentar que la misma C.S.J. se ocupó de emitir el reglamento general de la Ley de la Carrera Judicial sin la participación de actores y destinatarios de la carrera judicial, cuya normativa se aparta de los fines y objetivos de la ley de producir la separación de la función administrativa de la jurisdiccional pues sigue manteniendo cuotas d poder, ya que de entrada controla las asambleas para que los Magistrados y Jueces elijan a sus representantes, disponiendo que tales asambleas las presida un Magistrado de la C.S.J., asistido de dos magistrados más, desconociendo que Jueces y Magistrados están asociados teniendo sus propios órganos en Estatutos reconocidos legalmente, con capacidad para elegir a sus pares libremente, sin injerencia de la C.S.J. y en tal Reglamento se legislan otras faltas no contenidas en la ley ordinaria penalizando por ejemplo como falta grave "no acatar las disposiciones administrativas internas que provengan de la C.S.J.", llamando también la atención que incluye como falta gravísima que Jueces y Magistrados sustenten criterio distinto en sus decisiones judiciales, en clara violación al principio constitucional de independencia y al principio de que sólo a través de los recursos se puede censurar una decisión judicial. Con este mínimo comentario pasamos a señalar cómo será el gobierno judicial en la novel ley.

1. Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿Cuáles son sus funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?

El Consejo se integra con 5 miembros, así:

- a. El Presidente del Organismo Judicial, quien podrá ser sustituido por un magistrado de la Corte Suprema de Justicia designado por ésta, con carácter de suplente;
- b. El titular de la Unidad de Recursos Humanos del Organismo Judicial o quien lo sustituya con carácter de suplente;
- c. El titular de la Unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial, o quien lo sustituya con carácter de suplente;
- d. Un representante y un suplente, electos por la Asamblea de Jueces;
- e. Un representante y un suplente, electos por la Asamblea de Magistrados;

El juez y magistrado electos para el Consejo durarán en sus cargos un año pudiendo ser reelectos por un período igual.

Son atribuciones del Consejo:

- a. Dar aviso al Congreso de la República, con al menos seis meses de anticipación, del vencimiento del período constitucional de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Apelaciones y otros tribunales de igual categoría, a fin de que convoque a las comisiones de postulación respectivas;
- b. Dar aviso al Congreso de la República respecto a las vacantes definitivas que se produzcan en la Corte Suprema de Justicia, en la Corte de Apelaciones y demás tribunales de igual categoría o grado;
- c. Efectuar la convocatoria a que se refiere el artículo 16 de esta ley relacionada con los concursos de oposición para el ingreso a la Carrera Judicial de jueces y magistrados, cualquiera que sea su categoría;
- d. Nombrar y remover al titular de la Unidad de Capacitación Institucional, sin la presencia del titular de dicha unidad o su suplente;
- e. Evaluar el desempeño de jueces y magistrados, de conformidad con un sistema idóneo que se establezca para el efecto;
- f. Definir las políticas de la Unidad de Capacitación Institucional, de acuerdo con los fines y propósitos de esta ley y aprobar su programa de trabajo;
- g. Las demás que determine esta ley y su reglamento.

2. En su país, ¿Cómo se seleccionan los jueces? ¿cuánto duran sus mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable?

Por virtud de la Constitución Política (artículos 208, 209) los jueces son nombrados por la C.S.J. por cinco años pudiendo ser nombrados nuevamente y en ese período no podrán ser removidos ni suspendidos. Esta norma no se ha atendido por ninguna de las Cortes Supremas de Justicia, inclusive por la actual, no sólo porque no se ha cumplido con dotar de estabilidad a los Jueces sino porque se han producido suspensiones, traslados y remociones arbitrariamente, de suerte que la C.C. mediante la vía del Amparo ha restablecido los derechos conculcados, aunque en algunos casos ya no se reinstala a los Jueces en el mismo cargo sino en uno similar. Ahora la nueva ley ya da parámetros para el ingreso a la carrera judicial, aparte de los propios requisitos constitucionales de ser guatemalteco de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos y ser Abogado colegiado activo salvo los Jueces de Paz que en la nueva ley se les permite desempeñarse sin el último requisito, pero le da un plazo de tres años para graduarse, a partir de un período de 4 años desde la vigencia de la ley. Aparte de tales requisitos es necesario someterse al concurso por oposición que establezca en cada caso la Unidad de Capacitación Institucional, al cual convocará el Consejo a través de publicaciones por tres veces en el Diario Oficial y en dos de los diarios de mayor circulación con una antelación no menor a veinte días de la fecha prevista para el concurso, señalando la Ley de la Carrera Judicial (art. 16) las especificaciones de la convocatoria. Al verificar el Consejo el cumplimiento de los requisitos confecciona la nómina de aspirantes aptos para concursar notificándoles y haciendo pública la lista, la que remite a la C.S.J.; y la Unidad de Capacitación evalúa a los aspirantes con pruebas, entrevistas personales, públicas o privadas cuya lista de aprobados como elegibles a partir de la más alta siguen el curso que corresponda el que tiene duración mínima de seis meses; una vez aprobado el curso son declarados elegibles y nombrados por la C.S.J., según proceda, Jueces de Paz, de 1ª Instancia y destinados a las vacantes que existan, de las que tomarán posesión dentro del mes

siguiente de haber prestado la protesta; también podrán ser nombrados Jueces suplentes.

Respecto a si ser juez es un trabajo deseable, las Cortes Supremas de Justicia de nuestro país han confrontado muchos apuros para contratar Jueces, hasta inicios del presente año una gran mayoría no estaban dispuestos a aceptar una judicatura no sólo por las presiones que ejercen grupos de presión como el del poder económico; los medios de comunicación en cuya mentalidad por ejemplo no parece estar presente el estado de inocencia, sino por la falta de independencia y los niveles de remuneración. A la fecha éste último factor se ha mejorado por virtud de la Ley de la Carrera Judicial, pero se corre el riesgo que tal remuneración decaiga por razones inflacionarias; así que ser Juez es medianamente deseable hoy día en nuestro medio.

3. ¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones?

La C.S.J. no tiene una evaluación objetiva para producir un ascenso, los méritos de integridad, competencia, experiencia y compromiso en la promoción del imperio del derecho no parecen jugar papel importante, es la influencia política y la amistad los criterios prevalecientes. Es la Ley de la Carrera Judicial la que señala ahora que se considera ascenso el acto por el cual un juez pasa a desempeñar un cargo judicial de competencia diferente por razón de categoría o grado con la aprobación de la autoridad nominadora respectiva, previo cumplimiento de los requisitos y calidades. Estableciendo el reglamento que cuando se produzca alguna vacante definitiva de Juez, el Consejo lo hará del conocimiento de los funcionarios judiciales en servicio activo que deseen ascender, por medio de boletín al que le dará publicidad, requiriendo a los interesados presentar la documentación correspondiente; luego practicar la evaluación del rendimiento y comportamiento profesional del candidato y declararlo elegible para ocupar el cargo de diferente categoría o grado.

4. ¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?

Es la C.S.J. la que viene aplicando sanciones desde suspensión hasta destitución de los jueces, sin un proceso garantista, pudiéndose afirmar que arbitrariamente, con un procedimiento normado en forma ambigua en la Ley del Organismo Judicial, con base en la mayoría de los casos en informes devenidos en "investigaciones" officiosas de la Supervisión General de Tribunales, oficina que se ha arrogado la facultad que no tiene de opinar y cuestionar decisiones jurisdiccionales, merced a lo cual la C.S.J. ilegítimamente ha producido suspensiones sin goce de salario y destituciones indiscriminadas. La Ley de la Carrera Judicial ahora contempla como un órgano de la misma la Junta de Disciplina Judicial a quien corresponde el conocimiento y ejercicio de la función y acción disciplinaria y correctiva, con excepción de los casos de destitución que quedaron reservados a la respectiva autoridad nominadora, pero las recomendaciones que correspondan, son atribuciones de las Juntas. Ahora sí están definidas las faltas acorde al principio de legalidad.

Toda persona que tenga conocimiento que un juez ha cometido una falta establecida en la ley puede denunciar o plantear queja, por escrito o verbalmente ante la Junta de Disciplina, el Consejo ó ante cualquier otra autoridad judicial. La Junta de Disciplina decidirá sobre su admisibilidad, si la rechaza el agraviado puede plantear recurso de reposición. Si le da trámite cita a las partes a una audiencia con sus pruebas y si lo estima necesario ordena que la Supervisión General de Tribunales practique una investigación administrativa, pudiendo estar presente en la audiencia el defensor del juez si lo tuviere, el agraviado, los testigos y peritos si los hubiere y si fuere necesario el Supervisor de Tribunales; si el denunciado acepta la falta, se resuelve sin más trámite, si

no, se recibe la prueba, luego se pronuncia el fallo que admite recurso de apelación ante el Consejo.

Debido a ser novedosa en nuestro medio la sanción disciplinaria todavía no se ha cuestionado qué diferencias pueden existir entre un delito propiamente dicho y un ilícito disciplinario y si existe problema cuando ambas normas contemplan la misma conducta, esto es si se compromete el principio non bis idem penal.

5. ¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores Públicos?

Los defensores públicos y Fiscales están más o menos equiparados en su salario; los profesores universitarios tienen una remuneración muy baja, el de tiempo completo equivalente al cincuenta por ciento de los anteriores.

Los Jueces de Paz, de 1ª. Instancia, Magistrados de Corte de Apelaciones y Magistrados de la C.S.J. a partir del mes de marzo del año en curso por virtud de la Ley de la Carrera Judicial reciben una remuneración más equitativa que la anterior a aquella fecha, equivalente al treinta, cincuenta y setenta por ciento del salario que devengan los Magistrados de la C.S.J., con lo que por ahora un juez está en el nivel del ingreso de un Abogado que ejerce en forma privada. Sabido es que los salarios adecuados reducen la dependencia personal y la corrupción, siendo deseable que los mismos, en el Organismo Judicial, se revisen periódicamente para contrarrestar los efectos de la inflación.

6. ¿Qué beneficios reciben los jueces? ¿Qué beneficios tienen cuando se jubilan? ¿Cree usted que la remuneración y los beneficios de los jueces son adecuados para atraer a personas honradas y competentes?

Aparte del reciente incremento salarial que mejoró el salario promedio, ahora no es un enorme sacrificio desempeñar la función jurisdiccional, los jueces reciben anualmente una asignación por antigüedad siempre que tengan más de tres años de servicio continuo, pero se trata de una cantidad mínima, sesenta quetzales por año de servicio, el equivalente a diez dólares americanos aproximadamente; no reciben otros beneficios económicos. No teniendo un fondo de pensiones diferente ni especial al que tiene el poder ejecutivo, pues el régimen de clases pasivas es igual para ambos organismos que también por una reciente reforma es equivalente a un máximo de setecientos dólares americanos mensuales, aproximadamente.

Pese a lo anterior estimamos que tales beneficios son satisfactorios para atraer a personas honradas y competentes para ejercer la compleja tarea de administrar justicia.

II. Control del Presupuesto y el Personal del Poder Judicial

1. La Corte Suprema de Justicia por disposición constitucional tiene la atribución de formular el presupuesto del Organismo Judicial y para el efecto la misma Constitución tiene establecido que para ello tiene asignada una cantidad no menor del dos por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado. Aparte de esa asignación del O.J. puede disponer de los fondos privativos provenientes de la administración de justicia. El control de la administración del presupuesto la tiene la Contraloría General de Cuentas.

2. Ningún tribunal tiene asignado un presupuesto y es el Presidente del Organismo Judicial y la Corte Suprema de Justicia quienes disponen como se gasta el presupuesto. La Presidencia del Organismo Judicial delega en alguno de sus funcionarios

administrativos la contratación del personal de apoyo de los tribunales, aunque es de hacer notar que en algunos casos dichos nombramientos se hacen a propuesta de los jueces.

3. Los tribunales en todos los niveles padecen de escasez de recursos (equipo de oficina, papel, implementos de limpieza, etc.) y ello se debe al desconocimiento de las necesidades de los tribunales a este respecto y a la centralización en la capital de la oficina encargada de la provisión de recursos; como consecuencia la reforma a recomendar es la descentralización de la distribución de recursos y determinar las necesidades de cada tribunal.

4. Las preguntas están contestadas en el numeral 1.

III. **Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos**

1. Funcionario responsable de la administración de los tribunales.

La Presidencia del O.J. recientemente creó la Gerencia General, que aún está organizándose y que dentro de sus Gerencias tiene la Administrativa, de Recursos Humanos y Financiera, una de sus principales funciones es el enlace entre la Presidencia y sus dependencias administrativas, dirigir y ser responsable de la política administrativa institucional; gestionar y promover estudios y proyectos que tiendan a la mejora y sistematización de procedimientos y métodos de trabajo del Organismo Judicial. Evaluar y aprobar los planes y programas estratégicos y operativos para la administración de recursos humanos. Diseñar los sistemas de información interna y coordinar los de información externa.

2. ¿Se ha procurado mejorar la administración de los tribunales incluida la reorganización de las tareas o las operaciones de los tribunales?

El Organismo Judicial estableció una comisión de modernización a mediados de 1996, como resultado de su trabajo identificó algunos problemas del funcionamiento judicial lo que le llevó a trazar políticas institucionales destinadas a encararlos; y es en el presente año que se trabaja para procurar mejorar la administración de tribunales, de lo cual aún no hay resultados; pende todavía de reorganizar las tareas de los tribunales.

3. ¿Ha contribuido lo anterior a promover la independencia de los jueces?

El 15 de abril de 1997 la C.S.J. mediante Acuerdo 15-97 crea el Centro Metropolitano de Notificaciones con el objetivo de maximizar la eficacia y eficiencia de los notificadores y ejecutores de los juzgados de 1ª. Instancia Civiles y mercantiles de la ciudad capital. Con esta experiencia, el 1 de octubre de 1988 la C.S.J. crea un Centro Administrativo de Gestión Penal para reorganizar la distribución del trabajo entre los distintos juzgados de primera instancia penal del departamento de Guatemala, especialmente de aquellos que funcionan en la Torre de Tribunales asignando a tal Centro la recepción y posterior distribución de todos los procesos instruidos por delito, así como las denuncias, querellas y memoriales, informes y en general de todos los documentos dirigidos a los diferentes juzgados de primera instancia del ramo penal así como la práctica de los actos de comunicación de los distintos juzgados .

El propósito fue aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces, pero este objetivo aún no se cumple a cabalidad, por ello esta oficina está en etapa de rediseño, quizá porque hace falta experiencia en gestión de tribunales y de pronto se ha producido una acumulación en la distribución de los asuntos lo que hace

que los plazos no se observen rigurosamente y humorísticamente se ha dado en llamarle Centro de Congestión Penal.

Se vienen creando en otras regiones del país Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia para mejorar el manejo de casos. A la fecha no hay seguimiento de los casos.

4. ¿Se ha permitido al Presidente de la C.S.J u otros jueces con responsabilidades administrativas dedicar más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales?

A la fecha todavía no se puede hacer una medición a este respecto porque en la realidad no se ha dado la separación de la función administrativa respecto a la jurisdiccional.

5. ¿Los Jueces de todos los niveles emiten decisiones escritas que explican su razonamiento?

El producto justicia se ve afectado porque la gran mayoría de jueces no cumple con garantizar la racionalidad de su decisión lo que no permite conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundamentadores de la decisión; prueba de ello se han anulado juicios que han significado al Estado un costo económico millonario y por citar un ejemplo, el caso Xamán debe repetir de nuevo su debate de primera instancia. El caso Cándido Noriega tuvo que repetir por tres veces sucesivas y consecutivas su debate. Tal ha sido la preocupación que cuando se intentó la reforma constitucional de hace un año se pretendió elevar a ese rango una norma que obligara a la motivación y fundamentación de los fallos.

A nuestro juicio la motivación fortalecería la independencia de los jueces y la calidad de las decisiones para que en la propia resolución se evidencie de modo incuestionable que su razón de ser es una aplicación razonada de las normas que se consideran adecuadas al caso con una motivación coherente, es decir concordante entre sus distintos elementos; y aunque en materia procesal penal hay una norma que lo obliga, en Guatemala para superar la oposición se necesita de una capacitación adecuada para producir el cambio cultural en la forma de administrar justicia.

6. Sistema para seguir el desempeño de jueces en forma individual.

En Guatemala no existe un tipo de sistema para ello; es con la nueva Ley de la Carrera Judicial que se pretende asegurar la excelencia y actualización profesional para el eficiente desempeño de los cargos, estamos a la espera de que un reglamento norme el procedimiento. Por ahora no hay datos estadísticos para conocer el número y tipo de casos que atiende cada juez, ni un registro de los jueces que emitieron la decisión.

7. Evaluación del desempeño de cada juez.

Quizá por la falta de este mecanismo es que la ciudadanía todavía ve con desconfianza y sospecha de la forma en que los jueces desempeñan su cometido.

8. ¿Sería beneficioso introducir un sistema de evaluación del desempeño de cada juez en forma sistemática?

A nuestro juicio lo anterior constituiría un prerequisite para que otros factores cambiaran y se tendría una evaluación objetiva de la capacidad de cada juez de lo que resultaría no

sólo un mejor nivel profesional, a partir de identificar las debilidades para el fortalecimiento de la capacitación.

IV. **Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos**

Hasta el momento ningún fallo judicial o decisión de una instancia internacional ha tenido consecuencias para la independencia de los jueces.

V. **Capacitación**

¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido o pueden fortalecer la independencia de los jueces? En ese caso ¿qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz? ¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces?

Hasta ahora los programas de capacitación en el Organismo Judicial no han fortalecido la independencia de los jueces por lo siguiente:

Una gran mayoría de Jueces de Paz son legos; el que es Abogado ya sea Juez de Paz, de 1ª. Instancia o Magistrado de Corte de Apelaciones o de la C.S.J., tiene una preparación académica precaria, limitada más que todo al conocimiento de los códigos y han ingresado (con excepción de dos promociones que recibieron un curso de formación por seis meses), la regla ha sido que la capacitación es circunstancial y a nivel de pregrado.

La capacitación puede fortalecer la independencia y es el momento de que se reoriente con la unidad técnica de capacitación órgano de la carrera judicial-, cambiando los métodos docentes clásicos pedagógicos-, por la actividad andragógica ya que se trabaja con adultos profesionales.

Quizá la capacitación más eficaz sea la especializada en diversas y muy actuales disciplinas fortaleciendo el descuido que ha tenido la Universidad por ejemplo en la técnica de redacción de sentencias, razonamiento judicial, ética, sociología jurídica, análisis de jurisprudencia, etc., sin perjuicio de promoverse talleres conjuntos con las universidades; impartir temas específicos de cada materia y a nivel de postgrado una especialidad en administración de justicia, que permitan al Juez un adecuado desempeño de la función, sólo así tendremos un Juez moderno envuelto en un mundo globalizado.

VI. **Temas Relativos a la Justicia Penal**

¿Qué reformas, si hubiere, en el área de la justicia penal han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Hay alguna reforma que usted desee recomendar? ¿Qué grado de factibilidad asigna a la misma?

A partir de julio de 1994 entró en vigencia el código procesal penal que instaura el procedimiento oral, aunque no constituye un procedimiento contradictorio sino un procedimiento mixto moderno en el que en sus etapas preparatoria e intermedia es predominantemente inquisitiva y la etapa de juicio es predominantemente acusatoria. Este cambio podemos decir que ha producido un efecto favorable en la independencia de los jueces, aunque la independencia judicial es más una cuestión de mentalidad favorecida por las condiciones externas que un hecho que pueda darse por el cambio de sistema procesal.

Estimamos que a nivel de jueces de paz y especialmente en el interior del país se da la interferencia de los jefes de policía en la independencia de los jueces; en cuanto a los funcionarios de presidios en muchas ocasiones no presentan a los imputados para comparecer ante el juez dentro de los plazos de ley y se producen casos en los que los imputados señalan haber sido amedrentados para no revelar las condiciones de la detención. Las situaciones descritas atentan en contra de la independencia de los jueces ya que constituyen una directa intromisión y obstaculización de la función jurisdiccional y contribuyen al gran porcentaje de detenciones ilícitas que se producen (captura sin orden de juez competente y sin flagrancia en la comisión del hecho, la orden de prisión preventiva contando únicamente con la prevención policial y la declaración del imputado, mantenimiento de dicha prisión hasta los límites señalados por la ley y aún hasta sentencia sin que se aporten al proceso elementos de investigación que señalen la comisión de un delito y la posible comisión o participación del imputado en el hecho).

En cuanto a la actuación de los jueces es imperativa la capacitación constante que no busque sólo informar sino que potencie las habilidades y destrezas y propicie una mentalidad democrática; con relación a la policía, fuerzas de seguridad y autoridades penitenciarias que aplican la ley.

VII. **Efecto de la Reforma Legislativa**

Las reformas a las leyes, con excepción de las leyes penales, ¿han tenido consecuencias para la independencia de los jueces?

En Guatemala no hay cambios legislativos sustanciales en las otras ramas fuera de la procesal penal, pese que la mayoría de legislación ordinaria en materia judicial fue promulgada antes de la actual Constitución Política, respecto a la cual no guarda congruencia. Existen expectativas y clamor por oralizar las otras disciplinas procesales, inclusive por crear un código general del proceso, siguiendo las pautas de Uruguay, pero todavía no hay ni siquiera un anteproyecto de una nueva legislación, lo que no garantiza totalmente la independencia de los jueces.

VIII. **Ética Judicial y Corrupción**

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas deben tomarse que serían factibles y eficaces?

La corrupción así llamada genéricamente engloba una serie de conductas delictivas contempladas en el código penal y los jueces como cualquier ciudadano están sujetos a la ley previo el antejuicio correspondiente y deben ser objeto de medidas punitivas y en su caso de medidas administrativas siempre y cuando se respete el debido proceso. Y en todo caso las investigaciones sobre casos de corrupción deberán dirigirse a todos los jueces sin importar su nivel.

En Guatemala no existe código de conducta o ética judicial, y su creación y aplicación reduciría en gran medida situaciones como los conflictos de interés, el tráfico de influencias, la corrupción, etc.; por otra parte ello influiría en revalorizar la judicatura y que el ser juez fuese una condición honorífica y no un empleo que desempeñar por un sueldo.

IX. **Asociación de Jueces**

En Guatemala existen dos asociaciones, una de Jueces y Magistrados y otra sólo de Magistrados de la Corte de Apelaciones; en sus estatutos señalan como fines y objetivos

entre otras cosas velar, fortalecer y exigir la plena independencia en el ejercicio de sus funciones y gozar de una dignificación, de justas prestaciones, tratamiento decoroso y adecuadas condiciones en los lugares de trabajo, acorde a su alta investidura.

Pero las asociaciones podrían desempeñar un papel más protagónico proponiendo reformas al sistema y discutir las en foros, convirtiéndose en un actor más que represente el sentir de sus miembros; impulsando la modernización y la profesionalización del sistema judicial, exigiendo que la selección de jueces y magistrados alcance a todos los niveles, incluida la C.S.J. y que a ella se accese también en base a méritos y conforme criterios objetivos que permitan el nombramiento sólo de los más calificados y que el régimen disciplinario para que brinde seguridad jurídica incluya también a estos últimos, para poder hablar de una verdadera carrera judicial.

X. **Acatamiento de las Decisiones**

¿Es problemático el cumplimiento de las decisiones judiciales? ¿En ese caso, ¿socava la independencia judicial? De ser así ¿Puede sugerir alguna reforma que sea factible?

Las decisiones judiciales en cualesquiera de los ámbitos de aplicación en menor y mayor medida encuentra problemas para su cumplimiento (reinstalación de trabajadores que han sido despedidos, descontar de los salarios pensiones alimenticias, poner en libertad al imputado inmediatamente, etc.) tal situación socava la independencia judicial puesto que las decisiones de los jueces no pasan de ser declaraciones líricas que no llegan o tardan en concretarse. Aunque el cumplimiento de las decisiones judiciales es una cuestión de voluntad política también dicho cumplimiento reside en la voluntad que tengan los jueces de hacer cumplir sus decisiones haciendo uso de los mecanismos que la misma ley les proporciona.

XI. **Actividades Fuera del Sector de la Justicia**

1. En Guatemala no existe un periodismo judicial especializado que apoye la independencia de los jueces, antes bien los medios de comunicación parecen desconocer las garantías esenciales de la administración de justicia y apriorísticamente censuran y construyen juicios de culpabilidad, a veces con dosis de ignorancia o de pasión. En idéntica situación se colocan organizaciones que bajo la denominación de fiscalizadoras, como FAMDEGUA, FADS, GAM, etc., terminan formando grupos de presión, pronunciándose por imposición de penas máximas, de muerte, con mentalidad retributiva.

Haciendo nosotros un símil, como existe en Sudáfrica, para recordar a los jueces cuando se vencen los plazos, en especial cuando un acusado está detenido la instancia coordinadora de la modernización del sector justicia trabaja un proyecto para utilizarlo en tribunales piloto.

2. No existe un proceso que ayude a los medios de información a comprender los temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de las funciones judiciales; consideramos que esto podría ser de utilidad para fortalecer la independencia de los jueces y que sería la C.S.J. a través de su departamento de Relaciones Públicas quien se ocupara del tema, lo que redundaría en una mejor imagen de la justicia.

3. No existe asimismo prestadores de servicios legales que aumenten su eficacia como promotores de la reforma judicial o para alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.

4. Las asociaciones de empresarios (CACIF); Colegio de Abogados son otros promotores de la reforma judicial que lamentablemente cumplen un papel negativo para la independencia judicial pues los primeros sólo atienden sus intereses de tipo económico pidiendo cada vez más que selectivamente se protejan sus intereses de clase y los segundos necesitan ser fortalecidos pues hasta ahora sus planteamientos son débiles y nada enjundiosos, de allí que el juez no tenga apoyo de su gremio profesional.

5. Tampoco hay una educación a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia, existiendo todavía tintes de intromisión con declaraciones pretendiendo ellos señalar anticipadamente una condena y en los anteproyectos de ley ni siquiera hay participación de los jueces para conocer su punto de vista.

6. Fuera del sistema de justicia nacional a partir de la presente década ya se pretende responsabilizar a las autoridades actuales y anteriores por delitos internacionales graves como los planteamientos que ha hecho la premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú ante tribunales españoles por genocidio, ejecuciones extra judiciales y desapariciones forzadas contra ex Presidentes de la República y Jefes de Estado, inclusive contra el actual Presidente del Congreso de la República.

XII. **Otros Métodos**

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas y cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

Para lograr la realización de la independencia judicial requiere: primer término una real independencia de poderes;

XIII. **Donantes Externos**

El respaldo financiero y de asistencia técnica que la cooperación internacional ha hecho llegar al O.J. de Guatemala vía USAID por ejemplo al que se han sumado Naciones Unidas, PNUD, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea y países como España, Holanda y Suecia, estimamos que ha aumentado la independencia de los jueces pero no en la incidencia deseada pues muchos programas no tienen el debido seguimiento y supervisión para establecer que ha llegado al destinatario principal que son los jueces y los representantes de los donantes al diseñar los planes no toman en cuenta a los jueces ni hacen saber a éstos el contenido íntegro del programa sino que todo queda centralizado en la cúpula del la C.S.J; se espera que ahora con la carrera judicial los donantes externos contribuyan a hacer el deslinde de la función jurisdiccional con la administrativa.

Informe sobre independencia judicial en Honduras

Junio 2000

Dr. Jesús Martínez Suazo

I. Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial

1. ¿Cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?

A) Ambitos en los cuales se manifiesta la independencia judicial.

La independencia de los Jueces en el cumplimiento de sus funciones se puede determinar partiendo del análisis de los siguientes ámbitos:

1. Aplicación del propio discernimiento: Para que el Juez pueda aplicar su propio criterio de manera independiente, debe contar con dos elementos personales esenciales: a) Conocimiento.- Se entiende como tal, haber adquirido una formación profesional formal y haber estudiado con cierta profundidad las leyes que le corresponde aplicar. b) Capacidad.- Que comprende, contar con los conocimientos y la experiencia necesaria para desempeñarse en el cargo. La experiencia en sí, comprende el entrenamiento adecuado, mas el tiempo apropiado en el ejercicio y puesta en práctica de los conocimientos que serán aplicados.
2. Actitud individual para preservar la independencia judicial: Este ámbito se atribuye a la disposición o proclividad del Juez a promover, aceptar o permitir la ocurrencia de actos corruptos, es decir, existe una inclinación o tendencia a aceptar las distintas formas de corrupción, como el cohecho y el prevaricato, entre otros. Para que el Juez tenga la actitud individual de preservar su propia independencia judicial se conjugan tres elementos esenciales: a) Los ingresos.- b) Los principios éticos y morales.- y, c) El temor asociado al carácter subordinado del cargo.
3. Injerencia externa de los grupos de poder: En este ámbito, la independencia del Juez se asocia al grado de dependencia política o la influencia que ejercen sobre él los grupos de poder, lo que en nuestro criterio se origina principalmente en los siguientes elementos: a) La identidad, membresía formal, o simpatía arraigada hacia un partido político.- b) La identificación o asociación con grupos económicos o grupos de poder.- c) Los compromisos políticos adquiridos en función del nombramiento para el cargo.
4. Trascendencia de los casos sometidos a juzgamiento: Los llamados "casos sonados" pueden alterar o modificar la imparcialidad del Juez, y por ende, la independencia en sus actuaciones. En este ámbito, dos elementos intervienen en la modificación de la actitud imparcial del Juez; a) El temor o falta de valor.- Este elemento se refiere a la falta de determinación del Juez, para hacer prevalecer su criterio independiente por temor a la opinión pública. Tomar decisiones en contra de la opinión pública o el temor "al que dirán", distorsiona su independencia para juzgar. b) La adulación pública.- Este es un elemento modificador de la independencia del juzgador, que condiciona su criterio al sentirse obligado a actuar en función de la percepción que la opinión pública tiene sobre su persona. (Juez Yuca).
5. Las presiones y amenazas: Este ámbito esta asociado con la coerción que ejercen: a) Los superiores jerárquicos.- b) La opinión pública.- c) Los particulares.-

B) Principales obstáculos a la independencia de los jueces.

Partiendo del ámbito en que se manifiesta la independencia judicial, señalados en la sección A) anterior, se identifican los siguientes obstáculos al desempeño independiente de los jueces:

1. En la aplicación del propio discernimiento. En este ámbito se presentan tres tipos de obstáculos.
 - a. Escasa preparación académica. Con frecuencia se presenta el caso de jueces con débil preparación formal o de escasa formación científica; por lo general los jueces no se preocupan por desarrollar un esquema personal de superación académica seria y exigente.
 - b. Escasa exigencia cualitativa profesional del mercado laboral. El mercado laboral no es exigente para contratar profesionales capaces, incluyendo en este mercado laboral al Poder Judicial. Existen profesionales que por su propia voluntad estudian procurando su superación profesional, y se encuentra idóneamente preparados para ejercer cargos de cierto nivel en el Poder Judicial, sin embargo, no se les toma en cuenta al momento de seleccionar personal.
 - c. La determinación del cargo para la Persona. Pocas veces se toma en consideración si el profesional está adecuadamente preparado, o si cuenta con la experiencia necesaria, previo a ocupar un cargo en el Poder Judicial, generalmente el cargo se reserva para la persona y no se sigue un procedimiento de selección de la persona con las cualidades inherentes al cargo.
2. En el ámbito de la actitud individual para preservar la independencia judicial. Se identifican tres factores esenciales que obstaculizan el desempeño independiente del funcionario judicial, como son:
 - a. Los bajos niveles salariales. Las necesidades materiales y las dificultades para suplirlas constituyen, sin lugar a duda, un factor que compromete la actitud del funcionario judicial, para preservar su independencia en el desempeño de sus funciones, no obstante que en los últimos tiempos los niveles salariales se han mejorado sustancialmente en términos absolutos. Falta determinar si en términos reales estos incrementos salariales corresponden a una mejoría en el nivel de vida o en la solvencia del funcionario.
 - b. La escasez de mecanismos para formar moralmente al Juez. Inculcar los principios de honradez, decencia y dignidad que la función jurisdiccional demanda, hace imprescindible que se desarrollen con mayor profundidad los principios éticos y morales de los jueces. Al no existir uniformidad en los principios morales se imposibilita la formación de un criterio común entre los juzgadores, que induzca a definir un comportamiento honorable o a distinguir claramente cuando el comportamiento obedece a una actitud corrupta.
 - c. Subordinación mediata. El cargo como Juez, por el principio de subordinación y autoridad, depende no solo de las disposiciones emanadas de la autoridad inmediata, de la cual dependen sus funciones, sino también de distintas autoridades mediatas, que deciden en gran medida sobre la persona que desempeña el cargo, decisión que comúnmente se basa en criterios subjetivos. Tales principios de administración de personal inducen en el Juez el temor de que al tomar decisiones conforme a derecho, tal decisión no resulte del agrado de los superiores mediatos y que, como resultado, ponga en peligro su empleo, pierda un ascenso, se gane un "traslado", o simplemente que sea sometido a un proceso de "alineamiento" o purga.
3. Injerencia Externa de los Grupos de Poder. En este ámbito limitante de la independencia judicial, se distinguen tres factores que contribuyen a distorsionar el criterio del funcionario judicial, como lo son:

a) Identidad o color político. En el poder judicial los nombramientos de magistrados, jueces y demás subalternos obedece en gran medida, a una distribución de cargos entre los partidos políticos dominantes, en proporción al poder que ostentan, como resultado de las elecciones presidenciales. Tal fenómeno determina en gran medida los cambios en los cargos en todo el Poder Judicial, siguiendo el vaivén de los colores políticos en el poder.

En algunos casos, la identificación con un partido político por parte del Juez, lo lleva a adoptar posiciones o actitudes, incluso, sectarias.

- b. Compromisos ante grupos económicos y grupos de poder. No escapa al conocimiento de los profesionales del derecho y de muchos sectores de la población, que existen funcionarios judiciales, principalmente magistrados y jueces, a todos los niveles, afines con determinados grupos económicos o grupos de poder, que no solo se inclinan o favorecen a los mismos, sino que también los defienden y hasta asesoran, en contraposición con la imparcialidad que demanda el cargo que ostentan y en detrimento de su independencia en la definición de un criterio jurídico.
 - c. La retribución política del cargo. La selección de una persona para el desempeño de un cargo implica invariablemente, el compromiso subyacente de atender las demandas y sugerencias del personaje o grupo político, que hizo posible su designación y nombramiento como juez o magistrado. De ahí que el funcionario judicial, quede comprometido a retribuir, o pagar su nombramiento, siendo consecuente con el personaje o grupo político a quien debe su cargo, desvirtuando el sentido independiente de su juzgamiento.
- 1. Trascendencia de los casos sometidos a juzgamiento.
 - a. El temor. La divulgación de hechos que involucran determinadas circunstancias o personajes, sobre los que debe emitirse una resolución judicial, crea en la opinión general el pre-juzgamiento o inducción a sojuzgar el caso, influyendo indirectamente en el criterio independiente del juez, al momento de emitir un pronunciamiento objetivo sobre el mismo, por temor a la reacción generalizada. En cierto sentido, se produce una distorsión de la realidad que pone en evidencia la falta de valor, para apreciar objetivamente los hechos del caso.
 - b. La adulación pública. En algunos casos, los conceptos vertidos por los medios de divulgación masiva sobre el carácter o temperamento de un funcionario judicial, pueden condicionar sus decisiones a la opinión pública generalizada. Lo que evidentemente constituye una pérdida del grado de independencia judicial.
 - 2. Presiones y amenazas. Otra forma de lesionar el grado de independencia del juzgador se presenta a través del comportamiento que se observa en:
 - a. Los superiores jerárquicos. Quienes en ocasiones tienden, directa o sutilmente, a inclinar la opinión del Juzgador, o bien a darle pautas sobre la forma en que deben decidir.
 - b. La opinión pública. Manifestada a través de los medios de comunicación que pretenden de una u otra manera, orientar el criterio del Juzgador, distorsionando su grado de independencia.
 - c. Los particulares. Que al sentirse expuestos a una posible resolución condenatoria hacen llegar al juzgador mensajes anónimos amenazantes, o bien, realizan acciones directas de protesta o intimidadoras, en perjuicio muchas veces no solo del Juez, en su persona, sino también de su familia. Lo que sin lugar a dudas coarta su independencia.

C) Principales fuentes de interferencia con la independencia judicial.

La identificación de los principales obstáculos a la independencia judicial, sirve de punto de partida para ensayar la clasificación de las principales fuentes de interferencia a la citada

independencia judicial, utilizando para ello el desglose de: a) cuáles son dichas fuentes, y b) quiénes constituyen tales fuentes, así:

a. *Fuentes de interferencia con la independencia judicial, cuáles:*

- La falta de una debida educación orientada al ejercicio del cargo del juez.
- Los bajos niveles de ingresos.
- Carecer de la formación de principios éticos y morales, afines con el cargo desempeñado.
- La identificación y compromiso hacia un partido político.
- La identificación y compromiso hacia un grupo económico o de poder.
- Falta de un adecuado sistema de selección, contratación, promoción y supervisión del desempeño.

a. *Fuentes de interferencia con la independencia judicial, quienes:*

- Los líderes políticos que con sus influencias hacen posible los nombramientos de magistrados y jueces.
- Los líderes de grupos económicos hegemónicos.
- Los medios de divulgación masiva.
- Los superiores jerárquicos que irrespetan los criterios objetivos del juzgador.
- Los particulares, que no aceptan las decisiones, ni reconocen la autoridad judicial.

2. ¿Cuáles o quienes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?

Los sectores opuestos a las Reformas, que buscan fortalecer la independencia judicial, son básicamente algunos dirigentes de las dos principales instituciones políticas del país que detentan el poder.

Podría decirse que de una manera velada, algunos sectores económicos que comparten el poder con los sectores políticos, si bien no manifiestan una oposición abierta, puede considerarse que se confabulan con dichos sectores políticos o bien no contribuyen a impulsar la Reforma. Esto ocurre porque equivocadamente creen que al apoyar la Reforma podrían perder la influencia que ejercen o el poder que el actual ordenamiento jurídico les permite. La oposición a la Reforma se orienta al mantenimiento del Status Quo por parte de un pequeño sector.

La forma en que las Instituciones políticas procuran desacreditar los esfuerzos para fortalecer la independencia judicial, es desestimando toda iniciativa de Reforma en el Congreso Nacional, modificando las Reformas de manera que se mantenga el Status Quo, o ejerciendo presión en los funcionarios afines al grupo para "engavetarlas".

En general, tanto sectores como instituciones a las cuales se les ha hablado de las Reformas son favorables a las mismas.

Para contrarrestar las fuerzas anti-reformistas se sugiere:

Cambiar la forma de elegir los diputados al Congreso Nacional, de manera 1. que se elijan en forma independiente a la elección del Presidente de la República.

Que los diputados ejerzan sus funciones como tal y no se permita bajo 2. ningún concepto que estos, una vez electos, desempeñen otras funciones o cargos públicos, en la Administración del

Estado, ya sea como magistrados en la Corte Suprema de Justicia, como Ministros o funcionarios de Instituciones Descentralizadas.

I. **Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro, duración del mandato.**

1. De acuerdo con la Ley de la Carrera Judicial, Decreto No. 953, ésta es administrada por tres organismos: 1) El Consejo de la Carrera Judicial, 2) La Dirección de Administración de Personal, y 3) La Comisión de Selección de Personal. (Artículo 6).

El Consejo de la Carrera Judicial depende de la Corte Suprema de Justicia y su función esencial es la de auxiliar a aquella, en lo referente a la política de administración de personal y resolver los conflictos que se presenten como resultado de la aplicación de la ley y sus reglamentos. Este Consejo esta integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes nombrados por la Corte Suprema. (Artículos 7 y 8). Las atribuciones de éste Consejo aparecen reguladas en el artículo 9.

La Dirección de Administración de Personal es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la ley y esta a cargo de un Director nombrado por la Corte Suprema de Justicia (artículo 10). Sus atribuciones se encuentran contempladas en el artículo 12.

La Comisión de Selección de Personal es un organismo auxiliar de la dirección, y esta compuesta por un miembro designado por la Corte Suprema de Justicia, un representante del personal que integra la carrera judicial y el director de la administración de personal. (Artículo 13).

Esta estructura administrativa no cumple con las funciones para las cuales fue constituida, por las razones expuestas mas adelante.

2. Si bien el Capitulo VII de la Ley de la Carrera Judicial, establece el procedimiento para seleccionar el personal judicial, en la práctica, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia nombra, cambia y destituye los Jueces por delegación del Pleno de la Corte, tomando en consideración la filiación política del Juez y de acuerdo con la proporción del poder adquirido en las elecciones presidenciales.

La duración del mandato de los Jueces podría ser indefinida, mientras no se presente una causal de despido (artículo 64, L de la C J). En la práctica los Jueces duran en su cargo hasta cuando lo determine el Presidente de la Corte, o un magistrado en particular, dependiendo del partido político a que pertenezca el Juez.

Para la mayoría de los Abogados con alguna trayectoria profesional limpia, en la actualidad, ser Juez no se considera un trabajo deseable. Por el contrario, sí lo es para algunos profesionales con escasa preparación y pocos conocimientos, o para aquellos profesionales que han decidido activar en algún partido político. También se encuentran profesionales cuyo interés es ocupar el cargo de Juez, para beneficiarse de la posición al amparo de algún grupo político o económico que hizo posible su nombramiento. En el país existen profesionales honestos con capacidad, que podrían ver atractivo un cargo judicial, si cambiara la situación de falta de confianza y credibilidad en el Poder Judicial.

3. El capítulo IX de la Ley de la Carrera Judicial regula el procedimiento que oficialmente debe seguirse para el ascenso de los Jueces.

A pesar de que la Ley de la Carrera Judicial especifica que los ascensos de los funcionarios judiciales se ejecutarán por antigüedad, en la práctica, estos ascensos obedecen a intereses políticos o de amistad.

Los Jueces se asignan, tanto en las distintas instancias como en distintas jurisdicciones, sin seguir criterios científicos de capacidad e idoneidad, apartándose de lo que al respecto establece la Ley de la Carrera Judicial.

No obstante que los artículos 64 y 65 de la mencionada Ley determinan las causales de destitución y regulan lo relativo a las audiencias de descargo e investigación, en la práctica, no se sigue el procedimiento que establece la Ley citada. Basta caer en desgracia con algún Magistrado, con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, o con los líderes de los grupos políticos o económicos para provocar su movilización.

4. El régimen disciplinario de los funcionarios judiciales se encuentra definido en los artículos 53 y 54 de la Ley de la Carrera Judicial, y en la misma Ley se establecen las sanciones aplicables en los artículos 56 al 61. Existe una inspectoría de tribunales que realiza algunas investigaciones sobre las actuaciones de los jueces, como consecuencia de esta investigación, la Corte Suprema de Justicia determina la destitución cuando a su criterio ésta procede. La Inspectoría entonces, cuando se considera conveniente, remite el resultado de su investigación al Ministerio Público, para que éste acuse al Juez. Resulta muy remoto que un superior jerárquico aplique un régimen disciplinario.

5. Los Magistrados de Cortes de Apelaciones reciben un salario mensual de Lps.24,000.00 (US\$1,600.00); los Jueces de Letras titulares devengan Lps. 17,300.00 (US\$1,173.00); Los Jueces Supernumerarios ganan alrededor de Lps. 16,000.00 (US\$1,066.00); Los Jueces de Paz perciben entre Lps.2,000.00 (US\$133.33) y Lps.6,000.00 (US\$400.00) según sea letrado o no; Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia tienen un salario aproximado de Lps.50,000.00 mensuales (US\$3,333.00) y el Presidente de la Corte gana alrededor de Lps.70,000.00 (\$4,666.00) mensuales.

En términos generales y desde un punto de vista conservador, se estima que los abogados perciben como mínimo entre Lps.15,000.00 y Lps.150,000.00 mensuales, recibiendo ingresos superiores a los salarios de los Jueces.

El salario de los Catedráticos Universitarios (permanentes) oscila entre Lps.6,000.00 y Lps.25,000.00 mensual, dependiendo de la antigüedad.

En general, los Fiscales y los Defensores Públicos ganan salarios similares a los Jueces.

6. Los beneficios sociales de los Jueces consisten en un seguro colectivo de vida, con indemnización por muerte natural y accidental y un seguro médico-hospitalario.

El sistema de jubilación está basado en una edad de retiro de 60 años de edad más 10 años consecutivos de trabajo, o, 60 años de edad más 15 años no consecutivos de trabajo. De conformidad con el plan de retiro del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Poder Ejecutivo el retiro puede ser voluntario a los 55 años de edad o bien obligatorio a los 65 años de edad. La pensión por jubilación se calcula sobre el promedio de los sueldos, de los últimos 36 percibidos.

Los funcionarios judiciales están afiliados al Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Poder Ejecutivo, gozando de todos los beneficios que otorga este Instituto, incluyendo préstamos para la compra de vivienda y préstamos personales.

Son muy pocos los funcionarios públicos que se han jubilado en el Poder Judicial, debido a que no existe una Ley de la Carrera Judicial que sea aplicable en toda su extensión, a pesar de haberse creado desde los años 80's, y también debido a la falta de estabilidad laboral.

En nuestra opinión, las remuneraciones y los beneficios de los Jueces no son adecuados para atraer a personas honradas y competentes, no obstante lo cual, existe funcionarios judiciales, en todos los niveles, que gozan de credibilidad por su honradez y capacidad.

En el Poder Judicial no se han aprobado reformas que tiendan a fortalecer la independencia de los Jueces, y la reforma de principios de la década de los 80's, que consistió en la creación de la Ley de la Carrera Judicial, se aplica por conveniencia, siguiendo el criterio e interés del Presidente de la Corte Suprema de Justicia y sus Magistrados.

Es de imperiosa y urgente necesidad crear los medios que permitan la independencia de los Jueces, introduciendo reformas tanto a la Ley Primaria, como a leyes secundarias y especiales, como las que se sugieren a continuación, así como desarrollando programas especiales con tal propósito. Entre las reformas que se sugieren se enumeran las siguientes:

1. Las reformas a la Constitución de la República deben establecerse, de manera que hagan posible el inicio de un proceso de independencia del funcionario judicial, con respecto de la influencia política y económica de otros sectores, lo cual se lograría mediante un sistema de nominación, escogencia y permanencia en el cargo de los magistrados que conformarían la Corte Suprema, que no coincida con la elección del Presidente de la República y de los Diputados al Congreso Nacional, y se liberen sus miembros de los compromisos políticos o de grupos económicos. El primer acto de independencia del Poder Judicial debería ser, que los propios magistrados nombren al Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Desde fines de la década de los 80's y en el transcurso de los años 90's se elaboraron proyectos de reformas, por diferentes sectores, tendientes a que se adopten aquellas que conlleven la independencia del Poder Judicial. Actualmente, por presiones de estos sectores, se está exigiendo al Poder Legislativo para que conozca y apruebe tales reformas, lo que es indicativo que es factible impulsar las mismas. Si de los partidos políticos dependieran, estas no fueran en ningún momento factible. Sin lugar a duda, éstas reformas serían las más importantes de emprender.

2. Revisar la Ley de la Carrera Judicial, para limpiarla de cualquier injerencia política y promover su verdadera y real aplicación, o crear una nueva Ley.

3. Impulsar un proceso de evaluación de todo el personal, judicial y administrativo, procurando identificar aquel recurso humano con espíritu de servicio y de actuación proba y transparente.

4. Crear una nueva Sala o Tribunal Constitucional que tenga a su cargo todos aquellos asuntos que impliquen violación de garantías y derechos constitucionales.

5. Una vez desarrolladas las reformas, crear e impulsar una cultura constitucionalista en los servidores públicos y en la sociedad en general, para que se respete la independencia de los poderes del Estado y se cumplan los preceptos constitucionales.

6. Crear un sistema, que no este supeditado al Poder Judicial, estricto e independiente, de supervisión del desempeño de los Jueces y Magistrados, y de su comportamiento en la sociedad e incluso hasta con la familia.

7. Incorporar en la Escuela Judicial sistemas para la formación de Jueces en el desempeño de sus cargos, como paso previo a la designación para impartir justicia como juzgador en un Tribunal.

II. **Control del Presupuesto y el Personal del Poder Judicial.**

1. El presupuesto del Poder Judicial se encuentra definido globalmente en la Ley Primaria, pero a pesar de estar definido, el Congreso Nacional actúa al margen de lo que establece la Constitución y asigna el presupuesto basado en un proyecto de presupuesto que presenta la Secretaría de Finanzas, que es el organismo encargado de preparar el presupuesto de Ingresos y Egresos de la República. El Poder Judicial hace llegar a la Secretaría un presupuesto de gastos sobre la base de sus necesidades, pero si la Secretaría de Finanzas determina que dicho presupuesto no se ajusta a las posibilidades financieras del país, lo modifica y lo envía al Congreso Nacional, quien a su vez lo revisa y lo recorta, modifica o aprueba. Se puede decir que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo controlan el presupuesto del Poder Judicial. La ejecución del presupuesto depende enteramente del Poder Judicial.

2. Existe en el Poder Judicial un Departamento de Presupuesto que tiene a su cargo la ejecución presupuestaria en todos los niveles de este Poder del Estado. Pero en realidad, quien en última instancia decide y controla la utilización del presupuesto en los distintos tribunales, es el Presidente de la Corte Suprema, por delegación del cuerpo de magistrados. De igual manera, solamente que a través del Departamento de Personal, se controla la contratación y gestión del personal de apoyo de los Tribunales en cada nivel.

3. Los Tribunales no cuentan con partidas presupuestarias que estén a disposición del Tribunal para su uso y aplicación; en el Poder Judicial se maneja un presupuesto centralizado y los requerimientos de materiales en los distintos tribunales se aprueban por la instancia superior. Esto significa que los tribunales funcionan con los equipos y materiales que se les asignan, en función de la relación social entre el Juez y el Presidente de la Corte Suprema, quien dispone en última instancia si lo solicitado se otorga o no.

Para remediar la escasez de recursos materiales que priva en los tribunales inferiores se recomienda lo siguiente:

Descentralizar el presupuesto a diferentes niveles de la estructura administrativa, de forma que se pueda asignar recursos a cada tribunal, cuyo presupuesto debe ser propuesto y ejecutado por una sección presupuestaria de cada nivel de la estructura organizativa judicial. La vigilancia y control de la ejecución presupuestaria recaería en una oficina auditora, que a su vez deberá ser vigilada por el ente fiscalizador del Estado (La Contraloría General de la República). Las partidas presupuestarias no serían objeto de transferencias internamente.

4. El Gobierno destina al Poder Judicial Lps.427,700,000.00, lo que representa en términos relativos menos del 2% del Presupuesto General de la Nación. El total de los ingresos del Estado se distribuyen entre los distintos poderes de la manera siguiente:

Poder Legislativo	330,920,000	1.5%
Poder Judicial	427,700,000	1.9%
Poder Ejecutivo	17,896,924,334	79.3%
Deuda Pública	3,919,254,384	17.3%

Desde el momento en que el presupuesto es controlado por funcionarios que no pertenecen al Poder Judicial, como queda dicho, se hace evidente que estos interfieren en el grado de independencia de este poder del Estado. La determinación del monto a ser presupuestado obliga a los magistrados a realizar acciones de cabildeo ante el Poder Legislativo y Ejecutivo, comprometiendo la independencia que debe primar en dicho poder.

Para corregir las interferencias en la independencia del Poder Judicial por parte de los otros poderes del Estado, se recomienda abogar por el cumplimiento de la disposición constitucional, relativa a la porción de los ingresos del Estado que deben destinarse al Poder Judicial. Sobre este particular, la Constitución de la República establece que debe asignarse al Poder Judicial "no menos del 3% del Presupuesto de Ingresos".

Por tratarse de una decisión política, la factibilidad de su realización depende de las personas que detentan el poder político, y de sus convicciones sobre el cumplimiento de la Constitución y las necesidades de independencia del Poder Judicial.

Actualmente la ejecución del presupuesto del Poder Judicial y el control de su personal presenta repercusiones negativas, pero si se estableciera un sistema de control presupuestario y de personal, así como de supervisión, como se ha expresado en el desarrollo de este punto, a nuestro juicio, no tendría ninguna consecuencia negativa, sino un verdadero fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial.

III. **Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos**

1. Cada Juez titular, con la colaboración de las oficinas encargadas de proveeduría y mantenimiento, es responsable por la administración y el funcionamiento de su propio Tribunal, por lo que no existe un órgano centralizado encargado o responsable de la administración general de los Tribunales.

2. Se ha tratado de impulsar el mejoramiento en equipamiento y tecnología; el nombramiento de Jueces Supernumerarios de alguna manera tiene el propósito de reorganizar las tareas de los Tribunales, especialmente para descargar la excesiva tarea de los Jueces y hacer más expedito la evacuación de los casos.

Para el caso, en lo que se refiere al nombramiento de Jueces Supernumerarios, en el área de la Justicia Penal, se designaron Jueces específicamente para conocer de la primera etapa del proceso (Sumario o Parte Instructiva), otros para la etapa del plenario o fase de Juzgamiento, y otros para emitir Sentencia. Sin embargo, se observa la tendencia al abandono o desaparecimiento de esta estructura organizativa interna, por lo que comúnmente el Juez conoce de todas las fases o etapas del Juicio, incluida la emisión de sentencias definitivas o fallos.

3. Consideramos que estos intentos de reorganizar tareas y funciones no han contribuido a promover la independencia de los Jueces y tampoco se ha logrado agilizar los juicios.

Indudablemente, que en gran medida el personal auxiliar no contribuye a que tales intentos logren su propósito, como tampoco contribuye a tal propósito la displicencia de muchos Jueces.

4. Indudablemente, la reorganización de las tareas de los Tribunales y la administración de los mismos no ha contribuido, ni ha permitido al Presidente de la Corte Suprema, Magistrados de Cortes de Apelaciones y Jueces, quienes tienen a su cargo responsabilidades administrativas, que dediquen más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales.

5. Por lo general los Jueces no razonan o motivan sus decisiones, limitándose incluso a copiar artículos en los cuales basan sus resoluciones. Emitir las decisiones razonadas escritas fortalecería sin lugar a duda la independencia de los Jueces y la calidad de sus decisiones. Una reforma en este sentido sería bien vista y no creemos que de lugar a una oposición.

6. No existe en el país ningún tipo de sistema para seguir el desempeño de los Jueces en forma individual.

7. No existe un proceso que mida individualmente el desempeño del Juez, pero en términos generales se levantan estadísticas en los Tribunales, con propósitos informativos y de calificación de importancia administrativa, lo cual no incide en absoluto en el desempeño individual de los Jueces, ni en una mayor confianza del público en los Tribunales.

8. Se considera conveniente implantar un método para dar seguimiento al desempeño individual de los Jueces, de manera que pueda servir para supervisar el desempeño, detectar la ineficiencia/eficiencia, y contribuir en la toma de decisión, al momento de aprobar ascensos o remociones.

Uno de los principales problemas que enfrenta el Poder Judicial en nuestro país, es que los Magistrados y Jueces combinan sus actividades y esfuerzos, tanto en atender asuntos administrativos, como en el ejercicio de la función propiamente jurisdiccional.

Consideramos indispensable que los Jueces y Magistrados tengan como única atribución el impartimiento de Justicia, y que, dentro del Poder Judicial, se desarrolle una estructura administrativa, separada de la estructura jurisdiccional, con atribuciones independientes, lo que consecuentemente fortalecería el grado de independencia de los funcionarios judiciales encargados de impartir justicia.

IV. Efectos de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos

No obstante que algunos fallos de carácter internacional se han emitido para dirimir casos en los que el Estado de Honduras ha sido demandado, muy poco o nada han influido para fortalecer la independencia de los Jueces. De hecho, en las sentencias que dictan los tribunales no se utiliza como fundamento acuerdos, tratados, instrumentos o jurisprudencia internacional, salvo casos muy excepcionales. Lo mismo podría decirse con fallos o decisiones de instancias internacionales sobre asuntos que competen a otros países, pero que podrían servir de sustento a nuestros Jueces como antecedentes.

V. Capacitación

¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer, la independencia de los Jueces? En ese caso, ¿Qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz?

¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los Jueces?

Básicamente los programas de capacitación se orientan a mejorar o fortalecer el conocimiento académico teórico-práctico de los funcionarios judiciales, por lo que no necesariamente estos programas han fortalecido la independencia de los Jueces. Sin embargo, se considera que los programas de capacitación orientados serían un valioso instrumento para fundamentar el criterio independiente de los funcionarios judiciales.

La capacitación más eficaz para desarrollar un criterio independiente en los Jueces sería aquel dirigido a la formación de Jueces, pero no solo en un sentido académico o de consolidación de conocimientos teórico-práctico, el cual consideramos indispensable, sino el orientado a formar un carácter, una ética y una convicción de Juez y su papel como tal en la sociedad. Un programa de este tipo debe desarrollarse antes de iniciar cualquier programa de capacitación en el conocimiento de las leyes y la aplicación práctica de las mismas, y antes de que se les asigne responsabilidades como Juez. Por lo que, para lograr este propósito, debería crearse una escuela para la formación de Jueces, lo que implica una reforma en los programas de capacitación de la Escuela Judicial.

Temas relativos a la Justicia Penal

¿Qué reformas, si hubiere, en el área de la justicia penal han fortalecido la independencia de los Jueces? ¿Hay alguna reforma que usted desea recomendar? ¿Qué grado de factibilidad asigna a la misma?

En el campo propiamente de la justicia procesal penal, la más importante reforma lo constituye la aprobación de un nuevo Código Procesal Penal, inspirado básicamente en el sistema acusatorio, el cual está concebido, entre otras cosas, para fortalecer profundamente la independencia de los Jueces Penales. Sin embargo la reforma entrará en vigencia totalmente hasta el 20 de Febrero de año 2002.

El sistema procesal imperante en Honduras ha sido y sigue siendo el sistema inquisitivo, lo que impide la inducción de cambios hacia el procedimiento oral, y esto es así porque los dos sistemas son incompatibles. Por lo tanto, las reformas y la pretendida independencia de los Jueces no podrá evidenciarse antes de la entrada en vigor de la nueva ley procesal.

Actualmente, la policía, los funcionarios de las cárceles o de las fuerzas de seguridad interfieren, en menor medida que en los años ochentas y principios de los años noventas, en la independencia de los Jueces, al no acatar, con alguna frecuencia, las órdenes emanadas de éstos, o al ocultar la forma en que se ejecutan los arrestos de los ciudadanos, o bien, al alargar el arresto por un período superior a las veinticuatro horas, o cuando no presentan oportunamente los reos a requerimiento del Juez. Con tal proceder se merma la independencia del Juez, en gran parte porque éste no tiene la conciencia necesaria de lo que representa ser Juez y de la autoridad de que está investido, por lo que no sabe o no se atreve a imponer su autoridad; aplicar los recursos legales a su disposición para hacer prevalecer la ley; o no tiene la madurez y criterio personal para ejercer a cabalidad su función como tal.

VI. Efecto de la Reforma Legislativa

Las reformas a las leyes, con excepción de las leyes penales, ¿Han tenido consecuencias para la independencia de los Jueces?

En las últimas dos décadas, desde que se iniciaron los regímenes democráticos y el proceso de democratización en el país, las reformas a las leyes, en lo que tiene que ver con el impartimiento de justicia, han sido relativamente escasas, limitado principalmente a reformas de leyes administrativas, que originaron la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo; reformas en la legislación de menores (Código de la Niñez y de la Adolescencia), que originaron la creación de los Tribunales de la Niñez y de la Adolescencia; y reformas al Derecho de Familia, que dieron paso a la creación de los Tribunales de Familia. Estas reformas permitieron limitar la competencia mas especializada de los Jueces, así como descongestionar, en cierta medida, los Tribunales Civiles en las principales ciudades del país. Estas reformas no fueron orientadas a propiciar la independencia de los Jueces y consecuentemente no se obtuvieron avances en tal sentido.

VII. Ética Judicial y Corrupción

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso, ¿Han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

1. El castigo por los delitos y las faltas es inherente a toda sociedad y las legislaciones recogen estos conceptos que son de obligatorio conocimiento de los Jueces que las aplican, por consiguiente con mucha más razón deben imponerse medidas punitivas a los juzgadores que incurren en los mismos, principalmente cuando son consecuencia de actos de corrupción en el ejercicio de sus funciones.

En primera instancia se debe revisar las leyes penales, con el objeto de reformarlas, y contemplar penas más severas cuando los delitos sean cometidos por Jueces, en el ejercicio de sus funciones. En el año de 1996, cuando se estaba revisando el Código Penal, con el objeto de reformarlo y aumentar las penas en forma general, con la equivocada creencia que de esta manera se combatía la criminalidad, se establecieron efectivamente penas mas severas por delitos cometidos por los Jueces (prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, etc.), las reformas fueron aprobadas (Decreto No. 191/96), sin embargo, la Asociación de Jueces y el Colegio de Abogados reaccionaron negativamente y negociaron con el Congreso Nacional la eliminación de las reformas en lo referente a estos delitos, dando lugar a la aprobación de lo que se dio en llamar "las contra reformas" (Decreto No. 59/97).

Otra medida saludable podría ser la creación de un Departamento de Supervisión encargado de vigilar e investigar la conducta de los Jueces, dentro y fuera de los Tribunales, que haga posible enmarcar sus actuaciones dentro de la moral y la ética judicial. En tal sentido, esta supervisión debería encausarse tanto en los Jueces de alto nivel como a los Jueces de bajo nivel. Además, la escogencia rigurosa de los Jueces, en cuanto a probidad se refiere, debería ser una de las principales medidas para reducir la corrupción judicial.

2. En Honduras existe un Código de Ética Judicial cuya aplicación es escasamente fomentada, y por consiguiente resulta casi carente de eficacia.

Las pocas medidas adoptadas por el país para reducir la corrupción judicial, tal el caso del Decreto 191/96 citado, y la aprobación de un Código de Ética Judicial han resultado ineficaces, porque no ha existido, ni existe, una voluntad política de querer combatir realmente este grave problema, al extremo que actualmente el Poder Judicial se encuentra atravesando por un período crítico de credibilidad y desconfianza de parte de la sociedad en general, debido al alto grado de corrupción denunciado.

VIII. **Asociación de Jueces**

En Honduras existe una Asociación de Jueces constituida a mediados de la década del noventa, que no tiene mayor beligerancia, ni se pronuncia sobre temas relevantes que conciernan a estos funcionarios judiciales o al impartimiento de justicia. Si bien es cierto que nació teniendo como una de sus finalidades fomentar la independencia de los Jueces, exigiendo el cumplimiento de la Ley de la Carrera Judicial y el respeto al Status de Juez, en ninguna ocasión se ha pronunciado en este sentido, a pesar de que en el Poder Judicial se sigue nombrando, promoviendo y destituyendo Jueces, al margen de la citada Ley.

La única ocasión en la que la Asociación de Jueces se pronunció, fue en 1997, cuando habían entrado en vigencia las reformas al Código Penal en 1996 (Decreto 191/96), donde se aumentaban considerablemente las penas para los diferentes delitos de prevaricato, oponiéndose esta Asociación a tal medida, por considerarla lesiva a los intereses de los Funcionarios Judiciales. La gestión de esta Asociación tuvo los resultados por ellos deseados, porque en la lucha se unió el Colegio de Abogados, lo que dio lugar a que el Poder Legislativo, de ese entonces, modificara dichas penas volviéndolas menos severas (Decreto No 59/97).

No cabe duda de la importancia que tiene una Asociación de este tipo, sobre todo si promueve actividades y gestiones, que contribuyan a mejorar las condiciones profesionales en que se desenvuelven los Jueces, o difundiendo información entre sus agremiados, para crear una conciencia común y orientar el criterio reformador hacia la independencia de los mismos. Si bien es cierto esto es posible, mientras el Poder Judicial siga influenciado políticamente, difícilmente podría vislumbrarse tal proyección en la Asociación de Jueces.

IX. **Acatamiento de las Decisiones**

Se considera que actualmente, de manera excepcional, pueden darse casos de incumplimiento de las decisiones de los Jueces, sobre todo en materia penal, cuando se presentan situaciones de amistad entre los imputados y los encargados de cumplimentar las órdenes de captura, o cuando por alguna influencia política se "retraza" o se "olvida" acatar las disposiciones emanadas de Juez competente. La excepcionalidad que se observa en el no-acatamiento de las decisiones judiciales, obedece a que en los últimos tiempos se han iniciado diligencias judiciales contra funcionarios, empleados públicos y particulares, para deducirles responsabilidad penal, por las acciones u omisiones en que han incurrido. Este hecho es indiferente en la distorsión del grado de independencia del Juez.

X. **Actividades fuera del Sector de la Justicia**

Como actividades coadyuvantes para la promoción de la independencia de los Jueces podría mencionarse, un programa orientado a los medios de comunicación, para que estos lleguen a comprender los temas relativos a la independencia inherente al cargo de los Jueces y Magistrados. Este programa debería incluir una formación básica en

aspectos y procedimientos legales, así como los medios para inculcar la comprensión, sobre las motivaciones legales que involucran las resoluciones judiciales. Asimismo, desarrollar un conocimiento apropiado sobre los derechos y garantías constitucionales, a fin de crear una auténtica convicción, en los medios de información, sobre el papel del Juez, como garante de los mismos, en un Estado de Derecho.

La misma formación que se sugiere a los medios de información, podría implementarse entre los legisladores, resaltando la importancia de asignar al Poder Judicial, el presupuesto mínimo establecido en la Constitución de la República.

Otra actividad que podría contribuir a la promoción de la independencia de los Jueces, sería, fortalecer, promover e incentivar la proyección reformadora del Colegio de Abogados, de manera que este desempeñe un papel protagónico, orientador y promotor, de las principales reformas legales y judiciales, y que a su vez, se constituya en una institución a la vanguardia de la independencia de los Jueces y Magistrados, en su función de impartir justicia.

XI. Otros Métodos

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas y cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿Hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

Si bien es cierto pueden implementarse otros métodos y actividades para fortalecer la independencia judicial, se considera que lo más urgente es acudir a los que ya se han descrito, como paso previo al desarrollo e implementación de nuevos y más avanzados métodos reformadores y fortalecedores de dicha independencia.

Entre las actividades sugeridas consideramos conveniente adoptar las siguientes prioridades:

1. Establecer reformas a la Constitución de la República, de manera que hagan posible el inicio de un proceso de independencia del funcionario judicial, con respecto de la influencia política y económica de otros sectores, lo cual se lograría mediante un sistema de nominación, escogencia y permanencia en el cargo de los magistrados que conformarían la Corte Suprema; deberá establecerse que el nombramiento de Jueces y Magistrados no coincida con la elección del Presidente de la República y de los Diputados al Congreso Nacional, procurando liberarlos de compromisos de grupos políticos o de grupos económicos. El primer acto de independencia del Poder Judicial debería ser, que los propios magistrados nombren al Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
2. Que los diputados ejerzan sus funciones como tal y no se permita bajo ningún concepto que estos, una vez electos, desempeñen otras funciones o cargos públicos, en la Administración del Estado, ya sea como magistrados en la Corte Suprema de Justicia, como Ministros o funcionarios de Instituciones Descentralizadas.
3. Abogar por el cumplimiento de la disposición constitucional, relativa a la porción mínima de los ingresos del Estado que deben destinarse al Poder Judicial.
4. Descentralizar el presupuesto del Poder Judicial a diferentes niveles de la estructura administrativa, de forma que se pueda asignar recursos a cada tribunal, cuyo presupuesto debe ser propuesto y ejecutado por una sección (departamento) presupuestaria de cada nivel de la estructura judicial. La vigilancia y control de la ejecución presupuestaria recaería en una oficina

auditora, que a su vez deberá ser vigilada por el ente fiscalizador del Estado (La Contraloría General de la República). Las partidas presupuestarias no serían objeto de transferencias internamente.

5. Consideramos indispensable que los Jueces y Magistrados tengan como única atribución el impartimiento de Justicia, y que, dentro del Poder Judicial, se desarrolle una estructura administrativa, separada de la estructura jurisdiccional, con atribuciones independientes, lo que consecuentemente fortalecería el grado de independencia de los funcionarios judiciales encargados de impartir justicia.

6. La capacitación más eficaz para desarrollar un criterio independiente en los Jueces sería aquella dirigida a la formación de Jueces, pero no solo en un sentido académico o de consolidación de conocimientos teórico-práctico, el cual consideramos indispensable, sino el orientado a formar un carácter, una ética y una convicción de Juez y su papel como tal en la sociedad. Un programa de este tipo debe desarrollarse antes de iniciar cualquier programa de capacitación en el conocimiento de las leyes y la aplicación práctica de las mismas, y antes que se les asigne responsabilidades como Juez. Por lo que, para lograr este propósito, debería crearse una escuela para la formación de Jueces, lo que implica una reforma en los programas de capacitación de la Escuela Judicial.

7. Revisar la Ley de la Carrera Judicial, para limpiarla de cualquier injerencia política y promover su verdadera y real aplicación, o crear una nueva Ley.

8. Impulsar un proceso de evaluación de todo el personal, judicial y administrativo, procurando identificar aquel recurso humano con espíritu de servicio y de actuación proba y transparente.

9. Imponer medidas punitivas severas a los juzgadores que incurren en delitos y faltas, principalmente cuando son consecuencia de actos de corrupción en el ejercicio de sus funciones.

10. Crear una nueva Sala o Tribunal Constitucional que tenga a su cargo todos aquellos asuntos que impliquen violación de garantías y derechos constitucionales.

11. Una vez desarrolladas las reformas, crear e impulsar una cultura constitucionalista en los servidores públicos y en la sociedad en general, para que se respete la independencia de los poderes del Estado y se cumplan los preceptos constitucionales.

12. Crear un sistema, que no este supeditado al Poder Judicial, estricto e independiente, de supervisión del desempeño de los Jueces y Magistrados, y de su comportamiento en la sociedad e incluso hasta con la familia.

13. Por lo general los Jueces no razonan o motivan sus decisiones, limitándose incluso a copiar artículos en los cuales basan sus resoluciones. Emitir las decisiones razonadas escritas fortalecería sin lugar a duda la independencia de los Jueces y la calidad de sus decisiones. Una reforma en este sentido sería bien vista y no creemos que de lugar a una oposición.

14. Desarrollar un programa orientado a los medios de comunicación, para que estos lleguen a comprender los temas relativos a la independencia inherente al cargo de los Jueces y Magistrados. Este programa debería incluir una formación básica en aspectos y procedimientos legales, así como los medios para inculcar la comprensión, sobre las motivaciones legales que involucran las resoluciones judiciales. Asimismo, desarrollar un conocimiento apropiado sobre los derechos y garantías constitucionales, a fin de crear una auténtica convicción, en los medios de información, sobre el papel del Juez, como garante de los mismos, en un Estado de Derecho.

15. Desarrollar un programa destinado a los legisladores, para inculcar en ellos principios constitucionalistas y resaltar la importancia de asignar al Poder Judicial, el presupuesto mínimo establecido en la Constitución de la República.

16. Otra actividad que podría contribuir a la promoción de la independencia de los Jueces, sería, fortalecer, promover e incentivar la proyección reformadora del Colegio de Abogados, de manera que este desempeñe un papel protagónico, orientador y promotor, de las principales reformas legales y judiciales, y que a su vez, se constituya en una institución a la vanguardia de la independencia de los Jueces y Magistrados, en su función de impartir justicia.

XIV. Donantes Externos

¿En que medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los Jueces?

Normalmente la ayuda al Poder Judicial, desde hace dos décadas, procede de USAID; otros cooperantes multilaterales como la ILANUD, y el BID, así como cooperantes bilaterales como la Cooperación Española han contribuido en menor medida al fortalecimiento y desarrollo del Poder Judicial, a través de la aportación de fondos que son designados en proyectos y programas especiales. Los principales logros obtenidos hasta este momento en el área de la independencia judicial o en el mejoramiento en el impartimiento de la justicia, son consecuencia de esos esfuerzos y no propiamente al interés o voluntad de las personas que en distintos períodos han ocupado cargos importantes en el Poder Judicial.

Particularmente consideramos que las aportaciones externas de recursos para el sistema judicial, aunque valiosas, no han contribuido en mayor medida a aumentar la independencia de los Jueces.

Informe sobre independencia judicial en Panamá

Julio 2000

Jorge Molina Mendoza

ANTECEDENTES

A partir de 1968 nuestro país fue gobernado mediante dictaduras militares que se sucedieron hasta diciembre de 1989. En este período la interferencia del Organismo Ejecutivo y específicamente del cuerpo militar en las actividades judiciales, fue común e inevitable. Dicha afectación comprendía desde la designación de los jueces a todo nivel- hasta el fallo o resolución de los procesos judiciales. Era palpable el control del poder dictatorial sobre la función judicial. No obstante ello, a partir de 1987, con la expedición de un nuevo Código Judicial normativa rectora de los procesos judiciales ordinarios, civiles y penales-, se adoptaron normas destinadas a crear y sostener, la independencia de los jueces frente a las actuaciones políticas. Mas no fue sino a partir del surgimiento del régimen democrático, es decir, desde diciembre de 1989 que dichas normas fueron observadas con eficacia. Entre dichas normas un papel fundamental lo constituyó el régimen de carrera judicial. A pesar de que éste fuera concebido constitucionalmente no fue observado con eficacia sino hasta el cambio democrático aludido. De allí que actualmente la actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo no interfieren el desempeño del poder Judicial. El cuerpo militar, dado su reposicionamiento en la estructura de poder político, en donde se encuentra formalmente suprimido y materialmente sometido al poder civil, dejó de ser un ente generador de interferencia en la transparencia de las actuaciones judiciales. Así las cosas, la independencia del Organismo Judicial frente al resto de poderes, en nuestro país no es un tema de agenda de Estado por cuanto se considera en buena medida cristalizada. Sin embargo, esto no significa que la independencia judicial deje de afrontar nuevos retos. Estos retos surgen del propio sistema judicial y afectan, sin duda, la eficacia de dicho sistema. Es por ello que esta investigación se realiza a partir de los principales retos que existen dentro del propio ámbito judicial, afectan su independencia como medio de eficacia de la función judicial del país.

I. Obstáculos Principales a la Independencia Judicial

1. En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?

Los retos específicos que en nuestro país confronta la independencia judicial pueden ser listados así:

Mejor preparación de los administradores de justicia; 1.1

Mejoras en los salarios del funcionario judicial; 1.2

Mejorar los métodos de integración de personal o de nombramientos del 1.3 funcionario judicial;

Veámos.

Formación de los administradores de justicia: 1.1

La función de administrar justicia en nuestro país no es bien dimensionada. Esta distorsión del concepto de "justicia" es un mal estructural. Y es así porque el contexto socio-económico del país, incide en la formación del profesional del derecho de manera que el papel reservado al servicio público de administrar justicia no se concibe como el medio civilizado de solucionar conflictos, sino como una batalla por la supervivencia.

Esta deformación en la percepción del servicio público de administración de justicia, en nuestra opinión, fija su génesis en la exigua preparación que en las aulas universitarias, recibe el aspirante a Abogado. En la actualidad las universidades no se preocupan por una formación ética-social del abogado. No se trata de que conozcan o no la doctrina, cuestión secundaria en la apreciación de la independencia judicial; en todo caso el punto a resaltar es la falta de conocimiento en el profesional del derecho, ergo en el juez, de la función en la sociedad, del servicio público de administración de justicia.

Frente a la ausencia de la formación adecuada, el funcionario judicial, por carecer del sentido o impicancia de administrar justicia, permite o tolera que la política, corrupción y malas prácticas litigiosas, interfieran su imparcialidad.

1.2 Los salarios del Organo Judicial:

Un tema de sobrada importancia en lo que respecta a la independencia judicial, es sin duda alguna, lo relativo a las malas retribuciones del funcionario judicial. Con la expresión funcionario judicial nos referimos no sólo al juez propiamente tal, sino también a su personal auxiliar; v. gr. secretarios, oficiales, escribientes, entre otros.

En nuestro país, desde 1995 se produjo un incremento salarial al nivel superior, es decir, en beneficio de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Este incremento coloca a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en la posición de ser los funcionarios públicos con mejores ingresos. Posteriormente, los Magistrados del nivel inmediatamente inferior, es decir, los Magistrados de Apelaciones y Tribunales Superiores fueron objeto de un ajuste salarial que le permite mantener una vida digna. Mas el juez de primera instancia, aquel que brega con todas las causas que luego llegan a los niveles superiores, no ha sido mejorado en sus ingresos así como el resto del personal de apoyo. Por tanto, ante las actuales circunstancias socio-económicas del país, el dinero es una constante y fuerte causa de afectación de la neutralidad judicial.

1.3 La designación de los jueces:

Si bien nuestro país cuenta, desde inicios de la década pasada con una Carrera Judicial, opinamos que ésta es ineficiente como poco efectiva. Está organizada para incentivar al mediocre y castigar al funcionario que intenta destacar.

La Carrera Judicial fue concebida post-dictadura (1990), lo que explica que sus objetivos se agoten en dotar de estabilidad al juez que se designe. Mas no prevé mecanismos que incentiven el buen desempeño. Por otro lado, y en nuestra opinión, lo que realmente interfiere la neutralidad del juzgador es la amplia discrecionalidad para la designación de

los jueces. A pesar de la existencia de parámetros de selección (para cada puesto se elige un número plural de candidatos basados en los resultados ponderados de sus ejecutorias. Mas al momento de la selección, ésta no considera las diferencias en ejecutorias, sino que los iguala a todos) en la práctica se reduce a un tímido intento de selección. Esto produce que el elegido, deba y profese dependencia absoluta y a perpetuidad por quien o quienes lo designaron.

Por otro lado, carece el Organismo Judicial de un científico y serio sistema de administración de personal. Las labores que desarrolla la Dirección de Recursos Humanos se orientan a colmar necesidades de reclutamiento y de trámites de permisos, vacaciones y licencias. Adolece, siendo éste el gran defecto, de una programación que permita el desarrollo del Recurso Humano que allí labora. No se conciben ni implementan programas de motivación para el personal como tampoco para la superación personal. Se convierte en no pocos casos, en verdadero centro generador de influencias.

2. En su país, cuáles o quienes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?

A pesar de que la independencia judicial es un tema de Estado, no existe en la actualidad discusión al respecto.

No obstante lo anterior, hace dos años, hubo alguna discusión con motivo de la necesidad de reformar la manera de integrar la Corte Suprema de Justicia. En ese momento el principal obstáculo fue el Organismo Ejecutivo, específicamente el Presidente de la República de ese momento, por cuanto era su objetivo, controlar dicha institución.

Con el cambio de gobierno, la discusión planteada cedió paso a los problemas que normalmente agobian a los gobiernos cuando inician,; v. gr. contexto socio-económico. De hecho, en los primeros actos del actual gobierno, se legisló para la derogatoria de la Sala que dos meses antes, fuera creada para conocer de las causas relacionadas con las Instituciones de Garantías. La derogatoria, de acuerdo con el Gobierno, se debió al prurito de reestablecer la Independencia de la Corte Suprema de Justicia ya que con motivo de la creación de dicha Sala, el entonces Presidente nombró tres nuevos Magistrados, y siendo que el Partido victorioso en las elecciones fue su opositor, era necesario para el nuevo gobierno, la derogatoria de dicha Sala con la consecuente eliminación de tres Magistrados.

II. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato

Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿cuáles son sus 1. funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?

El país no cuenta con una ente similar al Consejo de la Judicatura. De hecho, se ha propuesto su creación, preferiblemente por reforma constitucional.

En su país, ¿cómo se seleccionan los jueces? ¿Cuánto duran sus 2. mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable?

Desde 1991 en nuestro país existe la Carrera Judicial. Esta fue formalmente instituida desde 1987 con la vigencia del nuevo Código Judicial, pero no fue reglamentada sino hasta octubre de 1991(Acuerdo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia N° 46,

publicado en la Gaceta Oficial 21895 de 16 de octubre de 1991). De acuerdo con el texto del artículo 270 del Código Judicial, los cargos para Magistrados de Distrito Judicial (Juez de apelaciones), Jueces de Circuito (Juzgados de Mayor Cuantía) y Jueces Municipales (Cargo equivalente al Juez de Paz) se designarán por concurso. En la práctica, todos los cargos de las distintas sedes judiciales, se designan por concursos.

En cuanto a la duración de sus mandatos, los jueces de los distintos niveles, con inclusión de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a pesar de que sus designaciones son por diez (10) años, gozan de inmovilidad ya que en adición a mandato expreso en ese sentido (art. 278 Código Judicial) sus designaciones no se sujetan a término alguno.

La designación de juez en estos momentos, sí es un trabajo no despreciable. La razón de ello es el salario fijo y la estabilidad que comporta su designación, dado el alto grado de concentración de la industria de servicios jurídicos. Pero esto no importa que sea grato ni prestigioso ser designado juez. La judicatura es vista por el público, como un cargo afecto a la corrupción, en especial la jurisdicción penal, de poca efectividad en atención al tiempo que consumen las causas tramitadas.

3. ¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones?

En principio, el ascenso de jueces está ordenado en el Código Judicial. Se establece en el artículo 270 que ante vacante en los cargos de jueces, de los distintos niveles, se ascenderá al funcionario de la categoría inmediatamente inferior de mayor antigüedad en la misma y la mejor hoja de servicios, siempre que cumpla también los requisitos exigidos para el cargo superior. Mas esto en la práctica es letra muerta. Los ascensos no se dan ya que los cargos en su totalidad se integran por concursos con las características antes descritas.

Las designaciones de los Jueces de los distintos niveles las realiza su superior jerárquico inmediato. En el caso de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la designación es por el Presidente de la República y requieren la ratificación del Organismo Legislativo. El pleno de la Corte Suprema de Justicia por su parte, designa a los Magistrados de Distrito Judicial quienes a su vez, designan a los Jueces de Circuito. Esto, por último, designan a los jueces municipales. La integración de los cargos, con excepción de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, es realizada a través de concursos, que a manera de reiteración, poseen un alto grado de arbitrariedad en la selección. Este grado de arbitrariedad consiste en lo siguiente: determinados los candidatos al cargo, pasan a una entrevista ante la autoridad nominadora. De la lista total de candidatos determinados o preseleccionados, la autoridad nominadora no está vinculada por las ejecutorias ni hojas de servicio. Del total de la lista, pueden escoger a cualquiera, aunque éste sea el de menor ejecutorias, preparación o experiencia. En este punto es donde radica la arbitrariedad a la que hicimos referencia.

4. ¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?

El proceso disciplinario de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se adelanta ante el Organismo Legislativo. Las denuncias se presentan ante la Comisión de Credenciales de dicho ente estatal y, en caso necesario, éste propone al pleno el juzgamiento del Magistrado denunciado.

Si se trata del resto de miembros de la judicatura, sólo podrán ser removidos, con garantía del debido proceso, por decisión de su superior jerárquico en los siguientes casos (art. 283 Código Judicial):

1. Cuando por sentencia firme se le impusiere cualquier pena por delito común o contenido en cualquier legislación especial;
2. Cuando después de haber sido nombrados, se acredite debidamente que han sufrido o cumplido cualquier pena por delito común de carácter doloso;
3. Por impedimento físico o intelectual debidamente acreditado o se hallaren en algunos casos de incompatibilidad de que trata este Código;
4. Cuando abandonaren las labores de sus cargos por tres (3) días consecutivos o más sin licencia debidamente otorgada y en los casos en que no resida en la circunscripción judicial en que desempeña sus labores;
5. Cuando tomen directa o indirectamente parte en la política partidista;
6. En los casos de incompatibilidad con el ejercicio de la abogacía, el comercio o cualquier otro cargo remunerado con excepción de la docencia universitaria;
7. Cuando el juez o Magistrado haya sido separado del conocimiento de un proceso por demora en su tramitación dos o más veces durante un mismo año

Las causas disciplinarias son las siguientes (art. 285 Código Judicial):

1. Faltar el respeto a sus superiores jerárquicos;
2. Faltar al despacho más de tres días en un mismo mes o más de un lunes en el mismo lapso sin causa justificada;
3. Cuando fueren denunciados por negligencia o morosidad en el cumplimiento de sus deberes oficiales y se comprobare el cargo;
4. Cuando dieren a las partes o terceras personas, opiniones, consejos, indicaciones o información confidencial, en relación con asuntos pendientes en sus despachos, que puedan ser motivos de controversia, si se comprueba el cargo;
5. Cuando dirigieren al Organismo Ejecutivo o a servidores públicos o a corporaciones oficiales, felicitaciones o censuras por sus actos;
6. Cuando tomaren parte en reuniones, manifestaciones o en cualquier acto de carácter político que no sea el de depositar el voto en los comicios electorales;
7. Cuando censuraren injustificadamente por escrito o verbalmente la conducta oficial de otros jueces o Magistrados o agentes del Ministerio Público;
8. Cuando sugirieren a Jueces y Tribunales la decisión de negocios pendientes en juicios contradictorios o en causas criminales, salvo que la ley así lo disponga;

9. Cuando sugirieren a Jueces y Tribunales subalternos el nombramiento de una determinada persona;

10. Cuando infringieren cualquiera de las prohibiciones o faltaren al cumplimiento de los deberes que este Código u otros Códigos y Leyes tengan establecidos.

5. ¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores Públicos?

La remuneración es la siguiente:

1. Magistrados de la Corte Suprema de Justicia devengan US\$10,000 al mes;

2. Magistrados de Distrito Judicial devengan US\$ 6,000.00 al mes;

3. Jueces de Circuito devengan US\$ 2,500.00 al mes;

4. Jueces Municipales devengan US\$ 1,500.00 al mes.

La remuneración de los dos niveles superiores, no cabe duda, representa un salario atractivo y es considerado dentro del país, como remuneración adecuada con los cargos. Mas no es igual respecto de los niveles inferiores. En estos casos, por el contrario, se percibe que dichos salarios no son cónsonos con las labores que se realizan, constituyendo en el caso de los jueces de Circuito un desbalance frente a sus competencia.

El abogado que ejerce en forma privada si bien tiene la expectativa de obtener mayores ingresos, no siempre es así. En su mayoría generan ingresos iguales o inferiores a los pagados a jueces de circuito, salvo las firmas de abogados establecidas y organizadas con presencia incluso en el exterior a través del ejercicio de instrumentos conocidos como "off-shore". Estas firmas obtienen altos ingresos.

La docencia en nuestro país es una actividad materialmente altruista. Es así porque los salarios que genera la enseñanza del derecho no sustentan los niveles de gastos de un profesional del derecho. Por ello, es que no existe la docencia exclusiva siendo por lo contrario, que quienes se dedican a estas actividades las comparten con el ejercicio privado o público de la profesión.

Tanto los fiscales como los defensores públicos poseen idénticos ingresos que los destinados a los Jueces en sus respectivos niveles.

6. ¿Qué beneficios reciben los jueces? ¿Qué beneficios tienen cuando se jubilan? ¿Cree usted que la remuneración y los beneficios de los jueces son adecuados para atraer a personas honradas y competentes?

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia así como los de Distrito Judicial tienen derecho a combustible a cargo del Estado y a importar un automóvil nuevo cada tres años. Los jueces de los otros niveles no poseen más beneficios que los sobresueldos por cada cuatro años de servicio.

En la actualidad, los miembros del Organismo Judicial no poseen beneficios específicos en punto de jubilación; sólo los previstos para el régimen de jubilaciones ordinario o común.

Las remuneraciones y las condiciones en que se desempeñan los jueces no son atractivas para incorporar a la función judicial los mejores profesionales. De hecho, el ingreso se hace difícil por los inadecuados criterios de selección en adición a que la Carrera Judicial responde a objetivos de estabilidad mas no de superación, eficiencia y profesionalismo.

III. **Control del Presupuesto y el Personal del Poder Judicial**

1. *¿De qué forma se determina el presupuesto del Poder Judicial? ¿Qué órgano o funcionario controla el presupuesto del Poder Judicial?*

El presupuesto del Organismo Judicial en nuestro país es determinado y asignado por el Organismo Legislativo. El Organismo Judicial presenta a consideración del Legislativo, un estimado del presupuesto que requerirá. Este a su vez, escuchadas las sustentaciones respectivas, asigna las partidas correspondientes. Luego de aprobado el presupuesto y en vigencia, es controlado por la Contraloría General de la Nación ente independiente pero integrante del Consejo de Gabinete. En la práctica la independencia de esta entidad es relativa por cuanto la designación de sus principales directores, Contralor y sub-Contralor, es realizada por el Presidente de la República por un período igual al de su mandato.

2. *¿Qué órgano o funcionario controla cómo se gasta el presupuesto para los tribunales en cada nivel? ¿Qué órgano o funcionario controla la contratación y gestión del personal de apoyo de los tribunales en cada nivel?*

La administración del gasto está concentrada en la Secretaría Administrativa del Organismo Judicial. Los jueces y Magistrados no poseen ingerencia alguna en las decisiones de gasto salvo el Presidente de la Corte Suprema de Justicia por razón de su carácter de Representante Legal de la entidad.

La contratación del personal de apoyo de los jueces en general, es realizada por el mismo juez.

3. *¿Padecen los tribunales inferiores escasez de recursos en forma específica? En ese caso, ¿qué reformas recomendaría?*

La escasez de recursos se palpa en la necesidad de incrementar el número de juzgados a nivel inferior y pagar mejor a los funcionarios de apoyo y jueces de circuito. En general, los juzgados están dotados con los recursos mínimos para realizar las labores requeridas.

4. *¿Cuánto gasta su gobierno en el Poder Judicial? ¿Qué porcentaje representa ese monto en el presupuesto del Estado?*

Por mandato del artículo 211 de la Constitución Política de la República, el presupuesto conjunto del Organismo Judicial y del Ministerio Público no será inferior al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central. En la práctica, el presupuesto se agota en la cantidad descrita, no es superior a ella. En buena medida, el Organismo Judicial realiza muchas actividades a través de donaciones de otros Estados, v. gr. España.

IV. **Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos**

1. *¿Qué órgano o funcionario es responsable de la administración de los tribunales?*

La administración de cada tribunal o sede judicial, está en manos del jefe del despacho, que en todo caso, será un juez de los respectivos niveles. Así, en el caso de los juzgados municipales y de circuitos, por tratarse de juzgados unipersonales, es el juez quien administra el tribunal. En lo que atañe a tribunales colegiados, es el ente como tal, el responsable de la administración.

En la práctica, dentro de los tribunales colegiados, es el Presidente del tribunal quien se responsabiliza de la administración, aunque las decisiones son tomadas por todos los componentes del mismo.

La labor de administración de los despachos judiciales por los jueces o Magistrados no ha dado resultados buenos en punto de organización del trabajo, productividad y transparencia. La razón de ello es que los jueces no reciben capacitación para ello.

2. ¿Se ha procurado en los últimos años mejorar la administración de los tribunales, incluida la reorganización de las tareas o las operaciones de los tribunales?

Ciertamente no. En los últimos años los esfuerzos de reforma se han concentrado en procurar simplificar el procedimiento per sé con el fin de disminuir el atraso y congestión en la terminación de las causas. Esto ha sido así a pesar de que existe conciencia de lo pesado que resulta para el juez, atender la administración de su despacho ya que él no está preparado profesionalmente para ello y que dicha tarea consume tiempo que él necesita para dedicarlo a su tarea de juzgador.

3. En ese caso, ¿han contribuido algunos de estos esfuerzos a promover la independencia de los jueces? Por ejemplo:

- a. Reformas para aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces;
- b. Reformas en el seguimiento de los casos.

La asignación de casos en todos los niveles opera mediante sorteos. Estos son públicos y deben asistir los jueces o Magistrados. Mas es la práctica que el público no asiste a los repartos de negocios y en el caso de la Corte Suprema de Justicia, son los asistentes de cada Magistrado quienes acuden al reparto.

Por otro lado, no se atisba en las agendas de reformas a la legislación procesal, temas relacionados con la asignación ni seguimiento de los procesos. De hecho, en las jurisdicciones especiales se ha identificado la tendencia a simplificar el proceso, lo que obliga a que éste comprenda menos oportunidades de dilación de manera que la disponibilidad de recursos de apelación se ha visto disminuida. Sin duda, a través de esta tendencia se logra dinámica en el proceso, pero se pierde control del superior jerárquico sobre las actuaciones del juez.

No existen controles que permitan determinar el desarrollo de los casos. Existe una herramienta que intenta medir, cuantitativamente, el desempeño de los jueces en punto de manejo de casos. Se trata de estadísticas sobre número total de casos, casos trabajados en el mes y aquellos en que se dicta una resolución, sea ésta sentencias o autos.

4. La mejor administración de los tribunales, ¿ha permitido al presidente de la Corte Suprema u otros jueces con responsabilidades administrativas dedicar más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales?

Como se dijo, el tema acerca de la administración de los tribunales no se tiene como punto neurálgico del atraso en la terminación de los casos o en relación con la transparencia del juez. Esto ha impedido que los esfuerzos de reforma lo tomen en cuenta. No obstante ello, en nuestra opinión, el relevo del juez de esta función o actividad le permitiría dedicar más tiempo y esfuerzo a la realización de su principal tarea: administrar justicia.

5. ¿Los jueces de todos los niveles emiten decisiones escritas que explican su razonamiento? De no ser así, ¿cree usted que hacerlo fortalecería la independencia de los jueces y la calidad de las decisiones? ¿Habría mucha oposición a una reforma de ese tipo?

Por mandato de la ley (art.976 y 977, numeral 3 del Código Judicial) el juez debe indicar en sus decisiones, las razones y fundamentos legales que se estimen pertinentes con cita de las disposiciones legales o doctrinas que se consideren aplicables al caso.

A pesar de esto, si la decisión no es motivada, sólo se genera sanción disciplinaria para el juez que la rubrica mas no acarrea su nulidad (art. 977 Cód. Judicial).

6. ¿Existe en su país algún tipo de sistema para seguir el desempeño de los jueces en forma individual? Por ejemplo:

- a. Recolección de datos sobre el número y tipos de casos que atiende cada juez;
- b. Publicación de los nombres de los jueces junto con la decisión.

Como se dijo antes, existe una herramienta de control cuantitativo sobre el desempeño de los jueces. Esta consiste en cuadros estadísticos acerca del movimiento de expedientes por mes. Cada sede judicial debe enviar, al principio de mes, cuadros estadísticos sobre el número de resoluciones que ha proferido así como el volumen de expedientes que han salido de su competencia y las entradas que ha registrado.

En lo que respecta a la publicación de los nombres de los jueces junto con la decisión, tenemos que sólo existe una publicación oficial en ese sentido. Se denomina "Registro Judicial" y contiene todas las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia, tanto del pleno como de sus Salas. El resto de decisiones no son divulgadas.

7. ¿Existe algún proceso para evaluar el desempeño de cada juez en forma sistemática? En ese caso, ¿se traducen esos métodos en un mejor desempeño o mayor confianza del público en la judicatura?

Si bien existe la previsión normativa de que se evalúen a los miembros de la Carrera Judicial, que como antes se dijo, comprende a los jueces de todos los niveles con excepción de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en la práctica nunca se realiza, salvo que sea para poner fin al período de prueba con motivo de su ingreso a la Carrera Judicial. De hecho, no existe realmente una supervisión cualitativa de los superiores jerárquicos sobre el desempeño de sus jueces subordinados.

8. De no existir un método de seguimiento del desempeño individual, ¿cree que sería beneficioso introducir un sistema de este tipo?

Lo que se requiere, dada la previsión normativa de evaluación, es crear un instrumento válido para ello y supervigilar su aplicación. En adición, y para asegurar una correcta evaluación, la aplicación del instrumento podría, a manera de sugerencia, ser controlada por terceros externos al Organismo Judicial con el fin de asegurar transparencia.

V. **Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos**

A la fecha no existen.

VI. **Capacitación**

¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer, la independencia de los jueces? En ese caso, ¿qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz?

¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces?

La palpable falta de capacitación de los jueces, en nuestra opinión, mengua su independencia. Esto se manifiesta en dos formas. Primero, los hace dependientes de sus superiores al punto de que muchas veces deciden en función de que éstos no revoquen sus fallos. Segundo, su falta de capacitación mediatiza la creatividad y, por otro lado, incrementa el temor a la censura pública por vía de los medios de comunicación o canales similares. Esto es producto de su inseguridad, creada a su vez, por su falta de capacitación.

Más, y a pesar de lo anterior, es fundamental la capacitación que esté dirigida a inducir un cambio de actitud en el juzgador. Este cambio de actitud se reduce a concientizar al juez de su papel en la sociedad. El profesional del derecho ingresa a la judicatura, no recibe capacitación en lo que respecta al impacto de un deficiente servicio público de administración de justicia en la convivencia social. El profesional designado, en promedio, se conforma con la estabilidad que el cargo genera pero no atiende al aspecto social de su desempeño.

Una capacitación en este sentido, permitiría al juzgador adquirir seguridad por conocimiento, de sus actividades, lo que se traduciría a su vez, en decisiones efectivas y rápidas.

VII. **Temas Relativos a la Justicia Penal**

¿Qué reformas, si hubiere, en el área penal han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Hay alguna reforma que usted desee recomendar? ¿Qué grado de factibilidad asigna a la misma?

Los cambios dados en la legislación penal han operado fundamentalmente en punto de la celeridad de los procesos. En esencia, las reformas han buscado disminuir al máximo, con prevalencia del debido proceso, las oportunidades de dilatar el juzgamiento. Las principales causas de estas reformas, son el alto grado de hacinamiento carcelario así como la excesiva lentitud y dilación en la resolución de los negocios penales.

Luego de operado el cambio democrático a los inicios de los años '90, los militares, la policía así como las fuerzas de seguridad, dejaron de ser beligerantes en las decisiones judiciales. En la actualidad, estos organismos se someten al poder judicial así como a sus mandatos.

Sí existen, no obstante lo anterior, casos de abusos hacia los detenidos por parte de los organismos policiales y de seguridad. Mas dichos abusos han sido sometidos a las autoridades judiciales competentes para su juzgamiento. Esto, en definitiva, no afecta la independencia de los jueces.

En los delitos relacionados con drogas, a diferencia de lo anterior, si se palpa una afectación de la independencia judicial. Existe entre los juzgadores de los niveles inferiores (jueces penales de circuito) un temor no declarado en punto de la liberación de las personas implicadas en este tipo de causas. Y esto es producto de una tendencia a reprimir judicialmente la comisión de éstos ilícitos.

VIII. **Efecto de la Reforma Legislativa**

Las reformas a las leyes, con excepción de las leyes penales, ¿han tenido consecuencias para la independencia de los jueces?

En estricto sentido no. La independencia judicial se fortaleció con el cambio democrático operado en el país al inicio de los '90. De allí en adelante, las reformas legales han sido orientadas a fortalecer la dinámica y celeridad de los procesos judiciales.

IX. **Ética Judicial y Corrupción**

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

¿Cree usted que las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos 1. son convenientes? En ese caso, ¿qué medidas recomendaría para su país en una etapa inicial? ¿Deberían dirigirse las investigaciones a los jueces de bajo nivel, o a los jueces de alto nivel?

La percepción del público acerca de la corrupción en el Organismo judicial es preocupante. De acuerdo con una encuesta publicada en el Diario La Prensa el día lunes 26 de junio de 2000, la mayoría de los panameños que fueron encuestados consideraron que existe corrupción en el Organismo Judicial. Por estimar que es de interés, transcribimos el apartado de la encuesta pertinente a la corrupción en el Organismo Judicial:

"Un 72% de los encuestados de junio del 2000 considera que sí existe corrupción en el Organismo Judicial. Un reducido 10% de los entrevistados considera en cambio que no existe corrupción en el Organismo Judicial. Un 17.2% no respondió a esta pregunta.

Hace cinco años, un 63.5% de los encuestados creía que sí existía corrupción en el Organismo Judicial, mientras que un 12% pensaba que no existía. Un 24.5% no respondió la pregunta en aquella ocasión.

Esto parece reflejar un aumento en la percepción de la corrupción en el Organismo Judicial.

Organismos internacionales como Human Rights Watch han llamado la atención durante los últimos años sobre la presunta corrupción existente en la administración de justicia en Panamá."

Sin duda es necesario implementar acciones dirigidas a contrarrestar esta percepción. Para ello, las medidas punitivas sin duda, serían una herramienta necesaria pero no la única. En este punto, creemos que una reforma dirigida a facilitar el acceso de las denuncias por corrupción así como la inducción de una verdadera y adecuada supervisión de los jueces por parte de sus superiores jerárquicos, impulsarían resultados favorables contra la corrupción judicial.

En su país, ¿existe un código de conducta o ética judicial? En ese caso, ¿cómo se fomenta su aplicación? ¿Es eficaz el código? De no existir un código, ¿usted cree que la creación de un código sería una medida eficaz para promover la ética judicial (p.ej., reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés)?

Dentro del Código Judicial existe un capítulo dedicado exclusivamente a la ética judicial, de allí que dicha normativa haga las veces de Código de Etica para los funcionarios judiciales. El artículo 440 es la norma que contiene los preceptos o cánones éticos y los describe en 22 numerales. Esto se complementa con la regulación del procedimiento a seguir para las causas que por faltas a la ética sean formalizadas.

En un inicio, la autoridad competente para juzgar las faltas a la ética fue una entidad denominada "Consejo Judicial", el cual está integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo preside, Los Presidentes de Sala de la corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y el Presidente del Colegio Nacional de Abogados. Mas el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante fallo de 3 de mayo de 1993, declaró inconstitucional tal atribución por considerar que el ejercicio de dicha competencia generaba una alteración injustificada de la superioridad vertical de los superiores jerárquicos de los jueces y magistrados sin que dicha consideración estuviese autorizada por la Constitución Política.

Esta decisión en su momento no fue de buen recibo en el foro ni en la ciudadanía. Esto ha generado que los cánones éticos que rigen para los funcionarios judiciales, sean letra muerta en cuanto a eficacia se refiere. Declarada la inconstitucionalidad del Consejo Judicial para juzgar las faltas a la ética, son los superiores jerárquicos de cada nivel judicial quienes juzgan dichas causas. En la práctica, no son comunes las denuncias por faltas a la ética, como sí lo son las "quejas" por razones disciplinarias.

Una reforma constitucional que retribuya la competencia el Consejo Judicial para juzgar las faltas a la ética por los jueces y magistrados, dada la consideración del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sería en nuestra opinión, una adecuada y efectiva herramienta para combatir la corrupción y lograr observancia a la normativa ética judicial.

X. Asociación de Jueces

¿Existe una asociación de jueces en su país? ¿Es una de sus funciones fomentar la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Podría desempeñar un papel más protagónico? ¿De qué forma?

En nuestro país sólo existe una asociación de Juezas, que incluye a Magistradas, Juezas, Fiscales, Personeras y demás personal judicial o del Ministerio Público hasta nivel de Secretario del Despacho judicial correspondiente, siempre que sea mujer.

En la práctica, esta asociación velar por los intereses de sus agremiadas y no posee objetivos institucionales dirigidos a fortalecer la independencia judicial.

XI. **Acatamiento de las Decisiones**

¿Es problemático el cumplimiento de las decisiones judiciales? En ese caso, ¿socava la independencia judicial? De ser así ¿puede sugerir alguna reforma que sea factible?

Luego del cambio democrático operado a inicios de los '90, no hay problemas institucionales con el acatamiento a las decisiones judiciales. En la práctica, esto no representa mayores obstáculos para la independencia judicial.

XII. **Actividades fuera del Sector Justicia**

¿Qué actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces?

Apoyo del periodismo de investigación y las organizaciones fiscalizadoras 1. con el fin de vigilar, dar a conocer y disuadir a los elementos que interfieran con la independencia de los jueces, al igual que la conducta inapropiada de los jueces;

Desafortunadamente, el periodismo investigativo en Panamá se ha visto empañado por escándalos de chantajes y de graves y serias acusaciones de periodismo amarillista. Ciertamente, no ha sido objetivo en algunos casos ni adecuado en otros. Mas es un hecho palpable, que el juez teme a la prensa y al periodismo en general. Por tanto, sin dudar de que en efecto el periodismo investigativo sirve como herramienta que colabora a la independencia judicial, no menos cierto es que debe "lavar su cara".

Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la 2. independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales (que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpables).

Esto es muy necesario porque como antes dijimos, el temor a la prensa en nuestro país sí constituye un elemento que afecta la independencia judicial. En esta labor es esencial constituir una vocería para los jueces ante los medios de comunicación de manera que las explicaciones y posiciones del Organo Judicial, sean aclaradas por personas idóneas.

3Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin . de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.

De mucha ayuda sería si los mismos abogados concurren en el fortalecimiento de la independencia judicial, especialmente porque ellos serían muy beneficiados con dichas acciones. No obstante esto, son los propios abogados lo principales focos de corrupción de los jueces y magistrados.

Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la 4. independencia judicial, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición.

No existe en nuestro país un movimiento que en el contexto planteado por el enunciado de la pregunta, propugne el fortalecimiento de la función judicial, especialmente de la independencia. Mas sería recibido con beneplácito intentos en este sentido porque sería a la postre, una buena representación de la sociedad civil en las acciones que intente el fortalecimiento de la institucionalidad así como de la independencia judicial.

Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos 5. de independencia y un presupuesto adecuado.

Sin duda esto es esencial. Pero para ello es necesario un compromiso serio de los partidos políticos y una actitud altruista de parte de los legisladores, cosa que por las ejecutorias del Organo Legislativo, no podrá realizarse a corto plazo. El Organo Legislativo de acuerdo con una encuesta publicada por el Diario La Prensa, en su edición de 26 de junio de 2000, es visto por el 80.5% de los encuestados, como un ente corrupto.

De allí que cualquier iniciativa que surja de esta entidad, será obstaculizada por la mala percepción que de ella existe.

Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (p.ej. 6. enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.

La vigilancia internacional sobre el desempeño de las autoridades nacionales, siempre importa beneficios. Mas en el caso de Panamá, se ha logrado un nivel de estabilidad judicial y de independencia judicial, que si bien la vigilancia señalada no sería desdeñable, no es esencialmente necesaria.

XIII. **Otros Métodos**

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas u cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

Consideramos que el principal elemento de fortalecimiento de la independencia judicial es el necesario cambio de actitud de los juzgadores. Mientras ello no ocurra, si bien existirá una formal independencia judicial no alcanzará niveles de plenitud. Por ello, la capacitación en este punto deviene imprescindible.

Otro aspecto digno de mencionar, es lo relacionado con la integración del Organo Judicial, específicamente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Somos partidarios de que se implemente el sistema de cooptación. De esa manera, se mitigaría en buena medida, la ingerencia del Ejecutivo y Legislativo en las funciones de la Corte Suprema de Justicia. A su vez, esto permitiría que tal beneficio se proyecte sobre los niveles inferiores. Es claro que para esta reforma, se requiere un cambio a nivel constitucional.

XIV. **Donantes Externos**

¿En qué medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los jueces?

Quizás la participación de los donantes externos como USAID, se ha limitado a aportar recursos para infraestructura. En el futuro sería de mucho beneficio, que tales cooperaciones se orienten a invertir en tareas de capacitación y concientización de las funciones judiciales. Estas serían acciones que sin requerir de reformas normativas, contribuirían decididamente a fortalecer la independencia judicial de manera efectiva.

Informe sobre Independencia Judicial en Paraguay

Setiembre 2000

Dr. Jorge Enrique Bogarin González

Antecedentes

El peor "legado" que dejó al Paraguay, el gobierno del Gral. Stroessner 1954/1989 - es el sistema y LA MENTALIDAD de corrupción en la ciudadanía toda. Si bien es verdad también se cometieron graves y muy serios atropellos a los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos, en los casos de compatriotas desaparecidos, torturados, muertos, no es menos cierto que durante la vigencia de este sistema se consolida la mentalidad de corrupción en prácticamente gran mayoría de los ciudadanos y todos los estamentos de la sociedad.

Los valores se han invertido. El honesto es considerado un tonto y la mayoría de los funcionarios públicos desea acceder a los cargos de dirección para "servirse" del mismo y no servir a la ciudadanía. Un funcionario que ejerce en forma honesta su función se constituye en un caso excepcional y es considerado un tonto por la generalidad de los ciudadanos.

Hasta el momento, los ciudadanos paraguayos, no nos hemos podido desprender de este estigma y verdadero flagelo en el corto proceso de consolidación democrática.

En efecto, el golpe de estado que derriba al General Stroessner del poder se produce en el año 1989 y a partir de allí se inicia un proceso de consolidación del estado social y democrático de derecho. Se realizan elecciones, se eligen presidentes, parlamentos y se trabaja en el fortalecimiento de la independencia y autonomía del Poder Judicial.

Considero que el Paraguay aún se encuentra en lo que denomino **"periodo doloroso de la democracia."** Estamos a unos once años del golpe de estado que derrocó al Gral. Stroessner y puso fin a la larga dictadura del mismo y creo que ninguno de los poderes del Estado aún responde a las expectativas ciudadanas.

El Poder Ejecutivo

Las últimas cabezas del Ejecutivo se han originado en procedimientos dudosos. Luego del Gral. Andrés Rodríguez, quien en líneas generales hizo un buen gobierno desde el golpe de Estado, nos encontramos con el caso del Ing. Wasmosy que "gana" al otro candidato Luis M. Argaña como consecuencia de acciones ilegítimas del Gral. Oviedo en las elecciones internas del Partido Colorado, siendo el origen de esta "victoria" ilegítimo. Se habla que se habrían fraguado actas electorales, lo cual posibilitó el citado "triumfo electoral". Posteriormente en las elecciones nacionales del año 1993, el Ing. Wasmosy con el Partido Colorado, gana las mismas y ocupa la presidencia de la República hasta el año 1998. Un gobierno marcado por graves crisis económicas y graves denuncias de corrupción en todos los niveles. Hasta la fecha existen procesos judiciales en los cuales se investiga la responsabilidad del entonces Presidente de la República y algunas de las personas que lo han acompañado en el gobierno.

El siguiente presidente de la República, Raúl Cubas Grau gana en las urnas en el año 1998 también con el Partido Colorado, pero su candidatura carece de verdadera legitimidad y

posteriormente su presidencia termina trágicamente con el asesinato del Vicepresidente de la República el 23 de marzo de 1999 y las muertes del 26 de marzo en la Plaza del Congreso, que desembocan en su renuncia y posterior asilo en la República del Brasil. Corta y trágica presidencia la del presidente Cubas y hasta la fecha se sigue investigando su responsabilidad y la del Gral. Oviedo en estos sucesos.

La crisis de marzo lleva a la presidencia a la actual cabeza del Ejecutivo Luis Angel González Macchi - quien no ha llegado allí como consecuencia de las urnas y la legitimidad popular que tenía en marzo del 99 ha caído sustancialmente .

Considero en este sentido, que el Ejecutivo es uno de los principales focos de corrupción en nuestro país. Debe destacarse en relación al ejecutivo algunos entes tales como las aduanas, las administraciones de los puertos, las administraciones de los entes descentralizados, administraciones de entes públicos, las administraciones de las Binacionales Yacretá e Itaipú, entre otros.

El Poder Legislativo

En cuanto al LEGISLATIVO considero que los sucesivos parlamentos antes que representar al pueblo, han contribuido grandemente al desprestigio y falta de credibilidad. Los legisladores no han estado alejados de hechos de corrupción, tales como tráfico de influencias, ventas de votos, sobornos, chantajes, enriquecimientos ilícitos. Nadie, ningún ente, ha controlado como algunos legisladores han incrementado en forma absolutamente sospechosa su fortuna.

La gestión de los sucesivos parlamentos ha sido altamente deficiente. Hay Parlamentarios que no han presentado un solo proyecto de ley que sea productivo para la ciudadanía.

En los últimos acontecimientos no han sido capaces de llevar a juicio político a personas que tienen sobre sus espaldas graves denuncias de corrupción, tales como el ex Contralor de la República como el Dr. DANIEL FRETES VENTRE o el propio Intendente de la ciudad de Asunción Dr. MARTIN BURT. La ciudadanía en general clamaba por el juicio político al Contralor o la Intervención a la Municipalidad de Asunción para la investigación de supuestos hechos irregulares, pero los legisladores no han sido capaces de llevar adelante estos procesos, fundamentalmente porque parte de sus miembros están asociados políticamente a estas personas.

Considero que estos hechos bajo ningún punto de vista pueden representar la voluntad popular real y mucho menos el tratamiento que han dado a algunos proyectos de leyes, por ejemplo los proyectos de ley de reforma del Estado y leyes de carácter económico. Existe una cantidad de instituciones o garantías constitucionales que aún no han sido reglamentadas desde el año 92. Considero que los legisladores actuales no se encuentran en condiciones de afirmar que están libres de hechos de corrupción y que han representado verdaderamente los intereses populares.

Poder Judicial

No hace mucho se reprodujo un informe del BANCO MUNDIAL que habla del Poder Judicial como uno de los mayores focos de corrupción del país. Creo que es indudable la existencia de la misma en el seno del Poder Judicial y existen muchos aspectos criticables a la gestión de la Administración de Justicia, no es menos cierto, tal como venimos afirmando que el PJ no tiene el patrimonio exclusivo de la corrupción en el país.

Es cierto que el **PODER JUDICIAL** hasta ahora no ha ganado la credibilidad de la ciudadanía, su gestión no es todo lo eficiente que se desea y se espera y que existe una sensación de impunidad e ineficiencia del citado poder.

Si bien es verdad hay algunos signos alentadores, como por ejemplo que antes los jueces del régimen dictatorial de Stroessner la mayoría eran corruptos y las excepciones los honestos; considero que esto se ha ido revirtiendo y hoy día son más los magistrados honestos. Asimismo, se ha mejorado mucho en la independencia de los jueces, con las designaciones del Consejo de Magistratura y el hecho que ya no son nombrados directamente por el Ejecutivo, aunque persisten connotaciones políticas en las designaciones. En efecto, el sistema ha cambiado a partir de la Constitución del 92 en el sentido que los jueces ya no son designados directamente por el Poder Ejecutivo, sino son propuestos en ternas por el Consejo de la Magistratura y posteriormente designados por la Corte Suprema de Justicia. Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia son propuestos en ternas por el Consejo de la Magistratura y designados por los miembros de la Cámara de Senadores, mientras que el Fiscal General del Estado es propuesto en terna por el Consejo de la Magistratura, designado por el Presidente de la República con acuerdo de la Cámara de Senadores.

Hay signos alentadores de avances en el Poder Judicial, en relación a su independencia y eficiencia, pero aún subsisten aspectos que mejorar.

En cuanto a su autonomía y autarquía, la Constitución Nacional consagra dichos principios, pero en la práctica, el Poder Judicial sigue dependiendo del Ejecutivo para la aprobación de su presupuesto e incluso para la provisión de fondos a los efectos de la ejecución del mismo, lo cual atenta gravemente contra su independencia; es más, acentúa su dependencia del Ejecutivo.

Es indudable que existen jueces y miembros del Poder Judicial corruptos, existen funcionarios corruptos que exigen dádivas irregulares (coimas) para prestar servicios. Existen magistrados y funcionarios que HAN INCREMENTADO EN FORMA ALTAMENTE SOSPECHOSA SUS RESPECTIVAS FORTUNAS en los últimos tiempos.

Pero también existen profesionales corruptos, que exigen a sus clientes sumas de dinero para jueces, fiscales, funcionarios judiciales, son partes esenciales del esquema de corrupción. Las partes en litigio que prefieren dar montos para COIMAS antes que pagar honorarios profesionales son también partes en el esquema, en el sistema de corrupción.

Existe, en consecuencia, en el Poder Judicial una verdadera "ASOCIACION CRIMINAL ", que aún no ha podido ser desmantelada totalmente, de la cual no sólo forman parte algunos jueces, fiscales o funcionarios judiciales, sino también "profesionales del derecho", procuradores y ciudadanos.

A pesar del esfuerzo de un grupo importante de magistrados estas asociaciones aún no han sido desmanteladas totalmente y es una deuda pendiente de la actual administración de Justicia.

Es cierto además, que existe una sensación de impunidad, y que la justicia no alcanza a los poderosos, pero no es menos cierto que como nunca en la historia del país han sido procesados y incluso, enviados personajes importantes a la cárcel, tales como el propio presidente del Partido político mayoritario del país, el Colorado, varios militares de alto rango, Generales y poderosos de la delincuencia, aunque es justo destacar que ha fallado la persecución de la denominada delincuencia de "cuello blanco "o delincuencia económica. Hay graves déficits en este sentido. Los procesos a los denominados "bancarios" no han tenido el trámite ni los resultados deseados por la ciudadanía y es otro de los aspectos pendientes de la actual administración de justicia.

La gestión del Poder Judicial aún tiene muchos aspectos pendientes a los efectos de recuperar la credibilidad de la ciudadanía. La gente, el pueblo, necesita creer en sus jueces, en sus instituciones democráticas; Hay signos alentadores, el proceso presenta marchas y

contramarchas, signos positivos y negativos. Consideramos que se han producido muchos errores, pero en el análisis global el resultado es positivo y alentador.

La Contraloría General de la República

Comentario aparte, merece esta institución, que nació para controlar a la Administración Pública en General y a los funcionarios públicos.

El art. 281 de la Constitución Nacional establece que la Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado. Goza de autonomía funcional y administrativa.

Se compone de un Contralor y un Subcontralor. Son designados por la Cámara de Diputados y duran en sus funciones cinco años. Son inamovibles en sus funciones y sólo pueden ser removidos por comisión de delitos o mal desempeño de sus funciones.

Son deberes y atribuciones del Contralor General de la República: 1.- el control, vigilancia y fiscalización de los bienes públicos y el patrimonio del Estado. 2.- el control de la ejecución y liquidación del Presupuesto General de Gastos de la República. 3.- la fiscalización de las Cuentas de las Empresas Multinacionales. 4.-el requerimiento de informes acerca de la gestión fiscal y patrimonial a toda persona o entidad pública que administre fondos, servicios públicos o bienes del Estado.

Asimismo, una atribución muy importante la constituye la recepción de las declaraciones juradas de bienes de funcionarios públicos, así como la formación de un registro de las mismas y la producción de dictámenes sobre la correspondencia entre tales declaraciones prestadas al asumir los respectivos cargos y las que los aludidos funcionarios formulen al cesar en ellos. Por otra parte, tiene la obligación de denunciar ante las autoridades judiciales de todo delito del cual tengan conocimiento en razón de sus funciones específicas.

El Paraguay ha tenido una muy mala experiencia con la gestión del último Contralor de la República, el Dr. DANIEL FRETES VENTRE, quien está acusado ante la Justicia ordinaria de la comisión de unos 18 delitos de carácter económico y graves sospechas de enriquecimiento ilícito. Resulta paradójico que quien ha encabezado la institución encargada de controlar en los últimos cinco años a la Administración Pública y a los funcionarios públicos en general, es precisamente quien está sospechado de haber cometido graves delitos contra la Administración Pública.

Lo cierto y concreto es que la Contraloría, como consecuencia de la mala labor del Contralor ha caído en un fuerte descrédito ante la ciudadanía y no ha cumplido a cabalidad sus funciones. En efecto, existen muchos casos de funcionarios públicos que han iniciado sus gestiones con un reducido patrimonio y hoy han incrementado sus fortunas con dudoso proceder. NADIE HA CONTROLADO SUS DECLARACIONES JURADAS DE BIENES Y MUCHO MENOS SUS GESTIONES. EXISTE UNA CASI ABSOLUTA IMPUNIDAD EN ESE SENTIDO Y SON CONTADOS LOS CASOS DE FUNCIONARIOS PUBLICOS CORRUPTOS QUE HAN LLEGADO A TRIBUNALES.

¿Porqué Se Produce esta Situación de Reinado de Corrupción?

En primer lugar, **COMO CONSECUENCIA DE LA formación y desarrollo de la MENTALIDAD de corrupción que hemos aludido. La misma tuvo su génesis y desarrollo durante el gobierno del Gral. Stroessner y hoy en lugar de erradicarla, se ha incrementado en muchos aspectos.** Hay que trabajar en un cambio profundo en la mentalidad imperante. Se

prefiere ir por medios torcidos, ilegales o ilegítimos, antes que por los canales legales o institucionales.

Se prefiere coimear antes que pagar honorarios profesionales. Se prefiere ganar "dinero fácil, rápido e ilegal ", antes que el dinero honesto y en forma legal.

Es lo que decíamos de la MENTALIDAD que hemos heredado, DEL SISTEMA DE CORRUPCION QUE HEMOS HEREDADO, del cual no podemos desprendernos. El Poder Judicial NO ES UNA EXCEPCION EN DICHO ESQUEMA, EN DICHO SISTEMA, PERO TAMPOCO CREO QUE SEA EL UNICO NI EL PRINCIPAL.

En segundo lugar, el bajo nivel educativo y formativo de la mayoría de la población paraguaya.

Si se analizan los niveles de analfabetismo del Paraguay los mismos no son tan elevados, pero la situación se vuelve preocupante cuando se analizan los niveles de analfabetismo funcional, es decir, alto nivel de personas que saben leer y escribir pero no entienden ni lo que leen ni lo que escriben. Esta situación ha sido aprovechada por muchas personas inescrupulosas que antes que trabajar en combatir dicho mal, se han aprovechado de ello.

Asimismo, existe escaso nivel en materia de educación, en materia de instrucción , en materia de formación de la mayoría de los jueces. No existe, de momento, una carrera judicial, y tampoco un sistema de evaluación permanente de los mismos. Muchos de ellos, a pesar del concurso de méritos en el Consejo de la Magistratura han accedido al cargo como consecuencia de sus contactos o "méritos políticos ", NO JURIDICOS. Existen, sin embargo, excepciones de algunos jueces que se encuentran a la vanguardia en sus respectivas materias. Los mejores catedráticos universitarios en Derecho Civil, Laboral o Penal hoy son magistrados judiciales.

Es bajo, asimismo, el nivel de formación, educación e instrucción de los miembros del Parlamento Nacional. El ejecutivo, tampoco escapa a esta situación.

En tercer lugar, falta y falla de los mecanismos de control; y como consecuencia directa los mecanismos de sanción. La CONTRALORIA NO HA FUNCIONADO EN ABSOLUTO. Quien ha controlado las declaraciones de bienes de los jueces, quien ha investigado algunos sospechosos incrementos de fortuna. Quien ha controlado las adquisiciones de inmuebles o vehículos en estos últimos años. NADIE, ABSOLUTAMENTE NADIE.

Que un Magistrado o cualquier funcionario público tenga una mansión avaluada en mil millones de guaraníes y no la pueda justificar es decirle al pueblo, a la sociedad SOY UN LADRON, pero QUIEN CONTROLA Y CASTIGA ESTO. Creo que la contraloría en estos años de existencia NI SIQUIERA HA REVISADO LAS DECLARACIONES DE BIENES QUE OBRAN EN SU PODER.

Esta observación es también válida para todos los funcionarios públicos, QUIEN CONTROLA A LOS FUNCIONARIOS ADUANEROS QUE TIENEN PERCIBEN DE UN MILLON DE GUARANIES DE SALARIO MENSUAL y que sin embargo, poseen vehículos avaluados en miles de dólares, poseen lujosas mansiones y bienes muy superiores a su capacidad. No existe un solo caso de algún funcionario castigado por enriquecimiento ilícito

En nuestro país no existe el impuesto a la renta personal y en consecuencia es casi imposible hacer un seguimiento de la fortuna de una persona y además, el detectar los famosos casos de los testaferros o prestanombres.

En concreto, faltan y fallan los mecanismos de control y como consecuencia directa de ello, hay impunidad en el control de la corrupción.

El Sistema Judicial en Paraguay.

A los efectos de una cabal interpretación del sistema judicial paraguayo, podemos decir, en primer lugar, que la Constitución establece en art. 3° un sistema de equilibrio y separación de Poderes del Estado,- los divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial -, ; como otras Constituciones declara que cuando estos Poderes están reunidos o concentrados en un sólo Poder, la libertad se encuentra en peligro y el fin es consagrar la suprema garantía de la libertad. Como bien sabemos, las constituciones generalmente proclaman este dogma, pero son pocos los que lo han puesto en práctica.

En el Paraguay la Justicia se redujo en momentos de su historia, a desempeñar el papel de ramificación de la Administración, absolutamente dependiente del Poder Ejecutivo, de función del Gobierno y función subalterna, a pesar que las Constituciones anteriores a la vigente declaraban la Independencia del Poder Judicial, pero la realidad era otra, ya que los Magistrados eran designados directamente por el Poder Ejecutivo, en consecuencia, aunque los Jueces hubiesen querido tener independencia en sus decisiones, siempre había un teléfono o un político importante que les recordaba el origen de su nombramiento.

En ese entendimiento, los Constituyentes impusieron innovaciones para fortalecer al Poder Judicial y darle a la Justicia su verdadera función, su necesaria independencia y principalmente, el poder político real, como único custodio e intérprete de la Constitución Nacional.¹ La mayor preocupación de los ciudadanos constituyentes fue la de devolver al pueblo una justicia pronta y barata. Se han dispuesto, en consecuencia, ciertas novedades: En primer lugar, autarquía presupuestaria,² elevación de número de miembros de la Corte Suprema de Justicia a nueve,³ organizándola en salas, Juicios Orales y Públicos,⁴ Consejo de la Magistratura para seleccionar a los Magistrados,⁵ Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.⁶

La Constitución de 1992 estructura un Poder Judicial al que encomienda la custodia de la Ley fundamental, la administración de justicia y el control de los demás órganos del Estado, en un sistema de separación de poderes. Las garantías que la Constitución le otorga tienen por finalidad asegurar la eficacia de su cometido: la prestación de un servicio de justicia imparcial e idóneo y el control adecuado de la actuación de los otros poderes mediante un sistema de equilibrio y cooperación.

El poder Judicial en la Constitución de 1992 se encuentra más fortalecido. A las facultades de interpretación, la declaración de inconstitucionalidad, el control de la constitucionalidad y la legalidad, las inmunidades, se suma ahora un sistema de designación de los jueces, y de inamovilidad que otorga a los magistrados mayor independencia. Este Poder Judicial es un verdadero poder del Estado y es un poder político, en el sentido amplio de la palabra. Es un anhelo de toda la ciudadanía que el Poder Judicial pueda cumplir cabalmente su función, logrando para nuestro país un verdadero "Estado de Justicia".⁷

El Sistema se funda en un Estado Social y Democrático de Derecho, unitario, indivisible y descentralizado queda organizado, en cuanto a función jurisdiccional se refiere, así:

La Corte Suprema de Justicia

El Tribunal de Cuentas

El Tribunal Superior de Justicia electoral

Los Tribunales de Apelación (Civil y Comercial, Penal, Laboral, Menor)

Los Juzgados de Primera Instancia (Civil y Comercial; Penal: de Garantías y de Sentencias; Laboral)

Los Juzgados Tutelares y Correccionales de menores

La Justicia Letrada

Los Jueces Arbitros y Arbitradores

Los jueces de Paz

El nuevo código procesal penal establece nuevos órganos jurisdiccionales para el ámbito procesal penal, a saber, la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales de Apelación, los Tribunales de Sentencia, los Jueces Penales, los Jueces de Ejecución y los Jueces de Paz.⁸

No debemos olvidar lo preceptuado por la Carta Magna en el art. 248, sobre el cual descansa la base de la anhelada independencia judicial. "Queda garantizada la independencia del Poder Judicial. Solo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso. En ningún caso los miembros de otros Poderes, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo en los juicios. Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable. Todo ello sin perjuicio de las decisiones arbitrales en el ámbito del derecho privado, con las modalidades que la ley determine para asegurar el derecho de defensa y las soluciones equitativas. Los que atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados, quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos, además de las penas que fije la ley". En el criterio consagrado por la Constitución paraguaya, de un equilibrio y contrapeso de poderes y teniendo como base lo dispuesto en el art. 3° de la Ley Suprema, La Corte Suprema de Justicia ha dictado un histórico fallo por el cual declara inconstitucional el Decreto N° 117 de fecha 18 de agosto de 1998, medio utilizado por el Presidente de la República Ing. Raúl Cubas Grau, a los tres días de la asunción al cargo, para conmutar la pena y dejar en libertad a Lino Cesar Oviedo Silva, amigo y compañero de fórmula, no creemos necesario relatar los nefastos episodios que se sucedieron luego en el Paraguay, a raíz de la crisis política que muchos piensan se originó con este acto de ese gobierno, no obstante el ambiente de inestabilidad política que se vivía mucho antes.⁹

I. Obstáculos Principales a la Independencia Judicial

1. Sin mayores abundamientos, podemos clasificar en orden de importancia, los obstáculos a la independencia judicial de la siguiente manera: A- Mentalidad ciudadana, B- La movilidad en el cargo, C- La liberación de fondos de parte de la administración central, D- Los partidos políticos, E- Abogados influyentes. F- En algunos casos, la prensa

A. Mentalidad ciudadana

Debido a las características de la historia paraguaya y el largo tiempo de encerramiento político que ha originado consecuencias varias en todo sentido, pero especialmente en la mentalidad INQUISITIVO-REPRESIVA que se ha construido y finalmente arraigado fuertemente en la gente. Contra esa mentalidad es difícil luchar, contra estas personas

que a pesar de los años que han transcurrido ya siguen con una ideología inquisitiva y como desde la forma de gobierno optada por nuestro país desde aquel año 89, es ajena a sus intereses, menos aún estarían dispuestos a aceptar o entender que significa "la independencia judicial", tienen entonces una concepción ajena a su modelo de administración a la que están acostumbrados y en la que se sentían conformes y cómodos.

Es característica de la gente que ha vivido bien en épocas pasadas, acostumbrados al poco esfuerzo y a la mano dura, al autoritarismo y la represión que aceptan como forma de solucionar cualquier inconveniente. Esta además es la misma gente que se opone al cambio, a las reformas que intentan impulsarse, evidentemente lo hacen sin fundamentos ni aporte alguno. El común de la gente con estas características muchas veces no comprende, o su ignorancia les impide escarbar más allá de su propio egoísmo y conformidad.

Estas personas, sin embargo, interfieren con esa actitud atacando directamente a los órganos, a los Jueces de determinados casos para que se pronuncien en tal o cual sentido, sin considerar elementos jurídicos, son acompañados muchas veces por la prensa, pero la presión es suficiente muchas veces para encontrar además intervención política que pueda empujar aún más su "lucha".

Allí, en esos casos, empieza a tallar la conducta del juez y su capacidad para no dejarse influenciar; es probable que también algunos reclamos sean justos y provengan de reales víctimas de injusticias, pero un juez imparcial debe además garantizar un debido proceso a quienes son procesados o acusados en cualquier caso, sin importar la envergadura del mismo.

Por otra parte, esta mentalidad inquisitivo-represiva se encuentra combinada con la mentalidad de corrupción que hemos heredado de los sistemas políticos anteriores. Se prefiere, siempre ir por caminos torcidos y cortos, antes que caminos legales e institucionales. Se prefiere "coimear" antes que litigar institucionalmente.¹⁰

La independencia del Poder Judicial postula un sistema de gobierno democrático, solo él conducirá a la unidad nacional. Por eso, la historia paraguaya debería ser la historia de un proceso ininterrumpido de democratización, que forjará finalmente el triunfo de un derecho que nos engrandezca y nos libere.

B. Movilidad en el cargo. Inamovilidad relativa y definitiva.

Esta situación es bastante cuestionada y debatida en éstos tiempos, pues como más adelante se explicará, solo los Ministros de Corte gozan de inamovilidad, no así los jueces de menor jerarquía. Esto se sucede en momentos en que finaliza el mandato de los jueces, designados tan solo por un periodo de cinco años. La constitución solo establece la inamovilidad pero "dentro del periodo para el cual fueron nombrados", dejando así claro que la inamovilidad de los magistrados, no es tal. Es una inamovilidad denominada RELATIVA, pues sólo adquieren la DEFINITIVA, luego de dos confirmaciones.¹¹

El debate se plantea en estos momentos sobre el modo de confirmación de los primeros magistrados que han sido designados con este nuevo sistema.¹² La Cámara de Senadores ha aprobado un proyecto de ley, cuyo eje principal es que los magistrados actualmente en funciones deben volver a concursar nuevamente, ser propuestos en ternas por el Consejo de la Magistratura y ser designados por la Corte Suprema, tal cual como una nueva elección.¹³

La Constitución paraguaya establece que los Magistrados son inamovibles en cuanto al cargo, a la sede o al grado, durante el término para el cual fueron nombrados. No pueden ser trasladados ni ascendidos sin el consentimiento previo ni expreso. Son designados por periodos de cinco años a contar de su nombramiento. Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos periodos siguientes al de su elección adquieren la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema de Justicia.¹⁴

La otra posición se basa en el hecho que son aspectos distintos, la elección y la confirmación. En ese sentido, se afirma que los magistrados deben ser confirmados, si cabe, por el mismo órgano que los designó, vale decir, la Corte Suprema de Justicia.

No se defiende en dicha posición un criterio corporativo, sino más bien que la confirmación de los Magistrados se establezca en base a parámetros técnicos, científicos y que los mismos sean evaluados en base a sus méritos y aptitudes.

Cuál es el órgano que está mejor posicionado para evaluar a los magistrados actualmente en funciones? La respuesta es obvia, la Corte Suprema de Justicia, órgano que los ha designado y que los ha tenido bajo superintendencia durante estos cinco años.

Se busca evitar, fundamentalmente CRITERIOS POLITICOS en las designaciones y confirmaciones. Si bien, hemos evolucionado de aquel sistema que el Ejecutivo designaba directamente a los jueces y asimismo, los removía de acuerdo a sus intereses, no es menos cierto que incluso con las designaciones a través del Consejo de la Magistratura aún persisten algunas designaciones con ciertas "connotaciones" políticas.¹⁵

De hecho, en la resolución de la Corte Suprema de Justicia que consagra la inamovilidad de sus miembros hasta los 75 años, se habla también del principio que el mismo órgano que designa al magistrado es el que debe confirmarlo.

En ese sentido, se han propuesto modificaciones a ley que tiene "media sanción", buscando un mecanismo intermedio en el cual participen en las evaluaciones el Consejo de la Magistratura y la Corte o incluso que la Corte confirme a los magistrados que así lo ameriten y sólo si no lo confirma, en ese caso, comunica la vacancia al Consejo, para una nueva elección.

Se impulsan, en consecuencia, desde el ámbito de los magistrados, distintas posiciones y proyectos hacia una ley que garantice la inamovilidad de los magistrados.

Esto se fundamenta fácil y razonablemente, pues hay que continuar la lucha por una verdadera independencia que se manifieste en todos los sentidos, la movilidad es un impedimento para ello.

Antes, como la designación de los miembros del Poder Judicial, se realizaba directamente por el Poder Ejecutivo, y como la designación era por periodos de cinco años, coincidentes con el presidencial, resultaba que la carrera entera, nombramientos y ascensos eventuales dependían del Ejecutivo. El nombramiento por un relativamente corto periodo, resultaba fatal para el ideal de independencia porque los magistrados quedaban expuestos a los intereses políticos y personales de ese Poder, cuya complacencia buscaban para obtener su confirmación. La inamovilidad de los magistrados, salvo mala conducta, y una asignación importante, acorde con la egresia

condición de las funciones que desempeñaban, parecían ser los requisitos formales de su independencia.

Por ello, la integración del Poder Judicial mediante la digitación de jueces y altos magistrados, el embanderamiento político adecuado de quienes eran elegidos para los diversos cargos, y el propio nepotismo, quedaban cubiertos por sendas disposiciones constitucionales, que también permitían llevar a la casi inocuidad principios básicos de la más incipiente organización democrática del Estado, tales como el hábeas corpus, la libertad de reunión y la de agrupamiento sindical libre, entre otros.

La independencia del Poder Judicial desaparecía en esos casos en los que la interpretación de la Ley y su aplicación no estaban regidas por la sana crítica o la libre convicción de los magistrados, sino directamente por la conveniencia del Ejecutivo, las órdenes de sus personeros y los compadres de éstos. El temor por la pérdida del cargo se convertía así en la fuerza motivadora de los fallos. Aún mal pagados, los jueces sacrificaban en estos casos, su conciencia, que así corrupta, les permitía un sueño preservado del temor al portazo policial nocturno, o de su regreso al foro convertidos en uno más de los abogados en desgracia a los que se sacrificaba a diario en fallos dirigidos.

Aunque tal vez inoportuna esta exposición ya histórica afortunadamente, es necesaria para comprender la idiosincrasia del pueblo paraguayo y el valor de las instituciones en el país en la dura lucha hacia una democracia y consecuentemente hacia una independencia judicial, que aún no son plenas, pues los vestigios han quedado ciertamente en la mente y en la conducta de algunos.

Si bien una solución al problema, depende también de la personalidad del juez en el sentido de vencer la propia cobardía, pues ante la toma de sus decisiones puede temer cierta consecuencia o reacción como consecuencia de sus fallos, porque todas las personas temen a alguna cosa. Y ante las presiones recibidas, que pueden provenir de cualquier fuente, y si no se tiene una seguridad jurídica que impida la producción de cierta debilidad en el magistrado, por cualquier motivo que fuere, se daría la posibilidad de abrir una brecha por donde filtrarían turbias, las aguas de la influencia. En otro sentido, deben dejarse de lado, aquellas ideas consagradas en los medios de prensa y en la opinión pública que esta circunstancia se funda en el apego a los cargos públicos, como una tirana forma de prolongar indefinidamente un mandato por intereses exclusivamente personales.

Ahora, si bien es evidente que para tener una garantía de independencia del Poder Judicial es preciso que los magistrados resulten inamovibles, éstos deben ser absolutamente responsables, cuestión que deberá tenerse en cuenta desde el momento de la designación, pues la inamovilidad jamás puede resultar una carta de impunidad.

Por ello, fundados en el principio de la inamovilidad del magistrado, entendiéndose por tal la nominación de por vida de un magistrado, o hasta que haya accedido a la edad de jubilarse,¹⁶ y que no pueda ser removido de su cargo sin las apropiadas garantías de un juicio disciplinario en el que se constate efectivamente la falta en que hubiere incurrido. Correlativa a la garantía de la inamovilidad está la institucionalización de la carrera judicial, de manera que los merecimientos en el desempeño de la ilustre tarea, con el correr del tiempo se manifieste en el reconocimiento que hace la sociedad y el Estado de la promoción del magistrado. Por ello cabe insistir en que como consecuencia del principio de inamovilidad, se institucionaliza la carrera judicial.

C. Autarquía del poder judicial. Liberación de fondos de la administración central.

Es necesario, además que el Poder Judicial disponga de una efectiva independencia económica para hacer el corolario del principio en forma real, material.

Como bien dijimos, la Constitución garantiza la autarquía presupuestaria del Poder Judicial,¹⁷ pero es necesario aclarar, que como otros principios consagrados en la leyes, en la práctica la situación se da en forma diferente, la realidad no es la idealmente consagrada en la ley.

La Constitución habla claramente que el Poder Judicial debe gozar de autonomía presupuestaria. En el Presupuesto se le asignará una cantidad no inferior al tres por ciento del Presupuesto General de Gastos de la Nación. El Presupuesto del PJ será aprobado por el Congreso.

Se infieren de este principio, dos aspectos principales que no están dándose en la práctica. En primer lugar, el Poder Judicial debe preparar su presupuesto, pero hasta la fecha el propio Presidente de la Corte debe "negociar" su presupuesto con el Ministerio de Hacienda, órgano dependiente del Ejecutivo, antes de su "aprobación" por el Congreso. En el Congreso, nuevamente debe hacerse un "lobby" con la Comisión de Presupuesto, todo lo cual atenta directamente contra el principio consagrado en la Constitución y obviamente contra la independencia del Poder Judicial. En segundo lugar, partidas que ya se encuentran aprobadas, posteriormente no son "liberadas" por el Poder Ejecutivo, con la excusa de falta de disponibilidad.

Desde el primer punto de vista, la independencia económica del poder judicial significa que a éste se le debe garantizar la suficiencia y la disponibilidad oportuna de los créditos o partidas presupuestarias necesarias para el servicio de justicia. La insuficiencia presupuestaria, el retaceo de las partidas o créditos, el retardo en la entrega de las mismas, importa atentar contra la independencia del Poder Judicial en detrimento directo del servicio de justicia. Desde un punto de vista estricto o riguroso la independencia económica del Poder Judicial asume la forma específica denominada Autarquía,¹⁸ modalidad que incorpora todos los principios anteriormente señalados, pero, además, establece una serie de mecanismos institucionales destinados a garantizar en forma efectiva y concreta la independencia del Poder Judicial, evitando así que la declaración de principios constitucionales queden reducidos a formulaciones literarias o retóricas, sin efecto real.¹⁹

Continúa explicándose en el mismo sentido, que el artículo 249 de la Constitución dispone claramente que no se asignará al Poder Judicial una cantidad menor a la del tres por ciento del presupuesto de la Administración Central, como fundamento se tiene que el Poder Judicial debe contar con una asignación presupuestaria mínima que sea suficiente para el cumplimiento del servicio de justicia. Lo que continuará será simplemente un cálculo matemático de carácter porcentual tomando como parámetro el presupuesto asignado a la Administración Central.

Si bien se establecen ciertas reglas en el sentido que la "Autarquía" significa también que la Corte Suprema de Justicia se encuentra facultada en forma exclusiva y privativa para elaborar el presupuesto del Poder Judicial. Esta facultad ha sido ejercida por la Corte citando un ejemplo- por medio del Decreto N° 205/96, que aprobó el presupuesto del Poder Judicial para el año 1997, pero con modificaciones importantes, desconociendo en consecuencia el Congreso Nacional órgano que aprueba el Presupuesto General de la Nación- la autarquía presupuestaria en su significado cabal.

Depende además, de todo ello, la remuneración acorde de los magistrados, que es una garantía más a la independencia funcional del magistrado.

Se ha presentado un problema grave en este sentido, no hace mucho tiempo, en que el Ministerio de Hacienda, que administra los fondos del Estado, no liberaba los correspondientes al Poder Judicial que como bien sabemos jamás podría ser menor al 3%, produciendo así perjuicios sobre todo en momentos del impulso de la reforma penal que se implementaba en Paraguay.²⁰

Cuestiones de esta naturaleza deben ser subsanadas rápidamente de alguna manera, sin duda a través de leyes, o en forma administrativa, a más de garantizar una protección del presupuesto elaborado por la Corte Suprema de Justicia, necesaria, pues si se permitiera a los organismos administrativos (Ministerio de Hacienda) o los demás Poderes del Estado, pudieran manejar a su antojo el presupuesto judicial preparado, de nada serviría consagrar una autarquía que sería puramente nominal y retórica, desde que todo lo que dispusiera la Corte en materia presupuestaria (programación y distribución de gastos) estaría sujeto a recortes o modificaciones por parte de órganos extraños al Poder Judicial, con claro desmedro, menoscabo y detrimento de su independencia económica.-

Por último, puede afirmarse, sin temor a equívocos, que mientras el Poder Judicial continúe dependiendo del Poder Ejecutivo para las "negociaciones presupuestarias" o de la transferencia de fondos que le haga el Poder Ejecutivo, por más previsiones que se establezcan en el presupuesto, no tendrá verdadera independencia.

D. Partidos políticos. Injerencia en poder judicial.

Evidente que un buen funcionamiento de los partidos políticos no puede constituir por sí un obstáculo a la independencia del Poder Judicial. Lo que sí constituye un obstáculo es la injerencia que algunos partidos pretenden en el Poder Judicial.²¹

Si bien, esta constituye otra causa que vicia la independencia del Poder Judicial, con el sistema anterior era acentuadamente preponderante, hoy día también influye en el nombramiento de los magistrados, y en ciertos casos, lamentablemente en algunas de sus decisiones.

Sabemos que esto es un peligro notorio, pues la gravedad de la situación según el caso, subiría de punto cuando la partidización de los jueces aparece como una nueva razón para conducir sus resoluciones por los senderos de la conveniencia de la agrupación política o de sus jefes, y se reconocería de tal modo en ellos la posibilidad de torcer el criterio del magistrado o de hacerlo cesar en el cargo.

Es preocupación aún de un sector importante de la ciudadanía, lo que da en llamarse "la disciplina partidaria" cuando en su invocación se insta al juez hacia tal o cual dirección para ayudar al partido, o a sus amigos o correligionarios, y aparece de este modo, una nueva forma de presión de su ánimo con la consecuyente pérdida de su independencia de criterio y de la del Poder Judicial.

Es importante esta circunstancia, pues en el acceso a los cargos, se ha casi establecido como costumbre el hecho de tener apoyo partidario para reunir votos suficientes para ser considerado en la selección, así quien no tiene apoyo político, tiene pocas o no tiene posibilidades de llegar a más.

Además, en sus decisiones, tienen el ojo puesto de la gente, pues están seguros que de acuerdo al color que representan, sus resoluciones se teñirán conforme al mismo. Lo bueno, es sin embargo que se ejerce ese control por parte de la sociedad.

La condición política de los magistrados y la admisión de que puedan ser siquiera sugeridos por las autoridades de su agrupación, se alzaría como un terrible elemento de perturbación de la libertad de ejercicio de la administración de justicia y de todo el sistema que basa su estructura en el principio constitucional de frenos y contrapesos.

Esto se manifiesta también en el trato que recibe la gente según su condición no solo política, pero como aquí la consideramos detenidamente, se sabe bien que hay ciertos personajes que con tal solo pronunciar sus nombres o la recomendación recibida, tiene garantizado un trato diferente. Generalmente hacen uso de estas "facultades" ciertos parlamentarios que por su condición de tal, aprovechan su momento; se han dado, sin embargo, ciertas actitudes de parte de algunos magistrados que conviene resaltar, pues los mismos han denunciado esta circunstancia que atenta contra la investidura de la magistratura, en el sentido del tráfico de influencias que algún parlamentario intentó ejercer cierta vez.²²

Si bien no se habla de una incompatibilidad expresa, se han producido decisiones de algunos magistrados que han cancelado intervenciones de "abogados-parlamentarios" en algunos procesos, pues muchos de ellos pretender convertirse en una suerte de superabogados, intentando ejercer presión sobre los magistrados utilizando su condición de parlamentarios.

Por eso se insiste en que una administración de justicia que admita la intromisión política y la influencia de los jefes partidarios en las designaciones o decisiones de los jueces, nunca podrá ofrecer a la ciudadanía las garantías de una independencia de criterio en la que los derechos y garantías de los ciudadanos estén solamente regidos por la estricta aplicación de la Ley y los principios del constitucionalismo verdadero. Calificada decisión judicial se expidió recientemente en el mismo sentido.²³

E. Abogados influyentes y estudios jurídicos poderosos.

Se trata fundamentalmente de algunos abogados que en forma individual o como miembros de estudios jurídicos poderosos pretender ejercer presión o influencia sobre los jueces a los efectos de torcer sus decisiones en dirección a sus intereses.

Generalmente son personas que imbuidos de la mentalidad a que nos hemos referido en párrafos precedentes "trabajan" sobre algunos jueces "débiles" constituyéndose de esa manera en elementos importantes que traban una verdadera independencia del Poder Judicial.

F. Prensa

Nos referimos fundamentalmente a un "cierto sector" de la prensa. Sectores retrógrados y "nostálgicos" de épocas ya superadas por el Paraguay.

No puede hablarse en el Paraguay de una prensa totalmente independiente, pues existen en el país algunos no todos- denominados Directores-Propietarios de medios de prensa, que presionan fuertemente a sus periodistas para reflejar una "opinión" conveniente a los intereses de su Director-Propietario.²⁴

No existe fundamentalmente un periodismo objetivo, que transmita la información en ese carácter, sino más bien un periodismo de "opinión", es decir, se refleja la opinión del periodista y en muchos casos la "opinión" de los intereses del Director-Propietario.²⁵

Asimismo, como en muchos sectores, en el ámbito periodístico, falta la denominada "profesionalización" de sus integrantes. Un caso particular, es el de los cronistas judiciales, algunos de ellos ni siquiera son estudiantes de derecho, otros son estudiantes, contados son abogados, pero los mismos son los encargados de transmitir a la ciudadanía el contenido de un fallo judicial, de un juez que a lo mejor tiene varios años de estudio, especialización en el extranjero, masterado o doctorado, tuvo que consultar varios libros para dictar el citado fallo y es "enjuiciado" por un lego en derecho. Esa es la información que muchas veces llega a la ciudadanía.²⁶

Estos aspectos constituyen obstáculos a la independencia del Poder Judicial, ya que existe un derecho constitucional a la información, en doble vertiente, de la ciudadanía a ser informada²⁷ y de la prensa a informar a la misma sin censuras de ningún tipo,²⁸ pero el problema es que llega una información distorsionada o por los intereses de los propietarios de los medios de prensa o por la falta de preparación de algunos cronistas. La ciudadanía tiene derecho a ser informada verazmente sobre el rendimiento de sus jueces, sobre el contenido real de los fallos judiciales, pero eso no se produce en la realidad.²⁹

Otro aspecto se refiere a algunas cuestiones sobre la reforma del sistema penal. El problema está en que muchos periodistas no entienden la filosofía de las mismas. Por ejemplo, la ciudadanía tiene muy metida en su mente que la "justicia debe pasar en forma exclusiva por las medidas restrictivas de libertad" y si una persona imputada o acusada no está en prisión no hay justicia. Existe todo un sistema nuevo al respecto, de que hay que castigar los delitos probados, no la mera sospecha y que la prisión preventiva no debe tener el carácter de pena anticipada, y en ese sentido se han incorporado a las legislaciones las medidas alternativas o sustitutivas de prisión se han tomado decisiones en consecuencia, pero la prensa insiste con la mentalidad anterior y allí constituye un obstáculo para el avance de estos principios y por ende, la independencia del Poder Judicial.

2. Entre los oponentes a las reformas de fortalecimiento de la independencia judicial se pueden señalar:

Algunos Congresistas

Políticos

Directores-Propietarios de Medios de Prensa

Abogados, Responsables de Estudios Jurídicos Poderosos

Empresarios

Y cualquier otro ciudadano independiente, incluso algunos miembros del Poder Judicial.

Con las características que hemos descrito en líneas precedentes de una mentalidad inquisitiva, represora, corrupta, nostálgica de épocas dictatoriales, retrógrada, anclada en el pasado en el cual han acumulado riqueza malhabida e ilegales privilegios.

Obviamente, estas personas no están interesadas bajo ningún sentido en reforma alguna tendiente a lograr una verdadera independencia del Poder Judicial.

II. Consejos de la Judicatura

1. Funciones y facultades. Miembros. Elección.

En nuestro país, el "Consejo de la Magistratura", es un órgano autónomo cuya composición y atribuciones están previstas también en la Constitución y en la Ley.³⁰

Se compone así:

- un miembro de la Corte Suprema de Justicia designado por ésta,
- un representante del Poder Ejecutivo,
- un Senador y un diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva;
- dos abogados de la matrícula, nombrado por sus pares en elección directa;
- un profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares, y un profesor de las Facultades de Derecho, con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades Privadas, elegido por sus pares.

En relación al último integrante, el que es miembro en ese carácter es representante de la Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción".

Deben además, reunir ciertos requisitos tales como: ser de nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta y cinco años de edad, poseer título universitario de abogado, y durante el término de diez años, cuanto menos, haber ejercido efectivamente la profesión, o desempeñado funciones en la magistratura judicial, o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o alternativamente. La duración en sus funciones es de tres años y pueden ser reelectos pero solo por un periodo más, consecutivo o alternativo.³¹

Entre los deberes y atribuciones del órgano se encuentran: a) proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder ejecutivo; b) proponer en ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, los nombres de candidatos para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, los de los jueces y los de agentes fiscales; c) elaborar su propio reglamento, y d) los demás deberes y atribuciones que fijen esta Constitución y la Leyes.

En líneas generales, puede hablarse de un buen trabajo del Consejo de Magistratura a lo largo de estos primeros años de funciones. Si bien es verdad, persisten ciertas "connotaciones políticas" en algunas designaciones, no es menos cierto que se ha avanzado mucho con relación al viejo sistema de designación directa de jueces por parte del Poder Ejecutivo. Es un gran paso con miras a la independencia del Poder Judicial.

Ahora se está iniciando una segunda fase de las designaciones y consideramos que los cuadros de magistrados va a ir "depurándose". De hecho, varios magistrados han sido destituidos por la comisión de delitos o mal desempeño de funciones.

Esto forma parte de un proceso, y reiteramos que el mismo tiene marchas y contramarchas. Son unos primeros cinco años de funcionamiento y tan sólo diez años de vida democrática y queda mucho camino por andar. En cuanto al Consejo de la Magistratura, consideramos que ha aprobado la asignatura, ha realizado un buen trabajo en general y el sistema irá mejorando con el correr de los años.

2. Selección de jueces. Duración del mandato. Juez: trabajo deseable?

El procedimiento a seguir para la designación de los jueces se contempla en la misma Ley del Consejo de la Magistratura. Es decir, producida una vacancia en la Corte Suprema de Justicia,

su Presidente comunica el hecho al Consejo, en un plazo perentorio de tres días. El Consejo publica un edicto durante cinco días consecutivos en dos periódicos, dentro de los diez días de recibida la comunicación, a fin que los candidatos se postulen al cargo en cuestión y deberán hacerlo dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la última publicación.

Luego se hace la selección para integrar las ternas teniendo en cuenta ciertas pautas de evaluación, según dispone la misma ley, tales como: gozar de notoria honorabilidad, idoneidad, méritos y aptitudes de los mismos; para estimar estos últimos requisitos se deberán considerar, a su vez: las calificaciones obtenidas en los estudios universitarios, títulos universitarios, docencia universitaria en materia jurídica, publicación de textos jurídicos, actividad profesional de abogado o de magistrado u otras que acrediten especialización en materia jurídica, teniendo en cuenta la eficiencia y grado de formación profesional que hubiese demostrado en el curso de su actuación.

Es así que los miembros de los Tribunales y Juzgados de toda la República son designados por la Corte Suprema de Justicia, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura. Duran cinco años en sus funciones contados a partir de su nombramiento.

Con respecto a la inamovilidad de los Magistrados, la Constitución también establece que los magistrados son inamovibles en cuanto al cargo, a la sede o al grado, "durante el término para el cual fueron nombrados", disponiendo que quienes hubiesen sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, recién adquirirán la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad, que es de setenta y cinco años.³²

Para fundamentar la necesidad de la inamovilidad de los magistrados como presupuesto necesario y conducente a la independencia judicial, me remito al Acuerdo y Sentencia Número 223 del 05 de mayo del año 2000, dictado por la Corte Suprema de Justicia en pleno, por el cual se rechazó la prescripción de la acción deducida por el Congreso Nacional y se hace lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Dr. Enrique Sosa Elizeche, Ministro de la Corte Suprema de Justicia, contra el art. 19 de la Ley 609/95; Resolución N° 421 del 05 de noviembre de 1999 dictada por la Cámara de Senadores y Decreto N° 6131 del 09 de noviembre de 1999, dictado por el Poder Ejecutivo"³³

Cabe reiterar aquí, el momento que se está viviendo en el país pues este año fenece el periodo de mandato de los jueces (los primeros designados con el nuevo sistema), y existen muchas controversias, ánimos encontrados y discusiones en cuanto a la confirmación de los cargos, en ese sentido se encuentran en estudio del Congreso, proyectos de leyes que otra vez establecerán el procedimiento para la confirmación de los magistrados y el modo de hacerse.

Con respecto a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, considerados jueces de tercera instancia, éstos solo podrán ser removidos por juicio político y cesan en el cargo cumplida la edad de 75 años. En ese sentido, se suscitó en nuestro país una controversia porque el Poder Legislativo solicitó la no confirmación en el cargo para el siguiente período, de tres ministros de la Corte; ésta fue integrada en pleno conforme la ley que la reglamenta ante la acción de inconstitucionalidad que promovieron primero dos ministros y luego el tercero, que han sido afectados por esta decisión del Senado y decidió en fallo histórico, la inamovilidad en el cargo de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, atendiendo además a la atribución que concede la Constitución Nacional al establecer que el Poder Judicial es el custodio de la Constitución, la interpreta, la cumple y la hace cumplir.³⁴

Por ello y en lo que respecta a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, la cuestión ha sido resuelta, pues dos de ellos, los Doctores Jerónimo Irala Burgos y Felipe Santiago Paredes promovieron una acción de inconstitucionalidad en contra de la Resolución N° 421 de fecha 5 de noviembre de 1999, dictada por la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, en contra del Decreto N° 6131 dictado por el Poder Ejecutivo en fecha 09 de noviembre de 1999 y en contra

del Art. 19 de la Ley 609/95.³⁵ También merece recordar la acción que por la misma razón la promovió el tercer Ministro incluido entre los no confirmados por el Senado, y al que ya se hizo referencia.

3. Proceso de ascenso de los jueces. Asignación de los jueces a distintas jurisdicciones.

No existe disposición alguna que posibilite un ascenso directo de los jueces a grados superiores, siempre que se produzca la vacancia para algún cargo, se sigue el mismo procedimiento de selección antes expuesto. En cuanto a la asignación de los jueces a distintas jurisdicciones, los mismos concursan para determinados cargos en donde ya se establece el fuero, es decir, la competencia en relación a la materia, dentro de la cual ejercerán su jurisdicción. Pero en ciertos casos, y cuando se requiera, es siempre la Corte Suprema de Justicia la que ejerce la jurisdicción en todo el territorio de la República, ejerce la superintendencia de los Tribunales, aunque en el interior del país esa facultad se ejerce a través de los Tribunales de Apelación de las Circunscripciones judiciales del interior sobre los Juzgados y oficinas existentes en dicha jurisdicción y se ocupa de todo lo relacionado a la administración.

Lo que sí garantiza la Constitución, es la imposibilidad de que los magistrados sean ascendidos o trasladados sin su consentimiento previo y expreso.³⁶

La Corte Suprema ejerce jurisdicción en toda la República, y además de la potestad de juzgar, ejerce la superintendencia, con poder disciplinario sobre los tribunales, juzgados, auxiliares de justicia y todas las oficinas dependientes del Poder Judicial. En ejercicio de su potestad de superintendencia, le corresponde a la Corte:

- Dictar la acordadas y reglamentos necesarios para el cumplimiento de las finalidades asignadas por la CN al Poder Judicial y vigilar el fiel cumplimiento de los mismos.
- Nombrar y promover al personal cuya designación está a su cargo y removerlo, previo sumario administrativo.
- Determinar el periodo de tiempo que por razones de turno debe corresponder a los tribunales, juzgados, fiscalías y secretarías.
- Redistribuir los juicios en trámite en caso de creación o supresión de juzgados y tribunales en la capital y las circunscripciones judiciales del interior del país.
- Reglamentar la feria judicial.
- Confeccionar una lista de abogados anualmente que se encargarán de la defensa de litigantes amparados en carta de pobreza y que no desean ser defendidos por defensores públicos.
- Disponer la inscripción en la matrícula de los profesionales auxiliares de justicia.
- Disponer cada tres meses las visitas de los penales del país.
- Suministrar informes relativos al Poder Judicial que le soliciten los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Establecer el horario de trabajo para los tribunales, juzgados y oficinas dependientes del Poder Judicial.
- Recibir juramento de magistrados, auxiliares de justicia y abogados.³⁷

En el ejercicio de la potestad administrativa que posee la Corte Suprema, ha reorganizado en todo el país el funcionamiento del fuero penal, conforme a las nuevas pautas establecidas por el Código de Procedimientos Penales. En ese sentido, se han establecido Juzgados de Garantías, que se encargan de las funciones jurisdiccionales en las primeras etapas del proceso y los Juzgados de Liquidación y Sentencias, que tienen una doble función, llevar adelante los juicios públicos y orales y dictar sentencias en los procesos iniciados con posterioridad a marzo del 2000, a más de encargarse de la tramitación de los procesos antiguos hasta su total liquidación, teniendo como plazo el mes de marzo del 2003.³⁸

4. Proceso de disciplina o destitución de los jueces.

Corresponde hacerlo, por disposición expresa de la Constitución Nacional³⁹ a un órgano colegiado "El Jurado de Enjuiciamiento de magistrados", lo integran:

- dos Ministros de la Corte Suprema de Justicia,
- dos miembros del Consejo de la Magistratura,
- dos Senadores y
- dos Diputados los cuales deberán ser Abogados.

Duran en sus funciones hasta tanto cumplan el período para el que hubieran sido electos o designados. Si bien la ley que regula el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados es reciente, dicho organismo ha tenido bastantes denuncias y casos que terminaron con la destitución de varios jueces hallados responsables de corrupción, delitos o mal desempeño de sus funciones, especialmente.

A este Jurado compete, siguiendo las reglas del procedimiento establecido en la propia ley, el enjuiciamiento de los miembros de los Tribunales de Apelación de cualquier fuero o jurisdicción, de los demás Jueces y de quienes ejercen el Ministerio Público como Agentes y Procuradores fiscales.

Ahora bien, si la causa de enjuiciamiento fue la comisión de delitos, el Jurado podrá determinar que el magistrado acusado sea puesto a disposición del Juez competente, el proceso de enjuiciamiento queda suspendido hasta que recaiga sentencia definitiva en el juicio penal. Si se presentare ante la justicia ordinaria, denuncia o querrela criminal contra un magistrado, el Juez deberá remitir los antecedentes al Jurado, éste luego de examinar el mérito de la acusación, deberá poner al magistrado a disposición del juez de la causa, según el caso.

El Jurado puede también solicitar a la Corte Suprema, por resolución fundada, la suspensión preventiva de un magistrado contra el cual recayera auto de prisión en el fuero penal, o si se detectaren graves presunciones contra el mismo por mal desempeño de sus funciones.

Si el enjuiciamiento fuere por la comisión de delitos y el mal desempeño de sus funciones, el Jurado podrá proseguir la tramitación del proceso hasta dictar sentencia, en lo relativo a la segunda causal.

Entre las varias causales que se exponen para autorizar la remoción de los magistrados, cabe resaltar a los efectos de este trabajo, que una de ellas constituye precisamente "el no conservar la independencia personal en el ejercicio de sus funciones y someterse, sin que ley alguna les obligue, a órdenes e indicaciones de magistrados de jerarquía superior o de funcionarios de otros poderes u órganos del Estado.

Procedimiento: El juicio se inicia ante el Jurado de Enjuiciamiento por acusación del litigante o del profesional afectado, quienes podrán hacerlo personalmente o mediante mandatario con poder especial. La acusación puede originarse en la Corte Suprema de Justicia, en el Ministerio de Justicia y Trabajo, en el Ministerio Público, en la Cámara de Senadores, en la Cámara de Diputados y en el Consejo de la Magistratura. También dicha acusación puede hacerse de oficio por el propio Jurado.

Las personas y entidades podrán formalizar una denuncia ante la Fiscalía General del Estado, la cual formulará la correspondiente acusación en caso de considerarlo pertinente y siempre después de verificar la seriedad de las imputaciones atribuidas al magistrado denunciado.

Una vez llegada a esta etapa y si la acusación no es rechazada "in límine" (pues la misma debe reunir ciertos requisitos formales) se procede a fijar una audiencia de substanciación oral que será grabada magnetofónicamente, entre otras normas de procedimiento establecidas en la misma ley, o las que se prevén en el Código Procesal Civil Paraguayo que se aplican subsidiariamente.

Obviamente cuando se admite la acusación se corre traslado de ella al acusado, quien tiene un plazo de nueve días para contestarla por escrito. Si no lo hace, decae su derecho y se continúa el procedimiento, sin perjuicio del derecho que tiene de participar luego en el juicio.

Si el magistrado se allana, el Jurado dicta sentencia removiendo de su cargo al acusado. Si renuncia, se cancelará el procedimiento.

Si existen hechos controvertidos, se ordena la apertura de la causa a prueba y se ordena el diligenciamiento de las mismas en audiencia pública y oral, y posteriormente se presentan los alegatos. Si no se ofrecieren pruebas, se declara la cuestión de puro derecho, y en cualquier caso, el plazo es de treinta días para dictar sentencia, luego de llamarse autos para sentencia. Esta decisión solo puede consistir en la remoción o absolución de quien ha sido denunciado.

En el primer caso, se comunica a las Cámaras del Congreso, a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de la Magistratura. Los recursos admitidos luego de la sentencia, solo son tres: reposición, aclaratoria e inconstitucionalidad ante la Corte que deberá resolverla en pleno.

En cambio, si la acusación se desestima, se puede disponer la publicación de la parte dispositiva de la sentencia en dos diarios de circulación nacional, a cargo del acusador.

Ahora bien, para los Jueces de Paz está previsto un procedimiento distinto, de carácter sumarísimo. La situación de los Jueces de Paz está siendo cuestionada por su organización, puesto que los mismos no son considerados magistrados propiamente dichos, pues anteriormente no se exigía que los mismos, para la ocupación del cargo, tengan el título de Abogados. Ni siquiera forman parte de la Asociación de Magistrados Judiciales del Paraguay.

Y como bien se dijo, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia solo podrán ser removidos de su cargo por juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. El procedimiento se desarrolla en el Congreso. Se promueve ante la Cámara de Diputados y si se lo encuentra procedente, se desarrolla por ante la Cámara de Senadores.

5. Remuneración de los jueces de distintos niveles. Comparación de salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada. Y los profesores. Fiscales. Defensores públicos.

La remuneración de los magistrados en general es bastante reducida, sobretudo si se la compara con la remuneración de los Parlamentarios o Ministros del Poder Ejecutivo e incluso, con magistrados de la Argentina o del Brasil, por ejemplo.

En efecto:

los Defensores Públicos tienen una remuneración de unos 1.000.- (UN MIL) dólares americanos.

Los Fiscales tienen una remuneración de unos 1.800.- (Un mil ochocientos) dólares.

Los Jueces de Primera Instancia tienen una remuneración de unos 2.000 (dos mil) dólares.

Los miembros de los Tribunales de Apelación perciben unos 2.500.-(dos mil quinientos) dólares, mientras que

los Ministros de la Corte perciben una remuneración de unos 4.000 (cuatro mil) dólares.

El salario de los funcionarios judiciales en general está por debajo del estándar de los funcionarios públicos, aunque también es cierto que trabajan seis horas diarias.⁴⁰

Un abogado con un buen nivel de trabajo, perteneciente a un buen Estudio Jurídico puede percibir un promedio que oscile entre 5.000 a 10.000 dólares mensuales. Sin embargo, es mayor la cantidad de abogados que se encuentra por debajo de dicha franja frente a los que se encuentran por encima.

6. Beneficios de los jueces. Jubilación. Las remuneraciones y los beneficios: son adecuados para atraer a personas honradas y competentes?.

Sumados a los bajos salarios que perciben los magistrados en general, debemos acotar la ausencia casi total de beneficios.

Los mismos no tienen seguridad social, no poseen seguro de salud y mucho menos seguro de vida, pese a los riesgos que los mismos tienen en el desarrollo de sus funciones, fundamentalmente los jueces del ámbito de competencia en lo penal.

En estas condiciones, un ambiente de inseguridad, independencia relativa, gran presión de políticos y cierto sector de prensa, escasa o nula cobertura en materia de beneficios sociales hace muy poco atractiva la profesión de magistrado para personas honestas y capaces.

Aún así, la magistratura paraguaya cuenta hoy en sus filas a profesionales que son verdaderos lujos, en materia de preparación y honestidad. Por ejemplo, la mayoría de los profesores que están a la vanguardia en las ciencias penales en el Paraguay, hoy son magistrados, hecho que también se produce, aunque en menor medida en los ámbitos del Derecho Civil o Laboral.

III. Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos

Mejora en la administración de los Tribunales o el manejo de los casos, si ha contribuido a fortalecer la independencia de los jueces y la forma. Recomendación de alguna reforma en la administración de los tribunales con miras a fortalecer la independencia de los jueces.

En primer lugar, la administración de justicia en nuestro país está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales y por los Juzgados. La superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial corresponde que la ejerza la Corte Suprema de Justicia; en ese sentido, es ella quien dispone las pautas, direcciones y guías a seguir en cuanto a la distribución de los casos.

En esa inteligencia, ha decidido por ejemplo la instalación de una oficina de Garantías Constitucionales a fin de distribuir por sorteo, equitativamente entre los jueces, los expedientes referentes a las otras garantías constitucionales (hábeas corpus, hábeas data y amparo o acción de tutela) pues para entender en la otra prevista "la inconstitucional" solo es competente la Sala Constitucional de la Corte. Esto posibilitó solucionar un problema que antes se presentaba pues se presentaban estas acciones en los Juzgados de turno, o simplemente en cualquier Juzgado elegido para que recayera

tal o cual acción a un Juez elegido muchas veces por las partes, o ante un Juzgado determinado, conocido por sus decisiones en uno u otro sentido. Además, se recargaba de trabajo a un solo Juez y sin embargo otro pasaba mucho tiempo sin recibir este tipo de casos.

Asimismo, ha encarado la reforma de todos los juzgados penales del país, conforme a las nuevas pautas del Código de Procedimientos Penales, que tenemos explicado en párrafos precedentes.

1. Organismo o funcionario responsable de la administración de los tribunales.

Como dijimos, es función que corresponde a la Corte Suprema de Justicia según la Constitución Nacional, en el Código de Organización Judicial se prevé esta circunstancia expresamente y la ley que organiza la corte Suprema de Justicia también así lo hace.⁴¹

2. Mejoramiento de la administración de los tribunales, reorganización de las tareas o las operaciones de los tribunales

Esta respuesta se infiere de las anteriores explicaciones en torno al nuevo sistema judicial y reforma penal.

3. Contribución de los esfuerzos a promover la independencia de los jueces.

No conozco de reformas propiamente dichas que tiendan a lograr la transparencia de casos asignados a los jueces, las que pueden mencionarse las referí anteriormente, pero pienso que todavía no se da en el caso de Paraguay expresamente en disposiciones legales a excepción del sistema penal que es muy particular desde hace poco tiempo.

Existen métodos administrativos, sorteo de casos por medio de las oficinas receptoras para el fuero penal, o simplemente los turnos en las otras áreas (civil, laboral, del menor, etc.)

4. Si una mejor administración de los tribunales ha permitido al presidente de la Corte Suprema u otros jueces con responsabilidades administrativas dedicar más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales.

El trabajo siempre está recargado, siempre existen casos pendientes que por el tiempo y otros factores quedan suspendidos o se retardan en las decisiones de los mismos. De las funciones administrativas del Presidente de la Corte o de los jueces con responsabilidades administrativas no tengo mucho conocimiento de la forma en se manejan, pero puede suceder que a veces se detienen bastante en este tipo de oficios o trámites de que les toca ocuparse, con el perjuicio consiguiente que la resolución y fin de los casos que también son sometidos a su decisión, se vean finalmente postergados.

5. Si los jueces de todos los niveles emiten decisiones escritas que explican su razonamiento.

Todas las resoluciones de los jueces deben estar fundadas, so pena de nulidad de las mismas. Esto se encuentra previsto en el artículo 256 de la C.N. que reza: "...Toda sentencia judicial debe estar fundada en esta Constitución y en la Ley. En el mismo sentido se dispone el art. 15 del Código Procesal Civil: "Son deberes de los jueces...inc. b) fundar las resoluciones definitivas o interlocutorias, en la Constitución Nacional y en

las Leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes, y al principio de congruencia, bajo pena de nulidad....".

En el Nuevo Código Procesal Penal, también se exige una fundamentación de las decisiones, así el art. 125 que dice: "Las sentencias definitivas y los autos interlocutorios contendrán una clara y precisa fundamentación de la decisión. La fundamentación expresará los motivos de hecho y de derecho en que se basan las decisiones, así como la indicación del valor que se le ha otorgado a los medios de prueba. La simple relación de los documentos del procedimiento o la mención de los requerimientos de las partes no reemplazarán en ningún caso a la fundamentación.".-

Esto se cumple, acertadamente o no, pero se cumple bajo pena de que la decisión judicial quede anulada por el o los Jueces de mayor jerarquía que deban entender en la nulidad planteada.

6. Sistema para seguir el desempeño de los jueces en forma individual.

No existe aún un sistema de seguimiento y evaluación de desempeño de jueces. Se está trabajando en ello ante la inminente confirmación o nuevo concurso de jueces que fenecen en su mandato de cinco años.

La firma de los jueces se estampa en todas las resoluciones, requisito esencial bajo pena de nulidad, con el correspondiente sello. Las resoluciones son además refrendadas por otro funcionario/a "el Actuario/a judicial"

7. Proceso para evaluar el desempeño de cada juez en forma sistemática.

No existe. Se solicitan informes periódicamente pero de momento, al sólo efecto estadístico. La Corte Suprema no ha dado a conocer alguna evaluación sobre los datos que le son remitidos.

8. Ante la inexistencia de un método de seguimiento del desempeño individual.

Por supuesto que sería sumamente beneficioso y positivo introducir e implementar un sistema de estas características.

I. Capacitación

Si los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer la independencia de los jueces. En ese caso, la clase de capacitación que ha sido o sería probablemente la más eficaz. Si se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces.

Se han proporcionado varios cursos y talleres de capacitación tanto para los jueces como para los funcionarios, especialmente fue una labor que se acentuó durante la reforma penal y la entrada en vigencia de los Códigos Penal y Procesal Penal. Esto sucede siempre ante la implementación de algo "nuevo", debería ser continuo y actualizado en todos los niveles para una eficacia verdadera y global. En el mismo sentido han procedido el MINISTERIO PUBLICO y la DEFENSA PUBLICA.

La capacitación torna un tinte básico para la independencia judicial porque es necesario un Poder Judicial con magistrados y funcionarios capaces y que se sientan seguros de sus decisiones y funciones.

II. **Ética Judicial y Corrupción**

Medidas tomadas en el país para reducir la corrupción judicial. Eficacia. Medidas que serían factibles y eficaces.

1. Si las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos son convenientes. Medidas recomendables para una etapa inicial. Si las investigaciones deberían dirigirse a los jueces de bajo o alto nivel.

Ya hemos contestado algunos puntos de este preguntado. A mi criterio, las investigaciones deberían dirigirse a TODOS LOS JUECES, fundamentalmente investigar las respectivas declaraciones de bienes al iniciar su mandato y las actuales. Deberíamos hacer, previamente un control al azar y luego extenderla a todos los miembros del Poder Judicial.⁴²

2. Si existe un código de conducta o ética judicial. Fomento de su aplicación. Eficacia del código. En caso de no existir, si la creación de uno sería una medida eficaz para promover la ética judicial (reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés).

No existe un código de estas características. Claro que sería una medida eficaz para reducir el nivel de corrupción.

III. **Actividades Fuera del Sector Justicia**

Actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia que se han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces.

Si se ha intentado usar algunos de los sgts. procesos, y en caso negativo, si podrían ser de utilidad para fomentar la independencia de los jueces.

1. Apoyo del periodismo

2. Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales

3. Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales

4. Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la independencia judicial (Asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición)

5. Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado.

6. Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.

No conozco de actividades en este sentido, pienso que serían importantes las actividades mencionadas: 1- Apoyo del periodismo 2- Ayudar a los medios de

información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales

IV. Otros Métodos

Pienso que los propuestos son más que suficientes, sería muy interesante poder implementarlos

V. Donantes Externos

No estoy en condiciones de aportar datos económicos en relación a apoyo externo.

Existe en el Poder Judicial un organismo interno que se llama CIEJ (CENTRO DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS JUDICIALES), encargado de canalizar todas estas ayudas y que maneja datos al respecto. Los mismos generalmente no son conocidos por la ciudadanía ni por los magistrados en general.

Asimismo se conoce a través de cursos de capacitación apoyo del Programa de Fortalecimiento Judicial de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), pero no se manejan públicamente montos.

Hemos participado y tenido conocimiento de apoyos de otros organismos internacionales, pero la publicidad y difusión de las mismos es prácticamente nula.

DR. JORGE ENRIQUE BOGARIN GONZALEZ.

40 años de edad. Casado. Tres hijos.

Abogado. Egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica, con mención de ALUMNO DISTINGUIDO. Promedio superior a 4 sobre 5.

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Cuatro años de estudios superiores en Madrid, en la rama de Criminología y Derecho Penal, egresando con la calificación APTO CUM LAUDE. Años 1985 a 1989.

Docente Universitario:

Encargado de Cátedra. Derecho Penal. Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción".

Profesor Instructor Derecho Procesal Penal. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción y de la ciudad de Coronel Oviedo.

Catedrático Curso de Doctorado de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" en la materia Derecho Procesal Penal.

Profesor de Derecho Penal y Procesal Penal en la Primera Escuela Judicial dependiente del Consejo de la Magistratura.

Miembro del Equipo Docente de la Corte Suprema de Justicia. Poder Judicial.

Magistrado. Juez Penal de Sentencias en la Circunscripción Judicial de la Capital desde diciembre del año 1995.

¹Art. 247 Constitución Nacional del Paraguay.

²Art. 249 de la Constitución Nacional de 1992: "El Poder Judicial goza de autarquía presupuestaria. En el Presupuesto General de la Nación se le asignará una cantidad no inferior al tres por ciento del Presupuesto de la Administración Central. El presupuesto del Poder Judicial será aprobado por el Congreso, y la contraloría General de la República verificará todos sus gastos e inversiones.

³Art. 258 de la C.N. : "La Corte Suprema de Justicia estará integrada por nueve miembros. Se organizará en salas, una de las cuales será Constitucional. Elegirá de su seno, cada año a su presidente. Sus miembros llevarán el título de Ministro..."

⁴Art. 256 de la C.N.: "Los juicios podrán ser orales y públicos, en la forma y medida en que la Ley determine. Toda sentencia judicial debe estar fundada en esta Constitución y en la Ley. La crítica a los fallos es libre. El proceso laboral será oral y estará basado en los principios de inmediatez, economía y concentración". Cabe agregar aquí, que el Nuevo Código Procesal Penal también prevé el sistema de juicios orales y públicos, que está siendo implementado actualmente.

⁵Art. 262 de la C.N. y Ley N° 296/94

⁶Art. 253 de la C.N.: "Los magistrados judiciales solo podrán ser enjuiciados y removidos por la comisión de delitos, o mal desempeño en sus funciones, por decisión de un Jurado de enjuiciamiento de magistrados..." y Art. 12 de la Ley N° 1084/97: "Son causales de enjuiciamiento la comisión de delitos o del mal desempeño de las funciones definidas en la presente ley.

⁷SOSA ELIZECHE, Enrique Sosa. "La función del Poder Judicial y la Constitución de 1992"

⁸Art. 38 nuevo Código Procesal Penal.

⁹Acuerdo y Sentencia Número 415 del 02 de diciembre de 1998, en el Juicio: "Acción de inconstitucionalidad contra el Decreto N° 117 de fecha 18 de agosto de 1998, dictado por el Poder Ejecutivo", presentado por el Congreso Nacional. En este fallo institucional se expone: "El Congreso Nacional promovió acción de inconstitucionalidad contra el Decreto N° 117 del 18 de agosto de 1998, por el cual el Poder Ejecutivo conmutó las penas impuestas a los Sres. Lino César Oviedo Silva y José Manuel Bóveda Melgarejo y ordenó la libertad inmediata de los mismos.....-referente a la independencia del poder judicial, se lee-...Las deficiencias del Decreto N° 117/98 adquieren mayor relevancia cuando el Poder Ejecutivo se arroga atribuciones que corresponden exclusivamente al Poder Judicial. Sobre el punto, el art. 3° de la Constitución Nacional determina que ninguno de los Poderes del Estado puede atribuirse ni otorgar a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. A su vez el art. 137 in fine dispone: "Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución". El art. 248 expresa: "Queda garantizada la

independencia del Poder Judicial. Sólo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso. En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en ésta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo en los juicios. Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable...".Del análisis del decreto impugnado surge que el Poder Ejecutivo se arrogó atribuciones judiciales: a) al computar el plazo del cumplimiento de la condena; b) al declarar el compurgamiento de la condena; c) al establecer que la desaparición de la pena principal determina la de las accesorias; d) al ordenar la libertad de los condenados; e) al mencionar los artículos 56 y 57 del Código Penal Militar los cuales no se refieren a la conmutación, dado que regulan la sustitución de penas como facultad del órgano jurisdiccional, pero sustituida impropriamente y avasalladas por el Poder Ejecutivo. Es por ello que el voto se endereza a declarar la inconstitucionalidad del Decreto N° 117 del 18 de agosto de 1998, con el alcance previsto en los artículos 137 in fine y 248 segundo párrafo de la Constitución Nacional.. La Corte Suprema de Justicia, Resuelve: HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida por el congreso Nacional contra el Decreto N° 117 del 18 de agosto de 1998, dictado por el Poder Ejecutivo, con el alcance previsto en los artículos 137 in fine y 248 segundo párrafo de la Constitución Nacional. DISPONER la ejecución del Acuerdo y Sentencia No. 84 de fecha 17 de abril de 1998, dictado por la Corte Suprema de Justicia..."

¹⁰Ver introducción sobre el tema corrupción que hacemos en líneas precedentes.

¹¹Los Magistrados inferiores tienen lo que se denomina INAMOVILIDAD RELATIVA ya que sólo pueden ser removidos de sus funciones a través de un proceso por ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, por comisión de delitos o mal desempeño de sus funciones. La INAMOVILIDAD DEFINITIVA se adquiere una vez que los mismos sean confirmados en DOS oportunidades.

¹²Los primeros magistrados electos por este sistema lo han sido en el año 95, es decir que en el curso del presente año están venciendo en su mandato. Teniendo en cuenta que algunos ya han vencido en su mandato y la ley de confirmación aún no ha sido aprobada, la Corte ha dictado una Acordada que establece la denominada "reconducción tácita".

¹³En el Paraguay se habla que una ley tiene "media sanción" cuando tiene aprobación de una de las Cámaras. En este caso, dicha ley ha sido aprobada por la Cámara de Senadores y se encuentra en estudio en la otra Cámara, la de Diputados.

¹⁴Art. 252 Constitución Nacional.

¹⁵No puede negarse, sin embargo, la gran evolución introducida por la Constitución del año 92 en el sentido de la inclusión del Consejo de la Magistratura para las designaciones de Magistrados del Poder Judicial, más aún si se tiene en cuenta el sistema "sustituido" de las designaciones directas por Poder Ejecutivo.

¹⁶La edad límite para la Magistratura en el Paraguay es de 75 años de edad.

¹⁷Art. 249 de la Constitución Nacional, anteriormente transcrito.

¹⁸Así se establece también en nuestro sistema legal, Art. 249 de la C.N. anteriormente transcrito.

¹⁹RIERA HUNTER, Marcos. "Independencia y Autarquía Presupuestaria del Poder Judicial".

²⁰El sistema penal en el Paraguay se encontraba muy atrasado. En efecto, regía un Código Penal del año 1910, obra del Profesor Teodosio González, pero con bases programáticas del

siglo pasado. Asimismo un código procesal penal del año 1890, obra de los profesores Ricardo Brugada y Ramón Zubizarreta, que instituía un procedimiento penal inquisitivo, atrasado, absolutamente caduco y desfasado de la realidad. Ambos cuerpos legales fueron reemplazados por códigos muy avanzados, el código penal nuevo tiene vigencia a partir de noviembre del año 1998 y el nuevo código procesal penal, ley 1286, vigencia parcial a partir del 09 de julio de 1999 por imperio de la ley de transición 1444/99 y plena vigencia a partir del mes de marzo del 2000.- En todo este proceso de impulso de reforma del proceso penal, el Poder Judicial ha tenido un rol absolutamente decisivo.

²¹La mayoría de los partidos políticos aún hablan de sus "cuotas" en el Poder Judicial o los "jueces afines" y ello obviamente es un obstáculo a una verdadera independencia.

²²Es importante aclarar que en nuestro sistema no es una incompatibilidad para los Congresistas el ejercicio de la profesión

²³Acuerdo y Sentencia N° 223 del 05 de mayo de 2000 de la C.S.J.: "El magistrado judicial debe ser ajeno a la política activa. Su designación no ha de reconocer origen político y su actuación ha de prescindir de partidos y de organizaciones. el régimen político imperante en el país se reflejará en las leyes que él deberá interpretar con lealtad y aplicar con firmeza; tales, interpretación y aplicación no tendrán nunca carácter político sino estrictamente jurídico. Para que el Juez actúe con independencia no es suficiente su origen legítimo: pero es necesario. Nadie actúa con independencia si carece de un espíritu independiente; pero ningún hombre de espíritu independiente puede actuar con independencia en la justicia si no posee la seguridad de su origen judicial legítimo." Para actuar con la indispensable independencia son, pues, necesarios estos factores: la legitimidad de la designación, el carácter independiente del Juez y que lo dejen actuar sin someterse a los vaivenes y veleidades de la política, es decir, que su designación no se halle supeditada al poder político de turno, es decir, el "carácter de inamovilidad. En efecto, la independencia importa que el magistrado no estará sometido a las presiones de los poderes externos. Cuanto menor es el espacio de poder de una magistratura, es decir, cuanto menor sea la independencia externa, menor será su independencia interna.".-

²⁴Particularmente la situación del Diario ABC COLOR, con una tirada bastante extensa en el país.

²⁵En relación al tema, está previsto en la C.N. en el art. 27: "...No se admitirá la prensa carente de dirección responsable...". Y en el art. 29: "El ejercicio del periodismo, en cualquiera de sus formas, es libre y no está sujeto a autorización previa. Los periodistas de los medios masivos de comunicación social, en cumplimiento de sus funciones, no serán obligados a actuar contra los dictados de su conciencia ni a revelar sus fuentes de información. El periodista columnista tiene derecho a publicar sus opiniones firmadas, sin censura, en el medio en el cual trabaja. La dirección podrá dejar a salvo su responsabilidad haciendo constar su disenso...."

²⁶Esta situación no sólo se produce con los cronistas judiciales, sino también en otros ámbitos de información.

²⁷Art. 28 de la C.N.: "Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime..."

²⁸Art. 26 de la C.N.: "Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines."

²⁹En la Constitución Nacional se establece en el art. 256 que la crítica a los fallos es libre, pero debe interpretarse siempre en concordancia con otras disposiciones constitucionales a saber: el derecho a informarse, pues se prescribe expresamente que toda información debe ser veraz, responsable y ecuánime: "... Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios. (por ejemplo una justa indemnización), esto es importante porque se dan casos en que la labor de un magistrado no es precisamente criticada y más bien se ataca a la persona o a su familia (evidentemente es injusto cuando se difama o calumnia a un magistrado, cuando no se ajusta a la verdad y se lo hace sin razones ni fundamentos, es decir, por puro "sensacionalismo").-

³⁰Ley 296/94 Que organiza el funcionamiento del consejo de la Magistratura.

³¹Arts. 262 y 263 de la C.N. y Arts. 1° y 2° de la Ley 296/94

³²Sobre este aspecto de inamovilidad ya nos hemos referido en el punto que se refiera a la MOVILIDAD como obstáculo a la independencia del Poder Judicial.

³³Se observa en el mencionado fallo fundamentos importantes tales como: "...El concepto antitético de la inamovilidad es la inestabilidad funcional de la magistratura judicial. La falta de estabilidad constitucional engendra la inestabilidad funcional de los jueces, con la consiguiente pérdida de independencia."

³⁴Art. 247 de la C.N.

³⁵Acuerdo y Sentencia Número 222 del 05 de mayo de 2000 dictada en el juicio: Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 19 de la Ley 609/95; la resolución 421 de fecha 05 de noviembre de 1999, dictada por la Cámara de Senadores y contra el Decreto N° 6131 del 09 de noviembre de 1999, dictado por el Poder Ejecutivo" (presentada por los Ministros de la Corte Suprema de Justicia), en una parte importante y en referencia a la independencia del Poder Judicial expresa: "... la estructura de la Constitución Nacional, la que consagra la independencia del Poder Judicial, garantizando su independencia política, funcional, económica y la inamovilidad de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, y la inamovilidad relativa de los magistrados judiciales. Sobre este punto- la inamovilidad de los magistrados -, ella fue y es considerada en el derecho constitucionalidad de la casi totalidad de los países del mundo como la garantía de las garantías, juntamente como la irreductibilidad de sus remuneraciones....El art. 261 de la Constitución Nacional ha consagrado el principio de la inamovilidad de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia,....Es por ello, que al aplicar el art. 19 de la Ley N° 609/95, el artículo 252 de la Constitución Nacional, equiparando a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia con los demás Magistrados del Poder Judicial, limitando a cinco años la duración de su mandato, el mismo contradice el art. 261 de la Constitución Nacional, que es uno de los pilares sobre los que descansa la independencia del Poder Judicial y por ende, el ordenamiento político de la República y la estructura y la organización del Estado... RESUELVE:Hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidady en consecuencia, establecer que el término del ejercicio de la función de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia se rige únicamente por el Art. 261 de la Constitución..." . Del mismo tenor es la resolución dictada por el Pleno de la Corte ante la acción promovida por otro de los Ministros afectados Dr. Enrique Sosa Elizeche, se trata del Acuerdo y Sentencia Número 223 del 05 de mayo del año 2000, en el Juicio: "Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 19 de la Ley 609/95; Resolución 421, de fecha 5 de noviembre de 1999, dictada por la Cámara de Senadores", presentado por el Dr. Sosa Elizeche, Ministro de la Corte Suprema de Justicia.

³⁶Art. 252 de la C.N.

³⁷Art. 29 Código de Organización Judicial.

³⁸De conformidad a lo establecido en la ley de transición Nro. 1444/99

³⁹Art. 253 de la C.N. ya mencionado

⁴⁰el horario judicial es desde las 7:00 hasta las 13:00 horario oficial de atención del Poder Judicial.

⁴¹El Código de Organización Judicial Ley 879/81, Arts. 26 a 29 con sus modificaciones posteriores. En el mismo sentido, la Ley 609/95 "Que organiza la Corte Suprema de Justicia", en cuanto a las funciones y atribuciones de la Corte.

⁴²Nos hemos referido al capítulo corrupción en la primera parte de este trabajo.

Informe sobre independencia judicial en Perú

Noviembre 2001

Dr. Ernesto de la Jara

Puntos previos sobre la situación absolutamente excepcional del Perú

Antes de pasar a responder las preguntas, es importante plantear las siguientes características particulares y excepcionales de la situación peruana:

1. Saliendo de un régimen antidemocrático

El Perú acaba de salir del régimen de Fujimori y Montesinos (julio de 1990 a noviembre del 2000), un régimen político totalmente autoritario, basado en el control de instituciones y en el desarrollo de una extensa y sofisticada red de corrupción. El sistema de justicia no sólo no escapó a esta situación, sino que su intervención y la corrupción de un número significativo de sus miembros fueron claves para los objetivos de dicho régimen.

Mas aún, el último intento de reforma judicial en el Perú (1995-2000) se planeó y ejecutó en este contexto de inequívoco autoritarismo político, convirtiéndose la reforma en una de las vías, la principal, para el control de la justicia.

Esta experiencia de total control político y de corrupción generalizada no tiene precedente en nuestra historia. De ahí nuestra visión profundamente negativa y crítica compartida por casi todos en el país- de lo ocurrido en el Poder Judicial y en administración de justicia en general durante los últimos años.

2. Resistencia de jueces independientes

No obstante lo dicho, también es justo destacar que en este período de control total de la justicia por el régimen político de Fujimori y Montesinos hubo un núcleo de jueces y fiscales que se resistieron, que no se sometieron y que hasta se enfrentaron con valentía al régimen, haciendo uso, precisamente, de su independencia a través de fallos y sentencias.

3. Época de transición

Estamos en un momento de transición. Efectivamente, a partir de la caída del régimen anterior, en noviembre del año pasado, se inició el gobierno de transición de Valentín Paniagua, el mismo que llevó al país a nuevas elecciones, de las que surgió el gobierno de Alejandro Toledo, considerado la segunda parte del proceso de transición que vive el país.

Esta transición se expresa también de manera muy concreta en el ámbito de la justicia:

- Identificación y depuración paulatina de la red vinculada al régimen anterior.
- Adopción de medidas inmediatas y urgentes: producto de las negociaciones en una mesa de diálogo entre las distintas fuerzas políticas del país, con la participación de determinados sectores de la sociedad civil, mesa que fue impulsada por la OEA, a fines del año pasado, se creó un Consejo Transitorio tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, los mismos que aparte de hacer un diagnóstico de la situación, adoptaron las medidas necesarias para que pudieran entrar en vigencia nuevamente las respectivas leyes orgánicas con determinadas modificaciones necesarias.
- Cambios fundamentales en el marco normativo: el marco legal experimentará en poco tiempo cambios muy importantes:

- La actual Constitución, de 1993, al haber sido aprobada en el marco del anterior régimen, a partir del autogolpe del 5 de abril de 1992, será revisada y modificada; hay posiciones que plantean hasta que se deje íntegramente sin efecto, y que la que se modifique y adecue sea la anterior Constitución, la de 1979.
- Las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público están siendo revisadas para su modificación.
- El marco sustantivo y procesal está también en revisión en diferentes ámbitos (legislación antiterrorista; seguridad nacional; código procesal penal; revisión en general de normas inconstitucionales dadas durante el régimen anterior, etc.).
- Recientemente se ha promulgado un nuevo marco legal para la persecución de la corrupción (Ley 27379 del 21.12.00: ley de procedimiento para adoptar medidas excepcionales delimitación de derechos en investigaciones preliminares) y se han establecido beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada (Ley 27378 del 21.12.00).
- La justicia militar, que absorbió competencias del fuero común, está en un proceso a la inversa, reduciendo sus competencias como corresponde, restringiéndolas poco a poco al campo de los delitos de función.

4. Tendencias y cambios positivos

A pesar de todo lo ocurrido a nivel de administración de justicia en sentido negativo durante más de una década, en lo poco que se lleva de transición democrática (un año) ya se han generado condiciones, cambios y tendencias positivas, a favor de una justicia independiente, democrática y eficiente:

- Desactivación de las comisiones ejecutivas interventoras que se crearon en el Poder Judicial y en el Ministerio Público producto de la reforma (Ley N° 27367 del 6 de noviembre del 2000).
- Funcionamiento de consejos transitorios en el Poder Judicial y el Ministerio Público, los mismos que sentaron las bases para el inicio del proceso de reinstitucionalización del Poder Judicial.
- Instancias jurisdiccionales, de gobierno y administrativas de la justicia retomaron sus atribuciones de acuerdo a las leyes orgánicas (Ley N° 27368 del 6-11 del 2000), comenzando por la Corte Suprema, su presidente y el Consejo Ejecutivo a nivel del Poder Judicial.
- Se puso fin a la homologación de derechos y atribuciones entre magistrados titulares y provisionales, lo cual había permitido el control de una serie de instancias de decisión (Ley 27362).
- Cese de presidentes de Cortes Superiores no elegidos conforme a ley (Res. N° 005-2000-CT-PJ) y de determinados magistrados que respondían inequívocamente las consignas del anterior régimen como los de derecho público (Res. N° 006-200 CT-PJ).
- Cese de salas y juzgados transitorios que en distintos niveles se habían vuelto permanentes y que se habían constituidos en muchos casos con magistrados sin los requisitos de ley.
- Inicio del proceso de ratificación de magistrados, el mismo que si bien ha generado controversias en algunos casos (como cuando no se ratificó al Presidente de la Corte Suprema, Mario Urrelo) y ha abierto un debate sobre la pertinencia de la figura misma de la ratificación, significa dar cumplimiento a un mandato de la Constitución. En cualquier caso, el balance parece ser positivo.
- Adecuación de leyes orgánicas en algunos puntos específicos y urgentes.
- Se renovó la composición del Consejo Nacional de la Magistratura y de la Academia de la Magistratura, instancias que también habían sido intervenidas políticamente como parte de la reforma judicial.
- Convocatoria a concurso para el nombramiento de jueces y fiscales titulares.

- Inicio de investigaciones y procesos en contra de jueces y fiscales integrantes de la red de corrupción del anterior régimen.
- Nombramientos de jueces y fiscales ad hoc, de acuerdo a ley, para procesar casos de corrupción vinculados al anterior régimen.
- Pronunciamientos de la Justicia militar reconociendo competencias del Fuero Común.
- Modificaciones del régimen penitenciario a fin de alcanzar estándares mínimos y de acuerdo al ordenamiento jurídico interno.
- Creación de una Comisión de Alto Nivel, integrada por magistrados y juristas, la misma que tiene el desafío de trascender la formalidad en base a propuestas y hechos concretos.

Todos estos cambios significan el inicio de un proceso que hay que profundizar, extender y mantener.

1. Tensiones, preocupaciones, frenos y retrocesos

Los cambios y tendencias positivas subsisten con tensiones y corrientes en contra del proceso de cambio y adecuación del sistema de administración de Justicia a la Constitución y las leyes. Las dudas y preocupaciones actualmente son: ¿qué tanto se sigue avanzando en la moralización del Poder Judicial y en los cambios en general? ¿Cómo interpretar las criticadas sanciones a Sergio Salas (Presidente de la Corte Superior) y Jorge Barreto (Juez Anticorrupción), por opiniones que de manera obvia no exceden las atribuciones de un juez?

Otro nivel de tensión recientemente generado tiene que ver con el proceso de nombramiento de magistrados, especialmente en relación al tipo de exámenes y a la interpretación de los requisitos exigidos.

Los ataques y hasta campañas contra los procuradores ad hoc y ciertos jueces y fiscales anticorrupción también constituyen una mala señal que hay que saber enfrentar oportunamente.

¿Qué significan y expresan los proyectos de ley postergando la elección del Presidente de la Corte Suprema y permitiendo el nombramiento de vocales y fiscales supremos por el presidente de la Corte Suprema y el Fiscal de la Nación, respectivamente?

En el momento de cerrar este documento no hay todavía los elementos para una respuesta definitiva al respecto, pero sí para adelantar, por lo menos, una preocupación al respecto.

¿Qué tanta disposición hay para cambiar a fondo el Poder Judicial? Todavía es un asunto que no está claro y al parecer hay una pugna o tensión no resuelta.



I. Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial

1. Obstáculos Principales

Hay obstáculos externos e internos que se combinan, complementan y superponen, pero que, para efectos del análisis, se pueden diferenciar en los siguientes:

Influencia y control del poder político

La influencia del poder político en la administración de justicia constituye una constante en la Historia del Perú. La intensidad y modalidades de esta intervención varían de acuerdo a la época y los distingos

gobiernos, pero en términos generales esta influencia se trata sin lugar a dudas de la principal causa de una tradicional falta de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Las vías de esta influencia política han sido muy diversas, desde el típico manejo de determinados resortes institucionales (injerencia en el nombramiento, ascenso y destitución de jueces; la determinación y manejo de presupuesto del sector, y de las condiciones laborales de los jueces) hasta la marginación y hostilización a magistrados probos e independientes y promoción de los incondicionales al poder.

Durante los años de Fujimori y Montesinos (1992-2001), esta influencia del poder político en la justicia tuvo su apogeo, pues derivó en un control total y absoluto, al tratarse de un régimen cuya esencia era la concentración del poder y la intervención (eliminación) de toda institución o contrapeso. Intervención que se logró:

- Controlando al milímetro todas las decisiones que tuvieran que ver con administración de justicia (nombramiento, destitución, traslado, remuneraciones y todos los demás aspectos relacionados con los magistrados; presupuesto; creación de salas y juzgados transitorios; organización, etc.), lo cual se consiguió a su vez interviniendo paulatinamente todas las instancias de decisión (un número significativo de vocales supremos; el órgano de gobierno, el Consejo de la Magistratura, la Academia de la Magistratura, etc.).

La reforma judicial iniciada y desarrollada durante los años de Fujimori y Montesinos, diseñó un engranaje que hizo posible este control total en términos de toma de decisiones, pues concentró todo el poder en un sólo punto: la Comisión Ejecutiva, creada mediante la ley 26623, y dentro de esa comisión, quien tenía realmente el poder no eran los tres vocales supremos que la conformaban, sino el Secretario Ejecutivo, quien además era el titular del presupuesto.

El Consejo transitorio que surgió de la mesa de diálogo de la OEA trae datos sobre el número de normas dadas sobre el sector justicia durante los años del régimen anterior que constituyen un indicador de esta concentración del poder en la Comisión Ejecutiva y concretamente en su Secretario Ejecutivo: desde noviembre de 1994 hasta el 6 de noviembre del año 2000, se dictaron 3671 normas, de las cuales 29 son leyes del Congreso, 8 Decretos Legislativos, 1327 resoluciones administrativas de la Comisión Ejecutiva y 2307 resoluciones dictadas por la Secretaría Ejecutiva.

Pero por encima de las cifras, durante los años de la reforma era público y notario y hasta escandaloso la concentración del poder y la permanente toma de decisiones en función de los objetivos políticos del régimen.

Es muy elocuente lo que ha llegado a señalar el Consejo Transitorio del Poder Judicial sobre la Comisión Ejecutiva: "concebida esta dentro de la estrategia para la intervención, control y sumisión del poder"

- Ante la destitución de magistrados titulares (1992) y postergación indefinida del nombramiento de nuevos titulares, se generó el fenómeno de la provisionalidad (más del 80% de los magistrados), lo cual facilitó la supeditación del magistrado a los designios políticos, fenómeno que abordaremos mas adelante.
- Corrupción de jueces: existen numerosas pruebas (incluidos los famosos y denominados vladivideos o vladiaudios) en los que aparecen miembros del Poder Judicial de las más alta jerarquía recibiendo prebendas y favores a cambio de fallos determinados o de su incondicionalidad en general frente al régimen. En otros, Montesinos, ofrece soluciones judiciales a sus amigos.

Durante los años del régimen pasado fue, entonces, total el control el Poder Judicial por el poder político, pero insistimos, - este control, a través de otras modalidades y en menor intensidad, es una constante en la historia del país.

Al respecto es muy elocuente que actualmente se hable de una "refundación del Poder Judicial", para así marcar que debemos revertir todo lo grave que ha ocurrido en la época de Fujimori y Montesinos, pero a la vez ir mucho más allá, en términos de independencia frente al poder político, para no volver así ni a las épocas de Fujimori y Montesinos ni a épocas anteriores.

Influencia de los poderes económicos

Así como tenemos en el Perú una tradición de influencia política en la justicia, también la tenemos de influencia económica: quien tiene poder económico, lo usa frecuentemente a para obtener o asegurar determinados resultados en el sistema de administración de justicia.

Modalidades utilizadas por el poder económico: capacidad de influencia a través de sus vínculos con el poder político; recursos económicos para corromper a funcionarios; campañas de desinformación; amenazas y represalias contra la parte contraria; desigualdades y desequilibrios en el acceso a la justicia y a las posibilidades de defensa, etc.

En los ya citados vladivideos aparecen importantes empresarios gestionando determinados fallos y sentencias, los mismos que eran concedidos con el régimen como una manera de mantener el apoyo al régimen de importantes empresarios, como ocurrió en el caso de los dueños de los canales de televisión abierta.

La (anti)cultura de la falta de independencia

La falta de independencia del Poder Judicial como dato inequívoco, constante y permanente ha terminado generando y arraigando la (anti)cultura de la falta de independencia, en el sentido de una percepción generalizada en la que la injerencia desde el poder político o económico es normal, inevitable y hasta parte del sistema. De lo que se trataría, entonces, es de graduar la intensidad o las cuotas de poder o de influencia.

Este tipo de sentido común alimenta obviamente la falta de independencia, porque el partido político de gobierno buscará siempre tener una cuota de influencia, la que negociará con otros partidos, los que a su vez buscarán su propia cuota; el juez buscará tener buenas relaciones con el poder como punto de partida; el litigante buscará sus resortes de influencia, etc.

La debilidad de la mayoría de los "usuarios"

Es la otra cara del punto "la influencia de los poderes económicos", pero es importante que se explicita: la marginalidad económica, social, política y cultural de la mayoría de la población del país hace que el acceso a la justicia sea sumamente limitado; que la parte débil (pobre) tenga todas las de perder si de litigar se trata y que muchas veces el único contacto que se tenga con la administración de justicia es en calidad de víctima.

Por mas gratuidad que se puede establecer, las buenas relaciones con la justicia exige recursos económicos, conocimiento y conciencia en términos de derechos y deberes, capacidad de presión o de fiscalización, derecho de defensa etc., elementos que en un país como el Perú la mayoría de la población carece. Una realidad así genera una especie de parcialización apriori del sistema de justicia en contra de quien se encuentre en esta situación de debilidad o vulnerabilidad.

Es por ello necesario el respeto escrupuloso de determinadas garantías (el derecho de defensa, por ejemplo) y hasta prever mecanismos que puedan compensar esta desigualdad o desequilibrio.

La precariedad del Poder Judicial y la debilidad de los jueces

Como bien se sabe, el hecho de mantener al Poder Judicial como el "pariente pobre" en el organigrama de poderes (falta de recursos económicos, de infraestructura, etc.) determina muchas veces que no se pueda vincular de igual a igual frente a los otros poderes del Estado y los poderes de la sociedad.

De la misma manera las posibilidades de actuar teniendo como único referente a la legalidad, el estado de derecho y la justicia (independencia) se ven muy limitadas por "quiénes son los jueces", en términos generales, en un país como el Perú. Perfil del magistrado: situación económica sumamente precaria por el bajo nivel de sus remuneraciones; como generalmente no se capta a los mejores profesionales, la mayoría tiene poca formación y experiencia, lo cual determina, a su vez, serias deficiencias en términos de criterio jurídico y de criterios en general; poco contacto con el derecho comparado y muy reducidas posibilidades de actualización etc. Siempre, obviamente, haciendo la salvedad que hay también un número significativo de jueces con otro perfil.

La corrupción

El tema está implícito en los puntos anteriores, pero la corrupción como un fenómeno bastante generalizado, casi institucionalizado, atenta contra las posibilidades de una justicia independiente.

En el Perú, la Oficina de Control Interno del Poder Judicial constantemente graba y difunde escenas en las que aparecen jueces y fiscales que están recibiendo "coima" (plata). Pruebas irrefutables (declaraciones, vladivideos y vladiaudios) demuestran también que durante los años del régimen anterior un número significativo de magistrados recibían permanentemente una cantidad de plata adicional a sus remuneraciones a cambio de decisiones y fallos de acuerdo a consignas políticas.

Acá también es justo señalar que al mismo tiempo existe un número importante de jueces y fiscales honestos, con una trayectoria impecable y que en condiciones personales de precariedad administran justicia de manera independiente y eficiente. Sería pues muy injusto "meter a todos en el mismo saco", como ellos mismos, los magistrados, suelen decir, cuando escuchan este tipo de críticas.

El desprestigio

Factores como la falta de independencia, ineficiencia, corrupción etc. han desprestigiado al Poder Judicial como institución y al juez como tal, lo cual quita al sistema de justicia fuerza para poder actuar con independencia, sobre todo cuando de lo que se trata es de asumir decisiones que en determinados momentos puedan ser impopulares o controversiales en términos de opinión pública o que chocan contra algún poder del Estado o de la sociedad. Lo ocurrido en los últimos años obviamente intensifica aún más este desprestigio.

Por tanto, es importantísimos redignificar la figura del magistrado y la del Poder Judicial como institución.

Inexistencia de políticas de incentivos, junto con impunidad

La regla que ha primado es que ser independiente no sólo no genera beneficios sino problemas. Por tanto, es importante que sea al revés: ser independiente debe de significar promoción y reconocimiento y no ser independiente: distintos niveles de sanción.

Un avance a este nivel es el apoyo que están recibiendo los jueces y fiscales de la corrupción, lo cual es sumamente positivo, pero la crítica es que se estaría creando "islas", por lo que ese apoyo y esa preocupación debe de generalizarse a otros ámbitos.

Ausencia de mecanismos eficaces de fiscalización interna

Si bien constantemente salen a luz casos de corrupción detectados por la OCMA, (Oficina de Control de la Magistratura) no hay todavía un sistema permanente y eficaz interno de evaluación y en términos generales todavía existe en gran medida el espíritu de cuerpo.

La falta de fiscalización desde la sociedad civil

En el Perú, la fiscalización externa al Poder Judicial y al Estado en general, es decir, desde la sociedad civil, es todavía bastante débil (medios de comunicación, Ongs, colegios profesionales, asociaciones de usuarios, etc.). Son pocos los sectores que realizan un seguimiento permanente de lo positivo y negativo que ocurre en la administración de justicia.

Son distintos los factores que determinan esta debilidad: no hay conciencia todavía de la importancia de esta fiscalización, como parte del buen funcionamiento de un sistema de administración de justicia; la justicia es considerada como un terreno monopolio de magistrados o expertos; difícil el acceso a la información vinculada a la administración de justicia; etc. Todas situaciones que tienen que ser revertidas.

La provisionalidad

En el caso del Perú, es tal el fenómeno de la provisionalidad, que hay que mencionarlo como un punto específico.

Bajo el concepto de provisionalidad de jueces y fiscales se debe de entender en realidad dos figuras:

- Los provisionales propiamente dicho, que son los magistrados que ocupan una instancia superior debido a una situación de vacancia, licencia o impedimento. (art 236 de LOPJ).
- Los suplentes, abogados que son llamados a cubrir vacantes de magistrados cuando no hay reemplazantes hábiles (art. 239).

Durante el régimen pasado se llegó a una situación en la que más del 80% de los jueces y fiscales eran provisionales o suplentes, debido a:

- La mayoría de los titulares fueron destituidos en el contexto del golpe del 5 de abril de 1992.
- Se crearon numerosos juzgados y salas transitorias.
- Se paralizó el nombramiento de titulares por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Durante los años el régimen anterior, este estado de provisionalidad significaba que la permanencia en el cargo dependía de la decisión discrecional de una autoridad del sistema de administración de justicia subordinada al poder político (en el tiempo de la Reforma Judicial, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva o de los presidentes de Corte nombrados por dicha Comisión), lo cual obviamente eliminaba toda posibilidad de independencia. Magistrado que no seguía al pie la letra la directiva inmediatamente era trasladado, marginado o separado.

Peor aún, muchas veces los provisionales o suplentes no reunían los requisitos establecidos por ley como la antigüedad correspondiente, o el, porcentaje máximo de provisionales , etc.

Sobre este fenómeno de la provisionalidad es muy revelador las críticas contenidas en el informe del Consejo Transitorio. Así, entre los indicadores que se mencionan para demostrar "la situación deficitaria" que encontraron se menciona "la provisionalidad persistente de los magistrados y la transitoriedad permanente de juzgados y salas", estableciéndose que la facultad concedida a los presidentes de la Corte (nombrados por la propia Comisión Ejecutiva) para designar a magistrados provisionales fue ejercida prescindiendo de la normatividad propia de la ley orgánica y de la razón común".

Entre los factores que se menciona de lo que se denomina en este informe "la dimensión institucional de la crisis" se menciona "la sumisión de algunos jueces en todos los niveles frente al poder real" y la remoción interesada e intempestiva de magistrados".

Actualmente continúa este fenómeno: en Lima, que concentra alrededor del 50% de la carga procesal, por cada juez titular hay 3 provisionales y 5 suplentes.

Terminar con la provisionalidad es, pues, un requisito básico para avanzar en términos de independencia del Poder Judicial.

El recurso de la excepcionalidad

El recurrir permanentemente a legislación excepcional de hecho que en el Perú ha limitado sumamente las posibilidades de actuación independiente de la autoridad jurisdiccional. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en ámbitos como terrorismo, narcotráfico, delincuencia común, etc. El diseño y puesta en práctica de regímenes especiales en estos ámbitos ha significado: disminución de las atribuciones de la autoridad jurisdiccional a favor de instancias policiales y hasta militares (posibilidades de detención, incomunicación, traslado, etc., sin mandato judicial), o establecimiento de pautas de actuación de carácter obligatorio para jueces y fiscales (obligatoriamente se debe de acusar o abrir instrucción, al margen del criterio propio; obligatoriamente se le debe de dar valor probatorio a pruebas de etapa prejudicial, etc.).

Abdicación de funciones (derechos humanos)

Muy relacionado con lo anterior, pero justifica una mención específica: en determinadas materias, el Poder Judicial ha abdicado muchas veces de su función. El ámbito más dramático es sin duda derechos humanos:

- Avaló que las violaciones de derechos humanos fueran consideradas como delito de función, de competencia del fuero militar (la propia Corte Suprema resolvió varias contiendas de competencia en ese mismo sentido).
- Aceptó el juzgamiento de civiles acusados de terrorismo en el fuero militar (Traición a la Patria).
- Se restringieron garantías básicas del debido proceso.
- Se aceptó la figura del "juez sin rostro" en materia de terrorismo.
- Muchas atribuciones jurisdiccionales pasaron a la Policía o Fuerzas Armadas.
- En un contexto de miles de desaparecidos, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, torturas, no prosperó ni una sola investigación judicial.

Concepción equivocada de que la justicia es monopolio de jueces y fiscales

A veces se confunde independencia con una concepción que considera que todo lo que ocurre en la administración de justicia es monopolio de jueces y fiscales, concepción que atenta contra la independencia, porque esta situación es lo que determina y permite que se actúe al margen de la ley (independencia).

El control de lo administrativo

Durante los años de Fujimori y Montesinos controlando la parte administrativa (traslado de magistrados; fijación de remuneración; creación de salas y de turnos; etc.) se limitó casi totalmente la independencia de los jueces.

Actualmente el control de los aspectos administrativos por magistrados de las instancias superiores, de hecho contribuye a que el juez de una instancia jerárquica inferior no tenga toda la libertad para actuar.

2. Fuerzas en Contra y a Favor del Cambio

En contra del cambio

Aparentemente no hay quién esté en contra de un verdadero cambio que asegure una justicia independiente, y se presenta el tema como un punto de consenso básico, pero en realidad hay de acuerdo a lo dicho en el punto anterior- una diversidad de intereses en contra, que boicotean los intentos de una auténtica reforma judicial:

- Los sectores del poder político que habitualmente creen que para sobrevivir en el poder hay que controlar el Poder Judicial.
- Los sectores del poder económico acostumbrados a ganar los juicios a través de mecanismos ilícitos.
- El sector de magistrados que se benefician con la corrupción.
- Los usuarios y abogados que saben aprovecharse de un sistema de justicia no independiente.
- A estos "oponentes" genéricos de la reforma habría que agregar otros dos muy concretos y producto de la situación de transición democrática que vive el país:
- La red vinculada a Fujimori y Montesinos: quienes estuvieron vinculados al régimen de Fujimori y Montesinos, muchos de ellos sentados ahora en el banquillo de los acusados o prófugos de la justicia por la comisión de graves delitos (corrupción, narcotráfico, violaciones de derechos humanos), están muy interesados en mantener hasta donde se pueda la red que se montó a nivel de administración de la justicia, la misma que si bien está siendo desarticulada todavía subsiste en cierta medida.

Se trata de una red todavía no plenamente identificada, que actúa casi clandestinamente y que cada cierto tiempo da señales muy concretas y muy peligrosas de su existencia.

- "La reforma contra la reforma": el concepto mismo de reforma judicial está totalmente "desgastado" en el sentido de desprestigiado. Lo estaba ya, antes del régimen de Fujimori y Montesinos, pues históricamente cada vez que se emprendía una reforma judicial, se trataba en realidad de un nuevo intento del poder político por copar la justicia, pero este deterioro del concepto reforma judicial ha sido total después de la reforma judicial llevada a cabo durante el régimen pasado.

Recordemos que los supuestos éxitos de esa reforma judicial eran permanentemente difundidos por todo lo alto, como uno de los uno de los logros más importantes del anterior gobierno, a modo de un típico operativo psicosocial de esos años, por lo que, al conocerse la verdad, es decir la absoluta falsedad de la reforma y utilización de la misma para el control de la justicia, la decepción ha sido total.

Es por eso que hay una comprensible desconfianza frente a una nueva reforma judicial, pues muchos creen que siguiendo la tradición- será la reforma del nuevo gobierno, en el sentido de creación de mecanismos de control del régimen de turno.

Es por eso que en nuestro medio se prefiere -tal como ya se mencionó hablar de la refundación del Poder Judicial, de un acuerdo o pacto nacional sobre administración de justicia y hasta de una antireforma.

Contribuyen a esta natural desconfianza, el hecho de que una parte de quienes impulsan un nuevo proceso de reforma, sean a veces los mismos que participaron de la anterior reforma, sin la menor autocrítica.

Contra quienes están en contra de una verdadera reforma judicial debido a que la falta de independencia los favorece, sólo queda anteponer el impulso a favor de la reforma de quienes son perjudicados por esa

falta de independencia. Convencer a los distintos involucrados (usuarios, magistrados, poder político) de que una recta e independiente administración de justicia es un "buen negocio" (más justa, menos onerosa, más previsible, etc.), para todos aquellos que no pretenden beneficiarse ilícitamente de la falta de independencia, de la corrupción, etc.

En relación a la red vinculada a Fujimori y Montesinos sólo queda ir depurándola, obviamente respetando estrictamente derechos y garantías y evitando excesos o injusticias.

A favor del cambio

Como elementos o fuerzas a favor de un verdadero cambio en la administración de justicia, podemos mencionar:

Voluntad política

Después de la perversión total de la justicia durante los años de Fujimori y Montesinos, el nuevo gobierno de Alejandro Toledo, iniciado el 28 de julio de este año, se ha comprometido a:

- A desmontar todo el andamiaje de intervención y control que el régimen pasado construyó y consolidó durante más de 10 años. Se han dado pasos importantes, pero obviamente falta muchísimo.
- A garantizar y respetar escrupulosamente la independencia del Poder Judicial.
- A colaborar desde el Ejecutivo y el Congreso (marco legal) en crear las condiciones para que esta independencia sea efectiva.

A diferencia del pasado estamos, pues, en una época en la que se expresa una clara voluntad política en ese sentido, voluntad política que todavía no es desmentida por ningún acto y medida y que deberá ir materializándose en medidas y actitudes concretas en los próximos meses.

Cualquier señal que vaya en contra de esta voluntad política esencial resultaría sumamente preocupante. Es por eso que el manejo político (Ejecutivo y Congreso) sobre la elección del Presidente de la Suprema y de los vocales y fiscales supremos debe de ser transparente, institucional y no dejar ni la menor duda.

Consenso

Uno de los principales consensos que hay en el país (entre diferentes fuerzas políticas, distintos sectores de la sociedad civil, tales como empresarios, trabajadores, Ongs, etc.), por lo menos a nivel formal, es la necesidad impostergable de refundar el Poder Judicial, sobre la base de su independencia. Hay, pues la disposición de un pacto al respecto, el mismo que de alguna manera se viene expresando con la siguiente fase: "sacar todos las manos de la justicia". Y aunque falta todavía mucho por hacer, ha habido avances significativos en esa dirección.

Es importante remarcar que esta refundación del Poder Judicial es percibida como un requisito clave para objetivos fundamentales:

- Asegurar y consolidar la transición democrática. Si no se profundiza y aceleran los cambios en administración de justicia, no sólo la transición no avanza sino que se pone en peligro.
- Construir la seguridad jurídica que requiere el país para el desarrollo económico (inversión nacional y extranjera).
- Por el cambio desde adentro y desde afuera

Hay un grupo importante de magistrados que están dispuestos a jugar un papel protagónico en el cambio, y que ya han comenzado a dar pasos significativos en esa dirección, y al mismo tiempo existe un conjunto de fuerzas externas dispuesta a empujar en la misma dirección (asociaciones profesionales, universidades, Ongs, cooperación internacional, etc.). Las posibilidades de una "alianza" en una misma dirección son óptimas.

I. El Consejo de la Judicatura, y el Nombramiento, Ascenso, Destitución y Remunicación de Magistrados

1. Nombramiento de jueces

Por mandato constitucional (art. 150 de la Carta política vigente desde 1993) "el Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales", previo concurso público de méritos y evaluación personal (inc 1 del art. 154) con la única excepción de los jueces que provengan de elección popular, como es el caso de los jueces de paz y de los de primera instancia cuando por ley se establezca y se determine los mecanismos pertinentes (art. 152 de la Constitución).

En el caso de los jueces de Paz, actualmente son nombrados por las Cortes Superiores y sólo excepcionalmente, en algunas zonas, son elegidos por la población. Justamente se acaba de aprobar la ley 27539 de fecha 24.10.2001, en la que se dispone la elección de todos los jueces de paz, ley que deberá cumplirse en los próximos dos años (Primera Disposición Final y Transitoria de dicha ley).

Respecto a los jueces de primera instancia, no existe todavía ninguna ley que disponga su elección. La Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, nombrada durante el gobierno del Presidente Valentín Paniagua, propone la eliminación de esta posibilidad.

En consecuencia, con excepción de los jueces de paz, es el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) el encargado de seleccionar y elegir a todos los jueces y fiscales de las diferentes instancias.

La misma Constitución dispone que el CNM es independiente y que se rige por su ley orgánica (ley 26397, del 06.12.94, modificada posteriormente por diversos dispositivos, como la Ley 27466 del 29.05.2001).

Son miembros del CNM (art. 155):

Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena / Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos / Uno elegido, por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta / Dos elegidos en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a ley / Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales / Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.

El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por éste a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y empresarial (art. 155), lo cual hasta ahora no se ha hecho, pero cabe la posibilidad. Los miembros titulares del Consejo son elegidos conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años . De acuerdo al art. 156 de la Constitución, para ser miembro del CNM se requiere de los mismos requisitos que para ser vocal supremo (peruano, mayor de 45 años y ciudadano en ejercicio).

El proceso de postulación, selección y nombramiento de jueces y fiscales está contemplado en la misma Ley Orgánica del CNM (ley 26397) y en noviembre del 2000 el propio CNM aprobó el "reglamento de concursos para el nombramiento de jueces y fiscales" (Resolución 041-2000-CNM).

Mecanismo positivo

Este sistema de selección y nombramiento de jueces es una innovación de la Constitución de 1993, considerada como sumamente positiva por todos los sectores del país, fundamentalmente por los siguientes motivos:

- Se reduce enormemente las posibilidades de injerencia política en el nombramiento de magistrados, pues ya no hay ningún tipo de participación en este proceso del Ejecutivo o del Congreso, lo cual antes ha sido fuente de injerencia.
- Al ser un ente colectivo (7 miembros) y estar constituido por representantes de diversas instancias, previamente elegidos, reduce aún más todo tipo de injerencia.
- El Poder Judicial y el Ministerio Público participan, es decir, no son ajenos a este proceso, pero al ser sólo con dos representantes de 7, no controlan tampoco el proceso, lo cual también es a conveniente.
- Hay una importante participación de distintos sectores que no forman parte no del Poder Judicial ni del Estado en general sino que son parte de la sociedad civil: universidades y colegios profesionales.

Se trata, pues, de un mecanismo de selección democrático y que asegura la independencia de jueces y fiscales, por lo menos en el ingreso.

¿Ha funcionado bien este mecanismo? Una vez que se constituyó el primer CNM, en marzo de 1995, integrado por consejeros de reconocida capacidad profesional y trayectoria moral, se inició pese a restricciones presupuestales- un proceso de nombramiento de jueces y fiscales que, por adecuado, rápidamente se ganó el respaldo de la opinión pública.

Pero, precisamente, porque estaba nombrando magistrados de manera independiente y democrática, el régimen de Fujimori y Montesinos decidió poner fin al proceso, y, amparándose en una de las interpretaciones posibles del art. 151 de la Constitución, dispuso mediante ley 26696 del 03.12.1996 que sólo podían ser aspirante quien había pasado previamente por la Academia de la Magistratura, requisito que el Consejo en su Ley Orgánica había declarado e suspenso , y que era simplemente imposible de cumplir pues la Academia no tenía ningún tipo de capacitación de aspirantes.

Fue así como se detuvo el proceso de nombramiento de jueces y fiscales titulares, situación que perdura hasta el final del régimen anterior debido a que 1) los integrantes titulares del Consejo renunciaron por el recorte de sus atribuciones; 2) los cursos de la Academia para aspirante fueron extendiéndose en términos de duración; 3) el régimen pasó a controlar a varios de los integrantes del Consejo, desde el momento en que, en la elección de los representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público pudieron intervenir los provisionales, de acuerdo a la referida ley de homologación de derechos con los titulares.

Y como se paralizó por completo el nombramiento de magistrados titulares, el fenómeno de la provisionalidad, al que ya nos hemos referido no sólo se mantuvo sino que se generalizó.

Una vez restituida las atribuciones al Consejo Nacional de la Magistratura mediante ley 27368 (6 de noviembre del 2001) y elegidos nuevos consejeros, en la misma ley se dispuso (primera disposición transitoria) que en un plazo de 15 días el CNM debía convocar a concurso nacional y simultáneo para cubrir las vacantes en el Poder Judicial y en el Ministerio Público en todos los niveles, mandato que fue cumplido y actualmente se está en o proceso de selección y nombramiento de 1,018 jueces y 952 fiscales.

Es absolutamente indispensable que este proceso avance lo más pronto posible.

Respecto a la interpretación del requisito establecido en el artículo 151 de la Constitución ("la Academia de la Magistratura, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos los niveles, para los efectos de la selección. Es requisito para el ascenso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha aprobación"), requisito recogido en el inc. c del art. 22 de la Ley Orgánica del CNM, se dejó en suspenso por el plazo de tres años mediante la ley n 27466, de 29 de mayo del 2001.

Al mismo tiempo se dispuso o una especie de compensación para aquellos que ya son magistrados o que han pasado por la Academia "los magistrados titulares y del Ministerio Público que postulan al cargo inmediato superior, así como aquellos postulantes, que hayan cursado el programa de formación académica, tendrán una bonificación de hasta un 10% del total del puntaje obtenido".

La "suspensión" de este requisito constituye una medida acertada a favor de la independencia de la justicia, puesto que de lo contrario sería imposible avanzar significativamente en el nombramiento de magistrados titulares, manteniéndose la provisionalidad, la misma que, como ya se ha visto, puede convertirse en una vía de control.

Sin embargo, hay quienes sostienen que como el requisito tiene rango constitucional, éste sigue vigente y no puede ser suspendido por una norma de menor jerarquía.

Sobre el punto queda pendiente el tema de fondo: ¿la formación de aspirantes por la Academia de la Magistratura debe de ser o no requisito obligatorio para el ingreso al Poder Judicial o Ministerio Público? Si bien nuestra opinión es en contra, reconocemos que hay argumentos a favor y en contra. Estamos en contra, básicamente por las siguientes razones: 1) poner un requisito de esa naturaleza, puede terminar de desanimar a posibles aspirantes, tal vez a los que se pretende atraer especialmente, por representar lo mejor de la profesión de abogado 2) Pasar por la academia no asegura el nombramiento, por lo que la formación de aspirantes puede ser un "mal negocio" 3) La Academia no puede suplir toda una formación jurídica, que le compete a las facultades de derecho. 4) La necesidad de contar con aspirantes que hayan pasado por la Academia, hace que los cursos sean más simbólicos que reales, lo cual significa una total desnaturalización del mandato.

Una alternativa que comienza a tener fuerza es que se ingrese vía concurso público y de acuerdo a un perfil pre-establecido, y, una vez "adentro", antes de ejercer la función jurisdiccional, se tenga que pasar obligatoriamente por la Academia.

En conclusión el sistema de nombramiento de jueces y fiscales actualmente vigente es adecuado desde una perspectiva de independencia judicial, siempre y cuando:

- No se cambie el sistema a la hora de derogar o modificar la Constitución, punto que hasta ahora es consenso.
- Se mantenga la independencia del CNM y de sus miembros. Es positivo en ese sentido que se estableciera que los representantes de la Corte Suprema y de la junta de Fiscales supremos sólo podrán ser elegidos por los titulares (art. 2 de la ley 27368 del 6 de noviembre del 2000).
- Que cumplan con sus atribuciones, especialmente con nombrar, a fin de avanzar en la "titularización" del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- Que se dote al Consejo de las condiciones necesarias y se respete sus decisiones.
- Respecto a su composición, es interesante los cambios planteados por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú: "Al respecto se recomienda que el Consejo Nacional de la Magistratura se encuentre integrado de las siguiente manera: Un integrante elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema / Un integrante elegido por la Junta de Fiscales Supremos / Un integrante elegido por el Presidente de la República con la aprobación del consejo de Ministros / Un integrante elegido por el Congreso de la República entre quienes se hayan desempeñado como Presidentes de las Cámaras o de las comisiones de Justicia o Constitución; durante la vigencia de

gobiernos democráticos / Un integrante elegido por y entre los miembros del Colegio de Abogados de Lima / Un integrante elegido por y entre los miembros de los otros Colegios de Abogados del país / Dos integrantes elegidos por y entre los miembros de los otros Colegios Profesionales del país / Un integrante elegido por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades públicas del país. Únicamente están habilitados como electores aquellos decanos cuyas facultades de Derecho tengan por lo menos treinta años de funcionamiento / Un integrante elegido por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas del país. Únicamente están habilitados como electores aquellos decanos cuyas facultades de Derecho tengan por lo menos treinta años de funcionamiento.

2. Ratificación de magistrados por el Consejo

La actual Constitución establece que los jueces y fiscales de todos los niveles deberán ser ratificados o no ratificados (separados) por el Consejo Nacional de la Magistratura cada 7 años (art. 154, inc. 20). Y los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público. Este proceso de ratificación es independiente de las medidas disciplinarias (art. 154, inc. 2 de la Constitución) y no constituye pena ni priva de los derechos adquiridos (art. 30 de la Ley Orgánica del CNM).

"No son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces" (art. 142 de la Constitución) ni son susceptible de recurso alguno (art. 30 de la Ley Orgánica del CNM).

En la Ley Orgánica del CNM (ley 26397) se dispone que para esta ratificación el Consejo evaluará la conducta e idoneidad en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes, de los Colegios y Asociaciones de abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, debiendo conceder la entrevista personal en cada caso.

En la ley de restitución de facultades del CNM se dispuso que "el cómputo del plazo de 7 años para la realización del primer proceso de ratificación de jueces y fiscales de todo los niveles se hace a partir de la entrada en vigencia de la Constitución política del Perú (31.12.1993), y en lo sucesivo el computo se hace de manera individual y a partir del momento en que el juez o el fiscal asumió el cargo (art. 5).

En el marco de esta precisión, el CNM inició el primer proceso de ratificación respecto a 395 jueces y fiscales que al 31 de diciembre del 2000 cumplieron 7 años como titulares.

Algunas de las decisiones de la CNM de ratificar o no ratificar a determinados magistrados, comenzando por la no ratificación de nada menos que el Presidente de la Corte Suprema, Mario Urrelo, o la ratificación de algunos magistrados que reingresaron vía acción de amparo pero no tienen buena fama), han resultado controversiales y polémicas, al punto de cuestionar la ratificación misma. Al respecto, las posiciones están divididas:

- Mantener la ratificación tal como está.
- Mantenerla, pero extendiendo el período (más de 7 años) y establecer un procedimiento más transparente y menos radical (evaluaciones cada cierto número de años, en los que se basa donde puede haber la posibilidad de una reconsideración o segunda instancia.
- Eliminarla totalmente pero estableciendo al mismo tiempo un sistema de control externo, el mismo que podría estar a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. Es la propuesta de la Comisión de Estudio de Bases de la Reforma Constitucional del Perú.
- Evidentemente la permanencia en el cargo de manera indefinida es el ideal como garantía para la independencia, pero en el caso peruano, tomando en cuenta aspectos como la situación actual del Poder Judicial, el perfil de la mayoría de los jueces, el proceso de cambio en que se está y la inexistencia de mecanismos eficaces de sanción y fiscalización una especie de estabilidad laboral absoluta puede ser contraproducente.

3. Destitución y otras sanciones

Por mandato de la Constitución (inc. 3 del art. 154) es función del Consejo Nacional de la Magistratura:

- "Aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos.
- "Y, a solicitud de la Corte Suprema o de la junta de fiscales supremos, respectivamente a los jueces y fiscales de todas las instancias.

"La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado es inimpugnable" (inc. a, art. 154 de la Constitución).

Las causales para la destitución de vocales y fiscales supremos están previstas taxativamente en la ley orgánica del Poder Judicial, de acuerdo a las modificaciones establecidas por la ley 27368, del 7 de nov del 2000 son:

1). Ser objeto de condena a pena privativa de libertad por delito doloso. 2) La comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y le desmerezca en el concepto público. 3) Reincidencia de un hecho que configure causal de suspensión, conforme a lo establecido en la ley de la materia. 4) Intervenir en procesos o actuaciones a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal.

En estos casos el Consejo puede actuar por denuncia de parte o de oficio, y en la misma ley orgánica se contempla el procedimiento.

En el caso de los vocales y fiscales supremos hay otras vías de destitución, que es la que corresponde al Congreso. Efectivamente, corresponde a la Comisión Permanente del Congreso acusar ante el Congreso por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta 5 años después de que hayan cesado en éstas (art. 99 de la Constitución). Una vez acusado, corresponde al Congreso suspender o inhabilitarlo en el ejercicio de la función pública hasta por 10 años o destituirlo sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema, y el Vocal Supremo correspondiente abre instrucción.

Para la destitución o separación de jueces y fiscales de las instancias inferiores, quien propone la sanción es el jefe de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), y en un plazo de 15 días, el presidente del Poder Judicial (Presidente de la Corte Suprema), en nombre de la Corte Suprema, debe de solicitar la aplicación de la medida ante el CNM (art 76 de ley orgánica, modificada por ley 27356, publicada el 23 de octubre del 2001).

Tanto para la destitución de vocales y fiscales supremo por el Consejo, como la de jueces y fiscales de los otros niveles, la propia ley orgánica (art. 34) contempla garantías importantes: es obligatoria la audiencia previa, el contemplar informes, antecedentes y pruebas de descargo; la resolución debe de ser motivada. También se contempla la posibilidad de disponer la suspensión provisional.

Contra la resolución de destitución del Consejo, procede recurso de reconsideración, siempre que se acompañe nueva prueba instrumental (Art. 34 de ley orgánica).

Justamente fue cuando el Consejo estaba haciendo uso de esta atribución contra vocales supremos que habían actuado escandalosamente de manera irregular (caso Novotec) fue que el régimen de Fujimori dio una norma mediante la cual se le quitaba esta atribución la Ley 26623- (previamente la Comisión Ejecutiva tenía que fallar en primera instancia), lo cual motivó que los 7 consejeros titulares en un gesto digno renunciaran, lo cual provocó que el Banco Mundial suspendiera en los hechos un préstamo

acordado. La atribución le fue devuelta al Consejo mediante la ley 27368, en el contexto de la mesa de diálogo de la OEA.

Aparte de estas facultades de destitución del Consejo, existe otra entidad que tiene también otras facultades disciplinarias menores: de acuerdo con la ley orgánica del Poder Judicial (art. 102) la Oficina de Control de la Magistratura es el órgano que tiene por función investigar regularmente la conducta funcional, la idoneidad y el desempeño de los magistrados y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial, y, de acuerdo a la ley orgánica del Poder Judicial y del Reglamento de organización y funciones de la Oficina de Control de la Magistratura, tiene las siguientes sanciones:

- Apercibimiento y multa
- Suspensión

En ambos casos el Consejo Ejecutivo hace de segunda instancia.

A través de estas atribuciones, la OCMA tiene por función "verificar que los magistrados y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial, cumplan las normas legales y administrativas de su competencia, así como las que dicta la sala plena de la Corte Suprema y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial" (inc. 1, del art 105 de la ley orgánica). En la misma ley se establece como una garantía del magistrado que sólo puede ser sancionado por responsabilidad funcional, en los casos previstos expresamente por la ley, en la forma y modo que esta ley señala.

La OCMA también puede realizar de oficio o por mandato de las instancias jurisdiccionales inspecciones o investigaciones a todo nivel y procesar las quejas y reclamaciones contra los magistrados y auxiliares jurisdiccionales (inc. 2 del art. 105 de la ley orgánica) y otras atribuciones vinculadas a su función, precisadas en la misma ley orgánica.

De acuerdo a la ley orgánica la OCMA del Poder Judicial está constituida por una oficina central con sede en Lima, con competencia nacional, pero el Consejo Ejecutivo puede crear Oficinas descentralizadas de Control de la Magistratura (art. 104).

Es consenso reconocer que el sistema de destitución por el Consejo es adecuado y garantiza que esta facultad disciplinaria no sea utilizada en contra de la independencia del magistrado; obviamente mientras se garantice la independencia e idoneidad de los miembros del Consejo.

En cambio sí hay un debate en torno a la OCMA, por las siguientes razones:

- Durante los 11 años de Fujimori, la peor época del Poder Judicial, se sacó a luz y sancionó algunos casos puntuales y generalmente "menores", pero ni uno solo de los "grandes".
- Al ser el jefe de la OCMA un vocal supremo en ejercicio, es en realidad una especie de autocontrol, de jueces fiscalizando a jueces, y por eso muchas veces prima el mal entendido espíritu de cuerpo.
- El hecho de que tanto el jefe de la OCMA como la mayoría de los miembros del Consejo Ejecutivo sean magistrados en ejercicio, puede determinar también que las facultades disciplinarias sean ejercidas en función de conflictos internos de otra naturaleza.
- Las alternativas que se plantean al respecto son:
- Mantener a la OCMA básicamente como está, pero mejorando su organización interna, para que el propio sistema tenga la posibilidad de depurar a los malos elementos.
- Que se mantenga la OCMA como mecanismo interno de disciplina, pero cuyo jefe sea nombrado por una entidad externa, que podría ser el Consejo, no pudiendo ser un magistrado en ejercicio.
- Que el Consejo tenga a su cargo todas las atribuciones disciplinarias. Es la propuesta de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú: "De otro

lado, se estima que la experiencia de funciones disciplinarias ejercidas por órganos de control interno tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, no ha tenido un resultado positivo. Por ello, como existe en otras experiencias latinoamericanas, se plantea el traslado de todas las atribuciones disciplinarias al Consejo Nacional de la Magistratura, sin que ello prive al superior jerárquico de la aplicación de las sanciones que la ley contemple a propósito de la revisión en una instancia superior de un caso concreto".

En cualquier caso, en términos de sanción de magistrados (concretamente de destitución), en el Perú más que un exceso que haya disminuido las posibilidades de independencia de los magistrados, se ha pecado por omisión, ya que habiendo habido permanentemente casos escandalosos, los mecanismos de sanción no han operado.

Está pendiente el diseño de un sistema que logre el equilibrio entre la sanción oportuna del juez que de manera inequívoca actúa al margen de la ley y la garantía de la permanencia en el cargo.

4. Ascensos y asignación a jurisdicciones

Como el CNM es el encargado de nombrar jueces a los jueces titulares de todas las instancias, el ascenso se produce cuando un juez en ejercicio postula al nivel superior y es seleccionado y nombrado por el CNM, luego de pasar por un concurso y en principio, porque así lo dispone la Constitución, aunque no se aplique- de haber pasado por un curso de formación de la Magistratura a este nivel.

Sin embargo, hay una vía de ascenso informal que ya ha sido mencionada: la provisionalidad, que consiste que en los casos de vacancia, licencia o impedimento el juez en cuestión debe de ser reemplazado de uno de menor jerarquía del distrito judicial correspondiente, en función de la antigüedad. El vocal supremo por un fiscal superior. El superior por un juez de primera instancia y así sucesivamente (art. 236 y siguientes de la ley orgánica).

Ya hemos mencionado también que muchas veces esta provisionalidad se convierte en permanente y que durante los años de Fujimori se utilizó esta inseguridad del magistrado provisional como un instrumento de presión y control importantísimo, tomando en cuenta que estos magistrados eran nombrados por los presidentes de las Cortes superiores, nombrados a su vez por la Comisión Ejecutiva interventora.

Es evidente, además, que la provisionalidad (provisionales y suplentes) continúa siendo una fuente de inseguridad e inestabilidad para los jueces que atenta contra su independencia. Por más que no existe una voluntad política como en el pasado de utilizar esta situación, lo cierto es que en los hechos disminuye la libertad de actuación de los jueces, por lo menos en muchos casos.

Es consenso en reconocer en el país que es urgente e impostergable la titularización de jueces y fiscales, en reemplazo de provisionales y suplentes, la gran mayoría.

Lo contradictorio es, además, que el titular está sujeto a ratificaciones, mientras que el provisional no.

En cuanto a la asignación de un magistrado en relación a distintos ámbitos jurisdiccionales, hay que tomar en cuenta que la postulación y el nombramiento en cada caso individual no se da manera genérica sino es para una determinada instancia y en una jurisdicción específica.

La propia Constitución consagra como garantía para el magistrado la inamovilidad en el cargo, no pudiendo ser trasladados sin su consentimiento (inc. 2 del art. 146). El órgano encargado de los traslados que se enmarquen en la ley es el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (inc. 12, del art. 82 de la ley orgánica).

Durante los años del anterior régimen se sabe que los traslados arbitrarios fueron un instrumento de control y de presión.

5. Remuneraciones y beneficios

En la actual ley orgánica del Poder Judicial se establece un sistema de remuneraciones en función de la remuneración de un congresista: el haber de un vocal supremo debe de ser similar al de un congresista: el de un vocal superior el 90%; el de un juez el 80%. (actualmente la remuneración bruta de un congresista es de S/. 26,400 unos \$ 7,650 dólares, incluyendo S/. 16,000 = \$4,638 dólares por gastos operativos). Sin embargo, este sistema nunca se ha cumplido.

La manera en que se han establecido las remuneraciones es en base a una escala remunerativa propuesta por la Gerencia General, en función del presupuesto aprobado.

Los haberes de los jueces se componen de un monto fijo más una bonificación por función jurisdiccional, que es fijada actualmente por el titular del presupuesto (Presidente de la Corte Suprema), y la misma no tiene carácter remunerativo, por lo que no se computa para beneficios sociales como la compensación por tiempo de servicios.

En el pasado, en tiempos de la Reforma, la fijación de la bonificación por función jurisdiccional se prestó a muchas manipulaciones por parte de la Comisión Ejecutiva y su Secretario Ejecutivo, este último titular del pliego en esa época.

Recientemente mediante Decreto de Urgencia N° 114 2001, publicado el 28 de setiembre del 2001, se han incrementado los ingresos de los jueces titulares de las diferentes instancias del Poder Judicial, agregándose el rubro denominado "gastos operativos" (entregas dinerarias orientadas a solventar los gastos que demande el ejercicio de las respectivas funciones).

Se trata de un incremento significativo, pues en muchos casos ha significado un incremento del 100% (ver cuadro al final del punto). Sin embargo, los jueces plantean con razón que la partida "gastos operativos" no son de libre disposición, sino que se trata efectivamente de gastos operativos que tienen que ser sustentados y que no tienen carácter remunerativo, por lo que no son computable para ningún otro beneficio.

Otro problema es que los aumentos sólo han sido para los titulares, es decir para una minoría y, al mismo tiempo, plantea un problema de discriminación en relación a los provisionales y suplentes, pues todos cumplen el mismo tipo de función al margen del origen de ésta.

En cualquier caso, si bien se ha producido en los últimos años una mejora en los ingresos de los magistrados, resulta todavía insuficiente.

Respecto a otros beneficios, la misma ley Orgánica los contempla: posibilidad de seguro de vida en determinadas circunstancias; planes de vivienda, bonificaciones si se permanece en el cargo sin ascender; pensiones actualizadas para los magistrados cesantes y jubilados; etc. Sin embargo, estos beneficios o no se cumplen o no resultan significativos en su aplicación práctica, de acuerdo a la versión de magistrados que han sido consultados.

Montos Máximos por Remuneración, Bono y Gastos Operativos Reconocidos a los Magistrados y Fiscales del Sistema Judicial de la República

NIVELES (Titulares)	Remuneración (1)	Bono	Gastos Operativos	TOTAL INGRESOS
----------------------------	-------------------------	-------------	--------------------------	-----------------------

PODER JUDICIAL				
Presidente de la Corte Suprema	6,700	6,300	13,730(2)	26,730
Presidente de la Sala Suprema	6,700	5,990	13,730(2)	26,420
Vocal Supremo	6,700	5,670	13,730	26,100
Vocal Superior	3,008	3,500	5,500	12,008
Juez Especializado o Mixto	2,008	2,700	4,300	9,008
Juez de Paz Letrado	1,408	2,100	2,700	6,208
MINISTERIO PÚBLICO				
Fiscal de la Nación	6,700	6,300	13,730(2)	26,730
Fiscal Supremo	6,700	5,670	13,730(2)	26,100
Fiscal Superior Encargado de Gestión de Gobierno (Decano de Distrito Judicial)	3,008	4,510	10,200(2)	17,718
Fiscal Superior y Fiscal Adjunto Supremo	3,008	3,500	5,500	12,008
Fiscal Provisional y Fiscal Adjunto Superior	2,008	2,700	4,300	9,008
Fiscal Adjunto Provisional	1,408	2,100	2,700	6,208
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Magistrados	6,700	5,670(3)	13,730	26,100
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Magistrados	6,700	5,670(4)	13,730	26,100
CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA Consejeros	6,700	5,670	13,730	26,100

Fuente: Decreto de Urgencia N° 114-2001, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el día viernes 28 de setiembre de 2001.

6. ¿Ser juez se considera un trabajo deseable? ¿Cómo se compara los ingresos de los jueces con otros ingresos de abogados, profesores, defensores públicos, etc.?

La percepción que hay es que ser juez no es todavía en el Perú un trabajo deseable para los abogados mejor calificados; prueba de ello es que las últimas convocatorias para cubrir las vacantes no han logrado atraer a este tipo de abogados. A la vez, y aunque parezca contradictoria, hay muchísimos aspirantes a jueces. Lo que ocurre es que en muchos casos estos aspirantes no califican para desempeñar la labor jurisdiccional, en términos de formación y experiencia profesionales.

Sobre las razones por las que la judicatura que no puede atraer todavía a los abogados mejor calificados, se puede sostener que se trata de una combinación de elementos:

Remuneraciones

Actualmente, el nivel remunerativo de los jueces de hecho puede ser atractivo para un buen sector de abogados, para los que, alcanzar ese nivel remunerativo de manera fija y permanente es bastante difícil cuando no imposible en las actuales circunstancias del país; acceder a un puesto de trabajo en principio a plazo indefinido y con él el nivel remunerativo actual de hecho debe de ser una de las principales motivaciones de tanta postulación para la carrera judicial.

En cambio, el nivel remunerativo actual no es definitivamente atractivo para el sector de abogados de los principales estudios de abogados o que trabajan en otras instancias altas del Estado. Pero al respecto hay que considerar que esta franja de abogados es absolutamente minoritaria en el universo de abogados y que por más incrementos que se hagan en las remuneraciones de la judicatura, estos jamás podrán competir con los ingresos de los grandes estudios de abogados, pues son lógicas completamente distintas, por lo que la posibilidad de atraer a algunos de estos abogados no dependerá sólo y exclusivamente de las remuneraciones.

Por ejemplo, la enseñanza es bastante mal pagada (un profesor a tiempo completo de una universidad puede ganar menos que un juez de nivel superior y hasta de primera instancia); sin embargo, por el significado personal que tiene el ser profesor y por ser fuente de prestigio, las universidades sí logran captar a lo mejor de la profesión.

Sin perjuicio de lo dicho, es indispensable que se sigan mejorando las condiciones económicas de los jueces para que se pueda atraer en un mayor medida a abogados que tengan un perfil profesional promedio o por encima de ese promedio.

También es importantísimo crear un sistema de incentivos para el magistrado que destaca y cumple eficientemente con su función.

Sin negar que es importantísimo el nivel remunerativo, creemos que hay otros elementos a considerar.

Precariedad de las condiciones de trabajo

De hecho otro factor que desanima a muchos en ingresar a la Magistratura son las condiciones de trabajo: infraestructura sumamente precaria, insuficiencia de recursos para el cumplimiento de las funciones esenciales al cargo, restricciones para la formación y actualización, carga de trabajo inmanejable por irracional, etc.

El desprestigio de la función

El problema se complica cuando al hecho de tener que cumplir una función compleja y de altísima responsabilidad con ingresos bajos y sin recursos se le agrega el desprestigio del cargo, como ocurre ahora, sobre todo después de lo ocurrido durante los años de Fujimori y Montesinos. Tiene que llegar un momento en el que ser juez sea una fuente de prestigio y de reconocimiento. Es fundamental redignificar al juez, tal como está ocurriendo por ejemplo con los jueces anticorrupción.

Poder

El poder atrae, pero resulta que el Poder Judicial es el pariente pobre en el ámbito de los poderes del Estado. Por tanto es fundamental que el Poder Judicial sea de igual a igual con los otros poderes del Estado.

Independencia

Si se quiere captar a buenos abogados y honestos, es fundamental que se sepa que al interior del Poder Judicial se valorará y promoverá al juez que actúe bien (independientemente y honestamente). Si lo que prima es una ambiente de control y de corrupción, serán muy pocos los que decidan ingresar.

Falta de promoción de la vocación de juez

Ser juez es también una vocación que llega a generar pasión. Por tanto, es fundamental promover activamente la vocación, a través de las universidades y de medios de comunicación.

Condiciones para el acceso

Por lo delicado de la función, indudablemente tiene que haber mucha rigurosidad en la selección de los jueces, pero a la vez sí de lo que se trata es de captar a profesionales de amplia y reconocida trayectoria, las exigencias tienen que ser de acuerdo con el nivel y la trayectoria. En ese sentido hay que revisar y flexibilizar por ejemplo la lógica del curso obligatorio y de los exámenes que hay que rendir.

Conclusión: el nivel de ingresos es muy importante, pero no el único elemento a considerar.

III. Presupuesto y Personal del Poder Judicial

1. Presupuesto

De acuerdo a la Constitución vigente el Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo (Ministerio de Economía) y lo sustenta ante el Congreso (art. 145). De acuerdo a ley orgánica, corresponde al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (órgano de gobierno que describiremos en el punto siguiente) aprobar el presupuesto propuesto por la gerencia general, y al presidente del Poder Judicial (el presidente de la Corte Suprema) sustentarlo ante el Congreso, al ser él, por disposición de la misma ley, el titular del pliego (art. 118).

Aparte del presupuesto de la Corte Suprema, la ley dispone tantos subpliegos como distritos judiciales existan, siendo los titulares de estos los presidentes de las Cortes Superiores, quienes los deberían manejar en coordinación con determinadas instancias administrativas y dando cuenta de ello al Presidente de la Corte Suprema, en su calidad de titular del conjunto del pliego (art. 76, num. 4). Sin embargo, en los hechos es la gerencia general la que asigna cuotas para cada distrito judicial, y para el manejo de estas cuotas se requiere aprobación de la gerencia. No existe, entonces, una "descentralización" del presupuesto, lo cual constituye un error a subsanar.

Un conjunto de atribuciones en relación a la ejecución del pliego aprobado están contempladas entre las atribuciones del Consejo Ejecutivo (art. 82) y en las de la gerencia general (art. 82).

La anterior Constitución contemplaba que el pliego del Poder Judicial no podía ser menor al 2% del total del pliego, porcentaje que no se estableció en la Constitución de 1993. Habitualmente el presupuesto es entre el 0.5% y el 1% del total del presupuesto.

Como parte de la reforma se dispuso que el titular del Presupuesto era el Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva y no el Presidente de la Corte Suprema, lo cual se convirtió en una de las fuentes del poder ilimitado que concentró dicha secretaría, y, por tanto, de control de la función jurisdiccional.

El problema fundamental en torno al presupuesto en el Perú salta a la vista: es absolutamente insuficiente. Y esta insuficiencia o carencia de recursos va incrementándose hasta niveles inimaginables en la medida que la autoridad jurisdiccional se va alejando geográficamente de Lima la capital y de las altas instancias; hay casos en los que un despacho judicial no tiene recursos ni para adquirir el diario Oficial, en el que se publican las normas que se van promulgando.

El Perú tiene recursos sumamente limitados, pero aún en ese marco es absolutamente indispensable incrementar los recursos para el Poder Judicial.

En la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, nombrado por el gobierno del Presidente anterior, Valentín Paniagua, se planteó que el presupuesto del Poder Judicial no debe de ser inferior al 3% del presupuesto de gastos corrientes del Presupuesto General de la República.

2. Personal

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial es a nivel de Consejo Ejecutivo (nacional y distrital) que se nombra al personal auxiliar jurisdiccional (Relatores, Secretarios de sala y de Juzgado, los Oficiales Auxiliares de Justicia, etc.), así como al personal administrativo. (Arts. 258, 262, 265, 271, 96° incisos 8 y 10).

Pero en la práctica este tipo de contratación la efectúa la Gerencia General del Poder Judicial y la modalidad es contratos de servicios no personales o plazo fijo al amparo del Decreto Legislativo 728 (Ley de Productividad y Competitividad Laboral). Supuestamente, la eficiencia y el rendimiento de dicho personal es evaluado cada tres meses por los vocales y jueces correspondientes, remitiéndose a la Gerencia General del Poder Judicial.

Supuestamente es por concurso, pero no los hay desde 1999. Quien debe convocar a concurso es la respectiva sala plena de cada Corte Superior, de acuerdo al Decreto Legislativo 276 y su Reglamento DS N° 005-90-PCM).

A nivel de la Corte Suprema es la Sala Plena la que contrata a su propio personal.

Recientemente, a partir de una huelga en el Poder Judicial, se ha iniciado algunos cambios a este nivel.

IV. Administración de los Tribunales y Manejo de Casos

1. Administración de tribunales

La propia Constitución vigente (art 143) precisa que el Poder Judicial está integrado por:

1) órganos jurisdiccionales, que administran justicia en nombre de la nación, precisándose que lo son la Corte Suprema de Justicia y las demás Cortes y juzgados que determine su ley orgánica.

2) órganos que ejercen su gobierno y 3) administración.

En la Carta Política se dispone también que el Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder judicial, y que la Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial (art. 144).

A nivel de ley orgánica se distingue (art. 25 y siguientes):

- Órganos jurisdiccionales: Corte Suprema, Cortes Superiores en distritos judiciales, juzgados especializados y mixtos en provincias, juzgados de paz letrados y juzgados de paz.
- Órganos de gestión o de gobierno: la dirección del Poder Judicial corresponde al:
 - Presidente de la Corte Suprema; jefe máximo del Poder Judicial.

- Sala plena de la corte Suprema: órgano supremo de deliberación del Poder Judicial que decide sobre la marcha institucional de dicho poder y sobre todos los asuntos que no sean de competencia exclusiva de otros órganos (art. 79).
- **Consejo Ejecutivo**: integrado por:

El Presidente del Poder Judicial quien lo preside y tiene voto dirimente / Dos Vocales Supremos Titulares elegidos por la Sala Plena / Un Vocal Superior Titular en ejercicio elegido por los presidentes de las Cortes Superiores de Justicia de la República / Un Juez Titular Especializado o Mixto, elegido por los representantes de los jueces especializados o mixtos de cada distrito judicial / Un representante elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

El mandato de los consejeros dura dos años.

En la misma ley se precisan las atribuciones de este consejo: formulará y ejecutará la política general y el Plan de Desarrollo del Poder Judicial; acordar el horario del despacho judicial; resolver asuntos de traslados de magistrados, funcionarios y demás servidores; nombrar y designar a los empleados de la Corte Suprema, de la dirección de administración, de los órganos de apoyo, al OCMA y de personal de confianza y auxiliar de los vocales supremos, a su propuesta; asegurar la progresiva habilitación y adecuación de los locales judiciales a nivel nacional, desarrollar los sistemas de informática a todo nivel, etc.

Este consejo cuenta con una **gerencia general**, el Consejo Ejecutivo el que nombra al gerente general, (inc. 15 del art. 82), concebida como el órgano ejecutivo, técnico y administrativo del Poder Judicial que tiene a su cargo las funciones de ejecución, coordinación y supervisión de las actividades administrativas no jurisdiccionales del Poder Judicial.

El gerente tiene voz pero no voto ante el Consejo. En la misma ley orgánica se dispone que esa gerencia general está integrada por una gerencia de administración y Finanzas, una gerencia de informática y una gerencia de personal y escalafón judicial, pudiendo el Consejo Ejecutivo crear otras gerencias o subgerencias (art. 86). Es al Consejo al que le compete dictar el reglamento de esta gerencia.

Durante los años de la reforma se creó una poderosa gerencia Central de la reforma, subordinada a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva, en desmedro de la gerencia general del Poder Judicial.

De acuerdo a la ley orgánica, en los distritos judiciales la dirección corresponde al:

- Presidente de la Corte Superior: elegido por los vocales superiores titulares.
- Sala plena de la corte superior
- Consejo Ejecutivo distrital integrado por: 1) Presidente de la Corte Superior, quien lo preside, 2) el Vocal Jefe de la Oficina Distrital de Control de la Magistratura. 3) Un Vocal designado por la Sala Plena de la Corte Superior, que será el último ex Presidente de dicha Corte, cuando sea un vocal con ejercicio. 4) Un juez especializado o Mixto elegido por los Jueces Especializados o Mixtos del respectivo Distrito Judicial; y 5) Una persona de reconocida experiencia en la gerencia pública o privada, designada por el Colegio de Abogados de la localidad.

En las provincias que no son sede de Corte, la dirección del Poder Judicial es ejercida por la Junta de Jueces especializados o mixtos.

La propia ley contempla también órganos de control y órganos de apoyo:

Órganos de control:

- OCMA: Oficina de Control de La Magistratura, que tiene a su cargo investigar regularmente la conducta funcional, la idoneidad y el desempeño de los magistrados y auxiliares jurisdiccionales.

Está constituida por una oficina central con sede en Lima, cuya competencia es nacional. El Consejo Ejecutivo puede crear oficinas descentralizadas de Control de la Magistratura, que abarcan uno o más distritos judiciales, fijando su ámbito de competencia así como sus facultades de sanción.

- Oficina de Inspectoría General, a cargo del control de la gestión administrativa, económica y financiera del Poder Judicial, de conformidad con las normas del Sistema Nacional de Control. Oficina que es dirigida por un auditor general o contador público colegiado, designado por el Consejo Ejecutivo, el mismo que no podrá remover, cesar o destituirlo, sin que la Contraloría General haya emitido un pronunciamiento previo.

Esta oficina tiene sede en Lima y es de competencia nacional, pero el Consejo Ejecutivo puede crear oficinas descentralizadas. (art, 109).

Un dato muy revelador es que durante los años de la reforma esta inspectoría fue debilitada hasta casi desaparecer.

Órgano de apoyo

Lo conforma el centro de investigaciones Judiciales, que depende del Consejo Consultivo, el mismo que, sin embargo, no funciona desde hace varios años.

De esta manera el modelo actualmente vigente tiene los siguientes rasgos esenciales, por lo menos en términos formales:

- Distinción entre labores jurisdiccionales y labores de dirección y administrativas, aunque un mismo órgano puede tener funciones jurisdiccionales y de gobierno (Corte Suprema, por ejemplo).
- Más allá de la labor de administrar justicia, los órganos jurisdiccionales tienen también a su cargo las labores de Dirección y administración directamente (presidente y pleno de la Corte Suprema; presidente y pleno de la Corte Superior; junta de jueces) o indirectamente a través de instancias creadas especialmente mediante ley para esos fines pero compuestas casi exclusivamente por magistrados (básicamente el Consejo Judicial) o de autoridades nombradas por estas instancias (la Gerencia general).
- Existe un sistema de control interno, tanto a nivel del desempeño jurisdiccional (Ocma) como del funcionamiento administrativo (inspectoría), aunque con las limitaciones ya expuestas, por lo que es indispensable el fortalecimiento de estos mecanismos.

Como puntos de debate tensiones- sobre el funcionamiento de este modelo y que tienen injerencia en la independencia del Poder Judicial, podemos mencionar:

- ¿Cómo lograr un equilibrio en la relación entre lo jurisdiccional y lo administrativo?
- ¿Cómo fortalecer a cada autoridad jurisdiccional sin crear una "parcela" de poder ilimitado?
- ¿Cómo consolidar la autonomía del Poder Judicial, creando a la vez canales de participación y fiscalización de la sociedad civil?

La relación entre lo administrativo y lo jurisdiccional

Históricamente se fue gestando en el país la percepción de que parte del problema con la administración de justicia era el mal vínculo entre lo jurisdiccional y lo administrativo, generándose algunos sentidos comunes aceptados por todos y que objetivamente respondía a determinadas realidades:

- Parte del desastre judicial en términos de eficiencia era por un pésimo manejo de lo administrativo-gerencial.
- Los jueces dedican gran parte del tiempo que deberían dedicar a su quehacer jurisdiccional a cuestiones administrativas.
- Los jueces saben de derechos, de administrar justicia, pero no saben ni tienen por qué saber cuestiones administrativas y por eso hay que reconocer que son pésimos gerentes.
- Una de las razones por las cuales la Reforma Judicial última despertó al comienzo expectativas es que recogió este tipo de convicciones bastante generalizadas. Y a partir de ahí planteó una separación radical y tajante entre las labores jurisdiccionales y las labores de gobierno y -especialmente las administrativas.

Pero al poco tiempo de iniciada la reforma, así como antes habíamos probado las desventajas que tiene una mezcla permanente de lo jurisdiccional y lo administrativo, probamos inmediatamente las desventajas y sobre todo peligros de una separación tajante y casi a ciegas.

- El Control de lo administrativo puede ser la vía para el control de lo jurisdiccional; es decir quien controla lo administrativo puede controlar a los jueces.

Los representantes de la reforma judicial de los años de Fujimori siempre decían que la Comisión Ejecutiva y su Secretario Ejecutivo sólo tenían atribuciones relacionadas con aspectos administrativos y que nada tenían que ver con lo jurisdiccional. Pero era visible que aspectos como nombramientos o traslados de magistrados; determinación del sistema de turnos o distribución de carga procesal; asignación de casos, manejo de presupuesto y de ingresos, afectaban directamente y de manera escandalosa el sentido de lo jurisdiccional.

Después de la desactivación de la Comisión Ejecutiva, en todos estos aspectos volvió a entrar en vigencia la ley orgánica, en la que se contemplan normas razonable, por lo menos formalmente. Actualmente no se han conocido denuncias de casos que a través de la manipulación de estos aspectos, se manipule el resultado de un caso.

- Diseñar y poner en práctica un sistema administrativo sin tomar en cuenta la especialísima naturaleza de la función jurisdiccional (administración de justicia) puede conducir a decisiones que en otros campos podrían ser correctas y adecuadas, pero que en el campo de la justicia no sólo no lo son sino que generan riesgos y peligros. Por ejemplo, la obsesión por la carga procesal "0" durante los años de la reforma, de hecho atentó contra la calidad de la justicia.

Lo que dice el Consejo Transitorio sobre esta separación tajante y hasta arbitrario entre lo administrativo y lo jurisdiccional resulta sumamente revelador: "La división radical entre lo jurisdiccional y lo administrativo, criterio impuesto por los reformadores del Poder Judicial constituye una de las expresiones de la cultura judicial (se refiere a una cultura del magistrado cuestionable). Como consecuencia el magistrado quedó relegado a dictar resoluciones judiciales, mientras, por su parte, el funcionario administrativo asumía el rol de definir entre otras las decisiones relativas a asuntos como la distribución de carga procesal, la tramitación propiamente dicha, la división de funciones administrativas sin la intervención del magistrado. Consecuencia mayor de este criterio es el aislamiento del magistrado, pues prohibido de reunirse en salas plenas o juntas de jueces, los problemas generales del Poder Judicial se convirtieron en asuntos ajenos a él y de competencia de los órganos de emergencia".

- Tras el discurso y la parafernalia de la eficiencia puede esconderse una mayor ineficiencia.

Si algo hicieron los reformadores es acuñar un discurso sobre la eficiencia judicial que al comienzo fue sumamente efectista, pues estaba sustentado en miles de objetivos y metas cumplidas en porcentajes exactos, lo cual se demostraba en una batería de indicadores impresionante, lo que se exponía permanentemente en power point y en cientos y miles de publicaciones y eventos.

Sin embargo, cuando se desmoronó la reforma los resultados en términos de eficiencia son simplemente devastadores:

"El costo de la reforma judicial ha sido de más de 284 millones de soles. Esta cifra se divide en resultados tangibles y resultados intangibles, siendo estos últimos los de mayor cantidad, por lo que debe de ser objeto de una exhaustiva indagación. Sin embargo de este esfuerzo financiero económico del país la carga procesal sigue igual, la organización y estructura del Poder Judicial continúa igual, salvo las creaciones provisionales o transitorias. Al inicio del presente año presupuestal, se ha constatado que el Poder Judicial es deudor de 26 millones en servicios básicos, auxiliares".

Sobre la racionalización del personal administrativo, supuestamente el primer logro administrativo de la reforma, el Consejo transitorio develó la mentira: "la burocracia creció hasta alcanzar niveles preocupantes. Más de 700 servidores en las gerencias".

Dos palabras en relación a la reforma: ineficiencia total

Esta situación de búsqueda de eficiencia al margen de cualquier consideración ha sido superada en principio desde que se puso fin a la Comisión Ejecutiva y se restituyó las atribuciones a la Corte Suprema, al Consejo Judicial y todas las otras instancias y autoridades contempladas en la ley orgánica del Poder Judicial.

El riesgo es ahora que se vuelva al pasado, en el sentido de una despreocupación absoluta por el tema de la eficiencia (el otro extremo, pues hay que buscar un camino a la eficiencia compatible con la naturaleza de la función jurisdiccional) y que los jueces tengan que dedicar gran parte de su tiempo a cuestiones administrativas.

Fortalecimiento de cada instancia jurisdiccional

Muchos jueces de primera instancia y hasta de nivel superior, sobre todo en el interior del país, sostienen que no pueden tomar ninguna decisión administrativa en relación a su despacho judicial, de alguna manera está atado de manos frente a determinadas situaciones (por ejemplo en relación a todo lo que es personal) o limita sus posibilidades de actuación. Sin embargo, el otro riesgo es que si el titular del despacho lo controla todo, incluido lo administrativo, se convierta en un poder ilimitado que puede devenir fácilmente en arbitrariedad y abuso.

Este es otra tensión a solucionar: flexibilidad para el funcionamiento de cada autoridad jurisdiccional, pero evitando crear, como ha sido históricamente, pequeños reinos infarqueables.

Participación de la sociedad civil y de asociaciones de magistrados en instancias de gobierno

La función jurisdiccional es atribución exclusiva del Poder Judicial. Pero no así necesariamente las labores de gobierno y de administración. Prueba de ello es que en el Consejo Judicial hay una persona designada por la Junta de Decanos de los colegios de abogados; aunque es uno solo de 5 en total.

Nuestra posición es que hay que reforzar esta participación desde ONGs vinculadas al tema, la sociedad civil (colegios profesionales, universidades, juristas, etc.), tal como vienen ocurriendo en otros ordenamientos jurídicos. Este tipo de representación asegura una pluralidad de puntos de vista y de intereses e impide que la justicia sea una especie de espacio cerrado de magistrados.

Con el mismo criterio creemos que se debe de fortalecer la participación de asociaciones de magistrados.

Sobre la necesidad de enfatizar una clara distinción entre órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno es muy importante y acertado lo señalado y planteado por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú: "Se propone establecer una distinción muy clara entre órganos de gobierno y órganos jurisdiccionales. Estos últimos serán los que la Ley Orgánica del Poder Judicial defina. Respecto a los órganos de gobierno constitucionalmente debe definirse la existencia de un Consejo de Gobierno del Poder Judicial y dejarse, igualmente a la ley la definición de una estructura descentralizada del mismo.

Existiendo consenso de que es indispensable para una judicatura autónoma la existencia de órganos de gobierno debidamente diferenciados de los órganos jurisdiccionales, surge la opción de diseñar un gobierno del Poder Judicial a través de organismos como los consejos de la judicatura que son externos al Poder Judicial o de estructurar órganos de gobierno al interior del Poder Judicial, reconociendo y estableciendo su función propia. Parece más conveniente en el Perú, en la línea de robustecer al Poder Judicial, adoptar esta segunda opción matizándola para expresar en ese órgano de Gobierno el compromiso de la sociedad civil con el servicio de justicia.

Sobre el particular, se considera más conveniente tener un modelo mixto en el que el Consejo Nacional de la Magistratura tiene a su cargo todo lo referente a nombramientos, promociones y sanciones de jueces y fiscales.

Los demás temas propios del Gobierno de la judicatura ordinaria estarían a cargo del Consejo de Gobierno del Poder Judicial. La Corte Suprema de Justicia de la República y sobre todo, su Sala Plena, continuará siendo la máxima instancia en lo jurisdiccional de nuestro país".

2. Manejo de casos

Sobre si los jueces emiten decisiones escritas en las que explican su razonamiento, habría que señalar que si bien en términos generales prima lo escrito, la percepción generalizada es que la mayoría de las decisiones carecen del suficiente desarrollo jurídico, recurriéndose muchas veces a fórmulas formales absolutamente insuficientes. Obviamente siempre con las honrosísimas excepciones del caso.

Esta realidad se relaciona, como es fácil de suponer, con el nivel y la formación del magistrado promedio, punto ya abordado o con una cultura judicial bastante arraigada. Pero también hay otros elementos que alimentan esta situación: habitualmente las decisiones (fallos y sentencias) son casi clandestinas. Efectivamente, en el Perú sigue siendo casi misión imposible acceder de manera sistemática al texto completo de fallos y sentencias. Por tanto, las posibilidades de fiscalizar son casi nulas.

Sin lugar a dudas una innovación de la máxima importancia sería crear y poner en práctica un sistema que permita el seguimiento, análisis y fiscalización de los fallos y sentencias expedidos por las distintas instancias jurisdiccionales y en las diversas materias. De hecho hay mucha resistencia a ello, porque en el Perú impera todavía la cultura del secretismo, más todavía si se trata de materia judicial, pero en cualquier caso es indispensable provocar el cambio, pues se trata de un derecho, evidentemente con la franja de reserva correspondiente.

Seguimiento del desempeño de jueces

No existe ningún sistema ni vía para el seguimiento del desempeño de los jueces. Solo se conoce de las actuaciones que tienen que ver con casos importantes y que son noticia en los medios de comunicación. También es muy difícil, casi imposible, saber quién es quién en el Poder Judicial (trayectoria, quejas, sanciones).

Realidad que se agudizó hasta el extremo más absoluto durante los años de la reforma, por razones obvias.

La menor innovación a este nivel constituiría una verdadera revolución.

V. Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos

En los últimos años La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expedido una serie de fallos en relación a casos del Perú que han tenido una importante repercusión en el ámbito de la justicia nacional.

- Barrios Altos y la nulidad de la Ley de Amnistía

El más importante de estos fallos es sin dudas la sentencia recaída en el caso de Barrios Altos, una matanza de personas indefensas mientras asistían a una reunión social, perpetrada en 1991 por el grupo Colina, un conocido grupo paramilitar. El proceso que se seguía contra los responsables en el Fuero común no pudo concluir, pues en 1995 se les aplicó la Ley de Amnistía dada por el gobierno de Fujimori.

- En marzo del 2000 la Corte Interamericana declaró fundada la demanda interpuesta, declarando que por primera vez en la historia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que la mencionada Ley de Amnistía no podía tener ningún efecto jurídico (concepto de nulidad) por estar reñida con la Convención.
- Este pronunciamiento no sólo permitió que se reabra ante el Poder Judicial el caso Barrios Altos, sino que ha abierto la vía jurisdiccional para todas las violaciones de derechos humanos cometidas en el Perú desde 1980, algo fundamental en un país donde históricamente ha primado la impunidad frente a las violaciones de derecho humanos.

Casos de terrorismo y garantías del debido proceso

También han habido hasta tres sentencias sobre personas juzgadas y condenadas por terrorismo, en el marco de una legislación, que la Comisión y la Corte Interamericanas han considerado reñidas con la Convención. Se trata de las sentencias recaídas en el caso Loayza Tamayo (17 de setiembre de 1997); en el caso Castillo Petrucci y otros (30 de mayo de 1997) y caso Cantoral (18 de agosto del 2000). En las tres sentencias hay pronunciamientos muy claros sobre facultades inherentes a la función jurisdiccional, condiciones de detención y garantías del debido proceso. Ejemplos:

Inadecuada tipificación y violación del principio de legalidad; contra jueces sin rostros; violación del principio de legalidad y de publicidad del proceso; contra restricciones del derecho de defensa; determinadas condiciones de detención (incomunicación) como tratos crueles; detención sin control judicial; contra la prohibición de acciones de garantía en materia de terrorismo; sobre usurpación de funciones por el fuero militar; sobre normas procesales que atentan contra garantías del debido proceso; la violación del principio de non bis in idem, cuando una persona es juzgada en el fuero militar y en el fuero común.

El cumplimiento de estas sentencias ha traído diversas consecuencias: la inmediata liberación de la persona (caso Loayza); realización de un nuevo juicio (Petrucci); la discusión de las reparaciones; cambios en el marco normativo, etc.

Todas esas sentencias han contribuido con la independencia del Poder Judicial pues han recaído contra un marco legal absolutamente reñido con dicha independencia por tener las siguientes características:

- Traspaso de atribuciones inherentes de la función jurisdiccional al ámbito de las atribuciones de la policía y de las Fuerzas Armadas.
- Ampliación de la competencia del Fuero Militar en desmedro del fuero común.
- Disminución de la capacidad discrecional de la autoridad jurisdiccional (por ejemplo, el juez estaba obligado a abrir instrucción y siempre con orden de detención, o estaba prohibido de conceder cualquier tipo de libertad).
- Jueces sin rostro: imposibilidad de verificar la independencia e idoneidad del juzgador.

Parte de este marco antiterrorista incompatible con la Convención sigue aún vigente, por lo que es fundamental continuar con su adecuación a estándares internacionales mínimos.

Inadmisibilidad del retiro de la Corte

En julio de 1999 el gobierno de Fujimori, asustado por los fallos en contra que se le venían (magistrados del Tribunal Constitucional destituidos; caso Ivcher, etc.), decidió salirse de la Convención, pero por una vía inexistente: el retiro de la competencia contenciosa de la Corte. Dicho retiro fue declarado en una decisión histórica de la Corte como "inadmisible" (Sentencia del caso Ivcher 24.09.1999 y del caso Tribunal Constitucional).

Caso Castillo Páez

Mediante sentencia de fecha 03 de noviembre de 1997, la Corte resolvió el caso de Ernesto Castillo Páez, estudiante desaparecido en 1991, luego de haber sido detenido por la policía. En la sentencia ya hay consideraciones jurídicas en contra de la Ley de Amnistía mencionada. La sentencia de la Corte ha ocasionado que el caso se reabra en el Poder Judicial y el pago de una reparación económica importante.

Casos Frontón (caso Neyra Alegría y Durand Ugarte)

Son sentencias del 19.01.1995 y 16.08.2000, respectivamente, sobre casos de desaparecidos luego de una matanza producida en un penal a raíz de un motín, hechos ocurridos durante el Gobierno de Alan García. Son pronunciamientos que movilizan a la justicia, pues obliga al Estado peruano a investigar judicialmente los hechos y a sancionar a los responsables, además de reparar.

Caso Cesti

Una sentencia de la Corte de fecha 29 de setiembre de 1999, se pronunció contra el juzgamiento y condena de un civil en el fuero militar, y contra la negativa de conceder un habeas hábeas.

Relator de Naciones Unidas

Por otra parte entre el 9 y el 15 de setiembre de 1996, el Relator Especial ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, encargado de la cuestión de la independencia de los jueces y abogados realizó una visita in loco al Perú, luego de la cual emitió un informe criticando una serie de aspectos por atentar contra la independencia del Poder Judicial: exceso de facultades policiales sin control judicial; jueces sin rostros; expansión del fuero militar; provisionalidad; etc.

VI. Capacitación

Indudablemente una mayor formación del magistrado contribuiría de manera decisiva en su independencia, y, por tanto, la capacitación de jueces y fiscales es clave. Sin embargo, no se trata de cualquier tipo de capacitación o simplemente para cumplir una formalidad. Veamos cómo ha sido en el Perú en los últimos años.

La academia de la Magistratura, entidad que por disposición constitucional (art. 151) tiene a su cargo la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, incluso como requisito obligatorio tanto para el ingreso como para el ascenso, fue también intervenida como parte del control político del Poder Judicial, durante el régimen anterior.

Es por eso que hay una visión sumamente crítica de la Academia durante los últimos años del régimen de Fujimori.

Actualmente, el nuevo director es una persona de reconocida trayectoria, (Róger Rodríguez Iturri) por lo que la Academia ha vuelto a despertar expectativas. Por tanto las dudas que hoy hay respecto a la labor de la Academia son de otro tipo:

- En relación a la capacitación de aspirantes: ¿la Academia debe de capacitar a aspirantes? ¿Puede un curso de la Academia suplir las deficiencias de toda la carrera de Derecho? ¿No sería mejor coordinar con las facultades de Derecho? ¿Para qué capacitar a quienes no se sabe si siquiera logran ingresar a la carrera? La Academia como requisito obligatorio para el ingreso al Poder Judicial puede terminar disuadiendo a muchos por diversas razones. Si bien las posiciones están divididas, nuestra opinión es que la Academia no debería capacitar aspirantes, y que el pase previo por la Academia no debería ser un requisito obligatorio, por las razones ya expuestas anteriormente.
- Frente al ascenso: ¿por qué capacitación para el ascenso? ¿No sería mejor simplemente capacitación de todos los jueces en términos de: actualización, especialización, labor jurisdiccional, etc.?
- Recursos: si en general el Poder Judicial no cuenta con recursos, la situación de la Academia es aún peor. De ahí la importancia de dotarla de los recursos necesarios y sobre todo ver relaciones de la Academia con Universidades, Ongs, Colegios profesionales etc.
- El otro problema frente a la capacitación es: ¿tiene sentido capacitar a jueces que en su mayoría son provisionales o suplentes? Una razón más para acelerar el nombramiento de titulares.
- La orientación y la calidad de la capacitación también son importantes: tiene indudablemente una parte de conocimientos objetivos, pero a la vez hay que fortalecer los contenidos encaminados a afirmar concepciones democráticas, respetuosa de la legalidad y de la independencia judicial. Es por eso que hay que ser muy cuidadosos con los planes de la Academia y al mismo tiempo permitir que los jueces puedan acceder a espacios de formación e intercambio de experiencias, en los que lo fundamental sea fomentar este tipo de perfil del magistrado.

En base a este tipo de preocupaciones la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú plantea: "Se considera que lo más adecuado, de acuerdo a las funciones tanto del Consejo Nacional de la Magistratura como de la Academia, es colocar a ésta vinculada al Consejo. De otro lado, nos parece que los estudios en la Academia no deben ser requisito previo para acceder a la judicatura. La Academia debe estar orientada a reforzar la formación de quienes ya han sido seleccionados como magistrados y como paso previo a asumir el cargo. Asimismo, la Academia debe permitir estudios de perfeccionamiento a los jueces y fiscales".

VII. Temas Relativos a la Justicia Penal

Durante los años de Fujimori los cambios en el marco normativo penal muchas veces debilitaron la independencia del juez penal, debido a que se trataba de una legislación de carácter excepcional en determinadas materias (terrorismo, narcotráfico, delincuencia común, etc.) destinada a obligar al juez a actuar de una determinada manera. Así, por ejemplo:

- Se incrementaron y fortalecieron las atribuciones policiales en desmedro de las judiciales para detener, trasladar, incomunicar, etc.
- En la ley o en los hechos se le dio valor probatorio durante el juicio a las actuaciones efectuadas por la policía.
- Disminución hasta eliminación de la capacidad discrecional del juez durante el proceso (obligación de abrir instrucción; prohibición de conceder libertades; penas obligatorias que no respetan la proporcionalidad; eliminación de beneficios penitenciarios, etc.
- Extensión de las competencias del fuero militar.
- Prohibición de acciones de garantía.
- Ley de Amnistía en materia de derechos humanos.

Toda esta legislación de carácter excepcional comenzó a ser revisada para efectos de su modificación, pero actualmente dicho proceso se ha detenido.

En relación al código procesal penal habría que precisarse que se han elaborado diversos proyectos que fortalecerían la independencia del juez (como el nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 638 del 27 de abril de 1991, y el Proyecto N° 468-95-CR del 5 de marzo de 1996) pero cuya vigencia se ha ido postergando indefinidamente, por lo que la puesta en vigencia de un nuevo código procesal penal es pues una tarea pendiente e impostergable.

VIII. Efecto de la Reforma Legislativa

En las páginas anteriores ya hemos mencionado una serie de normas que durante los años de Fujimori y Montesinos atentaron contra la independencia de los jueces y, por tanto, la derogatoria o modificación de dicho andamiaje jurídico que está contribuyendo a mejorar el nivel de independencia de los jueces (desactivación de comisiones ejecutivas; derogatoria de leyes que homologaban derechos de los provisionales con titulares; regularización de legislación de excepción; restitución de atribuciones del Presidente y el pleno de la Corte Suprema; restitución de la elección del Presidente de la Corte Superior; etc.).

IX. Ética Judicial y Corrupción

Durante el régimen de Fujimori la OCMA sancionó casi permanentemente a determinados casos puntuales de corrupción, pero no tocó las grandes "pistas de la corrupción".

Actualmente continúa la sanción pública de casos específicos (habitualmente se exhibe el vídeo en el que se descubre al juez en un acto infraganti de corrupción), algo que es absolutamente insuficiente y tiene la desventaja de producir un efecto contraproducente: termina desprestigiando la imagen del juez en general, como institución.

Reiteramos algunos puntos ya planteados:

- El control interno (OCMA) no debe de estar sólo a cargo de magistrados, pues terminan los magistrados investigando a otros magistrados, con los cuales se actúa hasta de manera conjunta en otras instancias. A diferencia de esta opción, hay algunas voces que plantean que sea el Consejo de la Magistratura el que se encargue de toda la labor de investigación y sanción contra jueces o en todo caso que se modifique la composición de la OCMA.

- Debe de existir casos concretos en los que se destituye y hasta sancione penalmente a magistrados que hayan actuado de manera evidente e inequívoca contra la ley y hasta ilícitamente. Esto está sucediendo por primera vez en la historia del país, razón por la cual de hecho ayudará a la moralización del Poder Judicial.
- Transparencia total en la información para que pueda haber seguimiento y fiscalización permanente desde el exterior. Insistimos que un avance significativo por esta vía, sería una verdadera revolución.
- El rol del periodismo es fundamental.
- Hay que promover de manera clara y pública al juez que actúa bien.

Respecto al código de ética: es mejor que exista un código de ética, a que no exista, pero creo que no es lo fundamental.

X. Asociación de Jueces

Hay dos asociaciones de Magistrados conocidas:

Asociación nacional de magistrados

Asociación fundada el 22 de agosto de 1997 y que tiene como objetivos (art. 3° del Estatuto):

Velar por el respeto y la dignidad de la función judicial, defender la autonomía del Poder Judicial, promover el perfeccionamiento profesional de sus miembros, fortalecer la unidad de la familia judicial, representar a sus asociados en la defensa de sus legítimos derechos, formular iniciativas legales o administrativas para el mejoramiento permanente de la Administración de Justicia, procurar el establecimiento de un sistema de asistencia médico familiar expeditivo para sus asociados, proporcionar a sus asociados diversos servicios tales como biblioteca, edición de obras, esparcimiento, mantener vinculación con entidades análogas, colaborar con los altos propósitos de la reforma judicial, formular sugerencias y petitorios que tiendan a mejoramiento de condiciones económicas y de trabajo de sus asociados, propender a solucionar el problema de vivienda de sus asociados y generar recursos para el incremento del patrimonio de su institución.

Se trata de una asociación que eventualmente emite pronunciamientos en la línea de defender los fueros del Poder Judicial, pero la impresión desde afuera es que no representa orgánicamente a la mayoría de los jueces, y que no tiene una incidencia permanente en relación al debate y las medidas adoptadas sobre administración de justicia.

Asociación de Jueces para la Democracia y la Justicia, constituida formalmente en abril de 1999 y cuyos objetivos son:

Defender el imperio de la Constitución, la estructura democrática de la Nación y el respeto a la justicia dignificando la labor del magistrado para alcanzar estos fines, constituyendo cometido de la asociación: **a)** Contribuir decididamente a la promoción de las condiciones que hagan efectivos los valores que la Constitución proclama. **b)** Propugnar como medios complementarios la legitimación democrática del Poder Judicial, la valorización de la justicia de paz, recabando para ella la más amplia base efectiva y la más adecuada dotación de recursos, así como la progresiva ampliación de sus competencias; velar por el estado de independencia en el gobierno del Poder Judicial por el Consejo Directivo.

Esta asociación todavía no representa a la mayoría de los jueces, pero tiene un importante reconocimiento ya que a ella pertenecen los magistrados que se resistieron y hasta enfrentaron a la intervención política del anterior régimen. Como asociación cada vez tienen una mayor presencia e impacto.

Es indudable que es importantísimo ayudar a fortalecer este tipo de asociaciones llamadas a cumplir un liderazgo para el cambio en el Poder Judicial (independencia) tal como ha ocurrido en otros países. Y la manera concreta de fortalecer es con apoyo económico para su crecimiento, institucionalización y presencia permanente; creando espacios de formación e intercambio con otras experiencias similares; contribuyendo al contacto con otros sectores y redes nacionales e internacionales; etc.

XI. Acatamiento de Decisiones

En el marco de lo dicho, es evidente que el acatamiento y cumplimiento de las decisiones judiciales constituyen un serio problema y una debilidad, por diferentes razones como: carencia de medios para hacerlas cumplir / Ilegitimidad del Poder Judicial / Imposibilidad fáctica por demora de los procesos / Falta de apoyo y coordinación con otras instancias y autoridades / Excesiva carga procesal.

XII. Actividades Fuera del Sector Justicia

Periodismo

Durante los años de Fujimori, el periodismo de investigación cumplió permanentemente un papel importante en identificar casos y situaciones que atentaban contra la independencia del juez y que revelaban más bien subordinación total. En cuanto a la reforma Judicial, el seguimiento que se hizo de ella fue en términos generales bastante benévola.

Actualmente el periodismo monitorea y fiscaliza tanto la investigación y juicios contra magistrados vinculados a escandalosos casos de corrupción como la corrupción en general y las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen anterior.

Sin embargo todo esto se da fundamentalmente ante los grandes casos, de mucha relevancia económica o política, y en situaciones extremas, pero no existe en el país un periodismo que en términos generales acostumbre y tenga los conocimientos del caso para seguir permanente y sistemáticamente la administración de justicia del día a día.

Por ello son fundamentales el tipo de actividades que se mencionan en la encuesta, en los puntos 1 y 2 del Acápite XII, encaminadas a adiestrar a periodistas en el manejo de los temas judiciales y a crear un especie de especialización a nivel de periodistas y medios de comunicación. En el Perú se han iniciado recién esfuerzos en ese sentido.

Prestadores de servicios legales

El papel de lo que en la encuesta se denomina "prestadores" de servicios legales (punto 3 de la pregunta XII), muchas veces ha sido cumplido en el Perú por las ONGS, sobre todo en temas relativos a derechos humanos, exigiendo sanción para los responsables de violaciones de derechos humanos o promoviendo un marco normativo compatible con estándares universales.

Las ONGS también han venido promoviendo cambios para una mayor independencia en el Poder Judicial en términos generales. Prueba de ello es que, las organizaciones que forman parte de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos fueron uno de los pocos sectores que desde el comienzo mantuvo una posición sumamente crítica frente a la reforma judicial del régimen anterior.

Las ONGS han contribuido con la independencia judicial a través de otras dos vías:

- Asesoría legal de personas que son víctimas de un abuso pero que por su situación de marginalidad económica, social y cultural generalmente no tienen posibilidades de acceder a la justicia.

- Educación ciudadana: desarrollo de la conciencia de derechos y capacitación en el manejo de determinados instrumentos jurídicos; capacitación de promotores jurídicos.
- Presión nacional e internacional. Las ONGS generan permanentemente movilización ciudadana y presión internacional en temas vinculados a administración de justicia.

Ambos aspectos promueven la actuación del juez de acuerdo a ley y protegen a la persona contra una incorrecta administración de justicia.

Por todo ello, el rol de las ONGS en la construcción de una justicia independiente tiene que ser fortalecido.

Otros sectores

Otro rol importante en términos de fiscalización de la justicia ha sido cumplido por expertos de reconocida trayectoria, quienes permanentemente han estado presentes en la opinión pública; rol que creemos es fundamental continúe y se consolide.

El Colegio de Abogados de Lima ha sido generalmente una voz pública de protesta contra la intervención política del Poder Judicial y contra la actuación incorrecta del Poder Judicial. Por tanto es importante fortalecer también este espacio de fiscalización de la justicia.

Sin embargo, no hay todavía una política activa para sancionar a los abogados que promueven en el Poder Judicial la falta de independencia, la corrupción, etc. Actividades en esa dirección también sería importante.

A nivel de empresarios, hay una preocupación por casos muy concretos que los afectan directamente, pero todavía no constituye un sector que fiscalice permanentemente la actuación del Poder Judicial o que promueva su independencia, por lo que iniciativas y actividades que comprometan al empresariado con los cambios en la justicia resulta fundamental.

El fortalecimiento de la capacidad de fiscalización y de propuesta de los partidos políticos está también una tarea pendiente. Como lo es también el fomentar espacios de formación y de debate a nivel de legisladores, algo que no existe casi en el país.

Enjuiciamiento internacional

Ya hemos explicado cómo el recurso de la vía internacional en el caso peruano ha sido una manera de suplir a la vía nacional en términos de justicia, cuando esta se encontraba totalmente intervenida. A su vez los resultados Internacionales dinamizaron la vía nacional.

Como el Perú es parte de casi todos los Convenios internacionales y de los sistemas de protección internacional, esta vía internacional siempre será una posibilidad complementaria a la jurisdicción nacional. Recientemente se ha ratificado al Tribunal Penal Internacional.

XIII. Otros Métodos

- Creación de una instancia con representantes de distintos sectores (del Poder Judicial y de la sociedad civil), que tenga el respaldo y la legitimidad para generar un gran debate nacional e implementar cambios sustanciales en el sistema de administración de justicia; capaz de impulsar una especie de cruzada nacional por la refundación del Poder Judicial.
- Revisar legislación sustantiva y procesal desde la perspectiva de la administración de justicia. Es evidente que hay que idear mecanismos para disminuir la carga procesal, la

misma que es simplemente inmanejable. Hay que idear fórmulas para disminuir significativamente la "entrada" de casos al sistema de administración de justicia, la mayoría de casos deben de ser resueltos antes.

- Crear y consolidar distintos grupos de referencia que se especialicen en el seguimiento de la administración de justicia, desde diferentes especialidades, y que tenga una permanente capacidad de propuesta.
- Campañas de sensibilización en diferentes niveles: opinión pública en general; magistrados; periodistas; medios de comunicación; usuarios; potenciales víctimas etc.
- Crear espacios de contacto entre diferentes sectores vinculados a la administración de justicia.
- Jueces y fiscales (punto importantísimo); jueces y policías; jueces y abogados; jueces y periodistas; jueces y representantes de organizaciones sociales; etc.
- Promover liderazgos internos a nivel del Poder Judicial.
- Crear y consolidar mecanismos para el seguimiento internacional de los cambios en la justicia nacional (relatores, visitas, comisiones internacionales, etc.)
- Reforma total del sistema de abogados de oficio (defensa pública).
- Promover un nuevo tipo de relación del magistrado con la sociedad, creando mecanismos de contacto entre lo externo y lo interno, a fin de valorizar la imagen del juez.
- Elaboración y difusión de materiales de capacitación sobre derechos, Poder Judicial, marco normativo.
- Encuentros internacionales que permitan el intercambio de información y experiencia.
- Capacitación a personal auxiliar y administrativo.
- Incorporación de la dimensión local y regional en el diagnóstico y las medidas a implementar en relación al Poder Judicial.
- Creación y fortalecimiento de grupos locales que fiscalizan la actuación de la justicia en su localidad.
- Creación y fortalecimiento de redes nacionales en torno al tema independencia.
- Inserción del Perú en las redes internacionales vinculadas al tema de administración de justicia.
- Creación y consolidación de espacios de formación para afirmar valores democráticos y concepciones compatibles con derechos humanos.

XIV. Donantes Externos

La experiencia de los últimos años es que la mayoría de los donante externos apoyaron económicamente una reforma judicial que no ofrecía desde el comienzo ni las mínimas condiciones y garantías. Prueba de ello es que el Banco Mundial tuvo que "suspender" un préstamo que ya había hecho debido a que la intervención del Consejo de la Magistratura produjo la renuncia de sus miembros. La evaluación debe de ser, por tanto, que fue un error, con la correspondiente autocrítica.

En el caso de la AID hay que reconocer que se negó a apoyar la reforma judicial, justamente por esa notable falta de condiciones y garantías.



Indice

1. Constitución Política del Perú de 1993: artículos pertinentes.

- 2.** Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, del 28 de mayo de 1993.
- 3.** Ley N° 27465 que modifica diversos artículos del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del 29 de mayo del 2001.
- 4.** Ley N° 27536 que modifica los artículos 76 y 105 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del 22 de octubre del 2001.
- 5.** Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley N° 26397, del 6 de diciembre de 1994.
- 6.** Ley N° 27368 que restablece atribuciones al Consejo Nacional de la Magistratura, y dispone la convocatoria a concurso nacional para magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, del 6 de noviembre del 2000.
- 7.** Ley N° 27466 que modifica la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y complementa los procesos de ratificación de magistrados, del 29 de mayo del 2001.
- 8.** Ley N° 27362 que deja sin efecto la homologación de los magistrados titulares y provisionales del Poder Judicial y del Ministerio Público, del 4 de noviembre del 2000.
- 9.** Ley N° 27367 que desactiva las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público, y establece el Consejo Transitorio del Poder Judicial y el Consejo Transitorio del Ministerio Público, del 4 de noviembre del 2000.
- 10.** Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura, Ley N° 26335, del 20 de julio del 2000.
- 11.** Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura. Anexo Resolución Administrativa N° 263-96-SE-TP-CME-PJ, del 17 de julio de 1996.
- 12.** Bases de la Reforma Constitucional del Perú.

Informe sobre Independencia Judicial en República Dominicana

Julio 2000

Proyecto IFES-USAID

Eduardo Jorge Prats

Francisco Alvarez Valdez

Félix Olivares

I. Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial

1. En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?

El tema de la independencia del Poder Judicial en la República Dominicana no puede ser presentado sin explicar, aun someramente, sus antecedentes.

Podemos dividir en dos etapas el tema: antes de la designación de los miembros actuales de la Suprema Corte de Justicia en agosto de 1997 y después de esta designación.

Con anterioridad a agosto de 1997 la situación del Poder Judicial no podía ser más deplorable. Los partidos políticos controlaban completamente el aparato judicial, a través de dos elementos básicos: a) todos los jueces eran designados por el Senado de la República, que repartía las designaciones entre los partidos políticos que integraban esta cámara legislativa, y b) el presupuesto asignado cada año al Poder Judicial lo obligaba a depender de la voluntad política de los que controlaban el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Los jueces eran designados no por su capacidad sino por su grado de sumisión a los intereses de aquellos que lo designaban. En adición, el pobrísimo presupuesto asignado cada año al Poder Judicial le impedía establecer remuneraciones decentes. Estos elementos de incapacidad, dependencia y pobres salarios, se combinaron para producir resultados de ausencia de eficiencia en la administración de justicia y corrupción generalizada.

En este estadio se puede señalar sin temor a equivocación que el Poder Judicial apenas existía de nombre y por lo tanto era un eufemismo hablar del tema de su independencia. Los análisis efectuados eran claros al señalar que uno de los principales factores del descalabro del Poder Judicial era su dependencia de los partidos políticos y de los grupos de presión económicos.

La crisis del Poder Judicial llegó a ser tan profunda que a principios de la década del noventa comenzó a preocupar a todos los sectores sociales, muchos de los cuales no le había prestado suficiente atención. Las organizaciones empresariales lo comenzaron a colocar como uno de los temas principales de su agenda, la iglesia católica y los movimientos cívicos y comunitarios por igual.

De esta manera, aprovechando la crisis política surgida del fraude cometido en las elecciones de mayo de 1994, en la que la negociación llevó a una apresurada modificación constitucional, se introdujeron en nuestra carta sustantiva los principios básicos para establecer un Poder Judicial independiente. Entre los aspectos introducidos se encuentran:

- El establecimiento del principio de la autonomía administrativa y presupuestaria del Poder Corte de Justicia.
- La creación del Consejo Nacional de la Magistratura con la única finalidad de designar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia. Judicial (Art. 63).
- La introducción del concepto de carrera judicial, a ser organizada por la ley (Artículo 63, Párrafo I).

- La introducción del concepto de inamovilidad de los jueces, sin perjuicio de las facultades disciplinarias de la Suprema
- El retiro de la facultad del Senado de designar a los jueces, quedando entonces la propia Suprema Corte de Justicia encargada de tales funciones. Así mismo, la Suprema Corte pasó a designar a todos los funcionarios y empleados administrativos del Poder Judicial (Artículo 67, incisos, 4, 7, 8 y 9).
- Otorgar la facultad a la Suprema Corte de Justicia de conocer en única instancia de las acciones en inconstitucionalidad contra toda norma general obligatoria (leyes, decretos, resoluciones).

La reforma constitucional de 1994 fue un paso de avance significativo en la dirección de producir un cambio en la situación del aparato público de administración de justicia. Uno de los aspectos más sorprendentes fue que aún los que habían postrado a la justicia dominicana estaban conscientes de que su dependencia era la causa de tal postración, tal como lo demuestran los debates de los congresistas en la Asamblea Revisora de la Constitución, uno de cuyos miembros llegó a señalar que la inamovilidad de los jueces era "...muy importante porque ello se corresponde con el principio de la carrera judicial, de suerte que ya la judicatura no estará sometida a los vaivenes de las elecciones que se celebran cada cuatro años, algo terrible para existencia de un verdadero estado de derecho" (Senador González Pérez, Acta de la Asamblea Revisora, paginas 130 y 131).

El momento de desprendimiento de los partidos políticos duró muy poco, tal vez el lapso de cuatro días en que se reformó la Constitución, pues después de la reforma hubo que esperar tres años para comenzar a implementar el mandato constitucional ya que el Consejo Nacional de la Magistratura, encargado de dar el primer paso con la designación de los nuevos miembros de la Suprema Corte no fue convocado sino luego de la elección del Presidente Leonel Fernández en mayo de 1996.

También fueron lentos los políticos con los otros temas relacionados pues la Ley de Carrera Judicial no fue aprobada sino hasta agosto de 1998.

La selección de los nuevos integrantes de la Suprema Corte de Justicia estaba a cargo del nuevo organismo denominado Consejo Nacional de la Magistratura, integrado por el Presidente de la República, que lo preside, por el Presidente del Senado y otro senador de un partido político distinto del Presidente del Senado, del Presidente de la Cámara de Diputados y por otro diputado de un partido político del Presidente de dicha Cámara, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia y por otro de sus jueces escogido por el pleno.

Cinco de los siete miembros del Consejo son políticos por lo que existía el temor de una selección contaminada por tales intereses. Sin embargo, el hecho de que el Presidente de la República era el único miembro de su partido en el Consejo, lo llevó a abrir el proceso para buscar apoyo en la sociedad civil para neutralizar en alguna medida la realidad de su minoría en este organismo.

La activa participación de la sociedad civil, proponiendo y objetando candidatos, y el hecho sin precedentes de que la evaluación y selección final se televisó a todo el país, permitieron una designación que aunque no estaba completamente libre de influencias políticas, fue bastante buena. No existían militantes de partidos políticos y algunos de los que tenían simpatías que facilitaron su designación, gracias a que su permanencia no dependía ya de los partidos debido a la inamovilidad, lograron romper sus vínculos de dependencia para trabajar por una justicia verdaderamente independiente.

Comienza entonces el segundo período y a partir del cual podemos ya analizar el tema de la independencia del poder judicial y sus obstáculos en un contexto actualizado, sin desprendernos de sus antecedentes, los cuales explican con claridad las razones de los obstáculos actuales.

Los nuevos integrantes de la Suprema Corte de Justicia iniciaron sus labores liderando el ansiado proceso de reforma judicial tan anhelado durante tantos años, pero sobre todo reforzando las bases que

garantizaran las condiciones mínimas para la independencia del Poder Judicial, por lo menos la independencia externa. Elementos que ayudaron a crear estas condiciones son las siguientes:

- El ejercicio de su facultad de conocer y decidir de acción directa en constitucionalidad de las leyes. Los políticos pretendieron limitar esta facultad señalando que esta acción sólo podía interponerse contra las leyes "stricto sensu" y no contra las demás normas generales de aplicación obligatoria (decretos, resoluciones, etc.), pero la Suprema Corte interpretó el texto constitucional de manera correcta señalando que el término "ley" debía interpretarse de manera amplia, convirtiendo a la Suprema Corte en guardiana de la Constitución y, sobre todo, dándole un arma de valor político para facilitar que se le respete como poder del Estado.
- Se trató de mediatizar el concepto constitucional de inamovilidad de los jueces, acudiendo al sistema de la inamovilidad por un período, y así quedó establecido en el Artículo 14 de la Ley de Carrera Judicial aprobada en agosto de 1998, pero un grupo de organizaciones de la sociedad civil interpusieron una acción en inconstitucionalidad de este texto, que fue acogida por la Suprema Corte, consolidando la inamovilidad como principal soporte de la independencia judicial.

Para referirnos a los obstáculos que enfrenta actualmente la independencia de los jueces y sus fuentes principales, debemos distinguir entre la independencia interna y la externa.

Con respecto a la independencia externa es preciso en primer lugar resaltar que los jueces han logrado avances considerables en este aspecto, aún cuando subsisten algunos obstáculos para su consolidación que pueden clasificarse en tres tipos: políticas, sistémicas y financieras.

Los obstáculos de tipo político se refieren a la resistencia de los partidos y de sus líderes a aceptar que el ganar las elecciones no les da ya el control del Poder Judicial como acontecía en el pasado. La falta de costumbre de un Poder Judicial que controla las decisiones de los demás poderes a través del conocimiento y decisión de la acción directa de inconstitucionalidad, provoca reacciones que pretenden socavar las bases independientes sobre las que pretende actuar la justicia. Un buen ejemplo de ello lo constituyó una decisión de la Suprema Corte que declaró inconstitucional un decreto del Poder Ejecutivo que establecía un impuesto de salida del país cobrable en moneda extranjera de espaldas a preceptos constitucionales que lo impedían.

Se requiere trabajar en el cambio de la cultura autoritaria, presidencialista, que es la causa de donde surgen constantemente los obstáculos para el libre ejercicio de la función judicial.

Las dificultades sistémicas surgen de la vetustez de las leyes que los jueces y fiscales tienen que aplicar y de los estatutos que gobiernan su organización interna. Los códigos y leyes que los jueces dominicanos tienen que aplicar son, en su gran mayoría, copia fiel de los Códigos Napoleónicos redactados a principios del siglo XIX. Con leyes de dos siglos de antigüedad y que responden a un entorno social, histórico y cultural ajeno al que viven los dominicanos hoy en día, la reforma judicial se ve en peligro de perder su legitimidad, constituyéndose en un serio peligro para su independencia pues lo puede llevar a perder el apoyo de la sociedad sobre el cual se ha sustentado hasta ahora la protección de dicha independencia.

Es el caso de la justicia penal, la cual, a pesar de los esfuerzos realizados por sus actores, ha sido incapaz de solucionar el problema que representa el hecho de que más de las tres cuartas partes de los presos en la República Dominicana sean preventivos. Específicamente, a septiembre de 1999, el 86% de los presos eran preventivos, con apenas un 14% de los mismos con sentencia de primer grado y pendiente de apelación. El juicio diseñado por el Código de Procedimiento Penal se basa en un sistema inquisitivo reformado que no responde ni a la Constitución, ni a los tratados internacionales de derechos humanos, ni a los principios de una sociedad democrática ni a los principios del sentido común. Nuestros tribunales invierten más tiempo en envíos y reenvíos de causas que en el conocimiento de los casos, con el resultado final de que, según el Procurador Fiscal, en cada cámara del Distrito Nacional apenas se

conocen en promedio 0.9 casos correccionales y 0.8 casos criminales por día. Los actores del sistema de justicia se encuentran impotentes ante esta situación y sus mejores esfuerzos no han hecho más que demostrar que la principal falla de la justicia dominicana se encuentra en leyes que no responden a la realidad. Sin embargo, esta lentitud y poca responsividad de la justicia dominicana puede socavar la confianza ciudadana en el proceso de reforma que estamos viviendo. Es posible que, al no ver cumplidas sus expectativas, los dominicanos sientan que la reforma no vale la pena y dejen de apoyarla y exigirla, dejando el espacio adecuado para que los políticos vuelvan a someter a su voluntad al Poder Judicial.

La organización del Poder Judicial es también un obstáculo considerable para la reforma judicial y por ende para sostener la independencia de sus jueces. Esta responde a un concepto de justicia monárquica, altamente verticalizado y poco flexible. Esto es contrario al concepto de magistratura democrática en el cual todos los jueces son iguales entre sí y la única diferencia que se reconoce entre ellos es la de las funciones y la jurisdicción. En nuestro país los jueces de instancias superiores se convierten ellos mismos en jueces superiores a sus compañeros de otras jurisdicciones. La independencia de los jueces se ve amenazada entonces porque los jueces de tribunales superiores tienen una influencia desmedida sobre la carrera judicial de los demás jueces, lo que puede llevar a estos últimos a adecuar sus decisiones a las opiniones de los primeros. Este peligro existe aún cuando el juez de la jurisdicción superior no busque influenciar a los jueces cuyas sentencias revisa. Para que la reforma judicial sea completa es necesario que se democratice la función judicial y que, en vez de vertical, la organización judicial sea horizontal. A pesar de los esfuerzos que se han llevado a cabo en este sentido, todavía la ley hace a la Suprema Corte de Justicia responsable de casi todas las decisiones administrativas importantes.

Las dificultades presupuestarias y financieras también representan un obstáculo de gran importancia a la independencia del Poder Judicial. Esta dificultad está íntimamente legada a la de tipo político, pues la vía presupuestaria es utilizada por los políticos para frenar el desarrollo del Poder Judicial y en cierta forma colocarlo en la obligación de negociar los recursos, para lo cual muchas veces se debe sacrificar la libertad de decisión de los jueces en determinados asuntos. Este tema, por su importancia, será tratado con más detalle en las respuestas a las preguntas III y IV, que se refieren al mismo.

Con respecto a la independencia interna del Poder Judicial todavía queda mucho por lograr.

Debido a que la corrupción era uno de los principales problemas del sistema, la actual Suprema Corte de Justicia no ha sido muy proclive hasta el momento a democratizar la judicatura, tal vez con la buena intención de mantener a raya el tema de la corrupción. De esta forma ha llegado incluso a vulnerar el derecho de los jueces a un juicio previo antes de la imposición de sanciones establecidas en la Ley de Carrera Judicial. Nos referimos al caso concreto de la sanción de suspensión que ha sido aplicada de manera administrativa por la Suprema Corte en varias oportunidades cuando ha recibido denuncias. Esta práctica ha afectado seriamente la independencia de los demás jueces del país, muchos de los cuales sienten coartado su derecho de decidir determinados casos debido a la exposición que representan.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia ha dilatado excesivamente la aprobación del Reglamento de la Carrera Judicial, indispensable para acabar con la transitoriedad de los actuales jueces. Solamente una vez los jueces ingresen a la carrera judicial adquieren el estatuto de la inamovilidad y el referido reglamento que iniciará el proceso de ingreso a la carrera.

En su país, cuáles o quiénes son los principales oponentes a 2. las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?

Los oponentes de la reforma judicial en la República Dominicana se dividen en dos: los que no aceptan la recomposición del sistema de repartición del poder estatal en la República Dominicana y aquellos que simplemente le tienen miedo al cambio y sus consecuencias.

Entre los primeros se encuentran sectores políticos que se han aprovechado siempre de la inexistencia de un Poder Judicial fuerte con la finalidad de controlar las acciones del Estado. Un Poder Judicial fuerte hace más difícil el abuso de poder y las prácticas análogas que tanto daño le han hecho al país. La Suprema Corte de Justicia se ha convertido en el blanco favorito de aquellos que consideran que el Estado de Derecho es una amenaza a sus intereses particulares. La clase política dominicana, y especialmente los sectores conservadores, no termina de aceptar que el uso del poder del Estado está sujeto a la obediencia de la Constitución y las leyes y que el Poder Judicial está en el deber y tiene la capacidad de controlarlo.

Aunque parezca paradójico, otro de los grupos opositores a la reforma judicial lo constituye la propia clase de los profesionales del derecho.

El sistema universitario dominicano ha estado en crisis por las últimas décadas. Las universidades se han convertido en un negocio muy rentable cuyo principal atractivo es ofrecer la oportunidad de un título universitario con la mayor facilidad. Así, para graduarse de doctor en derecho existen universidades que han ofertado programas en apenas dos años. La competencia por las facilidades otorgadas para atraer a los estudiantes ha incluido la poca exigencia en los aspectos académicos. En adición, la cantidad de universidades existentes ha disminuido considerablemente la calidad del cuerpo profesoral. Específicamente en derecho, existen alrededor de veinte escuelas de derecho para un país de ocho millones de habitantes, lo que ha contribuido a que en estos momentos existan más de 25,000 abogados, muchos de los cuales no cuentan con la debida preparación para competir con estándares de calidad.

Una reforma judicial completa y exhaustiva hace necesarios cambios en la legislación que obligarán a todos los profesionales del derecho a desechar mucho de lo aprendido e incluso probablemente a someterse a exámenes previos para poder ejercer la profesión. Por ello, muchos abogados se oponen a la idea de una reforma que pueda poner en peligro su percibida ventaja competitiva ante los nuevos profesionales del derecho.

Para contrarrestar las influencias antireformistas creemos que es vital alcanzar dos objetivos: lograr que la reforma sea sinónimo de una justicia más eficiente y cercana al ciudadano -lo que no es exactamente lo mismo que jueces probos y más capacitados- y educar a los ciudadanos para que puedan apreciar que la reforma judicial los faculta para defender sus derechos por vías institucionales, para resolver los conflictos sociales y para influenciar las acciones del Estado, pudiendo obligarlo así a cumplir con su deber sin abusar de su poder.

Por otro lado, también dentro de los profesionales del derecho han existido esfuerzos de algunos abogados que se habían acostumbrado a traficar sus influencias en el pasado, que se resisten al cambio que implica mayor independencia de los jueces, por lo que han estado de manera sistemática realizando esfuerzos por desacreditar el proceso.

I. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato

1. El sistema de selección de los jueces y la duración de su mandato.

La instauración del Consejo Nacional de la Magistratura en el artículo 64 de la Constitución es considerada como una de las principales victorias de la reforma judicial pues sustituyó la elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia por parte del Senado de la República, y la misma reforma otorgó a esta Corte la potestad de designar a los demás jueces del país, que también era facultad del Senado. De esta manera se pretendía poner fin al reparto de los jueces entre los partidos políticos, que caracterizó el ejercicio de esta facultad por parte del Senado.

El Consejo Nacional de la Magistratura tiene como única función escoger los jueces de la Suprema Corte de Justicia (art. 64, párrafo I de la Constitución) y cuenta con siete miembros, el Presidente de la República, quien funge como su presidente, el presidente del Senado y un senador escogido por ese órgano, el presidente de la Cámara de Diputados y un diputado escogido por ese órgano y, finalmente, el presidente de la Suprema Corte de Justicia y un juez de ese organismo elegido por la misma Suprema Corte, este último será el secretario del Consejo. La selección de los jueces se hace por mayoría simple. Los demás jueces son escogidos por la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo expresado en el numeral 4 del artículo 67 de la Constitución.

La Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, No. 169/97, estableció la posibilidad de que las candidaturas a las posiciones de la Suprema Corte puedan ser presentadas de forma totalmente libre por cualquier persona o institución, estableciendo la facultad para el Consejo de someter a los candidatos a evaluaciones e incluso a vistas públicas. El primer ejercicio por parte del Consejo fue rico en precedentes, pues se ejerció de manera amplia el derecho ciudadano de presentación de candidaturas e incluso de objeción de candidaturas, así como se sometió a los candidatos a vistas públicas. Estos precedentes permitirán a la sociedad civil exigir que se utilice el mismo método cuando el Consejo deba ejercer nuevamente sus facultades.

Por otro lado, a la Suprema Corte de Justicia correspondía la designación de los demás jueces del país y existían amplias expectativas al respecto y sobre todo prisa por eliminar del tren judicial a una parte considerable de jueces en funciones que se habían notoriamente corrompido en el ejercicio de sus funciones.

La Suprema Corte debió ejercer por primera vez esta facultad a finales de 1997 y durante todo 1998 sin contar con una Ley de Carrera Judicial, que fue finalmente aprobada en agosto de 1998. Por lo tanto no existían las directrices a seguir para el ejercicio de esta facultad y la sociedad presionaba para que se produjera un cambio en el tren judicial.

El método escogido para la selección de los jueces por parte de la Suprema Corte no era el más correcto desde el punto de vista técnico aunque debía reconocerse que era el único que aseguraba una renovación del tren judicial integrado por cerca de 500 jueces en un tiempo prudentemente corto. Consistía en abrir las candidaturas para que cualquier abogado que reuniese los requisitos legales optare por las posiciones existentes, incluyendo a los propios jueces en funciones, y someter a todos los candidatos a una evaluación por ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia en sesiones abiertas al público en general. El mecanismo de evaluación era, debido al sistema y los cerca de tres mil candidatos que se presentaron, bastante superficial y consistía en hacer a cada candidato algunas preguntas, cerca de tres o cuatro como promedio, que eran respondidas por éstos.

Con este método la Suprema Corte de Justicia renovó el tren judicial en aproximadamente un año.

Debido a la ausencia de una Ley de Carrera Judicial, los jueces fueron designados de manera transitoria con la finalidad de ingresar a la carrera judicial de acuerdo a los requisitos que estableciera la ley. A pesar de que la ley fue aprobada en agosto de 1998, el ingreso no se ha podido producir por la falta del reglamento que establezca los detalles del proceso.

Durante los últimos meses la Suprema Corte de Justicia ha estado designando jueces en las posiciones vacantes o en los nuevos tribunales creados, muchas veces sin proceder a nuevas evaluaciones, recurriendo a la base de datos de evaluados en el proceso de 1998. Este método a sido criticado con justa razón, en primero lugar porque la Ley de Carrera Judicial ya vigente prevé concursos públicos previo a la designación y además porque las circunstancias que obligaron a escoger el método en 1998 no son las mismas que en la actualidad y debiera

procederse a evaluaciones más profundas, sobre todo tomando en cuenta que se trata de designaciones puntuales y no masivas como en el proceso anterior. El párrafo III del artículo 63 de la Constitución afirma que los jueces son inamovibles. Sin embargo, el párrafo IV dice que una vez vencido el período para el cual fueron elegidos, los jueces permanecerán en sus puestos hasta que se escoja su sustituto. La aparente contradicción generó gran controversia y fue el fundamento sobre el cual los críticos del Poder Judicial basaron su posición de que los límites de tiempo en el ejercicio de la función judicial son constitucionales. Sin embargo, esta teoría de la "inamovilidad relativa" fue descartada tanto por la doctrina como por la propia Suprema Corte de Justicia al declarar inconstitucional el artículo 14 de la Ley de Carrera Judicial que estableció un período de cuatro años de permanencia en la función.

En consecuencia, en la actualidad los jueces permanecen en sus funciones indefinidamente y sólo pueden ser removidos por razones disciplinarias o cuando le llegue la edad de retiro.

2. La carrera judicial: ingreso, ascenso, destitución y retiro.

Como hemos señalado, el ingreso a la carrera judicial, por disposición expresa de la ley, debe producirse previo concurso de oposición, que debe ser reglamentado por la Suprema Corte de Justicia.

La Ley prevé otros requisitos de ingreso entre los que está la aprobación de los programas de capacitación teórica y práctica que dicte la Escuela Nacional de la Judicatura, así como los de antigüedad en posesión de exequátur para el ejercicio de la profesión de abogado.

Como la Escuela Nacional de la Judicatura apenas está iniciando sus labores y los primeros capacitados por ella no estarán disponibles sino dentro de algún tiempo, sobre todo porque la Escuela ha hecho mayor énfasis en capacitar a los jueces existentes, debe recurrirse excepcionalmente a las disposiciones de la ley que previó esta situación al disponer que los abogados con más de diez años de experiencia, los profesores universitarios de alta calificación académica, los autores de aportes a la bibliografía jurídica y aquellos que hayan prestado servicio a la judicatura con eficiencia y rectitud por más de cinco años, podrán ingresar a la carrera sin necesidad de aprobar los cursos de la Escuela y en la posición que determine la Suprema Corte de Justicia.

Cuando se produce una vacante en una posición en la judicatura, debe llamarse a concurso, bajo estricto escalafón a los jueces inmediatamente inferior. Sólo en caso de que el concurso quedare desierto podría acudir a abogados que reúnan los requisitos legales.

El escalafón dentro de la carrera judicial consta de cuatro etapas: juez de paz o sus equivalentes; juez de primera instancia, juez de instrucción, juez de jurisdicción original del Tribunal de Tierras, juez de trabajo, juez de niños, niñas y adolescentes o sus equivalentes; juez de la Corte de Apelación, juez del Tribunal Superior de Tierras, juez del Tribunal Contencioso Tributario, juez de la Corte de Trabajo, juez de la Corte de Niños, Niñas y Adolescentes o sus equivalentes; y Juez de la Suprema Corte de Justicia (artículo 15 de la Ley de Carrera Judicial). La Suprema Corte es la responsable de reglamentar todo lo concerniente a los ascensos dentro del Poder Judicial (artículo 22 de la Ley de Carrera Judicial).

La movilidad se produce por ascensos o traslados. Por traslado se entiende la transferencia de un juez, con su mismo grado, a otra jurisdicción de igual categoría. En otras palabras, no puede haber un traslado que implique un descenso en la carrera judicial. Una condición indispensable para cualquier tipo de movimiento dentro de la carrera es contar con el consentimiento del juez, pues la inamovilidad lo protege aún en caso de cambio por ascenso, lo que fue consignado expresamente en la ley para dejar en el pasado la funesta práctica de desterrar a los jueces a provincias lejanas como especie de sanción.

Existen cuatro tipos de sanciones que pueden ser impuestas a los jueces y empleados del Poder Judicial: amonestación oral, amonestación escrita, suspensión sin sueldo por un período de hasta treinta días y la destitución. Las tres primeras sanciones pueden ser impuestas por el tribunal inmediatamente superior. La pena de destitución sólo puede ser impuesta por la Suprema Corte de Justicia.

Una de las críticas al sistema dominicano consiste en el sistema disciplinario aplicable a los jueces de la Suprema Corte de Justicia. No existe órgano distinto a éste para juzgarlos. Los jueces de la Suprema Corte son juzgados por sus pares en caso de acusación contra ellos.

El juicio político previsto para los funcionarios electos, bajo responsabilidad del Senado, no es aplicable a los jueces de la Suprema Corte, que no ostentan la condición de funcionarios electos. Resulta obvio que debe trabajarse en un sistema que garantice una mayor imparcialidad a la hora de juzgar a los jueces de la Suprema Corte, pero sin sujetar a tales jueces a los riesgos de la persecución política por sus actuaciones.

Las condiciones de retiro establecidas por la ley son las siguientes: a) para los jueces de paz o equivalentes el retiro es facultativo a los 55 años y obligatorio a los 60; b) para los jueces de primer grado y sus equivalentes es facultativo a los 60 años y obligatorio a los 65; c) para los jueces de Cortes de Apelación y sus equivalentes es facultativo a los 65 años y obligatorio a los 70; d) para los jueces de la Suprema Corte es facultativo a los 70 años y obligatorio a los 75.

A pesar de esta norma, la Suprema Corte de Justicia, en la misma sentencia que declaró inconstitucional el artículo de la Ley de Carrera Judicial que pretendía eliminar la inamovilidad de los jueces, estableció que la edad de retiro obligatoria no era aplicable a los actuales jueces de la Suprema Corte debido al principio de la irretroactividad de las leyes ya que los mismos habían sido designados antes de la aprobación de dicha ley. Esta parte de la sentencia, poco afortunada desde el punto de vista técnico y de la igualdad que debe existir entre todos los jueces, posiblemente tuvo su razón de ser en asegurar la permanencia del equipo de jueces actuales por un tiempo prudente para consolidar la reforma judicial, sobre todo tomando en cuenta que varios de los jueces o sobrepasaban la edad de retiro forzoso o estaban próximos a la misma.

La ley dominicana está bien concebida en las disposiciones que se refieren a la carrera judicial. La dificultad que hemos enfrentado tiene más bien que ver con la lentitud de la Suprema Corte de Justicia en aprobar los reglamentos que hagan operativa esta parte de la ley.

Este Reglamento se encuentra en estos momentos bajo discusión del pleno de la Suprema Corte de Justicia. Por su importancia, entendemos que nuestro máximo tribunal debe democratizar su discusión, permitiendo las opiniones de todos los jueces del país al cual se les aplicará, además de todos los demás sectores interesados, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil que han venido trabajando el tema de la reforma judicial. De esta manera se estaría dotando al reglamento una vez se apruebe de la suficiente legitimidad con la finalidad de facilitar su aplicación.

3. Salarios, beneficios y condiciones de retiro.

Los salarios recibidos por los jueces son considerados como apropiados en comparación con los demás funcionarios del Estado, pero aún pueden y deben mejorarse. Los miembros de la primera etapa del escalafón reciben RD\$ 18,000 mensuales (US\$1,090.00), los de la segunda etapa reciben RD\$ 31,500 (US\$1,990.00), los de la tercera RD\$ 45,000 (US\$2,727.00) y los presidentes de las Cortes RD\$ 49,500 (US\$3,000.00) y finalmente los jueces de la Suprema Corte reciben RD\$ 72,000 (US\$4,363.63) y su Presidente RD\$ 84,000 (US\$5,090.00).

Los aumentos de los salarios en el tren judicial desde 1996 a esta fecha oscilan entre un 275% y 400%, lo que revela una voluntad real de dejar atrás el sistema de la asignación de salarios bajos, que además de estimular la corrupción es un mecanismo muy eficaz de socavar la independencia de los jueces.

En adición a los salarios, existen otros beneficios tales como el bono de vacaciones, un plan de asignación de automóviles que no está aún lo suficientemente extendido, seguro médico y la jubilación.

Los beneficios de jubilación dependen del tiempo de servicio en el Poder Judicial. Luego de retirarse los jueces reciben una porción del salario que recibían mientras estaban activos. Sólo los jueces de la Suprema Corte se retiran con su salario completo, situación criticable por considerarse un privilegio que atenta contra la democratización de la judicatura.

II. Control del Presupuesto y el Personal del Poder Judicial

A pesar de la autonomía financiera y presupuestaria establecida en el artículo 63 de la Constitución y de que la Ley 46-97 obliga al Estado a entregar sin falta a la Suprema Corte la duodécima parte de su presupuesto anual todos los meses, el Poder Judicial no ha obtenido una real independencia presupuestaria.

Lamentablemente, el sistema de elaboración del Presupuesto no le otorga la última palabra a la Suprema Corte, sino que ésta le presenta el presupuesto de gastos que ha elaborado a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), que está encargada de preparar el Presupuesto General de la Nación y entregarlo al Consejo Nacional de Desarrollo, que lo aprueba para ser sometido entonces por el Presidente de la República a las cámaras legislativas para su aprobación.

La dificultad se plantea por el hecho constante por no decir rutinario de que ONAPRES modifica el presupuesto preparado por la Suprema Corte de Justicia sin consultarla y sin tomar en consideración sus necesidades y compromisos.

Durante los últimos cuatro años la Suprema Corte de Justicia ha recibido recortes en los montos solicitados que van desde un ____% hasta un ____% y su porcentaje de participación en el presupuesto general de la Nación ha estado siempre por debajo de un pobre 1.5%. Veamos el siguiente cuadro comparativo:

Año	Monto Solicitado	Monto Aprobado	Porcentaje Reducción	Porcentaje Presupuesto Nacional
1997	750,610,818	350,185,390	53%	1.43%
1998	671,387,247	542,765,730	19%	1.47%
1999	960,986,535	640,297,805	33%	1.47%
2000				

Para muchos analistas la forma en que se aprueba el presupuesto del Poder Judicial constituye una vulneración de la independencia del Poder Judicial. De hecho, el actual Procurador General de la República, miembro destacado del partido en el poder, Dr. César Pina Toribio, expuso en un seminario celebrado por la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, Inc., en abril de 1996, que la asignación de un presupuesto reducido constituyó por años la mejor forma de someter el Poder Judicial a la voluntad de los políticos.

Comparado con otros países de la región, la asignación presupuestaria asignada al Poder Judicial es aún muy baja.

Otro mecanismo que constituye una vulneración de la necesaria autonomía con que debe manejarse el Poder Judicial lo constituye la práctica del Poder Ejecutivo de construir obras relacionadas al Poder Judicial sin que se lo haya solicitado o por lo menos aprobado el Poder Judicial. El mejor ejemplo de lo señalado, pero no el único, lo constituye en estos momentos la construcción de un majestuoso palacio de justicia para alojar a la Suprema Corte de Justicia y a la Procuraduría General de la Nación, obra iniciada por el Poder Ejecutivo sin consultar al Poder Judicial y muchas veces sacada a relucir como parte de los fondos que se emplean en el Poder Judicial. Los recursos asignados a esta obra podían perfectamente asignarse a otras obras prioritarias si se hubiese dejado, como correspondía, la decisión al Poder Judicial.

A pesar del esfuerzo del Poder Judicial para que se le asignen los fondos necesarios para la ejecución de sus planes, y del apoyo que ha recibido en este sentido de la sociedad civil y de los medios de comunicación, no se ha podido vencer la resistencia de los otros dos poderes del Estado, controlados por los partidos políticos, para lograrlo. Por esa razón, algunos entienden que sería preciso contemplar en la próxima reforma constitucional la asignación al Poder Judicial de un porcentaje mínimo del presupuesto general de la Nación.

A lo interno del Poder Judicial la administración de los recursos se encuentra muy centralizada, lo que creó en el pasado dificultades serias de desabastecimiento de los suministros esenciales para el funcionamiento de los tribunales superiores. Sin embargo, aunque muy lentamente, se ha venido entendiendo la necesidad de descentralizar la administración del Poder Judicial con la creación de los Encargados Administrativos de los Palacios de Justicia y de los Departamentos Judiciales y la asignación de funciones para facilitar la solución de las necesidades en todo el territorio nacional.

Este proceso de descentralización debe considerarse apenas el inicio y su profundización es indispensable para crear las condiciones idóneas para evitar las discriminaciones que produce el sistema centralizado en muchas áreas aún vigente.

III. Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos

Uno de los aspectos más atrasados dentro del tema de la Reforma Judicial lo constituye mejorar la administración de los tribunales y sobre todo el manejo de los casos.

Las condiciones existentes para la administración de los tribunales y el manejo de los casos son precarias, sin que exista una estructura organizacional adecuada y un sistema de gestión eficiente.

El sistema de asignación de casos, basados en las circunscripciones territoriales, es obsoleto y da lugar al congestionamiento de algunos tribunales. Un buen ejemplo de ello lo constituyen, en materia civil y comercial, las Cámaras de primer grado del Distrito Nacional, en las cuales la Quinta Cámara conoce alrededor de ochenta casos diarios y la Cuarta Cámara apenas quince, debido a que en la circunscripción de la primera se concentra un mayor número de empresas.

En materia penal, aún cuando las cámaras del Distrito Nacional no poseen circunscripciones específicas y todos los casos de este distrito se distribuyen entre todas las cámaras, existen aún métodos que permiten a las partes apoderar directamente a un tribunal escogido por el demandante, lo que también contribuye a una distribución poco equitativa que propicia el congestionamiento, pues usualmente dos o tres de todas las cámaras son las favoritas para este tipo de apoderamiento, tal vez debido a la mayor confiabilidad de los jueces.

El esquema de gestión de despachos es igualmente obsoleta, debiendo el juez dedicar tiempo a labores administrativas que le restan concentración y dedicación a su labor jurisdiccional.

La realidad de lo señalado se comprueba por las iniciativas que se han venido desarrollando en los últimos años para establecer una nueva estructura organizacional y de gestión de despacho, en las cuales la ayuda internacional ha jugado un rol preponderante a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Cooperación Española. Estas iniciativas se han iniciado en forma de piloto abarcando los tribunales penales y juzgados de instrucción de mayor congestión en el Distrito Nacional y la Fiscalía del Distrito Nacional y un plan similar para algunos Juzgados de Paz del Distrito y de algunas comunidades del interior del país.

La introducción de la tecnología como elemento para mejorar el manejo de los casos es materia reciente en el país, sobre todo si tomamos en cuenta que en 1997 apenas existía uno que otro ordenador personal funcionando en todo el aparato judicial, y hoy en día se realizan ingentes esfuerzos en este sentido.

Los esfuerzos de reorganización de toda la parte administrativa del aparato judicial se concentran específicamente en el Distrito Nacional, con menor medida en Santiago, y a título de simple piloto en pocas comunidades del interior. Esto implica que todos los demás tribunales del país continúan en condiciones realmente precarias en todo lo que tiene que ver con la organización de su funcionamiento, sistema de archivos, manejo de expedientes, de personal, ausencia de tecnología adecuada.

Finalmente, en lo atinente a la evaluación del desempeño de la labor de los jueces, aspecto que también tiene que ver con la carrera judicial, se están produciendo avances, sobre todo si tomamos en cuenta que hasta 1997 no se realizaba ningún tipo de evaluación.

Un dato curioso lo representa el hecho de que en la década de los ochenta, gracias a un acuerdo entre el ILANUD y la Suprema Corte de Justicia, se inició un esfuerzo para recoger determinados datos estadísticos de las labores judiciales, sin embargo esta información, muy valiosa para fines de evaluación del desempeño de los jueces, nunca fue utilizada para tales fines.

Actualmente la nueva Suprema Corte de Justicia ha rescatado el esfuerzo de reunir la información estadística de los tribunales. Además de utilizarla para fines del diseño de estrategias para aumentar el nivel de eficiencia de los tribunales, también se utiliza para la evaluación de los jueces.

Si bien es cierto que las estadísticas sobre determinados aspectos del trabajo judicial es una herramienta valiosa de evaluación de los jueces, también debe tomarse en consideración que no debe ser el único o el más preponderante de los elementos a tener en cuenta. Concentrar la evaluación de los jueces sobre la base de los casos ingresados y los casos resueltos podría inducir al juez a fallar los casos sin la debida ponderación, sólo en aras de aumentar sus porcentajes de casos resueltos. Este fenómeno ha hecho presencia en los últimos dos años, tal vez sobre la base del conocimiento de los jueces de que se le está concediendo una gran importancia a las estadísticas para fines de su evaluación, lo que a fin de cuentas puede socavar su independencia o por lo menos ser utilizados con tales fines.

Determinados medios pueden ser utilizados para evitar una competencia muy alejada de la tarea de impartir justicia, incluso de tipo estadístico también, como lo sería determinar la cantidad de sentencias de los jueces que son revocadas por tribunales superiores y las razones de tal revocación.

IV. **Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos**

La Suprema Corte de Justicia, mediante decisión de fecha 24 de febrero de 1999, además de ratificar la existencia de la acción constitucional de amparo como parte del ordenamiento jurídico interno en virtud del art. 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, fijó reglamentariamente el procedimiento para su ejercicio.

Esta debe convertirse tal vez en la decisión judicial más trascendente de los últimos tiempos, pues aún cuando el amparo existía gracias a la Convención antes mencionada, era totalmente desconocido en nuestro medio y por tanto nunca se ejercía.

Aún hoy, a pesar de la decisión de la Suprema Corte, se ejerce con mucha timidez, debido a que los abogados, principales responsables de utilizarlo, no lo hacen por no entender su alcance o sencillamente por desconocerlo.

En los últimos tiempos se han realizado algunos esfuerzos, que deben intensificarse, para dar a conocer esta figura que coloca al juez en condiciones de poder controlar el abuso de los derechos fundamentales del ser humano y que por lo tanto lo hace más poderoso, más fuerte y lo coloca en mejores condiciones de defender su independencia.

V. **Capacitación**

Los programas de capacitación que lleva a cabo la Escuela Nacional de la Judicatura han fortalecido la independencia judicial pues han provisto a los jueces de herramientas necesarias para analizar con profundidad los casos que se les presentan desde el punto de vista legal y social y para justificar y motivar sus decisiones. Esto los hace menos vulnerables a la presión externa e interna a la que puedan verse sometidos.

Entendemos que la Escuela Nacional de la Judicatura ha acertado al establecer lazos de cooperación con otros países de Latinoamérica. Esto así porque su realidad económico-social es más cercana a la nuestra que la de países como Francia y los Estados Unidos. Así, los jueces se benefician de las experiencias similares a las que enfrentarán en sus propios tribunales.

Creemos, sin embargo, que se hace necesario que la Escuela promueva programas de formación que ayuden a los jueces a resolver situaciones sin precedentes y que les permitan familiarizarse con los principios del derecho y los derechos humanos hasta tal punto que sean capaces de aplicarlos a todos los casos que resuelvan y a interpretar la ley tomándolos en cuenta.

También es importante que la Escuela se esfuerce por ayudar a los jueces a superar las dificultades y lagunas que nuestro deficiente sistema de educación jurídica crea para la gran mayoría de los profesionales del derecho.

La Escuela está llamada a preparar a los futuros jueces del país. Esta labor aún no ha sido comenzada pues ha debido atender primero a la realidad de un conjunto importante de jueces, recién incorporados desde la práctica privada, que no poseían los conocimientos de la función judicial, y por ello los primeros esfuerzos se han concentrados en llenar las lagunas de los jueces

en funciones, antes de comenzar a preparar a aquellos que serán los futuros candidatos a ingresar a la carrera judicial.

VI. Temas Relativos a la Justicia Penal

No se ha producido una reforma a la legislación procesal penal en la República Dominicana. Sin embargo, la necesidad de ésta y la forma que debe tomar es objeto de intenso debate en estos momentos. En 1997, el Presidente de la República designó una comisión, compuesta por eminentes juristas, que tiene la función de revisar y actualizar el Código de Procedimiento Criminal de la República Dominicana. A principios de 1999, la FINJUS organizó el Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal cuya misión ha sido fomentar la discusión abierta sobre la reforma y colaborar con la Comisión Ejecutiva y el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia. El trabajo de la Comisión y el Foro dio como fruto la redacción de dos proyectos de ley diferentes. Proyectos que, producto de la colaboración entre ambos, coinciden en la orientación que marcan al procedimiento penal.

La Comisión y el Foro coinciden en que el sistema penal debe ser abierto, democrático, respetuoso de los derechos individuales y a la vez eficiente.

Existe consciencia entre los que se relacionan con la reforma judicial sobre la necesidad de modificar todo el sistema procesal penal con la finalidad de lograr avances en la eficiencia del aparato judicial.

Una de las principales amenazas a la independencia de los jueces lo constituye el alto grado de ineficiencia con que opera la justicia dominicana. Las estadísticas son claras al respecto. Los jueces apenas deciden el 50% de los casos que ingresan al sistema, lo que explica la acumulación de los expedientes por fallar. Hoy en día ya no es válido el argumento de que hace apenas algunos años apenas se resolvía el 9% de los casos que ingresaban. La ciudadanía de hoy es mucho más consciente que la del pasado y demanda una justicia más expedita. Sin embargo, el sistema procesal vigente se encuentra lleno de formalismos y propicia que los casos permanezcan largo tiempo sin ser decididos.

Los jueces han aumentado considerablemente el tiempo que dedican a sus labores jurisdiccionales, pero el congestionamiento no parece encontrar fin y terminará agotando la paciencia de la ciudadanía con el riesgo de que ésta retire el apoyo que ha sustentado la independencia que han podido exhibir los jueces hasta la fecha.

VII. Efecto de la Reforma Legislativa

El papel de las leyes de Carrera Judicial y sobre la independencia presupuestaria y administrativa han jugado un papel importante en el esfuerzo de consolidar la independencia del Poder Judicial, lo que ya hemos comentado en otra parte de este trabajo.

Sin embargo, el Congreso Nacional ha sido muy poco eficaz en su labor de dotar al sector justicia de todas las leyes que requiere este sector.

Un buen ejemplo de ello lo constituyó el esfuerzo realizado por la Suprema Corte de hacer uso de facultad constitucional de iniciativa en la formación de las leyes, sometiendo dos proyectos de leyes con la finalidad de establecer mecanismos que contribuyan a descongestionar los tribunales, por ejemplo a través de la eliminación de las circunscripciones territoriales y el establecimiento de un sistema aleatorio para la asignación de casos que permita una distribución más eficaz. El Congreso no ha sido capaz de aprobar estos proyectos que incluso han perimido por no haber sido aprobados o rechazados en dos legislaturas consecutivas, por lo que han debido ser introducidos nuevamente.

VIII. **Ética judicial y corrupción**

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿Han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

La Suprema Corte de Justicia se esforzó, el proceso de selección preliminar, en escoger a juristas de reconocida solvencia moral y profesional, examinando sus antecedentes en vistas públicas. Luego, ha dejado bien claro que no se tolerarán actos de corrupción entre los jueces y el personal de apoyo de los despachos.

La mejoría sustancial de los salarios y otros beneficios para los jueces y demás empleados del Poder Judicial han alejado sensiblemente a los operadores del sistema judicial de los actos de corrupción.

Se ha establecido un incipiente, pero eficiente sistema de inspectoría judicial que ha permitido detectar, conocer y sancionar los excepcionales casos de corrupción que se han identificado. La falta de un reglamento claro de inspectoría judicial, así como el exceso de celo de la Suprema Corte de Justicia, la cual ha aplicado la suspensión automática, antes de todo juicio a los jueces denunciados como sospechosos de corrupción, ha creado cierto desasosiego entre los que favorecen un equilibrio entre independencia y disciplina. De hecho se ha advertido que muchas sanciones se han aplicado a partir de una divergencia de criterios ideológicos entre los jueces que adoptan fórmulas liberales versus el predominio de posiciones conservadoras en las cortes. Esto se ejemplifica en el hecho de que los jueces que aplican penas o sanciones elevadas o que dictan mandamientos de prisión preventiva no corren el menor riesgo de sufrir cuestionamientos disciplinarios, ya que lo que regularmente motiva procesos disciplinarios son aquellos casos en los que jueces deciden otorgar la libertad provisional bajo fianza u ordenar la libertad en acciones de hábeas corpus.

1. Efectivamente, creemos que las sanciones contra los jueces a quienes se les retenga culpabilidad o falta grosera en relación a actos de corrupción o abuso de poder deben, obviamente además de la separación de la función pública, ser responsables penalmente y sin perjuicio de la responsabilidad civil que pueda serles exigida por las personas perjudicadas a partir de sus actos.

Las investigaciones deben incluir a todos los jueces y empleados del Poder Judicial, sin distinciones de ninguna especie, salvo las derivadas del órgano competente para conocer de la imputación.

2. La Ley de Carrera establece las causas para la aplicación de sanciones disciplinarias a los jueces, lo que a junto a una buena Ley de Organización Judicial y el Código Penal permiten delimitar un verdadero código de conducta para jueces y magistrados. No obstante, es preciso insistir en la necesidad de que las resoluciones de los jueces sean debidamente motivadas, ya que como bien han afirmado algunos, el divorcio grosero entre la fundamentación y la parte dispositiva de una resolución judicial, salvo las hipótesis de ignorancia plena, permiten identificar casos de corrupción en las funciones judiciales. Con esto no estamos favoreciendo un control sobre la concepción ideológica de los fallos, sino en la necesaria correlación entre las pruebas, alegatos, fundamentos y el fallo. En síntesis, resulta de una concepción republicana y democrática de gobierno que las resoluciones jurisdiccionales sean el resultado de actos de comprobación, subsunción y análisis lógico de la cuestión que plantea la disputa, diferendo o conflicto, en razón de que cualquier otro método encerraría elementos de autoritarismo o decisionismo como un acto de autoridad.

IX. Asociación de Jueces

No, en República Dominicana no existe una asociación de jueces independiente de los órganos judiciales. Lo que más se acerca a una asociación de jueces son los comités de necesidades, docencia y metodología de la Escuela Nacional de la Judicatura, cuyos miembros son elegidos abiertamente por los jueces del país. Sin embargo, la Escuela Nacional de la Judicatura tiene fines muy específicos lo cual que no le permite ser catalogada como una asociación de jueces.

Entendemos que una vez el conjunto de los jueces del país ingresen al estatuto de inamovilidad, conforme a la Ley de Carrera Judicial, existirán condiciones idóneas para la formación de una asociación de jueces que pueda fomentar la independencia externa e interna del Poder Judicial. Existen ciertas reservas en el hecho de que la aposición de jueces preceda al ingreso a la carrera e inamovilidad judiciales, en razón de que algunos de los aspirantes a ingresar de manera permanente al sistema, podrían emplear un cierto activismo para encubrir sus deficiencias como jueces o funcionarios públicos con un estatuto de inamovilidad. Ello no impide, sin embargo, el que se promuevan actividades académicas, científicas y sociales entre los miembros de la corporación judicial y en relación a otros sectores de la vida económica, social y política del país y otras latitudes.

X. Acatamiento de las Decisiones

Tal como expresáramos en la respuesta a la pregunta I, el poder Judicial ha encontrado dificultades para superar su imagen tradicional de ser la cenicienta o el "tercer poder" del Estado y constituirse en una instancia paritaria de gobierno. El grueso de la clase política ha resistido el proceso de reposicionamiento del Poder Judicial, pero de manera general las resoluciones de los jueces son acatadas.

A modo de ejemplo cabe citar que la sentencia del 30 de septiembre de 1998, que declaró inconstitucional el artículo 14 de la Ley de Carrera Judicial y preservó el principio constitucional de la inamovilidad judicial, fue duramente criticada tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo e incluso se llegó a pensar en la posibilidad de que esta decisión fuera desconocida.

El temor del desacato se hizo realidad con la sentencia del 19 de mayo de 1999, con la cual la Suprema Corte declaró inconstitucional el decreto presidencial 295-94. Este decreto estableció un impuesto de salida en dólares. Esta decisión fue combatida a cada paso por el Ejecutivo a pesar de que la Constitución prohíbe la creación de impuestos por decreto o el pago de contribuciones en moneda extranjera. La sentencia de la Suprema Corte nunca fue realmente aplicada sino que simplemente se emitieron normas administrativas con la intención de dar visos de legalidad al cobro del impuesto, el mismo subsiste a pesar de que esas medidas administrativas no lo hacen legal.

Otra práctica que despertó grandes críticas fue la de no trasladar a los detenidos a los tribunales cuando los jueces así lo ordenaban.

XI. Actividades Fuera del Sector de la Justicia

Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación masiva han jugado un papel de primer orden en la promoción y consolidación paulatina de la independencia judicial. Si bien formalmente nuestra forma republicana de gobierno establecía la separación e independencia de las funciones de los órganos públicos, lo cierto es que la dependencia política y económica del Poder Judicial constituían el elemento característico de la vida institucional del país.

La Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), se fijó, desde su creación, el propósito de lograr: a) la independencia del Poder Judicial; b) el establecimiento de un verdadero Estado de Derecho, y; c) la profundización de la democracia a partir de la definición de reglas y usos institucionales claros. Los juristas y empresarios comprometidos con la formación de la entidad coincidían en que estos elementos resultan imprescindibles para el desarrollo sostenido y sustentable de las fuerzas productivas, la promoción de las inversiones y la equidad social. Así, entre 1990 a 1994, se articularon esfuerzos para colocar en la agenda pública el tema de la reforma judicial a nivel constitucional, y aprovechando la coyuntura de la revisión constitucional de 1994, operada para solventar una crisis electoral, fueron introducidas las normas orgánicas que precisaban la independencia plena del Poder Judicial. Entre 1994 a 1996, se creó el ambiente de opinión y la voluntad política para materializar la programación constitucional, lo cual coincidió con la asunción del Presidente Leonel Fernández.

Las organizaciones de la sociedad civil (FINJUS, Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios - ANJE-, Participación Ciudadana, Asociación de Abogados Empresariales ADAE- y otras) han participado de manera decisiva en la convocatoria, propuesta y selección de los magistrados jueces de la Suprema Corte de Justicia y la subsiguiente designación de los demás jueces de todo el país y en el reconocimiento de la inamovilidad y competencias de los tribunales en las sensibles áreas de control de la constitucionalidad. Estas organizaciones han abogado de manera permanente por el incremento del presupuesto para el fortalecimiento del sector justicia, al tiempo de someter a la consideración pública las propuestas de reforma legales básicas para adelantar el proceso.

Con una amplia presencia en los medios de comunicación social, sus propias publicaciones y programas de opinión, las organizaciones de la sociedad civil, contribuyen a la difusión y explicación de los temas críticos para fomentar la independencia de los jueces y la importancia de contar con un mejor servicio público de justicia. La celebración de seminarios, talleres, foros y coloquios, con la ulterior difusión de sus conclusiones o memorias permite mantener el apoyo público a la independencia judicial.

En medio de todo este proceso de articulación de propuestas de reformas para el sector justicia, se han creado novedosas publicaciones especializadas, tanto del sector público, como de la comunidad jurídica nacional (novedades de la reforma y gaceta judicial).

Asimismo se han formado redes o alianzas ocasionales o permanentes para darle sostenibilidad al proceso y actualmente existe una estrategia de activar a otros sectores y organizaciones en las tareas de apoyo a la independencia judicial.

Las Universidades han creado cátedras y cursos especializados en los temas de la magistratura y administración judicial. De otro lado, recientemente se ha suscrito un Acuerdo entre la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) con el objeto de promover foros de análisis, discusión y propuestas de temas relevantes para consolidar la independencia y democratización del sector justicia. Este foro permanente, denominado "Justicia y Sociedad" promete ser muy exitoso en la medida que permitirá racionalizar y priorizar los objetivos programáticos de la reforma judicial de segunda generación, de modo que el sistema de justicia pueda brindar un mejor servicio público a la comunidad.

XII. Otros Métodos

A nuestro modo de ver la descentralización y creación de instancias más próximas a las comunidades podrían legitimar, fortalecer y por vía de consecuencia promover la independencia judicial. La creación y promoción de mecanismos de resolución alternativa de conflictos y disputas, junto a la comprensión de que la conflictividad forma parte de la vida en sociedad y que lo que corresponde es buscarle soluciones estables sin abuso de poder, permitiría despresurizar,

por así decirlo la creciente demanda o niveles de litigiosidad que abruma a gran parte de nuestros poderes judiciales.

XIII. **Donantes Externos**

El papel de los donantes externos ha sido vital para la reforma judicial y la consolidación de la independencia de los jueces. Los esfuerzos de la sociedad civil en ese sentido, así como casi todos los programas de modernización impulsados desde el mismo Estado, han contado con el apoyo internacional. La Escuela Nacional de la Judicatura, el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia y la Fundación Institucionalidad y Justicia son ejemplos de la importancia del nexo de cooperación al que nos referimos. Como muestra de la importancia de esa cooperación cabe resaltar el apoyo de USAID, el BID, el Banco Mundial, la Unión Europea, la Cooperación Francesa y de la Agencia de Cooperación Española.

FINJUS recibió apoyo de USAID para el desarrollo de los programas de defensa pública y de reforma procesal penal. El objetivo de este último es la aprobación de un nuevo código de procedimiento penal que es una herramienta normativa que fortalece el poder de los jueces penales en la actividad jurisdiccional.

Y es bien sabido que la independencia de los jueces también se logra en la medida en que están bien definidos sus roles en el proceso penal. Superar el modelo inquisitivo vigente en la República Dominicana que se caracteriza por una atribución confusa de roles a los principales operadores del sistema de justicia penal (jueces, fiscales, policía) nos conducirá a un sistema adversarial en el cual el rol de los jueces es repotenciado, sentando con ello bases para fortalecer su independencia.

La Suprema Corte de Justicia, la Escuela Nacional de la Judicatura, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional han sido apoyados en su fortalecimiento institucional por la USAID, a través del Proyecto de Modernización de Tribunales y otros programas y por la Agencia de Cooperación Española en esfuerzos de modernización y capacitación y automatización de los Juzgados de Paz.