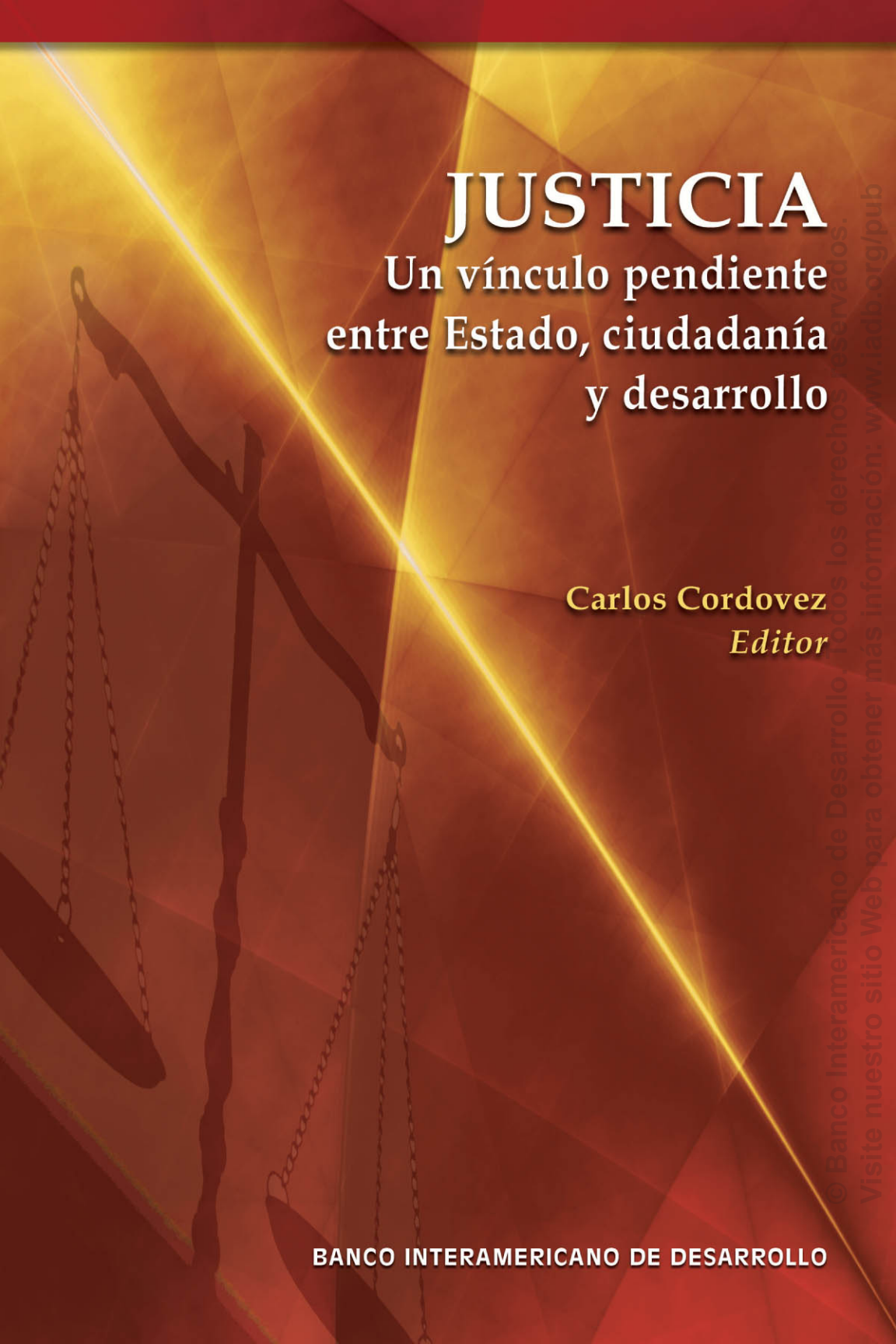


The background of the cover features a stylized, dark silhouette of a balance scale on the left side. The scale's beam and pans are visible, though the pans are empty. The background is a warm, golden-brown color with abstract, geometric patterns of overlapping triangles and lines that create a sense of depth and movement. A bright, diagonal beam of light cuts across the upper half of the cover, adding to the dynamic feel.

JUSTICIA

Un vínculo pendiente
entre Estado, ciudadanía
y desarrollo

Carlos Cordovez
Editor

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

JUSTICIA

Un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo

Carlos Cordovez
Editor

Banco Interamericano de Desarrollo

Publicación del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo.

Gerente: Antonio Vives

Subgerente: Marco Ferroni

La Oficina de Relaciones Externas del BID se encargó de la producción editorial de la publicación.

Dirección editorial: Rafael Cruz

Editor principal: Gerardo Giannoni

Editora de producción: Claudia M. Pasquetti

Corrección de estilo: Emma Ariza

Lectura de pruebas: Alejandra Valente

Diagramación: The Word Express, Inc.

Diseño de portada: The Word Express, Inc.

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Justicia : un vínculo pendiente entre estado, ciudadanía y desarrollo / Carlos Cordovez, editor.

p.cm.

Includes bibliographical references.

ISBN 1-59782-045-8

1. Judicial power—Latin America. 2. Law reform—Latin America. 3. Criminal justice—Administration of—Latin America. 4. Legal assistance to the poor—Latin America. I. Cordovez, Carlos. II. Inter-American Development Bank.

347.8012 J98--dc21

KG608 .J98 2007

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, NW

Washington, DC 20577

Estados Unidos de América

Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709

idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

A la memoria de Margaret Popkin, autora del capítulo 4 de esta obra, quien no pudo verla publicada, dado su inesperado fallecimiento el 22 de mayo de 2005, momento en el que ocupaba el cargo de Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal en la ciudad de Washington, DC.

Página en blanco a propósito

ÍNDICE

Prefacio	ix
Presentación	xi
1 Poderes judiciales transparentes y responsables	1
<i>Keith Henderson y Violaine Autheman</i>	
Introducción.....	1
Contexto político y socioeconómico de la región	2
Agenda estratégica de reforma judicial, acceso a la información y mecanismos de monitoreo	10
Lecciones aprendidas fuera de la región	14
Poderes judiciales transparentes y responsables	16
Modelo de Informe sobre el Estado del Poder Judicial	17
Mayor acceso a la información	25
Seguimiento y producción de información	30
Principios del Informe Anual sobre el Estado del Poder Judicial	33
Una agenda estratégica para la próxima generación de reformas	53
Estrategia.....	53
Reformas prioritarias	54
Informe sobre el Estado del Poder Judicial para las Américas	55
Mecanismo de monitoreo de la región	55
Anexos	
Anexo 1.1. Las reglas de Quito: lecciones aprendidas en reforma judicial	57

	Anexo 1.2. Normas y principios de la independencia judicial.....	59
	Anexo 1.3. Herramientas de trabajo de IFES	62
	Anexo 1.4. Bibliografía.....	64
	Referencias	74
2	Reforma de la justicia criminal en América Latina	79
	<i>Cristián Riego y Juan Enrique Vargas</i>	
	Reforma procesal penal como estrategia de reforma judicial	80
	Derechos humanos.....	81
	Relevancia del tema penal	83
	Amplitud de la reforma	88
	Reforma real	91
	Proyecto de Seguimiento de CEJA	94
	Definición de roles	96
	La reforma en materia de gestión	103
	Conclusiones y perspectivas	111
	Referencias	114
3	Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia	115
	<i>Santos Pastor</i>	
	Introducción	115
	Sistemas de organización y gestión.....	117
	Gestión pública en justicia.....	118
	El nuevo modelo de organización y gestión en la justicia... ..	120
	Transformaciones recientes	120
	Ausencia de un modelo universal	121

Problemas de la Justicia	122
En respuesta a problemas de la justicia	122
Desajustes entre demanda y medios	124
Presión de distintos actores	124
Cambios debidos a la ineficiencia de demanda y oferta	125
Cambios motivados por modificaciones legislativas	126
Problemas de la justicia como organización pública	127
Respuestas desde la organización y gestión	131
Rediseño de la organización	131
Política y gestión de recursos humanos	140
Sistemas de información	143
Estadística judicial e indicadores de desempeño	148
Gestión y calidad	153
Otros temas de organización y gestión	158
Resultados y agenda futura	160
Resultados de los nuevos sistemas de organización y gestión	160
El mal gobierno de la justicia	167
Conclusiones	171
Referencias	173

4 Acceso a la justicia, gobernabilidad democrática y sociedad civil	177
<i>Margaret Popkin</i>	
Esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia	182
Independencia judicial y acceso a la justicia	185
Normas internacionales	187
Acceso a la justicia y violencia de género	190
Litigios de interés público	191
El papel de las reformas de la justicia penal	193

Defensorías del pueblo	194
Resolución de conflictos, justicia comunitaria y empoderamiento legal	196
La sociedad civil en las reformas de la justicia	202
Necesidad de participación de la sociedad civil	204
Formas de participación de la sociedad civil	206
Estudio de casos	207
República Dominicana: coalición de la sociedad civil	209
Argentina: control ciudadano en el Consejo de la Magistratura y en la selección de la Corte Suprema	211
Guatemala: campañas de la sociedad civil	215
Honduras: el papel de la sociedad civil en la selección de la Corte Suprema	218
Perú: reforma de la justicia	220
Costa Rica: agenda de reforma judicial nacional	221
Lecciones preliminares	221
Referencias	226
Conclusiones generales.	231

La vigencia efectiva de un Estado de derecho constituye un requisito esencial no sólo porque aporta condiciones de seguridad jurídica para bienes, personas y transacciones, sino porque establece bases para lograr la equidad. La falta de acceso a la justicia, que normalmente afecta más a los sectores menos favorecidos, es uno de los factores con mayor incidencia en la exclusión social.

El vínculo entre justicia y desarrollo —novedoso hace poco más de diez años— es hoy una premisa ampliamente aceptada en medios académicos, sociales y políticos, y una convicción arraigada en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, donde la reforma judicial constituye una parte central de su agenda de desarrollo.

Sin embargo, la construcción del Estado de derecho es parte del proceso más amplio de consolidación de los sistemas democráticos, cuya plena vigencia es uno de los grandes desafíos que enfrenta la región. En efecto, no habrá seguridad jurídica sin una adecuada confianza y estabilidad políticas que permitan eliminar el riesgo de cambios abruptos en las reglas del juego. Un Estado moderno y democrático es condición indispensable para un mercado eficiente y para la construcción de sociedades más justas, y constituye la base de todo consenso social capaz de sustentar y fomentar una cultura de inversión, de trabajo, de responsabilidad y de solidaridad.

El esfuerzo por consolidar el Estado de derecho tiene que ser un compromiso de todos: sector público, sector privado, sociedad civil y comunidad internacional. Los altos índices de violencia y criminalidad en la región, cada vez más alarmantes, son generados en parte por las deficiencias en el funcionamiento y acceso a la administración de justicia. A su vez, ambos, violencia y crimen, contribuyen a desincentivar la inversión, la que ciertamente tiene mayores posibilidades de desarrollarse plenamente en un ambiente de paz social, de libertad de las personas y de seguridad jurídica.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comenzó a incursionar en este campo cuando muchos pensaban que era preocupación reservada a jueces y abogados. En poco más de una década, ha invertido alrededor de 450 millones de dólares en programas que no se limitan a la modernización y modificación de las leyes, sino que contemplan también los procesos y las instituciones encargadas de su aplicación.

Esta publicación recoge los cuatro ejes temáticos en los que se ha venido organizando la agenda sobre justicia y desarrollo en los últimos años: independencia, transparencia y responsabilidad judicial; reforma de la jurisdicción penal; organización, gerencia y gestión institucional; y acceso a la justicia y participación ciudadana en los procesos de reforma judicial. Estos temas forman parte de los esfuerzos que adelanta el Banco para ampliar, actualizar y orientar adecuadamente sus acciones de apoyo a la reforma judicial, manteniendo un diálogo permanente y directo con los diferentes actores con responsabilidad en la definición del derecho y la aplicación de la justicia en América Latina y el Caribe.

Para el Banco es una satisfacción contribuir con este trabajo que se espera siga alimentando el debate sobre las grandes cuestiones institucionales que afectan la construcción de sistemas de justicia más accesibles, equitativos, previsibles y eficientes.

Marco Ferroni

Subgerente del Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo

*Carlos Cordovez**

Abocándose un poco a la historia, el Banco Interamericano de Desarrollo inauguró hace poco más de diez años su actividad en el sector justicia con una primera conferencia en Costa Rica en 1993. Ese evento abrió una brecha importante, ya que constituyó un semillero de proyectos y programas que le hicieron entrar de lleno en un sector hasta el momento desconocido para la institución y, valga apuntar, también para muchos, ya que aún hoy sigue siendo un tema relativamente nuevo en el que están aprendiendo conjuntamente los países, la academia y las agencias de cooperación internacional. Desde 1993 el BID ha venido incorporando en su agenda de actividades el financiamiento y soporte técnico a distintas iniciativas, proyectos y programas de apoyo a la reforma judicial en prácticamente todos los países de la región, habiéndose aprobado ya distintas operaciones tanto de préstamo como de cooperación técnica que suman alrededor de 450 millones de dólares.

Como se decía en la primera conferencia, el reto de las democracias modernas consiste en tener como fundamento la vigencia efectiva de un Estado de derecho, un orden jurídico moderno y previsible, y un sistema judicial fortalecido, independiente, moderno, eficiente y digno. La modernización del derecho se plantea como una tarea urgente para mejorar el clima de inversión y como un elemento esencial del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

Esta publicación se basa en cuatro ejes temáticos interrelacionados, que conforman los capítulos en que se estructura el presente libro y que intentan responder las siguientes preguntas básicas:

* División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Banco Interamericano de Desarrollo.

- ¿Se ha superado la alta politización de la justicia en América Latina de hace una década con los cambios producidos hacia una mayor independencia judicial en la región?
- ¿La reforma procesal penal en marcha en la mayor parte de los países de la región ha logrado sus propósitos de democratización de la justicia? ¿Qué se requiere para continuar este camino?
- ¿Se ha logrado separar las actividades gerenciales y administrativas de la labor jurisdiccional de los jueces a través de los cambios en materia de gestión?
- ¿Se tiene claro en la región el papel y la participación de la sociedad civil en los procesos de reforma de la administración de justicia?

En la búsqueda de respuestas adecuadas a estas preguntas, el capítulo 1 presenta una estrategia de producción y acceso a la información diseñada para promover simultáneamente los elementos centrales de un sistema de justicia efectivo: equidad, imparcialidad, sensatez en las decisiones, accesibilidad, eficiencia, independencia y credibilidad. Alrededor de la noción de que la información es poder, se busca la clave de la fuerza liberadora, estabilizadora e impulsora de la reforma en todas las democracias exitosas del mundo. Tal vez más importante es que ésta sea la mejor estrategia para atacar simultáneamente la falta de transparencia y de responsabilidad judicial, incluyendo aspectos estructurales y políticos relacionados con la independencia y la corrupción judicial.

De este modo, se hace énfasis en los temas y procesos estructurales que mejoren tanto la transparencia y la responsabilidad como la producción y obtención de información orientada a programas y estrategias de apoyo, diseñados para promover la confianza pública en el Poder Judicial. La promoción de la “confianza pública” ha sido un elemento poco realzado en los programas de reforma judicial, aunque es esencial para desarrollar una cultura de Estado de derecho y el cumplimiento voluntario de la ley. En síntesis, el capítulo enfatiza que las reformas fundamentales de naturaleza política, tales como las relacionadas con la independencia y la responsabilidad del Poder Judicial, necesitan contar con un amplio

respaldo, y deben estar vinculadas y guiadas por diversos participantes del proceso, incluyendo los tres poderes del Estado, los operadores del sistema y el público en general.

Los resultados han sido sólo parcialmente exitosos y el público no ha percibido resultados concretos de la reforma. Como lo mencionan Keith Henderson y Violaine Autheman, autores del capítulo, algunos trabajos realizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en América Latina indican que las tasas de crecimiento de la economía podrían mejorar hasta un 15%, si el desempeño de los poderes judiciales fuera mejor. El apoyo a la democracia está disminuyendo y el desencanto popular está creciendo con aquellos gobiernos que no pueden reducir la pobreza, la corrupción, el crimen y la violencia. Muchas de las áreas de la reforma judicial donde se ha logrado algún éxito se relacionan con la composición de un Poder Judicial más independiente del Poder Ejecutivo, a través de la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales; la mejora de la gestión de los casos a través de la automatización; el aumento de los recursos judiciales a través de enmiendas constitucionales, y la mayor protección de los derechos humanos a través de la reforma de las leyes penales.

Según Latinobarómetro, la satisfacción con la democracia disminuyó de 41% en 1997 a 32% en 2002. En muchos países, estos porcentajes descendieron constantemente durante los años ochenta y noventa, en particular con respecto a la confianza pública en el sistema judicial. De acuerdo con la misma fuente, en 2005 y por tercer año consecutivo, la democracia se mantiene con un promedio regional de apoyo de 53%. El apoyo a la democracia se recuperó después de la crisis asiática de 1998, pero no ha vuelto a los niveles más altos de la década pasada (58% y 60%).

Coincidimos con Henderson y Autheman en la apreciación de que la sostenibilidad y el éxito de las reformas económicas dependen de la atención prestada a reformas en lo institucional, legal y judicial, tales como la corrupción judicial y la ejecución de sentencias judiciales, así como en que es recomendable un mayor énfasis en la creación de la infraestructura institucional y legal necesaria para apoyar, implementar y respaldar

la reforma económica, y para promover la cultura del Estado de derecho dentro de un segmento más amplio de la sociedad.

Los autores también afirman que, durante los últimos 10 a 15 años, las reformas judiciales se han enfocado en el fortalecimiento institucional, las reformas de la justicia criminal y los derechos humanos. Aunque estas reformas han sido necesarias, su impacto fue variado y deben ser vistas como la primera etapa de un paquete de reformas integrales. El nuevo reto es garantizar su implementación y cumplimiento y ampliar la base de su respaldo.

“La falta de una evaluación de impacto tras las reformas, que a menudo ha sido el caso en la región, hace imposible obtener las lecciones del proceso de reforma, puesto que ni el éxito ni el fracaso se identifican”. Como lo indican las encuestas, la interferencia ejecutiva y la interferencia de la jerarquía judicial están entre los obstáculos más reconocidos para la independencia judicial alrededor del mundo; así, las reformas que no descansen sobre la construcción de un consenso político y judicial no serán sostenibles y están destinadas al fracaso.

Henderson y Autheman concluyen que “la próxima generación de reformas debe seguir una estrategia de reformas judiciales integrales a corto y largo plazo, enfocada en programas destinados a mejorar la transparencia para fortalecer la confianza pública en el Poder Judicial y en la implementación y ejecución de la ley. Para ello, será oportuno que los reformadores y el público cuenten con la información necesaria para monitorear y dar cuenta de la implementación de las reformas. Las estrategias y los programas diseñados para promover el acceso a la información y a la transparencia fomentarán simultáneamente más confianza pública, más independencia y responsabilidad judicial. La recolección, el análisis y la diseminación de información estratégica deben ser logrados a través de un marco participativo de monitoreo y presentación de informes que facilite la formación de coaliciones prorreforma, y que se construya sobre las mejores prácticas, obligaciones constitucionales e internacionales y normas de ética judicial”.

El capítulo 2 está dedicado a los principales problemas que han afectado la implementación de los procesos de reforma procesal penal

en la región, al tiempo que contribuye a revitalizar el debate, así como a generar y difundir soluciones que permitan mejorar el funcionamiento de los nuevos sistemas de justicia penal. Se describe cuáles son las características y los alcances de los procesos de reforma de esta área del derecho, se da cuenta de su gran vigor y de los motivos para seguir apostando a ellos como una estrategia central en la modernización de los sistemas judiciales de la región.

La reforma procesal penal, cuya génesis se remonta a la recuperación o consolidación democrática en los países de América Latina, reemplaza el sistema inquisitivo en el que la investigación, el conocimiento del caso y la sentencia estaban en manos de los tribunales, por uno de orientación acusatoria en el que se separa la investigación. Esto se traduce en la introducción del juicio oral como etapa central del procedimiento, la entrega de funciones investigativas y acusatorias al Ministerio Público, la separación de funciones entre jueces de garantías encargados de controlar el cumplimiento de derechos en la investigación y los jueces de juicio oral encargados de fallar el caso y, finalmente, un reconocimiento más o menos amplio de garantías individuales a quienes intervienen en el proceso. Además, se crea o fortalece la defensa pública como herramienta fundamental del proceso. Todos estos avances se convierten o deben convertirse en significativos incrementos presupuestarios y en la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones judiciales encargadas del proceso penal.

Sus autores, Juan Enrique Vargas y Cristián Riego, señalan que “las reformas procesales penales sirven también para promover desde una forma más coherente todos los otros temas que tradicionalmente han estado ligados a la reforma judicial. La creación de los tribunales orales, por ejemplo, permite darles una nueva mirada a los temas de independencia judicial, tanto en su variante externa, por la mayor relevancia y visibilidad que le da al trabajo de los jueces, como en su variante interna, donde se develan los inconvenientes de la forma de control que tradicionalmente han ejercido los superiores sobre los inferiores. Esto ha tenido consecuencias directas en cambios a los sistemas de carrera judicial, por una parte, y al sistema de doble instancia, por la otra. La importancia y el sentido de la gestión judicial también se evidencian con la reforma. La gestión judicial

deja de consistir simplemente en “tecnificar” los procesos judiciales, para alcanzar un contenido mucho más específico de la mano de las necesidades que impone el nuevo sistema. La capacitación judicial, sobre la que tanto se ha hablado en la región y tan poco se ha hecho, cobra real sentido cuando se la vincula estrechamente a la implementación de un proceso de cambio. El tema de acceso a la justicia adquiere una nueva dimensión, dada la exigencia que imponen los juicios orales de contar en forma real con la presencia de un defensor, lo que en los procedimientos escritos se satisfacía con la sola comparecencia formal de un abogado”.

En el capítulo 3 se analizan los cambios que en materia de organización y gestión han tenido lugar en la pasada década en algunos países de América Latina y Europa occidental. Fundamentalmente, su autor, Santos Pastor, señala que han consistido en una redefinición de la organización judicial y su gobierno y en otorgar más importancia a la gestión y a los profesionales de la misma. Allí donde han sido sustanciales, estos cambios han mejorado, en distinta medida, la eficiencia, eficacia y calidad, el acceso y la transparencia; han disminuido la dilación, reforzado la independencia y permitido la rendición de cuentas. Sus mejores resultados se dan cuando vienen acompañados de mejoras en la legislación procesal y sustantiva. Sin embargo, en algunos países, estos cambios, o muchos de ellos, tienen más de retórica que de realidad. La organización y gestión son dimensiones de gran calado, definen claramente qué tipo de justicia tiene y quiere un país, requieren compromiso, conocimiento y liderazgo y demandan, a su vez, la adopción de otros cambios. El autor concluye que resulta imprescindible extender y profundizar la mejora de la organización y gestión en el ámbito de la justicia.

Este capítulo añade un ingrediente innovador al fijar 12 mandamientos en materia de justicia: independencia, imparcialidad, transparencia, competencia, acceso, igualdad de trato, eficiencia, eficacia, evitar la dilación y la congestión, calidad, previsibilidad y responsabilidad.

Finalmente, el capítulo 4 analiza el tema del acceso a la justicia y la participación de la sociedad civil en la reforma judicial. Este es un tópico por desarrollar en la región y en pleno debate en muchos países. Sin embargo, los países de la región han tenido o tienen prácticas, iniciativas

o experiencias exitosas que mostrar en esta área, las que han sido compartidas en diferentes eventos como talleres, conferencias, seminarios o publicaciones.

En todo caso, estas iniciativas tienden aún a tener un impacto limitado y parcial. Algunos países han mostrado avances en cuanto a la asistencia legal para las poblaciones de escasos recursos, resolución alternativa de conflictos, mediación comunitaria, justicia de paz, defensorías del pueblo, legislación y proyectos de no discriminación y educación legal, entre otros. Nada de lo dicho en este capítulo, como se señala en su análisis, es ajeno a los procesos de gobernabilidad democrática ni a la relación entre la independencia judicial y el acceso a la justicia, el papel de las normas internacionales para mejorar el acceso a la justicia, la mejora del acceso de la mujer a la justicia en casos de violencia basada en género, los litigios de interés público, etc.

Cabe resaltar la cita que hace la autora del capítulo de las palabras de Jorge Correa Sutil tomada de una de sus publicaciones y que aparece en el capítulo 4: “Alguien puede dar una descripción general de las reformas más importantes de los sistemas judiciales en América Latina, analizando sus causas y metas, sin referirse nunca a los pobres como actores relevantes. Una conclusión preliminar y no muy optimista, sería que las reformas judiciales en América Latina están definitivamente ligadas más a la apertura de mercados que a cualquier otro factor. No están provocadas por los grupos desfavorecidos, y no tienen a esos grupos como objetivos. Uno debería esperar únicamente algunos efectos secundarios menores que puedan beneficiar a los grupos desfavorecidos. Sin embargo, dicha conclusión tiene que ser calificada; hay demasiado enfoque sobre la reforma judicial y probablemente poca atención sobre los cambios que dichas reformas eventualmente puedan producir”.

Como observa Correa, la concepción de usar el sistema de justicia para proteger a los desfavorecidos es nueva en América Latina, y abre la posibilidad de emplearlo para avanzar en los derechos socioeconómicos, como ya está sucediendo en Argentina, Costa Rica y Colombia. De este modo, si las reformas conducen a poderes judiciales más fuertes, con más jueces independientes en mejor sintonía con los valores democráticos,

“entonces los desfavorecidos de América Latina podrían encontrar un nuevo foro para avanzar en cuanto a sus intereses”.

Pese a los avances realizados en el terreno de la administración de justicia en todos estos años, el diagnóstico encontrado continúa dando la voz de alarma, al dar cuenta de múltiples problemas. Las distintas actividades que el Banco Interamericano de Desarrollo ha venido adelantando a favor de los procesos de reforma de la justicia en nuestros países apuntan a contribuir de alguna manera a dar los primeros pasos para la solución de la problemática indicada, para lo cual ciertamente se requiere la concurrencia de varios factores. El contenido de los proyectos ha venido evolucionando. Las primeras operaciones, al tratarse de un tema nuevo, fueron muy tímidas en algunas áreas fundamentales como la justicia penal. El alcance de los proyectos más recientes ha extendido ya su radio de acción y se está trabajando con una mayor diversidad de actores e interlocutores en los países. Estamos conscientes de que la visión de la justicia debe ser sistémica y que no debe analizarse como compartimentos estancos.

Este libro forma parte de los esfuerzos que adelanta el Banco para ampliar, actualizar y orientar adecuadamente sus acciones de apoyo a la reforma judicial en los países de la región, manteniendo un diálogo permanente y directo con los diferentes actores con responsabilidad en la definición del derecho y la aplicación de la justicia en América Latina.

No se entrará en el detalle, ya por todos conocido, de la vinculación de esta temática con la reforma y modernización del Estado, la consolidación del Estado de derecho y de condiciones apropiadas para la convivencia social y el funcionamiento exitoso del mercado. Asimismo, existe un amplio consenso en temas tan fundamentales como la consecución del objetivo último de fortalecer la independencia judicial y la defensa efectiva de los derechos humanos.

La programación de las actividades y operaciones del BID con cada país se realiza a través de la autoridad competente en el área de las finanzas públicas. El Banco actúa como agente catalizador externo, no se puede esperar que el financiamiento que otorga traiga la solución a los problemas nacionales. Actúa con pleno respeto a la soberanía de los países y a

la independencia de los sistemas judiciales. El Banco no impone recetas ni condiciona las operaciones en este sector. Sin embargo, cabe destacar que se busca, dentro del marco de las etapas de preparación y diseño de las operaciones, que lo que se esté apoyando sean verdaderos procesos de cambio que apunten a no hacer más de lo mismo y a racionalizar el uso de los recursos en justicia. Con posterioridad a Costa Rica, el Banco recibió el mandato por parte de los gobernantes latinoamericanos de incluir este tema en su agenda de actividades, conjuntamente con el apoyo a los procesos de reforma del Estado, consolidación democrática y fortalecimiento de la sociedad civil.

Cabe destacar que no es una tarea fácil preparar operaciones de préstamo para un área tan delicada como ésta, donde la primera solicitud siempre se relaciona con la infraestructura y la informática. Sin menospreciar estos instrumentos, no se trata de invertir o endeudarse para tener tan sólo ladrillos que mostrar y obras que inaugurar. La experiencia en esta década de actividades ha venido dando ya algunas lecciones que se reservan para las conclusiones de esta publicación.

Sólo resta agradecer a todos aquellos que hicieron posible este libro, especialmente a los autores de los cuatro capítulos centrales. A nuestra revisora externa, la Sra. Linn Hammergren, especialista senior del Sector Público del Banco Mundial. A Marco Ferroni, Subgerente del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, por su dedicada labor en la revisión y comentarios realizados a la versión final del contenido de la presente publicación. A Leslie Harper por su irremplazable tarea en la organización y el éxito en la realización de la III Conferencia sobre Justicia y Desarrollo, convocada por el BID en Quito. A María Mercedes Mateo por su creatividad para encontrar el título más adecuado para el presente libro. A Ana María Schuett por su dedicación para reunir adecuadamente todo el material incluido en esta obra. Y, finalmente, a Gerardo Giannoni y Rafael Cruz de la Oficina de Publicaciones, por su paciencia y esmero en la edición final del material.

Página en blanco a propósito

Poderes judiciales transparentes y responsables*

*Keith Henderson***
*Violaine Autheman***

Introducción

La creación de un sistema judicial independiente y responsable y la confianza pública constituyen elementos medulares del Estado de derecho. Tras más de una década de reformas legales y judiciales, las cuestiones que se debaten incluyen cuáles lecciones se han aprendido, cuáles son las mejores prácticas y qué tipo de programas deberían implementarse en la próxima etapa de reformas. Dada la existencia de un creciente consenso sobre la idea de que un sistema judicial responsable e independiente es clave para una reforma económica, política y legal sostenible, la pregunta clave es ¿cómo el Poder Judicial y los reformadores continuarán obteniendo el respaldo necesario para ampliar y profundizar la próxima generación de reformas?

Este capítulo presenta una estrategia de producción y acceso a la información necesaria para promover simultáneamente los elementos centrales de un sistema de justicia efectivo: equidad, imparcialidad, sensatez en las decisiones, accesibilidad, eficiencia, independencia y credibilidad. El presupuesto central es que la información es poder y que, junto con las reglas de la cultura legal, ha sido la clave de la fuerza

* En colaboración con Álvaro Herrero, Sandra Elena, Carlos Hinojosa, Luis Ramírez-Daza y Procop Buruiana.

** Representantes de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (Internacional Foundation for Electoral Systems, IFES). IFES es actualmente una organización internacional sin fines de lucro, que apoya el desarrollo de sociedades democráticas.

liberadora, estabilizadora e impulsora de la reforma en todas las democracias exitosas alrededor del mundo. Tal vez más importante es que una adecuada información sea la mejor estrategia para atacar simultáneamente los temas relacionados con la falta de transparencia y la responsabilidad judicial, incluyendo aspectos estructurales y políticos relacionados con la independencia y la corrupción judicial.

De este modo, en este capítulo se hará énfasis en los temas y procesos estructurales que mejoren tanto la transparencia y la responsabilidad así como la producción y obtención de información orientada a programas y estrategias de apoyo, diseñados para promover la confianza pública en el Poder Judicial. La promoción de la “confianza pública” ha sido un elemento poco realzado en los programas de reforma judicial, aunque es esencial para desarrollar una cultura de Estado de derecho y el cumplimiento voluntario de la ley. En síntesis, las reformas fundamentales de naturaleza política, tales como las relacionadas con la independencia y la responsabilidad del Poder Judicial, necesitan contar con un amplio respaldo, y estar vinculadas y guiadas por diversos participantes del proceso, incluyendo los tres poderes del Estado, los abogados y el público en general.

Contexto político y socioeconómico de la región

América Latina y el Caribe es una región diversa, compuesta por una variedad de países que tienen diferentes antecedentes históricos, políticos, sociales, culturales y económicos. Se pueden distinguir varias categorías de países dentro de la región, de acuerdo con sus niveles de estabilidad política, económica y de desarrollo social, marco institucional y democrático, corrupción y respeto a las normas jurídicas. Históricamente, la región se ha caracterizado por dos influencias legales divergentes. Mientras que la mayoría de los países de América Latina han adoptado un sistema de derecho continental (*civil law*) que refleja los marcos legales y judiciales de Europa continental (especialmente de España), muchos países del Caribe adoptaron el sistema legal anglosajón (*common law*), y sus poderes judiciales generalmente acogieron tradiciones de justicia del derecho consuetudinario de Gran Bretaña. Estas diferencias históricas, aunque se hacen cada vez

más insignificantes, también exhiben concepciones divergentes del papel del sistema judicial y de su lugar actual dentro de la sociedad.

A pesar de estas diferencias y prácticas históricas entre los diversos sistemas legales, hay similitudes socioeconómicas entre los distintos países.¹ En general, la situación socioeconómica es problemática en muchos de ellos, incluyendo aumentos recientes en la inflación, después de ocho años de un descenso constante, una reducción en el ingreso per cápita y un crecimiento en la tasa de homicidios. En efecto, informes recientes reflejan que aproximadamente 44% de los latinoamericanos son pobres, porcentaje más elevado que el 40% en 1999, mientras que el 20% sufre de extrema pobreza. Las disparidades entre los más ricos y los más pobres en cada país han aumentado a nuevos niveles, suscitando grandes preocupaciones sobre la equidad y la ética de los modelos económicos implementados en la región.

Por otra parte, el desempleo ha aumentado a más del 9% en muchos países, nivel más elevado que el de los años ochenta. En muchos países, el incremento de los delitos y de la violencia constituye la preocupación primordial de los ciudadanos después del desempleo. Estos males han traído descontento y turbulencia política, suscitando cuestionamientos sobre la salud de la democracia en la región, las prioridades de inversión, las políticas del sector social y los beneficios de una década de reformas liberales. Aún más importante, encuestas en toda la región reflejan una creciente y generalizada desconfianza pública en las instituciones gubernamentales, incluyendo aquella encargada de impartir justicia: el Poder Judicial.

En comparación con otras regiones, las recientes encuestas de percepción pública sobre Estado de derecho y corrupción realizadas a hombres y mujeres de negocios, funcionarios del gobierno y público en general indican que América Latina se sitúa sólo un poco por encima del África Subsahariana y muy por debajo de los países desarrollados de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Mientras

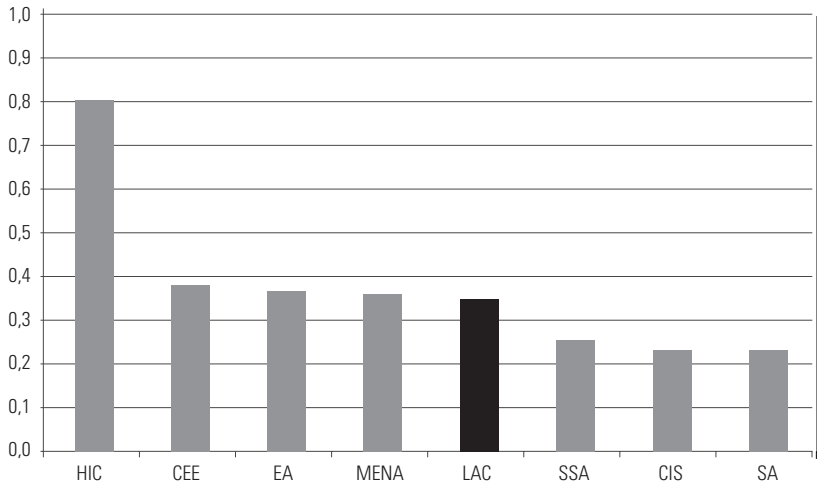
¹ Véase el sitio Web de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID): http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2004/latin_america_caribbean/. Último acceso a éste y los demás sitios web citados en adelante: febrero de 2007.

se puede debatir si estas percepciones ampliamente sostenidas son exactas, la necesidad de mejorar la percepción y la comprensión pública acerca del proceso de reforma es clara, puesto que la meta de desarrollar una sociedad basada en un Estado de derecho exige un gobierno participativo y una amplia voluntad de cumplimiento de la ley.

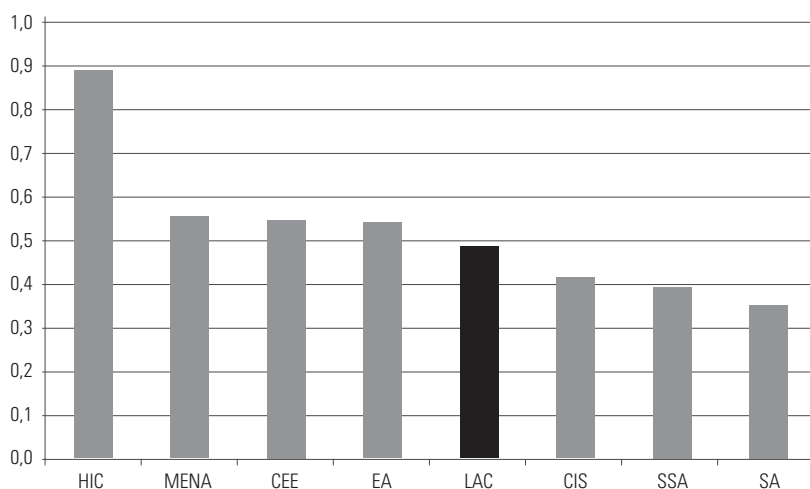
Los gráficos 1.1 y 1.2 sobre índices globales de corrupción y Estado de derecho reflejan claramente que las cifras de la región se sitúan por debajo de aquellas correspondientes a otras regiones del mundo que se pueden llamar en transición, como Europa Central y del Este. Esta comparación resulta relevante ya que América Latina y el Caribe han estado haciendo esfuerzos mucho más claros y oportunos para enfrentar la corrupción y promover el Estado de derecho.

Estos dos gráficos no presentan con total exactitud dichos temas en una perspectiva histórico-comparativa, ni necesariamente auguran un futuro sombrío para la región. En efecto, durante los años ochenta, Amé-

**Gráfico 1.1. Índice de corrupción por regiones del mundo
(ausencia de corrupción)**



El indicador ha sido normalizado desde 0 a 1. La puntuación más elevada indica los niveles más bajos de corrupción.
HIC = países de ingresos elevados; CEE = Europa Central y Oriental; EA = Asia Oriental; MENA = Medio Oriente y Norte de África;
LAC = América Latina y el Caribe; SSA = África Subsahariana; CIS = antiguas repúblicas soviéticas; SA = Asia Meridional.
Fuente: Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2002).

Gráfico 1.2. Índice de Estado de derecho por regiones del mundo

El indicador ha sido normalizado desde 0 a 1. La puntuación más alta indica mayor grado de respeto al Estado de derecho.

Fuente: Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2002).

rica Latina encabezaba el escalafón mundial en términos del progreso en la promoción de la gobernabilidad democrática y del Estado de derecho. Virtualmente, todos los países en la región, salvo uno, tienen constituciones democráticas y gobiernos electos, y muchos gozan ahora de un Poder Judicial más fuerte y más independiente. Si bien se han realizado algún tipo de reformas judiciales en América Latina, la mayoría de las estrategias y de los programas han sido muy limitados o mecánicos y su implementación ha sido muy problemática. En consecuencia, los resultados obtenidos han sido sólo parcialmente exitosos, y el público no ha percibido resultados concretos de la reforma.

Otra área en la que se ha progresado en la región es el comercio. Los líderes democráticos del Hemisferio trabajan para la culminación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y los acuerdos comerciales, tales como el NAFTA y el MERCOSUR, se encuentran en funcionamiento. Los procesos de regionalización, la globalización, la OMC y los tratados bilaterales de comercio imponen nuevas cargas de trabajo sobre los poderes judiciales en toda la región.

Reforma judicial

Según encuestas realizadas por IFES a expertos de 10 países de la región, muchas de las áreas de la reforma judicial donde se ha logrado algún éxito se relacionan con la composición de un Poder Judicial más independiente del Poder Ejecutivo, a través de la creación de consejos judiciales; la mejora de la gestión de los casos a través de la automatización; el aumento de los recursos judiciales a través de enmiendas constitucionales; y la mayor protección de los derechos humanos a través de la reforma de las leyes penales.²

A pesar de ello, las reformas mencionadas han tenido resultados mixtos y no han sido integradas en una estrategia de reforma. Un buen ejemplo de esto último se relaciona con el hecho de que algunos poderes judiciales tienen constitucionalmente asignados más recursos que antes. Pero la pregunta real es ¿cómo están siendo utilizados? Muchos analistas piensan que esta práctica ha implicado solamente la provisión de grandes sumas a instituciones perversas o sin reformar. En algunos casos, esto ha servido sólo para fortalecer la posición de los grupos antirreforma y promover la politización y la corrupción del Poder Judicial.

Se sabe que tanto las reformas ocurridas o algunos de los éxitos alcanzados no han sido apreciados por el público. Esto es así, probablemente, porque no se han visto los resultados y no se le ha permitido a la ciudadanía participar en el proceso de reforma judicial.

Corrupción

En la actualidad, existe tan sólo un compromiso político formal para luchar contra la corrupción, adoptado en Caracas en 1996. La necesidad de la reforma en este aspecto fue desencadenada sin duda por las encuestas de percepción anual del público, empresas y funcionarios de gobierno,

² Estas encuestas fueron conducidas por IFES en el año 2000, dentro del marco de un proyecto global de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) en materia de independencia judicial en 10 países de la región y en otras 16 naciones de otras regiones. Los países de la región participantes fueron: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay.

que indican que la corrupción gubernamental es extremadamente alta en muchos países de la región, y por recurrentes escándalos políticos que involucraron a altos oficiales públicos (Transparencia Internacional, 2002). Hoy existe una tendencia común hacia una gobernabilidad democrática más abierta y un acceso amplio a la información. No obstante, la adopción e implementación de leyes de acceso a la información y gobierno transparente son temas altamente problemáticos. México aprobó recientemente una ley de acceso a la información, pero su implementación efectiva es aún un desafío de enormes proporciones (Henderson, 1999).

Los países de la región han proclamado su compromiso con un sistema de gobernabilidad democrática y de lucha contra la corrupción, a través de la adopción de la Carta Democrática Interamericana y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA, 1996). Mientras estos acontecimientos son ciertamente un paso en la dirección correcta, su implementación es un serio desafío.

Una debilidad de la Convención Interamericana contra la Corrupción es que no trata explícitamente el problema de la corrupción judicial. Esto abre la posibilidad para que los países interpreten que los jueces no son sujetos obligados por la Convención. Los jueces y la comunidad legal, así como los responsables de formular políticas, los reformadores, los donantes, la sociedad civil y la comunidad empresarial, necesitan colectivamente movilizarse para subsanar rápidamente esta falta de claridad de la Convención. Asimismo, es un imperativo la clarificación a través de la adopción de políticas e interpretación de la Convención por parte de la OEA.

Es ciertamente conocido que la falta de atención a la corrupción judicial conlleva a un fracaso en el proceso de reformas. Trabajos realizados, como por ejemplo el de Daniel Kaufmann del Instituto del Banco Mundial, indican que las tasas de crecimiento de la economía podrían mejorar hasta un 15%, si el desempeño de los poderes judiciales fuera mejor. Aunque este porcentaje es igual a las variantes generalmente asignadas para mejorar las tasas de alfabetismo o de política fiscal, se ha prestado relativamente escasa atención a este tema. Con el advenimiento de la globalización, el costo de no tratar la corrupción judicial de la región crece día tras día.

Derechos humanos

En el área de derechos humanos se ha progresado considerablemente a través de una legislación más protectora, de la ratificación de las convenciones de derechos humanos, del reconocimiento de responsabilidades por pasadas violaciones, del encarcelamiento de los autores de violaciones de los derechos humanos y del establecimiento de instituciones judiciales regionales viables. Las elecciones libres y justas, la aprobación de nuevas constituciones y de nuevos códigos comerciales y criminales, las reformas militares y la creación de un defensor de los derechos humanos son también logros considerables. No obstante, algunos países han tenido más éxito que otros en términos de la implementación de éstas y otras reformas esenciales. Los informes sobre derechos humanos por país y región indican que todavía existen serios problemas en la región, incluyendo condiciones atroces de encarcelamiento, violencia policial, pena de muerte obligatoria, restricciones sobre libertad de expresión y asociación, y falta de respeto por los derechos laborales y por un juicio justo. Un área crítica que merece atención prioritaria en muchos países es la necesidad de reformar aquellas leyes de medios de comunicación y de difamación que inhiben la independencia de los medios y del periodismo investigativo, o que promueven la autocensura.

Sociedad civil

Tal vez una de las grandes fuerzas y debilidades en muchos países se relaciona con la capacidad de la sociedad civil de comprometerse y de promover el proceso de reformas. La fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil es variable. Como en otras regiones, los países que han hecho mayor progreso económico y político son aquellos que poseen una sociedad civil escolarizada y que han promovido la formación de redes. Uno de los indicadores del nivel de confianza y participación de la sociedad civil consiste en el número y calidad de las redes formales e informales de organizaciones no gubernamentales (ONG) en cada país, y el grado en el que la información pública es accesible a ellas. El nivel de confianza del público en el Poder Judicial se constata a través de sondeos y encuestas de

opinión, y del grado en el que el público usa al Poder Judicial para hacer valer sus contratos y sus derechos.

Mientras algunos países tienen vigorosas redes de ONG, éstas todavía son bastante débiles en muchos de ellos y generalmente no son vistas como actores relevantes en las reformas gubernamentales. El acceso de la sociedad civil a la información es también extremadamente problemático en casi todos los países. Además, algunas ONG no poseen la pericia adecuada o la capacidad para diseñar, promover y monitorear la implementación de reformas complejas.³ Los sondeos y las encuestas indican que los tribunales no son vistos como instituciones accesibles, fiables o justas por gran parte del público. Esto es particularmente cierto en el caso de las empresas pequeñas y medianas, minorías y otros grupos que operan fuera del sistema formal.⁴

Desencanto público

El apoyo a la democracia está disminuyendo y el desencanto popular está creciendo con aquellos gobiernos que no pueden reducir la pobreza, la corrupción, el crimen y la violencia.⁵ En promedio, sólo el 25% de la población tiene confianza en el Poder Judicial. La confianza pública en el Poder Judicial se sitúa en los niveles más bajos de los últimos cinco años, colocándose en algunos países por debajo de otras instituciones públicas como la policía y las fuerzas armadas.⁶ Claramente, el apoyo a la democracia y el Estado de derecho en la región necesita revigorizarse. Una buena gobernabilidad y la vigencia del Estado de derecho son condiciones para la expansión del comercio y para el crecimiento económico,

³ El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ha hecho un esfuerzo notable para desarrollar una red vigorosa de ONG que trabaja en temas de reforma de la justicia en la región. El principal logro de este esfuerzo ha sido la creación y la coordinación de una Red de Organizaciones de Justicia de la Sociedad Civil de las Américas. Véase <http://www.cejamericas.org>.

⁴ Encuestas anuales del Barómetro Latinoamericano: www.latinobarometro.org.

⁵ La satisfacción con la democracia disminuyó de 41% en 1997 a 32% en 2002. Véase Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/>. En muchos países, estos porcentajes disminuyeron constantemente durante los años ochenta y noventa, en particular con respecto a la confianza pública en el sistema judicial.

⁶ Véase Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/>.

así como para una democracia inclusiva y saludable. La existencia de un Poder Judicial independiente, eficiente y transparente, que sea respaldado por el público y por los medios independientes, es central para lograr esos objetivos.⁷

Agenda estratégica de reforma judicial, acceso a la información y mecanismos de monitoreo

En los años noventa, América Latina realizó amplias reformas económicas basadas en los principios establecidos en el llamado Consenso de Washington, que incluyeron la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público, la reforma tributaria, la liberalización de las tasas de interés y del comercio, la privatización y la desregulación. Asuntos como las reformas tendientes a la mayor independencia y responsabilidad judicial o al desarrollo de consenso y coaliciones, no fueron destacados como elementos claves del paquete del Consenso de Washington. A fines de la década, surgió una segunda ola de literatura en favor de una segunda generación de reformas, incluyendo reformas institucionales y judiciales, un marco regulador y de responsabilidad, como un complemento necesario de los principios y reformas defendidas en el Consenso de Washington (Véanse Burki y Perry, 1998; Graham y Naim, 1998; Naim, 1999; Naim, 1994).

Mientras unos pocos países trataron de asumir algunas de estas reformas, la agenda fue rebasada a menudo por las prioridades del Consenso de Washington, y no contaron con un respaldo político y público amplio. Con frecuencia, la estrategia para la implementación de estas reformas también fue fatalmente defectuosa, demasiado técnica, poco sistemática y no integrada en una estrategia de reforma política. En consecuencia, muchas reformas judiciales y legales, económicas y políticas, no se arraigaron o no fueron implementadas en la práctica y muchos países todavía tienen un largo camino por recorrer hacia el desarrollo del Estado de derecho.

⁷ Alberto Binder (1999) advierte que la implementación de verdaderas democracias en países con fuertes disparidades constituye un gran desafío que requiere un renovado entusiasmo por la legalidad. También señala que el sistema judicial es donde la lucha por la legalidad será conducida.

Existe consenso acerca de que la sostenibilidad y el éxito de las reformas económicas no pueden lograrse sin la debida atención prestada a reformas en lo institucional, legal y judicial, tales como la corrupción judicial y la ejecución de sentencias judiciales. Debería ponerse mayor énfasis en la creación de la infraestructura institucional y legal necesaria para apoyar, implementar y respaldar la reforma económica, y para promover la cultura del Estado de derecho dentro de un segmento más amplio de la sociedad, así como en la creación de voluntad política y consenso.

Durante los últimos 10 a 15 años, las reformas judiciales se han centrado principalmente en el fortalecimiento institucional, las reformas de la justicia criminal y los derechos humanos (véanse Biebesheimer y Payne, 2001; USAID, 2002). Si bien no cabe duda de que estas reformas han sido necesarias y su impacto ha sido variado, deben ser vistas solamente como la primera etapa de un paquete de reformas integrales. El nuevo reto es garantizar su efectiva implementación y cumplimiento y ampliar la base del respaldo para las reformas.

Lecciones aprendidas y nueva estrategia

Tres de las más importantes lecciones aprendidas sobre la reforma judicial en la región han sido, a nuestro juicio:

- La aprobación de leyes y de códigos es relativamente fácil, pero su implementación no lo es.
- Muchas instituciones judiciales y de ejecución de las decisiones carecen de pericia técnica, capacidad o credibilidad para poner en vigencia e implementar las leyes de forma efectiva y justa.
- La implementación de nuevas leyes y políticas exige un amplio apoyo público.

Ahora que se sabe que mejorar la transparencia y el apoyo público ayudará a promover la puesta en vigor y el cumplimiento voluntario de las normas, se necesita poner mayor énfasis sobre las reformas tendientes a la transparencia en todo el espectro judicial, así como sobre las reformas orientadas a mejorar la capacidad de las instituciones para implementar y

ejecutar las leyes. La diseminación de la información es una de las formas más eficaces para promover la lucha contra la corrupción. En efecto, tan pronto la información sobre la estructura y operatividad de la justicia está disponible para los litigantes y agentes externos, se hace más difícil perpetuar corruptelas, nepotismo, nombramientos irregulares u otros comportamientos fraudulentos.

Creemos que las experiencias pasadas conducen a una conclusión importante: la necesidad de mejorar la confianza pública en los sistemas de justicia. El modelo de Informe sobre el Estado del Poder Judicial para las Américas elaborado por IFES en 2003 presenta una estrategia de reforma orientada a una mayor transparencia y responsabilidad judicial, diseñada para promover simultáneamente la independencia judicial y una cultura de Estado de derecho. El objetivo central de esta estrategia es producir y poner a disposición del Poder Judicial y del público en general información de calidad acerca de la justicia. Este documento presenta un marco sistematizado para el monitoreo y la presentación de informes sobre el estado de la justicia, diseñado para cuantificar el progreso de las reformas a través de un proceso transparente y responsable.

La elaboración de este informe brinda nuevos argumentos a los poderes judiciales para atraer un mayor apoyo hacia la reforma. También vincula las reformas legales y judiciales con las reformas políticas y económicas, y promueve la asistencia a los países para que den cumplimiento a las obligaciones internacionales y regionales en virtud de tratados tales como la Convención contra la Corrupción, de la OEA, y la Convención Interamericana de Derechos Humanos. A su vez, permite a los poderes judiciales, a los profesionales del derecho y a la sociedad civil, monitorear e informar sobre el progreso de las reformas a través de un proceso participativo, y ayuda a la formación de coaliciones prorreforma.

Nuestra hipótesis de trabajo es que en muchos países se percibe al Poder Judicial como muy insular y que la información básica relacionada con sus operaciones y el proceso de toma de decisiones no es accesible al público. Otros problemas que se perciben en diferentes países se relacionan con recursos judiciales inadecuados, un proceso de selección judicial poco transparente, la falta de acceso a la información legal, la corrupción judicial,

los altos costos de acceso al sistema legal —en particular para empresas pequeñas y medianas—, la interferencia de los partidos políticos y la falta de cumplimiento de las sentencias judiciales.

El principal objetivo del documento mencionado será captar las lecciones aprendidas y esbozar una estrategia diseñada para mejorar la confianza pública a través de programas que simultáneamente se dirijan a incrementar la independencia y la responsabilidad judicial. Se cree que este documento proporciona el marco intelectual, legal y político para esta estrategia a través de un modelo de Informe sobre el Estado del Poder Judicial. El informe se centra en la evaluación del cumplimiento de una serie de principios medulares, derivados de normas internacionales y regionales existentes sobre la independencia y la responsabilidad judicial. El impacto de dicho programa es múltiple: aumenta la transparencia del Poder Judicial y la calidad de la información disponible, prioriza la agenda de reformas y desarrolla un apoyo y una demanda más amplia para la misma. El documento analiza las lecciones aprendidas y las mejores prácticas en la región y enfatiza la importancia del desarrollo de una coalición y de un consenso como una precondition para el éxito de la reforma.

El Informe sobre el Estado del Poder Judicial para las Américas debería servir para diferentes actores y múltiples propósitos, entre otros:

- Propiciar reformas de integridad judicial y reformas en el sector de justicia, en particular aquellas relacionadas con temas de derechos humanos.
- Colaborar en el desarrollo de coaliciones amplias y estrategias de reforma judicial en torno a una agenda de reforma común dentro de los países y en distintas regiones.
- Desarrollar planes de acción estratégicos y concretos, diseñados para implementar reformas sobre la base de las mejores prácticas globales, regionales y locales.
- Presentar recomendaciones para el desarrollo de estrategias y de políticas y para una agenda de reforma legal y judicial.
- Proporcionar al público, a los medios y a las comunidades internacionales e indígenas la información esencial que necesitan

para promover las reformas de justicia y desarrollar la confianza pública en el Estado de derecho.

- Informar sobre el progreso o el retroceso de las reformas de justicia por medio de indicadores uniformes, aunque flexibles, y de normas de monitoreo que puedan usarse para justificar más recursos internos y la asistencia creciente tanto técnica como financiera.
- Promover la investigación, el monitoreo y la información empírica de alta calidad, así como una acción coordinada y estratégica entre los reformadores, las organizaciones internacionales y los donantes, y una mayor presión de los distintos actores involucrados en el proceso de reforma.
- Fortalecer la posición del Poder Judicial y la condición de los jueces.
- Facilitar la calificación en cuanto a asistencia por parte de los donantes, a través de la Cuenta de Desafío del Milenio (*Millennium Challenge Account*), para cumplir con los términos de la condicionalidad de las instituciones financieras internacionales y de los bancos de fomento, tales como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y las convenciones y protocolos para el libre comercio y la lucha contra la corrupción.

Lecciones aprendidas fuera de la región

Las experiencias compartidas entre los distintos países y regiones pueden ayudar a diseñar mejores programas de reforma y evitar que los errores se repliquen. Diversas lecciones sobre la reforma legal y judicial pueden ser extraídas de las experiencias de la región, así como de Europa Oriental y de las repúblicas de la antigua Unión Soviética. Aprender de los fracasos o éxitos puede ayudar a prevenir la implementación de programas de reforma que están condenados al fracaso desde el principio y que no han sido moldeados sobre programas modelos y mejores prácticas.

El Informe sobre el Estado del Poder Judicial para las Américas mencionado anteriormente ha sido elaborado sobre la base de una metodología polifacética destinada a identificar las lecciones aprendidas en las pasadas dos

Cuadro 1.1. Herramientas de IFES para el Estado de derecho. Presupuestos para la reforma judicial

Los estudios hechos por IFES extraen una gran cantidad de lecciones de las reformas realizadas en la región y en el mundo durante las últimas décadas. Las siguientes son conclusiones comúnmente aceptadas sobre la reforma legal y judicial.

1. La existencia de voluntad política, un amplio apoyo y un financiamiento adecuado para el Poder Judicial son esenciales para la sostenibilidad e implementación eficientes de la reforma legal y judicial.
2. El proceso de reforma debe ser abierto, transparente, participativo e incluir temas contextuales más amplios.
3. El desarrollo de coaliciones amplias formadas por miembros de las estructuras gubernamentales, los partidos políticos y la sociedad civil en apoyo a la reforma promoverá su sostenibilidad, un mayor cumplimiento voluntario y efectivo y una cultura de Estado de derecho.
4. La reforma legal y judicial exige el desarrollo de instituciones sostenibles, especialmente un Poder Judicial y medios de comunicación independientes, que sirvan como base para el Estado de derecho y para el buen funcionamiento del sistema legal, económico y político.
5. La independencia y la responsabilidad judicial no son mutuamente excluyentes y son ambas igualmente importantes.
6. Existe una correlación directa entre el crecimiento económico, el desarrollo social, la estabilidad política, la corrupción y el Estado de derecho.
7. La promoción de la eficiencia judicial sin combatir la corrupción, la falta de independencia y la falta de responsabilidad judiciales producen poco impacto sobre la calidad y el acceso a la justicia.
8. No es suficiente redactar y adoptar nuevas leyes; éstas deben ser implementadas y respetadas efectivamente. También es importante que el proceso de adopción de las mismas sea participativo.
9. El cumplimiento de las sentencias de manera justa y efectiva es un componente integral del derecho al acceso a la justicia y a un juicio justo dentro de un tiempo razonable.
10. La mejora del acceso a la justicia para todos es clave para ampliar el respeto al sistema legal y judicial y para promover la estabilidad política, el desarrollo social, el crecimiento económico y la cultura del Estado de derecho.
11. La reforma legal presupone la reforma de la educación legal. Los jueces necesitan capacitación específica sobre temas de reforma, así como un incremento de la información de calidad.
12. Los mecanismos apropiados contra la corrupción deben desarrollarse. Entre ellos se incluyen la facultad para disciplinar a los jueces corruptos, sin interferencia del Poder Ejecutivo.
13. El acceso público a la información judicial y el acceso judicial a la información son claves para la reforma.
14. Los mecanismos de monitoreo y presentación de informes son necesarios para promover, implementar e intensificar las demandas de reforma, así como para promover la transparencia y la responsabilidad judicial.
15. Las reformas son inherentemente políticas por naturaleza y por tanto exigen un amplio apoyo político.
16. La provisión de recursos a instituciones que no han sido reformadas o han sufrido reformas mecanicistas, poco sistemáticas, que no vinculan el acceso, la eficiencia y la independencia judiciales, suele ser una pérdida de tiempo y de dinero, y puede ser contraproducente.

décadas, tanto global como regionalmente. Se ha realizado un análisis detallado de las investigaciones académicas existentes en diferentes regiones, con particular énfasis en las experiencias de la región y de Europa Oriental. Estas investigaciones, así como el análisis de diversos programas patrocinados por diferentes donantes, fueron tratados en varias reuniones con expertos y jueces de la región y de Europa. Por último, se recopilaron datos y se obtuvieron conclusiones desde nuestra experiencia programática, incluyendo los más recientes trabajos relacionados con la independencia judicial, el cumplimiento de las resoluciones de los tribunales y el acceso a la justicia.⁸

Es oportuno ir más allá de estos presupuestos de trabajo, avanzar hacia programas que promuevan mejores prácticas y estrategias diseñadas para implementar las reformas prioritarias. Es particularmente oportuno e importante mejorar la cooperación internacional a niveles de comercio y seguridad nacional, y promover la implementación de normas y obligaciones existentes en el ámbito local, regional e internacional, tales como las relacionadas con la corrupción y los derechos humanos.

Poderes judiciales transparentes y responsables

Basado en la hipótesis de que el acceso a la información de calidad les brindará a los reformadores y al público mayor vigor democrático y participación para promover reformas institucionales y culturales —incluyendo un Poder Judicial más independiente y más responsable—, IFES ha producido información comparativa y cualitativa para la formulación de políticas regionales y nacionales y programas de reforma. El primer paso en este camino fue la publicación de IFES/USAID titulada *Guía para la promoción de la independencia y la imparcialidad judicial (la Guía)* (IFES/USAID, 2001). La *Guía* ha sido presentada desde entonces en diversas conferencias regionales y talleres y ha sido complementada por investigaciones y análisis adicionales en distintos temas relacionados con el Estado

⁸ En el Anexo 1.4 se incluye una bibliografía seleccionada. Ella contiene las referencias de artículos y libros que conforman el núcleo de la investigación del IFES. Los presupuestos para la reforma judicial han sido elaborados con base en los resultados presentados en diversos artículos, incluyendo Hammergren (1999), Wallace (1998) y Dietrich (2000).

de derecho, tales como la transparencia en el gobierno, el cumplimiento de las sentencias y el acceso al sistema judicial y legal (Henderson, 2000; Henderson y Herrero, 2003; Henderson y otros, 2003).

Hasta la fecha, IFES ha organizado cuatro conferencias regionales donde han sido presentados los resultados de las investigaciones de la *Guía*. Estos eventos fueron aprovechados como oportunidades para examinar los resultados de la *Guía* y recibir aportes de jueces, abogados, responsables de formular políticas y organizaciones no gubernamentales sobre temas prioritarios y estrategias comunes a diversos países. Como resultado de este proceso, se ha podido trabajar en estrecha coordinación con los participantes locales para diseminar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas. Las conferencias sobre independencia judicial también han servido para tender puentes y establecer foros regionales y redes dentro de las regiones. Producto de las conferencias regionales, se han elaborado una serie de declaraciones sobre la independencia judicial, tales como el Convenio de Honduras y la Declaración de El Cairo.⁹ Estos instrumentos sirven no sólo como estrategia guía para las reformas en sus respectivas regiones, sino también como una herramienta de monitoreo y presentación de informes para evaluar las reformas y promover su implementación dentro de un marco y de un calendario concreto.

Modelo de Informe sobre el Estado del Poder Judicial¹⁰

Principios de integridad judicial

Se han identificado 18 Principios de Integridad Judicial (PIJ) como componentes medulares de este marco modelo de producción de información y monitoreo. Los PIJ intentan servir como guías para redactar un informe

⁹ Estos dos documentos, así como el Comunicado de Malawi, están disponibles en el sitio Web de IFES: <http://www.ifes.org>.

¹⁰ El Marco Modelo para el Informe sobre el Estado del Poder Judicial y los Principios de Integridad Judicial (PIJ) de IFES fueron originalmente preparados para ser tratados en la Conferencia Global de Transparencia Internacional y en los Talleres sobre Integridad Judicial en Seúl, República de Corea, 25–28 de mayo de 2003.

anual sobre el estado del Poder Judicial que debería servir como herramienta para el monitoreo y brindar información sobre el cumplimiento de los principios de la independencia, la responsabilidad, la transparencia, la ética judicial y el cumplimiento de las sentencias, así como respaldar las solicitudes de cooperación para los proyectos de reforma judicial.

El diseño de los PIJ se basó en las convenciones internacionales y regionales gubernamentales y no gubernamentales, normas, directrices y casos legales sobre la integridad judicial (véase Anexo 1.1).¹¹ También se examinaron documentos y estudios relevantes, incluyendo el trabajo del Open Society Institute para monitorear la independencia judicial, la capacidad judicial y las políticas anticorrupción en los países que ingresarán a la Unión Europea y en la Cuenta del Desafío del Milenio (*Millennium Challenge Account*). Los PIJ representan principios de consenso o mejores prácticas emergentes incluidas en los instrumentos globales y regionales, gubernamentales y no gubernamentales relacionados con la independencia y la imparcialidad del Poder Judicial.

Los PIJ han sido diseñados para fomentar un ambiente propicio para el cumplimiento de las normas jurídicas y la observancia del Estado de derecho. IFES también ha diseñado indicadores para evaluar el cumplimiento de cada uno de los PIJ. Estos indicadores pretenden facilitar la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos en relación con los PIJ.

Independencia y responsabilidad judicial

Los tratados sobre derechos humanos internacionales y regionales reconocen el derecho a un juicio justo ante un tribunal independiente para cuestiones civiles, comerciales y administrativas y para la imposición de cargos criminales. Estos tratados proveen explícitamente algunas normas mínimas de juicio justo, tales como la independencia judicial, la duración razonable de los procedimientos y audiencias públicas, pero no

¹¹ A solicitud del interesado, está disponible en IFES un documento de trabajo donde se analizan estas convenciones, normas y directrices, así como el derecho jurisprudencial proveniente de cortes y comisiones internacionales y regionales.

Cuadro 1.2. Herramientas de IFES para el Estado de derecho. Principios de integridad judicial

1. Garantía de la independencia judicial, derecho a un juicio justo, igualdad ante la ley y acceso a la justicia
2. Independencia institucional y personal de los jueces en la toma de decisiones
3. Jurisdicción clara y efectiva de los tribunales ordinarios y derecho a la revisión judicial
4. Recursos y salarios judiciales adecuados
5. Capacitación adecuada y educación legal continua
6. Estabilidad en el cargo
7. Justo y efectivo mecanismo de ejecución de sentencias
8. Libertad judicial de expresión y de asociación
9. Formación adecuada, y selección y nombramiento transparentes
10. Carrera judicial objetiva y transparente (procesos de promoción y transferencia)
11. Proceso disciplinario objetivo, transparente, justo y efectivo
12. Inmunidad judicial limitada en juicios civiles y criminales
13. Reglas sobre conflicto de intereses
14. Declaración patrimonial de bienes e ingresos
15. Normas de conducta judicial y reglas de ética judicial
16. Administración objetiva y transparente de tribunales y de procesos judiciales
17. Acceso judicial a información legal y judicial
18. Acceso público a información legal y judicial

logran definir o identificar todos sus componentes. En consecuencia, la definición, criterios y componentes de estos derechos han sido diseñados por expertos internacionales o regionales de organizaciones, como las Naciones Unidas o la Asociación Internacional de Jueces, y a través del derecho jurisprudencial de los tribunales y comisiones internacionales o regionales.¹² Las directrices de expertos, como los Principios Básicos de la ONU sobre la Independencia del Poder Judicial, no son legalmente vinculantes, pero representan un alto nivel de consenso y el compromiso moral de sus signatarios. Los Estados y los jueces en particular pueden adherir voluntariamente a las disposiciones de estas directrices.

¹² El Comité de la ONU para los Derechos Humanos, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos han interpretado, respectivamente, el artículo 14(1) del Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, artículos 8(1) y 27(2) de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 6(1) de la Convención Europea sobre Derechos Humanos y artículos 7(1) y 26 de la Carta Africana de Derechos Humanos.

Los países signatarios adquieren la obligación de dar internamente pleno efecto a las disposiciones contenidas en los tratados sobre derechos humanos y a cualquier otra obligación vinculante a la que se han adherido. El creciente cuerpo de derecho jurisprudencial de los tribunales y comisiones de derechos humanos en relación con el derecho a un juicio justo y a la independencia judicial identifica elementos y principios aplicables a los Estados miembros. Los tribunales internacionales y regionales de derechos humanos han delineado los elementos y criterios mínimos relacionados con un juicio justo explícitamente mencionados en los tratados de derechos humanos, tales como la independencia judicial o el debido proceso. Otros temas, por ejemplo el acceso a la justicia y el cumplimiento de las sentencias, han sido también considerados como implícitamente cubiertos por el derecho a un juicio justo. Estos tópicos han sido desarrollados en una segunda ola de jurisprudencia sobre derechos humanos que se encamina no sólo a definir los componentes claves de los derechos garantizados en virtud de los tratados de derechos humanos, sino también a identificar los derechos implícitos, necesarios para dar pleno efecto a las garantías de las convenciones. Este derecho jurisprudencial crea importantes precedentes legales para los Estados miembros que enfrentan el riesgo de ser censurados por estos tribunales, si no logran cumplir con las normas emergentes de la independencia, la responsabilidad y la integridad judicial.

La Corte Europea de Derechos Humanos [el Tribunal Europeo] ha sido tradicionalmente más activa que la Corte Interamericana de Derechos Humanos [la Corte Interamericana] en cuanto a la definición de límites y contenidos de los derechos a un juicio justo y a la independencia judicial, y ha interpretado extensamente las disposiciones de los tratados. Esto se debe en parte a la naturaleza de las violaciones que fueron presentadas a estos tribunales, al tratar con democracias fuertes y estables de Europa Occidental temas más sofisticados relativos a violaciones de derechos humanos, y no sólo a violaciones atroces del derecho a la vida, la libertad y la prohibición de la tortura, que fueron endémicas en América Latina durante casi todos los años ochenta. Por tanto, el derecho jurisprudencial europeo relacionado con la independencia judicial es más exhaustivo tanto en términos de volumen como de amplitud de tópicos tratados. Por

ejemplo, cubre múltiples temas que afectan tanto cuestiones criminales como civiles y comerciales y ha interpretado la independencia judicial, abarcando materias que van desde la independencia institucional hasta el acceso a la justicia.¹³

Los tópicos suscitados en virtud del derecho a la independencia judicial en América Latina cubrieron una gama mucho más limitada y, en el pasado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos a menudo se refirió a los casos europeos como precedentes y justificación para sus fallos.¹⁴ Generalmente, el derecho jurisprudencial de los tribunales europeos tiene un impacto significativo sobre la interpretación del derecho a un juicio justo por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como también en virtud de otros instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales. Sobre la base de tendencias jurisprudenciales de los tribunales

¹³ El derecho jurisprudencial del ECHR trata la independencia judicial en relación con un número de temas que van desde la independencia institucional y el acceso a la justicia al uso de cortes militares/especiales y al cumplimiento de las decisiones de las cortes. Véase, *inter alia*, Beaumartin v. France, fallo del 11/24/1994, ECHR Series A no. 296-B (independencia institucional del Ejecutivo); The Sunday Times v. the United Kingdom, juicio del 04/26/1979, ECHR Series A no. 30 (independencia con relación a los medios); Fayed v. the United Kingdom, fallo del 09/21/1994, ECHR Series A no. 294-B (acceso a los tribunales y destitución de la jurisdicción del tribunal ordinario por el Estado); Incal v. Turkey, fallo del 06/09/1998, Informes del ECHR de 1998-IV (falta de independencia de los tribunales de seguridad nacional); Hornsby v. Greece, fallo del 03/19/1994, Informes del ECHR 1997-II (cumplimiento justo y efectivo de las decisiones de los tribunales).

¹⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos se centra en una serie más estrecha de temas en relación con el artículo 8(1) y la independencia judicial. El tema clave analizado por la Corte se relaciona con la supresión de la jurisdicción de las cortes ordinarias y el uso de cortes militares y/o jueces “despersonalizados” para juzgar a civiles por crímenes de terrorismo y de traición y la independencia de dichos cuerpos. Véase, *inter alia*, Loayza Tamayo v. Perú, fallo del 09/17/1997, opinión coincidente, Series C no. 33 (falta de independencia de los tribunales militares usados para juzgar a civiles); Castillo Petruzzi v. Perú, fallo del 05/30/1999, IACHR Series C no. 52 (destitución de la jurisdicción de las cortes ordinarias y el uso de cortes militares para juzgar a civiles; falta de independencia de las cortes militares); Cantoral Benavides v. Perú, fallo del 08/18/2000, IACHR Series C no. 69 (falta de independencia de jueces despersonalizados); Ivcher Bronstein v. Perú, fallo del 09/24/1999, IACHR, Series C no. 24 (falta de independencia de los jueces temporales); Caso de Corte Constitucional, fallo del 01/31/2001, IACHR, Series C no. 71 (destitución de jueces de la Corte Constitucional en violación de los requerimientos de la independencia judicial); Bámaca Velásquez v. Guatemala, fallo del 11/25/2000, IACHR Series C no. 70 (acceso a los tribunales).

La Comisión Interamericana y la Corte de Derechos Humanos han mencionado la jurisprudencia de los tribunales europeos en sus sentencias. Véase, *inter alia*, Genie Lacayo v. Nicaragua, fallo del 01/29/1997, IACHR., Series C no. 30, y Loayza Tamayo v. Perú, fallo del 09/17/1997, IACHR., Series C no. 33.

europeos, se estima que la próxima fase de jurisprudencia en la región se centrará en temas más sofisticados en virtud del derecho a un juicio justo, acceso a la justicia y garantías judiciales, incluyendo el derecho a obtener un cumplimiento justo y efectivo de las sentencias.¹⁵

Además, diversos tratados y acuerdos internacionales y regionales exigen implícitamente a los Estados garantizar la independencia judicial, la integridad y la responsabilidad. Por ejemplo, algunos de los requisitos de la Convención Interamericana contra la Corrupción son aplicables a los jueces y exigen el cumplimiento de normas de declaración patrimonial de bienes como forma de combatir la corrupción. De modo similar, los convenios de libre comercio incluyen un lenguaje condicional que exige a los Estados garantizar y promover en la práctica la independencia, la integridad y la responsabilidad judicial. Los acuerdos de libre comercio han sido diseñados y se ejecutan sobre la base de la existencia de un sistema legal justo y predecible.

Monitoreo y producción de información

Las declaraciones anteriormente mencionadas, tales como la Declaración de El Cairo, emitidas durante las conferencias regionales de IFES, han intentado identificar los principios de consenso y han propuesto la implementación de un mecanismo estandarizado para el monitoreo y la presentación de informes. El objetivo principal es la obtención de apoyo público para la reforma judicial, a través de la recolección y diseminación de la información concreta relacionada con el estado del Poder Judicial como institución democrática.

El modelo de IFES para el monitoreo y la producción de información contempla una metodología polifacética basada en una variedad de fuentes formales e informales para recopilar la información necesaria para evaluar el estado del Poder Judicial en un país dado. La información se

¹⁵ Casos recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han tratado los temas de acceso a las cortes y el cumplimiento de las decisiones de las cortes. Véase, inter alia, Cantos v. Argentina, fallo del 11/28/2002, IACHR, Series C no. 97 (honorarios legales obligatorios exorbitantes en violación de los derechos de acceso a las cortes); Cinco pensionistas v. Perú, fallo del 02/28/2003, IACHR, Series C no. 98 (cumplimiento justo y efectivo de las decisiones de las cortes).

recaba sobre la base de una serie de indicadores desarrollados en virtud de cada PIJ.¹⁶ El marco modelo propuesto para el Informe sobre el Estado del Poder Judicial cubre los siguientes temas:

- Antecedentes legales, políticos y socioeconómicos del país, ámbito y metodología del Informe sobre el Estado del Poder Judicial.
- Marco legal e institucional relevante en el ámbito internacional, regional y específico de cada país.
- Evaluación del cumplimiento con los PIJ, identificados a través de un proceso flexible de prioridades que tome en cuenta factores técnicos y políticos, así como también reformas factibles y sostenibles.
- Acontecimientos relevantes, violaciones y abusos que afectan la independencia judicial.
- Problemas más importantes, reformas, soluciones sugeridas y recomendaciones. El Informe Anual sobre el Estado del Poder Judicial serviría para promover reformas prioritarias y como una herramienta de fondo para monitorear, informar e implementar el establecimiento del ambiente legal propicio para el Estado de derecho.

El Informe Anual sobre el Estado del Poder Judicial final debería ser, en la medida de lo posible, un producto “nacional”, para que sea útil al Poder Judicial local y a diversos grupos de la sociedad civil, y debería ser presentado en un formato accesible al ciudadano común. Al mismo tiempo, los informes emitidos por diferentes países deberían ser comparables en términos del alcance del estudio y de la calidad de los datos recopilados para permitir un análisis comparativo. Para alcanzar estas dos metas, se sugiere la preparación de un Informe Anual sobre el Estado del Poder Judicial, elaborado por jueces y miembros de la sociedad civil, así como

¹⁶ Los PIJ y los indicadores correspondientes son componentes de las herramientas de trabajo de IFES sobre el Estado de derecho. En el Anexo 1.3 se adjunta un listado de las herramientas de trabajo de IFES.

que organizaciones internacionales o regionales, como por ejemplo la OEA, a través del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y ONG internacionales, sean las responsables de supervisar la calidad, la comparación y la integridad del informe y del proceso de información. La supervisión externa asegurará la calidad de la información.

En términos de recabar la información y analizarla dentro del marco modelo del Informe Anual sobre el Estado del Poder Judicial, será esencial la participación y la pericia de los socios locales, quienes deberían representar a los actores relevantes del sistema. El proceso de información y monitoreo debería ser tan global y participativo como fuera factible en el contexto del país. Idealmente, el informe debería ser un esfuerzo combinado de la sociedad civil y del Poder Judicial, con aportes de otros participantes. El proceso participativo debería incluir, en la medida de lo posible, reformadores, jueces, asociaciones de jueces y de abogados, al Consejo Judicial, ONG involucradas en la reforma legal y judicial, entre otros.

La recopilación de datos se centrará, inter alia, en (i) los procesos e instituciones principales, (ii) las fuentes y formas de interferencia en el sistema judicial, (iii) la transparencia y objetividad de los mecanismos existentes, (iv) los obstáculos a la independencia judicial y al cumplimiento efectivo de las sentencias, y (v) el papel y la participación de la sociedad civil. La información recopilada será analizada y presentada dentro del marco modelo adaptado a las realidades del país. Las recomendaciones basadas en el análisis de la información recopilada serán desarrolladas con miras a identificar áreas de reforma prioritarias, la existencia de consensos y a apoyar la reforma y sugerir soluciones para problemas o deficiencias.

El Informe sobre el Estado del Poder Judicial final deberá diseminarse entre un público amplio, incluyendo a la comunidad legal, los jueces, los reformadores y a quienes formulan las políticas, los usuarios de las cortes y la sociedad civil. La publicación y distribución del informe aumentará la cantidad y calidad de la información sobre el Poder Judicial disponible al público y a los reformadores y, por tanto, aumentará la transparencia y la responsabilidad del Poder Judicial, así como la demanda de reforma.

Mayor acceso a la información

Acceso y calidad de la información

Durante las dos décadas pasadas se han implementado algunos proyectos sin una visión clara sobre el estado del Poder Judicial o se ha confiado exclusivamente en la sabiduría convencional y en la pericia extranjera. En estos casos, los programas de reforma fueron diseñados sobre la base de percepciones y creencias comunes acerca de las deficiencias de los sistemas, que no eran completamente exactas. Desde entonces, se ha aprendido que la sabiduría convencional y las percepciones pueden ser engañosas y, al contrario, no están siempre apoyadas por datos empíricos y pueden conducir a reformas que finalmente tendrán un impacto negativo (Hammergren, 2003). Así es como las reformas implementadas han tenido escaso o ningún impacto en el grado de confianza pública en la justicia, como lo evidencian los magros resultados que obtiene en las encuestas de opinión.¹⁷

También se han aprendido otras lecciones. Las reformas diseñadas desde el exterior sin ninguna aportación o participación local son una receta para el fracaso. Mientras que el intercambio de lecciones y de mejores prácticas a través de las fronteras y de las regiones puede ser sumamente útil para el diseño de los programas de reforma, no es aconsejable una transferencia absoluta de experiencias extranjeras y se necesita un proceso hecho a medida para adaptarlas. Por ejemplo, los resultados de la investigación llevada a cabo por el Instituto de Justicia Civil de Estados Unidos muestran que algunos casos de enfoque de gestión recomendados por los reformadores judiciales y los expertos estadounidenses a tribunales fuera de Estados Unidos pueden no haber tenido el impacto sugerido en términos de responsabilidad y transparencia judicial (Hensler, 2001). Recientes encuestas realizadas por IFES a jueces y miembros del sistema legal de la región confirman esta percepción.

Evaluación. Para modificar las experiencias extranjeras y la sabiduría convencional de acuerdo con el contexto de un país, se necesita una evaluación

¹⁷ Véase nota al pie de página 3.

a fondo del marco legal y judicial, así como del contexto político, cultural y socioeconómico. La primera fase de un proyecto de reforma judicial debe orientarse a la investigación empírica y cualitativa del sector del sistema judicial en el que el proyecto va a ser implementado. Esta evaluación técnica deberá ser participativa y estratégica.

Datos uniformes, tales como estadísticas judiciales, son imprescindibles para identificar las necesidades y los problemas, para evaluar el impacto de las reformas y para dotar al público de la información necesaria sobre el Poder Judicial. La disponibilidad de datos fiables también aumentará la transparencia del Poder Judicial y por tanto lo hará más responsable hacia el público. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ha estado trabajando por la uniformidad y estandarización en el desarrollo de las estadísticas judiciales en toda la región. En este sentido, ha elaborado un manual que brinda las herramientas metodológicas y la guía para el desarrollo de datos judiciales.¹⁸

En muchos países, el Poder Judicial carece a menudo de la capacidad de generar y de recoger datos estandarizados y fiables. Una asistencia básica al Poder Judicial, a través de la creación de una oficina de estadísticas judiciales, donde no exista, o de la dotación de capacitación, intercambio de información y experiencias, desarrollo de metodologías y de herramientas técnicas, mejoraría la capacidad de los poderes judiciales de la región para desarrollar, presentar y diseminar la información judicial.

Seguimiento. Una mayor investigación es necesaria para evaluar el impacto, el éxito, el fracaso y la sostenibilidad de las reformas. La falta de una evaluación de impacto tras las reformas, que a menudo ha sido el caso en la región, hace imposible obtener las lecciones del proceso de reforma, puesto que ni el éxito ni el fracaso son identificados. Estrategias claras para una evaluación a corto, mediano o largo plazo y la valoración del impacto deben ser componentes medulares de cualquier programa de reforma.

¹⁸ Para mayor información sobre el trabajo de CEJA, incluyendo el desarrollo de un libro de fuentes para la recopilación de datos estadísticos, véase su sitio Web: <http://www.cejamericas.org/>.

Mecanismos de elaboración de informes, seguimiento o monitoreo sistemático que promuevan actuaciones con responsabilidad han probado ser herramientas efectivas para la implementación de leyes, normas y mejores prácticas internacionales, así como de tratados o convenciones internacionales. Igualmente importante resulta que la sociedad civil sea un aliado en las actividades de seguimiento o monitoreo externo.

Compartir información

Una vez que sean desarrollados los datos estandarizados y confiables sobre el estado del Poder Judicial y sobre el progreso y el impacto de las reformas judiciales, es importante que esta información se ponga a disposición del público lo más ampliamente posible. El intercambio de información entre las instituciones del sector justicia, los actores relevantes, los donantes y el público incrementará la transparencia y dará una idea más clara en cuanto a las necesidades, los problemas, los logros y los fracasos del Poder Judicial. La promoción de un alto grado de coordinación mejorará enormemente los esfuerzos, puesto que ayudará a los donantes y a los reformadores a identificar las necesidades y a maximizar los recursos, el tiempo y la capacidad. Una información ampliamente disponible también contribuirá a mejorar la predisposición pública hacia la reforma, promoviendo la toma de conciencia acerca de la responsabilidad y de los problemas del Poder Judicial.

Un nivel ideal de coordinación interinstitucional y entre donantes es la elaboración participativa de estrategias para el sector justicia a largo plazo, contemplando las actividades a corto, mediano y largo plazo de cada donante y de cada institución en el país. Dicho grado de coordinación y de planificación parece difícilmente alcanzable. La creación de una entidad responsable de la coordinación dentro del sector, ligada a un mecanismo intergubernamental responsable de la coordinación entre el gobierno y los donantes, ha probado ser un modelo eficaz para la reforma y una buena inversión para los donantes (Popkin, 2002).

Uno de los logros más destacados del proceso de reforma de la justicia criminal en El Salvador ha sido la creación de una Comisión de Coordinación para el Sector de Justicia Criminal (Comisión) para la cooperación entre los varios actores del sector. Originalmente creada en virtud de un

programa de USAID para gestionar la asistencia de los donantes al proceso de reforma, la Comisión ha sido institucionalizada y se ha convertido en un importante componente en el sector justicia. La Comisión es asistida por la Unidad Técnica de Ejecución (UTE), que está destinada a desaparecer o a ser absorbida por aquélla. Mientras es poco claro qué papel jugará la UTE en el futuro, parece que tendrá un rol discreto de apoyo técnico; la UTE ha estado transfiriendo conocimientos y capacidad a las otras instituciones que participan en la Comisión. Algunos han expresado que esto podría ser el final de la Comisión, pero este esfuerzo de reestructuración podría significar que la UTE y la Comisión hayan tenido éxito en alcanzar uno de sus principales objetivos, a saber: desarrollar la capacidad de gestión de las instituciones, justificando un cambio en el papel de la UTE y su absorción por la Comisión.¹⁹

Es necesario propiciar un intercambio de información a nivel intra-regional e interregional, con el objeto de promover la transferencia de experiencias y las mejores prácticas, evitando la duplicación de esfuerzos y previniendo la comisión de errores similares. Además, el intercambio de información sobre el estado del Poder Judicial y sobre los procesos y programas de reforma permitirá a los investigadores, reformadores y donantes desarrollar información analítica y comparativa que destaque las mejores prácticas y las lecciones aprendidas, así como el progreso del monitoreo sobre la reforma judicial.

Política de información judicial

Una mayor transparencia en los poderes judiciales de la región exige mayor acceso a la información y un aumento de su calidad tanto para los miembros del Poder Judicial como para los profesionales del derecho y para el público en general. Los PIJ 17 “Acceso judicial a la información legal y judicial” y 18 “Acceso público a la información legal y judicial” proclaman la exigencia de contar con un acceso más amplio a la información legal y judicial. Un incremento en el acceso a la información y en la

¹⁹ Para mayor información, véase <http://www.ute.gob.sv/>.

calidad de la información disponible exige una política de información judicial adecuada, que establezca claramente qué información debe estar disponible, así como los detalles con relación a la disponibilidad y a los procedimientos de acceso a la misma.

Por acceso a la información legal y judicial se debe entender la disponibilidad de la información, por un lado, para los miembros del Poder Judicial y de la profesión legal, y, por el otro, para el público en general. En virtud del PIJ 17, los miembros del Poder Judicial y de la profesión legal deben tener acceso adecuado a la información legal necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones. Si la legislación reciente no está disponible para los jueces, ellos no podrán basar sus decisiones en la letra de la ley. Si el derecho jurisprudencial nacional y regional reciente no está disponible, los jueces no podrán seguir precedentes, ni aprender de sus colegas, ni seguir las mejores prácticas.

De otra parte, en virtud del PIJ 18, debe haber amplio acceso a la información judicial, incluyendo a los reglamentos procesales y procedimientos, mecanismos de ayuda legal, decisiones de la Corte y declaraciones patrimoniales de bienes e ingresos. Sin esta información, el público no podrá apreciar el proceso de toma de decisiones y no demostrará interés por él.

La política de acceso a la información debe incluir una ley de acceso público a la información y una política judicial que la sustente. Para ello, el Poder Judicial debe estar obligado a hacer pública la información producida y cumplir con los requisitos de transparencia. Esto puede lograrse incluyendo explícita o implícitamente al Poder Judicial en la ley de acceso a la información existente. El Poder Judicial no debe mantenerse al margen de los requerimientos de publicidad de la información que gobierna a los otros poderes del Estado. Si dicha ley no existe, el Poder Judicial debe ser líder en esta reforma y promover la adopción de esta ley. Esta es una reforma prioritaria que debe contar con el apoyo de donantes; sin ella será muy difícil generar confianza pública en la justicia.

Aunque el acceso a cierta información puede ser restringido a los jueces y a la profesión legal, por cuestiones de secreto o seguridad, esto debe ser la excepción y no la regla. Todos los participantes en el sistema de

Cuadro 1.3. Herramientas de IFES para el Estado de derecho. Elementos de una ley o política de acceso a la información para la justicia

1. Leyes y regulaciones en vigor y proyectos de ley.
2. Reglamentos y procedimientos de la Corte.
3. Tasas de los tribunales.
4. Disponibilidad y procedimientos para obtener ayuda legal.
5. Decisiones publicadas de la Corte y decisiones, sentencias o fallos de cualquier otra autoridad judicial o cuasi judicial.
6. Procesos de la carrera judicial y vacantes del Poder Judicial.
7. Mecanismos de reclamos.
8. Procedimientos de solicitud de información.
9. Proceso presupuestario judicial y asignación de recursos.
10. Reglas de ética, leyes de conflicto de intereses y de declaraciones de bienes e ingresos.

justicia, incluyendo el público, deben tener acceso a la información completa y exacta sobre elementos tales como los descritos en el cuadro 1.3.

Seguimiento y producción de información

Apoyo a la reforma

En muchos países de América Latina, las reformas han llevado a aprobar un centenar de leyes, regulaciones y procedimientos. No obstante, en muchos casos, estas leyes permanecen sin implementarse, debido a diversas causas, como una coordinación ineficiente, falta de una amplia estrategia de reforma judicial, escasez de recursos, limitaciones de capacidad humana, carencia de apoyo público, compromiso insuficiente, falta de voluntad política y judicial, y corrupción.

Participación de jueces, profesionales legales y sociedad civil

Durante las últimas dos décadas, los donantes externos y jueces de alto rango han sido los impulsores de las reformas judiciales en la región. Los bancos multilaterales de fomento, las agencias de cooperación bilateral y los donantes privados han dado una cantidad significativa de apoyo e impulsado el proceso de reformas, trabajando en asociación con grupos seleccionados de la sociedad civil o los gobiernos. No obstante, los refor-

madores y donantes no han promovido una participación amplia de la sociedad civil, de otros actores relevantes y del público en el progreso de la reforma judicial. En consecuencia, sólo pocos grupos de la sociedad civil han estado involucrados sistemáticamente en el diseño y en la implementación de los programas de reforma, mientras que los actores claves, tales como los jueces, los empleados de las cortes, los ministros de justicia, los abogados, entre otros, se han mantenido al margen del proceso.

La participación de la sociedad civil en la reforma judicial ha sido principalmente a través de las ONG, que generalmente suelen ser propulsores del cambio. No obstante, no siempre han constituido una muestra representativa y organizada, y a veces han carecido de la capacidad política, humana, financiera y técnica para apoyar y promover el proceso de reforma judicial.

El aumento de la participación de los ciudadanos, las ONG y otros actores relevantes en el diseño y la implementación de los programas promovería mayor transparencia y responsabilidad, facilitando los intercambios de información entre las cortes y sus usuarios. Este proceso mejoraría la percepción pública del Poder Judicial, aumentando la transparencia y la participación. Al mismo tiempo, jueces y oficiales judiciales desarrollarían una mejor comprensión de cómo cumplir más eficientemente con sus roles y obligaciones y promover el Estado de derecho.

La sociedad civil también debería involucrarse en el monitoreo y presentación de informes tanto del proceso de reforma como del estado del Poder Judicial. La sociedad civil representa un amplio sector de la sociedad e incluye una amplia gama de grupos, incluyendo a ONG especializadas en temas legales y judiciales, así como asociaciones de jueces, de abogados, políticos con mentalidad reformista, jueces de distintas jerarquías, representantes del sector privado, de grupos de consumidores, de derechos humanos, sindicatos, entre otros.

El papel de la sociedad civil, los jueces y las asociaciones de jueces en el proceso de reforma judicial y en el monitoreo y presentación de informes sobre el estado del Poder Judicial, y en especial su participación en la redacción del informe anual, es crucial. Sin su participación, el informe

no será fácil de entender por grupos extraños al Poder Judicial y carecerá de un contexto político más amplio.

Contexto de la reforma legal y judicial

Muchos programas de reforma legal y judicial han sido diseñados e implementados en la región durante las dos décadas pasadas. A pesar de los exhaustivos esfuerzos en este sentido, los poderes judiciales de América Latina son débiles aún y se caracterizan por ser instituciones politizadas y no accesibles al público en general. Mientras que algún progreso se ha hecho en ciertos sectores específicos de la reforma, ella no ha sido percibida con un gran impacto sobre la calidad del sistema de justicia. Desgraciadamente, muchas reformas han sido realizadas desde una visión estrecha, ignorando tanto otros flujos estructurales dentro del sistema del Poder Judicial como a las fuerzas e intereses políticos, culturales y socioeconómicos.

El contexto en el que la reforma legal y judicial se realiza y la dimensión política de dicha reforma deben tomarse enteramente en cuenta para que la reforma tenga éxito y se adapte a la realidad del país. El sistema legal y judicial no opera en el vacío, sino que está ampliamente influenciado por un contexto político, cultural y socioeconómico más amplio y por la realidad local e histórica del país.

Costa Rica es un buen ejemplo de cómo el contexto político y cultural puede afectar el resultado y el impacto de la reforma. A diferencia de muchos países de América Latina, Costa Rica ha experimentado un proceso de reforma judicial relativamente exitoso. Algunos analistas han señalado que esto se debe en parte a que ha implementado un proceso de reforma multifacético. Esto abarca la promoción de reformas múltiples pero interrelacionadas, en las que se incluye la separación de poderes, elecciones libres y limpias, crecimiento económico, medios independientes y una sociedad civil comprometida. Todos estos lineamientos convergieron en una reforma amplia y democrática.

Se ha aprendido que la reforma del sistema judicial es inherente a la política. Esta dimensión política de la reforma legal y judicial debe ser enteramente entendida por los donantes y los expertos extranjeros para evitar metas no realistas y reformas no implementadas. La voluntad política

real de jueces y principales actores para llevar a cabo la reforma, más que el compromiso expresado a los donantes a cambio de fondos, es crítica para las reformas sostenibles.

Los donantes y los reformadores locales a menudo han pasado por alto la necesidad de desarrollar un consenso político en apoyo a las reformas. Más bien, han iniciado reformas judiciales exhaustivas como una cruzada en contra del sistema político. Tomando en cuenta que la interferencia ejecutiva y la interferencia de la jerarquía judicial están entre los obstáculos más reconocidos para la independencia judicial alrededor del mundo —como las encuestas bien lo indican—, las reformas que no descansen sobre la construcción de un consenso político y judicial no serán sostenibles y están destinadas al fracaso.

Al mismo tiempo, debe ser puesto más énfasis en reformas que contemplen los procesos de ejecución de las sentencias judiciales, así como en la implementación efectiva de la reforma, tales como la independencia de los fiscales, los oficiales ejecutores y la policía. La voluntad política ha sido ignorada en muchos de los procesos de reforma en la región; sin embargo, es una condición sine qua non de su implementación.

Principios del Informe Anual sobre el Estado del Poder Judicial

A modo de ilustración de la forma en que los principios a ser monitoreados e informados deberían ser presentados en el Informe Anual sobre el Estado del Poder Judicial, se ha optado por centrarse en dos temas institucionales que afectan a muchos de los sistemas judiciales en la región:

- La corrupción judicial sistemática.
- Los poderes y funciones actuales del Consejo Judicial, institución clave destinada a la supervisión del proceso judicial y a la promoción de la integridad judicial en la mayoría de los países de la región.

(La mayoría de los PIJ que se presentan en esta sección pueden ser tratados y analizados a partir de estos dos grandes prismas).

Lucha contra la corrupción judicial

El análisis de los datos de IFES presentado en la *Guía* muestra que entre los nueve países encuestados de América Latina, casi todos clasificaron a la jerarquía judicial como la primera fuente de interferencia a la independencia judicial y a la corrupción como segunda fuente. La corrupción sobresale como la primera fuente de interferencia en los 23 países encuestados a nivel global.²⁰

Se obtuvieron resultados similares en una encuesta realizada en la Conferencia Regional sobre Promoción de Independencia e Imparcialidad Judicial, organizada por IFES/USAID, en Honduras, en abril de 2002 (Conferencia de Honduras), que incluyó a los miembros de los poderes judiciales de los cinco países de Centroamérica. La corrupción fue clasificada como la principal fuente de interferencia y la jerarquía judicial ocupó el segundo lugar. Debe observarse que no todos los países en la región sufren de corrupción judicial sistémica. En aquellos países donde la corrupción no representa un problema de magnitud, existe un mayor potencial para un Consejo Judicial más eficiente, imparcial y despolitizado.²¹ Un Consejo Judicial imparcial y eficiente también mejorará la independencia y la responsabilidad del Poder Judicial, lo cual ha sido la razón principal para su creación.

Los resultados de encuestas globales realizadas a expertos muestran una diferencia importante entre otras regiones y América Latina, en donde la interferencia del Ejecutivo tiende a ubicarse como el primer o segundo obstáculo, después de la corrupción. La interferencia de la jerarquía judicial parece ser un problema mayor en América Latina que en otras regiones. Este contraste no significa necesariamente que no haya interferencia del

²⁰ Estos resultados se basan en el análisis de IFES de la investigación recabada en la *Guía* y no representan en ningún caso las opiniones de la USAID.

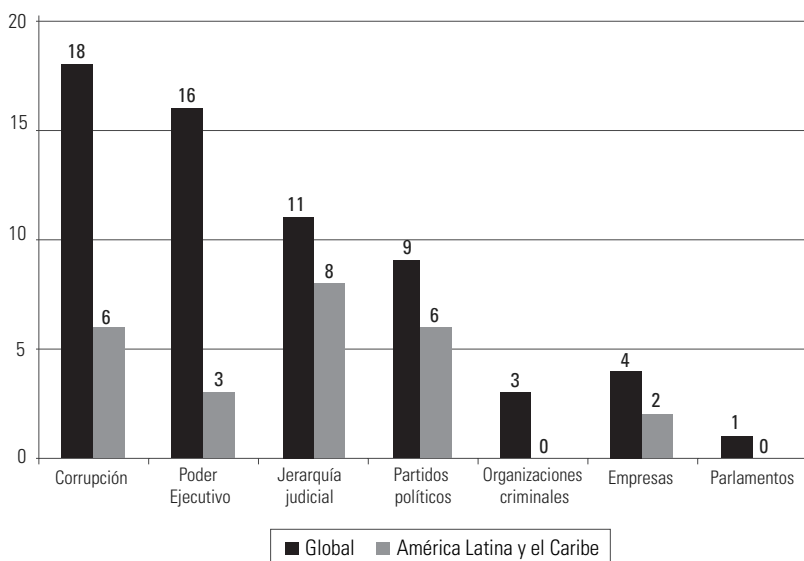
²¹ Los actos menores de corrupción han sido frecuentemente distinguidos de los grandes actos. Los primeros se encuentran generalmente destinados al pago de sumas menores de dinero a oficiales judiciales para facilitar y agilizar el proceso de decisión judicial. Esta forma de corrupción generalmente se manifiesta en países en los cuales los jueces y oficiales de justicia reciben salarios muy bajos. Actos mayores de corrupción se relacionan con pagos ilegales referidos a decisiones políticas y económicas de alto nivel.

Ejecutivo o de las fuerzas políticas en la región. Se podría explicar por un control indirecto del Ejecutivo sobre el Poder Judicial, especialmente en países donde la jerarquía judicial está claramente politizada o ha sido capturada por el Poder Ejecutivo.

El gráfico 1.3 muestra que la corrupción es la principal fuente de interferencia para la independencia judicial en 6 países de América Latina y en 18 extrarregionales. Cabe anotar que el Ejecutivo es una fuente de interferencia sólo en 3 países de la región, mientras lo es en 16 países extrarregionales. En definitiva, la principal fuente de interferencia en la región es la propia jerarquía judicial.

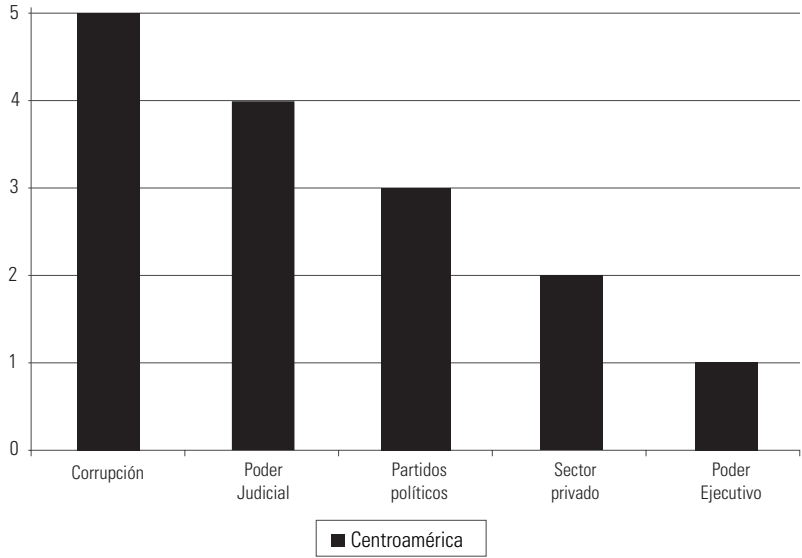
Para tratar la corrupción del Poder Judicial se necesitan mecanismos para detectarla y castigarla. Muchos países han conferido la autoridad y el poder de investigar y sancionar a los jueces por supuesta corrupción —por lo menos en procesos disciplinarios— a instituciones tales como los Consejos Judiciales o el Defensor del Pueblo (Ombudsman). Otras

Gráfico 1.3. Fuentes de interferencia para la independencia judicial 2000



Fuente: Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), sobre la base de una encuesta realizada a expertos en reforma judicial seleccionados en cada país.

Gráfico 1.4. Fuentes de interferencia para la independencia judicial en los cinco países de Centroamérica



Fuente: Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), sobre la base de una encuesta realizada a representantes de la sociedad civil, jueces, miembros de los poderes Legislativo y Ejecutivo que participaron de la Conferencia de Honduras en abril de 2002.

formas de responsabilidad pueden también ser revisadas por las cortes superiores o a través de una acción criminal ordinaria. No obstante, si no existe responsabilidad judicial interna, habrá una mayor necesidad y presión política para que el Ejecutivo o el Legislativo intervengan. Además, la sociedad civil puede jugar un papel importante en el monitoreo de la integridad de los jueces. Por ejemplo, en Suecia y en Finlandia, la oficina del Ombudsman tiene el poder de investigar y procesar a jueces por supuesta corrupción.

Cuando la corrupción es sistemática en toda la sociedad, tratarla dentro de todas las divisiones del gobierno y en el sector privado es la única alternativa para desarrollar instituciones más responsables, para fortalecer su independencia y para sentar las bases de un Estado de derecho (Wallace, 1998).

Intentar resolver la corrupción judicial a través de la manipulación de la composición de los tribunales puede debilitar el Estado de

derecho, si el Poder Judicial se vuelve ampliamente politizado durante el proceso. Algunos analistas creen que esto sucedió en Guatemala, cuando el gobierno disolvió el Poder Judicial bajo la pretensión de supuesta corrupción en 1993. Asimismo, la Corte Suprema de Argentina presenta un ejemplo de interferencia del Poder Ejecutivo a través de la jerarquía judicial. A principios de los años noventa, la composición de la Corte Suprema fue modificada por el aumento del número de miembros y por nombramientos no transparentes. Con esto, el Ejecutivo buscó obtener una “mayoría automática” que resolvería consistentemente a su favor. Las investigaciones judiciales relacionadas con las privatizaciones, operaciones financieras cuestionables y la corrupción fueron todas evitadas en los fallos de la Corte Suprema que protegía a la clase política. El gobierno recientemente electo está abocado a restablecer la independencia de la Corte Suprema y ha emitido un decreto de autolimitación en relación con los nombramientos de ministros de la Corte Suprema. El decreto incluye elementos importantes para la transparencia como la participación de la sociedad civil, sesiones legislativas públicas y otras salvaguardas (véase Poder Ciudadano, 2003).

Papel de los consejos judiciales

En muchos países, la preocupación sobre la independencia del Poder Judicial y sobre la administración de justicia ha llevado a la creación de consejos judiciales (consejos de la Judicatura o Magistratura), que suelen variar de país a país. El primer Consejo fue creado en Francia en 1880, pero desde entonces ha sufrido numerosas reformas. En la actualidad siguen siendo discutidas reformas adicionales acerca de cómo hacer un Consejo más eficiente y responsable. La mayoría de los países de derecho continental o civil de Europa Occidental, América Latina, Asia y Medio Oriente han adoptado este modelo. La *Guía* observa que:

Aunque la protección de la independencia judicial es una meta común para la mayoría de los consejos judiciales, los problemas específicos para los cuales los consejos están diseñados son a menudo muy diferentes. En muchos países, el problema es la

dominación política partidaria del Ejecutivo y el Legislativo sobre el Poder Judicial. En otros, la Corte Suprema posee un control excesivo sobre los jueces de los tribunales inferiores. Algunos países están preocupados ante todo con la cantidad de tiempo que los jueces pasan en asuntos administrativos y quieren mejorar la efectividad y la eficiencia de los tribunales transfiriendo la función administrativa a otras entidades.

Dos de los principales objetivos que se persiguen por medio de la creación de los consejos judiciales son la promoción de la independencia y responsabilidad judicial, y la protección del Poder Judicial y el proceso de la carrera judicial de las presiones políticas externas. Para lograr este objetivo, parece haber un consenso general de que los consejos judiciales deberían estar compuestos en su mayoría por miembros del Poder Judicial, aunque los modelos que parecen tener más éxito son los que cuentan con una amplia representación de los poderes del gobierno y de la sociedad civil, y de aquellos que cuentan con amplios poderes para promover la transparencia y responsabilidad judicial.

En general, se han delegado funciones y responsabilidades específicas a los consejos judiciales, especialmente en el nombramiento y en los procesos disciplinarios, pero los poderes de los consejos varían de país a país en términos tanto de atribuciones como de efectos. En muchos países de América Latina, el Consejo Judicial participa en el proceso de selección de la Corte Suprema y de los jueces de los tribunales inferiores, revisando los méritos de los candidatos y proponiendo candidatos. En otros, el Consejo no tiene la atribución de nombrar jueces. Esta estructura ha sido diseñada para promover controles y equilibrios dentro del Poder Judicial; en la práctica, su estructura y composición no han tendido siempre a ese fin. En esta situación, la creación de un Consejo puede ayudar a la perpetuación del statu quo. Algunos analistas sostienen que los consejos están fatalmente marcados por su diseño. En cualquier caso, los consejos judiciales en América Latina son instituciones nuevas y deben afrontar procesos de reforma de acuerdo con el variante contexto sociopolítico. La sociedad civil tiene un papel preponderante que jugar en este proceso.

Cuadro 1.4. Herramientas de IFES para el Estado de derecho. Miembros de los consejos judiciales en países seleccionados de América Latina, 2002

	Representantes del Ejecutivo	Representantes del Legislativo	Representantes del Poder Judicial	Representantes de la sociedad civil
Argentina	✓	✓	✓	✓
Bolivia	X	X	✓	X
Chile	No hay Consejo Judicial			
Costa Rica	X	X	✓	✓
El Salvador	X	X	X	✓
Guatemala	X	X	✓	
Honduras	X	X	✓	X
Panamá	X	X	✓	X
Paraguay	✓	✓	✓	✓
Rep. Dom.	✓	✓	✓	X

Encuesta de IFES en Centroamérica (2002). En una encuesta realizada en cinco países de Centroamérica en abril de 2002 hubo diferencias significativas entre el papel esperado y el papel actual de los consejos judiciales en cuanto a la promoción y al fortalecimiento de la independencia judicial. En los países donde existe un Consejo Judicial, la mayoría de los encuestados observó que éste tenía un impacto negativo sobre la promoción de la independencia judicial. En contraste, en países donde no existe dicho Consejo, una mayoría abrumadora de encuestados (por encima del 80%) observó que su creación podría tener un impacto positivo sobre la independencia judicial.²² Si bien estas afirmaciones parecen ser contradictorias, ellas justifican la aseveración de que los consejos judiciales bien estructurados y despolitizados poseen, en la práctica, la potencialidad institucional para

²² Datos recopilados en la Conferencia de Honduras (abril de 2002). Los países de Centroamérica que reportaron la existencia de un Consejo Judicial son El Salvador y Guatemala.

promover la independencia judicial. La manera en que esto puede llevarse a cabo en un determinado país depende del contexto político en el que opera el sistema legal.

Las diferencias en la calidad de los miembros y las atribuciones de los consejos han significado grandes discrepancias con relación a la efectividad de los mismos para promover la independencia judicial. Otros factores a tomar en cuenta para evaluar el éxito y los inconvenientes del sistema son el consenso político sobre la reforma legal y judicial en general, y el papel de los consejos judiciales en particular, así como la capacidad técnica de los grupos locales para implementar las reformas y de las ONG locales para monitorear e informar el progreso.

Perú: procesos de nombramiento, reconfirmación y promoción transparentes. El Presidente del Consejo Judicial Peruano solicitó recientemente la asistencia técnica de IFES para respaldar el desarrollo de la transparencia, la objetividad y la unidad de criterios de los miembros del Consejo para la selección, nombramiento y promoción de jueces y de fiscales públicos. IFES desarrolló la asistencia en torno a una metodología participativa diseñada para generar consenso dentro del Consejo. La capacitación consistió principalmente en sesiones individuales con cada miembro del Consejo, un taller con la participación de éstos y otro más con el personal técnico, administrativo, gerencial y de asesoría. La idea de contar con un proceso de selección y promoción unificado y transparente que brinde al público un marco claro de cómo opera el Consejo ha emergido como mejor práctica. El proceso de formación de consensos fue desarrollado en permanente consulta y a través de asistencia provista por el Banco Mundial.

Argentina: monitoreo y presentación de informes de la sociedad civil. El monitoreo y la información de la sociedad civil sobre las actividades del Consejo Judicial es una excelente herramienta para mejorar la calidad y transparencia de los consejos judiciales. Poder Ciudadano, una ONG argentina, capítulo argentino de Transparencia Internacional, ha realizado el monitoreo del Consejo Judicial desde 1999. El programa,

llamado Monitoreo Civil del Consejo Judicial, ha logrado cierto progreso, mejorando la transparencia y la apertura de los consejos y aumentando el acceso público a la información y al proceso judicial. Los logros específicos incluyen la participación de la sociedad civil en la redacción de un borrador de la ley del Consejo Judicial y de sus regulaciones internas, información periódica de las actividades del Consejo y cambios concretos en los mecanismos internos de la institución, de manera que hagan más abierto el proceso de toma de decisiones. Poder Ciudadano ha contribuido también al lanzamiento de programas similares en Bolivia y en Perú (Pérez Tort, 2002).

Temas vinculados a la corrupción judicial y a los consejos judiciales

Muchos de los temas suscitados en esta sección se relacionan con la corrupción judicial y los problemas inherentes a la composición y operación de los consejos judiciales. El grado en el cual la corrupción judicial y los problemas dentro de los consejos judiciales afectan la independencia y responsabilidad judicial varía enormemente de país a país en la región. Estos temas deberían explorarse y ser una condición para asumir cualquier otra reforma legal y judicial.

Proceso de selección transparente y objetivo. En virtud del Principio de Integridad Judicial 9 de IFES, los jueces deben tener calificaciones adecuadas y ser seleccionados y nombrados por medio de un proceso objetivo y transparente. En efecto, las convenciones internacionales y regionales de derechos humanos exigen jueces competentes, independientes e imparciales. Existe un claro consenso internacional en torno a que los jueces deben ser seleccionados según un proceso transparente basado en los méritos, fundándose en una serie de combinaciones de criterios claramente objetivos y que exigen las calificaciones adecuadas.

La estructura, poderes y operación del Consejo, y los procesos para el nombramiento y promoción deben mantenerse al margen de consideraciones políticas. Hungría es un buen ejemplo de ello. Los procesos de selección de los candidatos a jueces han incorporado un excelente sistema de balances y controles. Los candidatos son seleccionados por los presidentes

Cuadro 1.5. Herramientas de IFES para el Estado de derecho. Entidad responsable para la selección y nombramiento de los miembros de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores, 2000				
País	Nominaciones para la Corte Suprema	Nombramiento para la Corte Suprema	Nominaciones para los jueces de tribunales inferiores	Nombramiento para los jueces de tribunales inferiores
Argentina	Ejecutivo	Senado	Consejo Judicial (concurso público) y Ejecutivo	Ejecutivo - Senado
Bolivia	Consejo Judicial	Congreso	Consejo Judicial	Corte Suprema para los tribunales superiores de distrito; tribunales superiores de distrito para los jueces de los tribunales inferiores
Chile	Corte Suprema	Ministro de Justicia, con la ratificación del Senado	Jerarquía judicial (reclutamiento por medio de la Academia Judicial)	Ministerio de Justicia
Costa Rica		Legislatura	Consejo Judicial	Corte Suprema
República Dominicana	Consejo Judicial (basado en propuestas por cualquier persona)	Consejo Judicial		Corte Suprema
El Salvador	Consejo Judicial	Legislatura	Consejo Judicial	Corte Suprema
Guatemala	Comisiones de postulación	Legislatura	Consejo Judicial	Corte Suprema
Honduras		Legislatura		Corte Suprema
Panamá	Presidente	Legislatura		Jerarquía Judicial
Paraguay	Consejo Judicial	Senado	Consejo Judicial	Corte Suprema

Fuente: Fundación Internacional para Sistemas Electorales/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2001).

de la Corte Suprema, de Apelaciones y cortes regionales, sobre la base de una entrevista y opiniones no vinculantes del Consejo Judicial. Luego, los presidentes de estas cortes envían la selección al Consejo Judicial, que a su vez la reenvía al Presidente de la nación. En consecuencia, los jueces son nombrados por el Presidente por un período de prueba de tres años, después del cual puede nombrarlos nuevamente por un período indefinido.

El presidente de la Corte Suprema es nominado por el Presidente de la nación y nombrado por el Parlamento, mientras que el resto de los magistrados de la Corte son nominados por el presidente de la Corte Suprema y nombrados por el Presidente de la nación. Los presidentes y conjuces de las cortes regionales son nombrados por el Consejo Judicial. Los presidentes de las cortes regionales nombran a los presidentes y conjuces de las cortes de distrito, y a los jueces de las estructuras regionales y locales. Algunos cuerpos judiciales pueden emitir opiniones sobre los nombramientos, pero éstas no son vinculantes. Los presidentes de las cortes y el Consejo Judicial gozan de un alto nivel de discreción en este sistema (Open Society Institute, 2001).

Los procesos de selección transparentes y objetivos que incluyen una amplia participación de la sociedad civil y de la comunidad legal juegan un papel importante, garantizando la selección de jueces competentes y fortaleciendo la independencia judicial. El proceso participativo contempla papeles bien definidos para la jerarquía judicial, el Consejo Judicial y la sociedad civil, especialmente las asociaciones de jueces y de abogados. Una participación amplia de la sociedad civil en la selección y nombramiento de los jueces dará una supervisión valiosa, aumentará la transparencia y los intercambios entre el Poder Ejecutivo y el público, y aislará el proceso de las interferencias externas y de la presión directa e indirecta.

República Dominicana: creación de campañas mediáticas. Este ejemplo de la República Dominicana ilustra el rol desempeñado por la sociedad civil en el monitoreo del proceso de selección. Hasta 1997, los nombramientos judiciales de la Corte Suprema y de las cortes inferiores en la República Dominicana fueron abiertamente políticos. Una crisis política llevó a una

reforma constitucional que dio autoridad al Consejo Judicial Nacional para el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema y de las cortes inferiores. La ley sobre el Consejo Judicial Nacional también proveyó que cualquier persona podía proponer candidatos para la Corte Suprema y que éstos serían examinados en audiencias públicas. Una amplia coalición de la sociedad civil aprovechó la oportunidad para participar en el proceso de selección, promocionando su transmisión televisiva. Por primera vez en la historia, el pueblo dominicano tuvo la posibilidad de ver y comentar acerca de los candidatos a ocupar un lugar en la Corte. Este proceso disuadió a aquellos candidatos que no estaban dispuestos a someterse al escrutinio público. Los nuevos jueces nombrados en la Corte Suprema procedieron entonces a asumir un proceso transparente de evaluación de los jueces de los tribunales inferiores y abrieron todas las posiciones a un proceso público competitivo, llevando a la dimisión a muchos jueces en ejercicio (IFES/USAID, 2001).

Guatemala: creativa estrategia de la sociedad civil y creación de consensos. Un modelo interesante de participación de la sociedad civil en la promoción de un sistema de nombramiento transparente se encuentra en Guatemala. El Movimiento pro Justicia es una red de cuatro ONG, fundada en 1999, que logró un impacto significativo en cuanto a la promoción de la participación e inclusión de la sociedad civil en la selección de los jueces, incluyendo a los de la Corte Suprema, las cortes de apelaciones y la Corte Constitucional. Este movimiento significó un avance estratégico, alentó la participación social, así como la comunicación política y legal con el público. Asimismo, facilitó los procesos públicos para el nombramiento de jueces y magistrados. El éxito de este movimiento ha motivado su expansión hacia otras áreas de reforma, tales como los derechos humanos y la justicia electoral (Popkin, 2002).

Educación legal y judicial y capacitación

La falta de una educación legal y judicial suficiente y adecuada, así como de una capacitación continua ha sido un obstáculo para la implementación efectiva de reformas y para la promoción de la competencia, independencia

y respeto social del Poder Judicial. Experiencias programáticas y encuestas judiciales demuestran la necesidad de promover un programa de capacitación adecuadamente financiado. Otro aspecto esencial es asegurar el acceso de los jueces a la ley y a información de calidad, y una guía clara acerca de cómo implementarla justa y eficazmente.

La educación de los jueces independientes y responsables no debe empezar sólo después de que hayan sido nombrados para la judicatura. Por el contrario, la educación de la escuela de derecho legal básica debería presentar algunos de los temas que son el núcleo de la capacitación judicial continua, tales como la ética, los conflictos de intereses y el acceso a la información legal y judicial. Muchas de estas tesis deberían formar el núcleo de la educación de cualquier profesional del derecho.

En 1995, una enmienda importante en la Constitución Federal de México creó el Consejo del Poder Judicial Federal para administrar todas las cortes federales. Este organismo independiente formó el Instituto Judicial Federal para regular y monitorear la formación, la capacitación y la educación continua de los jueces federales y de los candidatos para la judicatura. Además regula y controla el desarrollo y el fortalecimiento del Poder Judicial Federal. La reforma de 1995 también creó la Visitaduría Judicial, una institución independiente cuyo papel es monitorear y controlar el desempeño judicial y su comportamiento. Este objetivo ha sido principalmente logrado a través de visitas ordinarias y extraordinarias a las cortes federales. Estas instituciones han significado un paso importante hacia la promoción de más transparencia y responsabilidad dentro del Poder Judicial mexicano (Fix-Fierro, 1998).²³

La educación, la capacitación continua y las evaluaciones periódicas deben ser elementos tomados en cuenta en las decisiones destinadas a promover o transferir a los jueces. El proceso de promoción judicial, como el proceso de selección y disciplina, debe ser transparente, objetivo y participativo, como se sugiere en el PIJ 10 de IFES.

²³ Para información sobre el Consejo del Poder Judicial Federal, véase: <http://www.cjf.gob.mx/organizacion/antecedentes.asp> y <http://www.cjf.gob.mx/visita/>.

Proceso disciplinario transparente y objetivo

En virtud del Principio Judicial de Integridad 11 de IFES, el proceso disciplinario de los jueces debe ser objetivo, transparente, justo y efectivo. Para garantizar un alto grado de integridad e imparcialidad, la transparencia de la carrera judicial debe extenderse al proceso disciplinario. Los jueces deben disciplinarse de acuerdo con un proceso transparente basado en los méritos, evaluados a través de una combinación de criterios objetivos y subjetivos. También es importante que las acciones disciplinarias, infracciones y sanciones sean claramente definidas y justamente implementadas, respetando el debido proceso.

Los procesos transparentes y objetivos que incluyen una amplia participación de la sociedad civil y de la comunidad legal juegan un papel importante, pues garantizan que los jueces que violan las reglas de la profesión y las normas éticas sean sancionados apropiadamente, fortaleciendo la independencia judicial. El proceso disciplinario participativo incluye un papel bien definido para la jerarquía judicial, el Consejo Judicial, especialmente asociaciones de jueces y asociaciones de abogados.

De acuerdo con la Constitución de Estados Unidos, un juez federal sólo puede ser acusado por la Cámara de Representantes Federal por “traición”, soborno y otros delitos y faltas. Éste es el único método para la destitución de jueces federales, aunque hay otros mecanismos disciplinarios por mala conducta, con sanciones menos severas, que cuentan con rasgos formales e informales. En 1939, el Congreso de Estados Unidos creó los consejos judiciales de los circuitos, una estructura administrativa descentralizada que existe en los 11 circuitos y en el Distrito de Columbia. El Consejo Judicial está formado por igual número de jueces de primera instancia y de apelaciones y está presidido por el presidente del circuito. Inicialmente, los consejos judiciales tenían el poder de investigar a los jueces. Debido a que los consejos judiciales raramente disciplinaban a los jueces, el Congreso revisó el sistema de la responsabilidad judicial. En virtud del nuevo sistema, el presidente del circuito tiene el poder de someter a una revisión las quejas frívolas o irrelevantes y tomar una acción formal. Si la queja no es frívola, el presidente del circuito nombra a un

comité del circuito y a los jueces de distrito para investigar e informar al Consejo del circuito.

El Código de Conducta de Estados Unidos²⁴ entiende por mala conducta judicial cuando un juez “se ha involucrado en una conducta perjudicial a la administración efectiva y expedita de los negocios de la Corte, o que dicho juez no es capaz de descargar todas sus responsabilidades de oficio por razones de incapacidad mental o física”. Si el Consejo Judicial encuentra que la mala conducta del juez puede llegar a acusación, puede entregar el informe de los hechos al Congreso, que tiene la potestad de acusar al juez (Wallace, 1998).

Código de ética y reglas de conflicto de intereses

En virtud del Principio de Integridad Judicial 15 de IFES, los jueces deben ser sometidos a normas de conducta judicial y reglas de ética judicial. Este tipo de reglas deben ser adoptadas, implementadas y debidamente ejecutadas. Aunque muchos países han adoptado códigos de ética como parte del proceso de reforma judicial, éstos son a menudo ineficaces para impedir y castigar la conducta impropia, ya sea porque no han sido debidamente implementados o porque las sanciones previstas son demasiado leves.

Los códigos de ética deben jugar un doble papel en la determinación de las características de una conducta aceptable o inaceptable y en la mejora de la percepción pública del Poder Judicial: “Muchos países han adoptado códigos de ética como parte del proceso de la reforma judicial. Los códigos de ética son valiosos hasta el punto de que estimulan el debate y el entendimiento entre los jueces, así como entre el público en general, en lo que constituye la conducta aceptable o inaceptable. También pueden inspirar la confianza pública de que se están dando pasos concretos para mejorar la integridad del Poder Judicial” (IFES/USAID, 2001).

Sin embargo, estos códigos sólo podrán impactar en la opinión pública cuando los jueces y el público tengan acceso irrestricto a la información sobre las reglas éticas y el proceso disciplinario. Las reglas éticas

²⁴ El Código de Conducta de Estados Unidos está disponible en <http://www.iit.edu>.

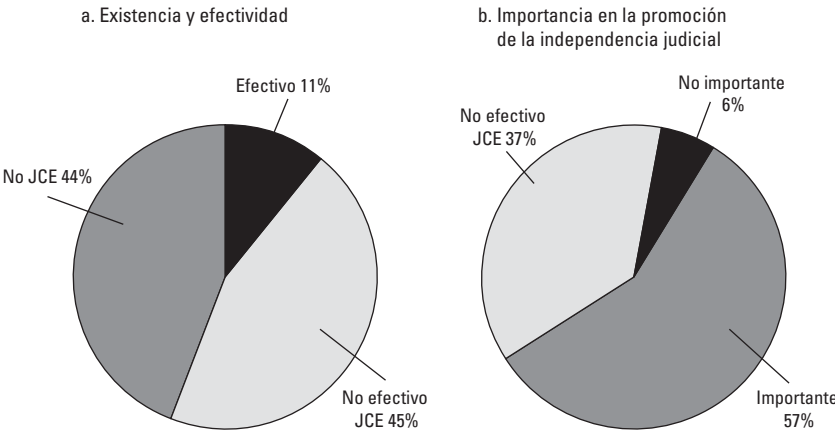
y las restricciones personales sobre conducta y actividades son necesarias para proteger la independencia y la imparcialidad judicial y deberían ser aceptadas voluntariamente por los jueces. Los principios éticos y profesionales deben ser respetados. Deben diseñarse para que incluyan, *inter alia*, reglas efectivas de conflicto de intereses que garanticen las restricciones sobre las actividades llevadas a cabo y los intereses de los jueces y los miembros de sus familias.

Reglas para la presentación de declaraciones patrimoniales de bienes e ingresos

La declaración de bienes e ingresos por parte de los jueces se reconoce cada vez más como un componente de un marco ético adecuado para mejorar la responsabilidad judicial, integridad y transparencia. El Principio de Integridad Judicial 14 de IFES incorpora este requerimiento.

En la lucha contra la corrupción, la transparencia financiera se ha vuelto crucial. La presentación de declaraciones patrimoniales ha sido inicialmente dirigida a los funcionarios electos, legisladores y funciona-

Gráfico 1.5. Código de ética judicial en cinco países de Centroamérica



Fuente: Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), sobre la base de una encuesta realizada a representantes de la sociedad civil, jueces, miembros de los poderes Legislativo y Ejecutivo que participaron de la Conferencia de Honduras en abril de 2002.

rios públicos de mayor jerarquía del Poder Ejecutivo. Más recientemente, este requerimiento se ha extendido a los jueces y magistrados en muchos países.

La Convención Interamericana contra la Corrupción propiciada por la OEA impone la obligación de contar con un sistema de declaración de bienes e ingresos para funcionarios públicos. Asimismo, establece que todos los oficiales de jerarquía superior de los tres poderes del Estado deben cumplir con la obligación de presentar sus declaraciones patrimoniales. Bajo el mecanismo de seguimiento de la Convención, los países signatarios deben informar el grado de cumplimiento de la Convención, incluyendo

Cuadro 1.6. Herramientas de IFES para el Estado de derecho. Normas para la presentación de declaraciones patrimoniales de funcionarios judiciales

A continuación se presentan las mejores prácticas con relación a la presentación de declaraciones patrimoniales:

1. Activos a ser incluidos: para un riguroso cumplimiento de los principios, la inclusión de activos debe ser amplia. Debe abarcar propiedad real, intangibles, derechos, activos no materiales, ingresos, participación en corporaciones o cualquier otra clase de negocio y cualquier otro tipo de propiedad que pueda tener un valor económico.
2. Personas obligadas: los jueces deben declarar no sólo sus propiedades sino también las de sus cónyuges e hijos menores.
3. Identificación de la propiedad: todas las propiedades e ingresos declarados deben ser presentados en un formato que muestre claramente cómo pueden ser identificados.
4. Periodicidad de la declaración: la declaración debe hacerse antes de asumir el cargo, cuando éste termina y anualmente, mientras permanezca en la posición.
5. Accesibilidad de la información: la información básica debe estar fácilmente disponible para cualquier persona que la solicite. La persona que solicita la información no debe ser investigada por tal motivo.
6. Oficina de recopilación: la oficina que recopila las declaraciones patrimoniales debe tener un procedimiento claro para recogerlas, sistematizarlas y hacerlas públicas. Esta oficina debe contar con un grado determinado de autonomía y no ser completamente dependiente de los jueces que están obligados a revelar sus activos.
7. Sanciones por incumplimiento: debe existir un sistema claro de sanciones para los funcionarios judiciales que no presenten la información en tiempo y forma.
8. Sanciones por enriquecimiento ilegal: los consejos judiciales u oficinas dentro de la justicia deben implementar un seguimiento sistemático de la información recabada en las declaraciones patrimoniales, e informar casos sospechosos de enriquecimiento ilícito al sistema de justicia criminal.
9. Cuestiones concernientes a la privacidad y seguridad.

las medidas tomadas con relación a los jueces. Los informes de los distintos países muestran un nivel bajo de cumplimiento y, en la mayoría de los casos, no mencionan al Poder Judicial.²⁵

Por ejemplo, Argentina cuenta con una Ley de Ética Pública (Ley 25.188) que obliga a los funcionarios públicos a realizar declaraciones patrimoniales. En la respuesta al cuestionario de la OEA, el gobierno dijo no contar con información acerca de si el Poder Judicial estaba cumpliendo con las normas referentes a declaraciones patrimoniales. Sobre la base del principio de independencia judicial, las autoridades del Poder Judicial consideraron que la Ley de Ética Pública no era íntegramente aplicable al Poder Judicial.²⁶ Como resultado, los jueces sólo revelan sus activos ante la Corte Suprema, que guarda completa discreción en cuanto a facilitar dicha información al público. La interpretación judicial acerca de la independencia del Poder Judicial no debe constituir un obstáculo para cumplir con el espíritu y la letra de la ley, así como con el interés público más allá de cualquier interpretación que el Poder Judicial pueda realizar sobre la separación de poderes. Bien sea que la obligación emane de la ley, las reglas internas de las cortes, tratados u obligaciones internacionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción, la obligación de presentar las declaraciones juradas de bienes e ingresos es clara y debe abarcar a los jueces.

Como se observa en el cuadro 1.7, existen algunas tendencias comunes en la región:

- La mayoría de los países informaron sobre la existencia de normas que imponen la presentación de declaraciones patrimoniales obligatorias para funcionarios públicos.

²⁵ Para mayor información sobre el mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, véase la página Web de la OEA: <http://www.oas.org/>. Los informes de los países también están disponibles allí.

²⁶ Bajo la presión política del Presidente de la Nación, el Presidente de la Corte Suprema de Argentina anunció su dimisión. Aún es incierto si el nuevo Presidente y el Poder Judicial en general cumplirán con sus responsabilidades de presentar y publicar sus declaraciones patrimoniales como lo exige la Convención.

Cuadro 1.7. Herramientas de IFES para el Estado de derecho					
Normas sobre presentación de declaraciones patrimoniales en países seleccionados de América Latina*					
País	Existencia de reglas	Inclusión del Poder Judicial	Personas obligadas	Bienes a declarar	Sanciones por falta de cumplimiento
Argentina	Sí (limitadas)	Sí	Funcionarios públicos, jueces, cónyuges, hijos menores	Activos, ingresos	Sí
Bolivia	Sí (baja calidad)	Sí	Funcionarios públicos, jueces	Activos, ingresos	Sí
Brasil	Sí	Sí	Jueces, personas a su cargo, oficiales públicos	Activos	Sí
Canadá	Sí	Sí	Oficiales públicos, cónyuges, personas a su cargo	Activos, inversiones, deudas pasadas y presentes, regalos, actividades en el exterior, beneficios	Sí
Colombia	Sí	Sí	Funcionarios públicos	Activos, ingresos, cuentas, beneficios	No
República Dominicana	Sí (baja calidad)	Sí	Oficiales electos, jueces, fiscales	Activos, ingresos, pasivos	Sí
Ecuador	Sí	Sí	Funcionarios públicos, jueces, funcionarios de las fuerzas públicas	Activos, ingresos, beneficios	Sí
Jamaica	Sí	Sí	Funcionarios públicos que ganen cierta cantidad	Ingresos, activos, beneficios, regalos	No está claro

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 1.7. Herramientas de IFES para el Estado de derecho					
Normas sobre presentación de declaraciones patrimoniales en países seleccionados de América Latina*					
País	Existencia de reglas	Inclusión del Poder Judicial	Personas obligadas	Bienes a declarar	Sanciones por falta de cumplimiento
México	Sí	Sí	Oficiales electos; jueces, cónyuges, concubinas, hijos menores	Activos, ingresos, pasivos, inversiones, cuentas bancarias	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Funcionarios públicos, cónyuges, hijos	Activos, ingresos, beneficios	Sí
Panamá	Sí	Sí	Corte Suprema de Justicia, jueces, fiscal general	Activos, ingresos, cuentas bancarias, acciones, bienes	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Oficiales públicos, empleados del gobierno	Activos, ingresos	Sí
Perú	Sí	Sí	Oficiales electos; jueces, miembros del Tribunal Constitucional, CJ, CE	Activos, ingresos, cuentas bancarias, ahorros, inversiones, beneficios	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Funcionarios públicos, cónyuges, hijos	Activos, ingresos, beneficios	Sí
Estados Unidos	Sí (baja calidad)	Sí	Funcionarios públicos federales de los tres poderes	Activos, ingresos, inversiones, intereses, regalos	Sí

* Bolivia, República Dominicana, Ecuador y Perú han estado haciendo esfuerzos por aprobar reformas generales en sus sistemas tributarios para cumplir con sus obligaciones internacionales con la Convención. Colombia ha elaborado un nuevo plan de gobierno para luchar contra la corrupción y aumentar los niveles de transparencia. Paraguay está en el proceso de adoptar una nueva ley tributaria. Fuente: Respuestas de algunos países a los cuestionarios proporcionados por el Comité de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, septiembre de 2005, e investigaciones propias.

- La inclusión de los jueces en estas leyes todavía se debate en algunos países.
- El acceso público a la información sobre los bienes e ingresos declarados es problemático en la mayoría de los países.
- En aquellos países donde el acceso público a esta información es restringido (en la mayoría de ellos), es difícil evaluar si la ley está siendo cumplida efectivamente.
- Hay un interés regional cada vez mayor para mejorar el sistema de información en toda la región.
- Algunas de las leyes examinadas no son claras respecto de cuáles son los bienes e ingresos que deben ser declarados, ni de cómo se accede a dicha información, ni tampoco contienen sanciones suficientes o mecanismos de ejecución.

Una agenda estratégica para la próxima generación de reformas

Estrategia

La próxima generación de reformas debe seguir una estrategia de reformas judiciales integrales a corto y largo plazo, enfocada en programas destinados a mejorar la transparencia para fortalecer la confianza pública en el Poder Judicial y en la implementación y ejecución de la ley. Para ello, será necesario que los reformadores y el público cuenten con la información necesaria para monitorear y dar cuenta de la implementación de reformas. Las estrategias y los programas diseñados para promover el acceso a la información y a la transparencia fomentarán simultáneamente más confianza pública, más independencia y responsabilidad judicial. La recolección, el análisis y la diseminación de información estratégica deben ser logrados a través de un marco participativo de monitoreo y presentación de informes que facilite la formación de coaliciones prorreforma y que se construya sobre las mejores prácticas, obligaciones constitucionales e internacionales y normas de ética judicial.

En este sentido, se ha propuesto un conjunto de herramientas de trabajo que puede ser modificado de acuerdo con el contexto de cada país.

Este marco está encaminado hacia el fomento simultáneo de la transparencia, la responsabilidad y la amplia disseminación de información sobre la reforma entre el público.

Reformas prioritarias

Algunos de los consensos y desafíos emergentes para la próxima generación de reformas judiciales que servirán para promover la confianza pública en el Poder Judicial incluyen:

- La implementación y clarificación de obligaciones internacionales y regionales.
- La sistematización de un proceso uniforme de monitoreo y de información relacionado con el progreso de la implementación de reformas judiciales.
- El aumento de la transparencia de los poderes judiciales, incluyendo los consejos judiciales, para mejorar tanto el acceso a la justicia y la eficiencia, como la equidad e integridad del sistema judicial.
- La promoción de la participación pública en un proceso transparente de nominación, selección, nombramiento, promoción y disciplina.
- El desarrollo de la confianza pública a través de la adopción e implementación de una ley de acceso a la información judicial.
- La promoción tanto de la independencia judicial como de la responsabilidad judicial, dentro de un marco de frenos y contrapesos.
- El apoyo a procesos participativos que fomenten el consenso y la transparencia y promuevan la voluntad y el compromiso político, particularmente de los usuarios del sistema y de las asociaciones legales y de jueces.
- La demarcación clara del papel de los jueces y de las entidades involucradas en la toma de decisiones judiciales y en la implementación del proceso, incluyendo la composición, la función y el papel de los consejos judiciales.

- La mejora de la capacidad de los poderes judiciales para generar y recoger datos y presentar estadísticas uniformes e información analítica sobre temas prioritarios que sean de fácil comprensión y acceso al público.
- La reforma de la composición, funciones y rol del Consejo Judicial para promover la transparencia, responsabilidad, supervisión institucional y calidad del sistema judicial.

Informe sobre el Estado del Poder Judicial para las Américas

Para aumentar el acceso a información de calidad sobre el Poder Judicial, IFES sugiere lanzar una iniciativa dentro del marco regional para el monitoreo y la presentación de informes anuales en las Américas. Los informes deben incluir datos comparativos y análisis que sirvan para promover la implementación de reformas específicas como la confianza pública.

La estrategia a corto y mediano plazo para la implementación del Informe Anual sobre el Estado del Poder Judicial incorpora las siguientes metas:

- Diseñar un proceso de prioridades e indicadores estandarizados para el monitoreo de la implementación de los procesos de reforma.
- Promover un proceso participativo de monitoreo y de reforma que incluya a los principales actores involucrados, tales como jueces, asociaciones de jueces y de abogados, miembros de los tres poderes del Estado, asociaciones empresariales, sociedad civil y reformadores.
- Desarrollar un informe anual sobre el estado del Poder Judicial que sea sometido a revisión y debate público.

Mecanismo de monitoreo de la región

El sistema de monitoreo e información se podría alcanzar a través de uno o más mecanismos, incluyendo:

- Desarrollo de una “declaración” o “protocolo” sobre la independencia judicial para la región, similar al que existe en los Principios de Beijing para Asia o la Declaración de Beirut para el mundo árabe (véase el Anexo 1.1), que consagraría los principios de la independencia judicial, daría prioridad a determinados temas e incorporaría un marco de información sistematizado para monitorear efectivamente el progreso de reforma.
- Disposición de la independencia judicial como uno de los puntos focales en virtud del marco interamericano de los derechos humanos o del marco interamericano de lucha contra la corrupción. En particular, se sugiere la adopción oficial por parte de la Comisión Interamericana de un marco de monitoreo del cumplimiento de las normas sobre independencia judicial, que incluya los principios establecidos en el Modelo para el Informe sobre el Estado del Poder Judicial elaborado por IFES.
- Monitoreo y presentación de informes al público sobre el cumplimiento de los principios de la independencia judicial.

Desde ahora hasta el momento en que un marco efectivo de monitoreo sea adoptado, IFES recomienda que los Estados y las cortes de la región adopten voluntariamente un mecanismo de monitoreo y presentación de informes. Donantes y agencias como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, así como grupos de la sociedad civil como Transparencia Internacional y otros grupos empresariales y de derechos deben promover, participar y apoyar este proceso. El marco estratégico para lograr este objetivo ahora existe. Sólo se debe ayudar a construir la voluntad para implementarlo.

Anexos

Anexo 1.1

*Las reglas de Quito: lecciones aprendidas en reforma judicial*²⁷

Conferencia Regional del Banco Interamericano de Desarrollo

1. Consenso político: las reformas para la independencia y responsabilidad judiciales son fundamentalmente políticas, en todos sus niveles. En consecuencia, deben ser políticamente realistas y basadas en el consenso.
2. Enfoque holístico: los procesos de reforma para la independencia y responsabilidad judiciales deben ser estratégicos, transparentes y de carácter participativo. Ellos deben ser integrados dentro de un amplio espectro de reformas, metas, políticas y programas. Finalmente, las reformas deben enfatizar en la implementación justa y efectiva de la legislación y la ejecución de las sentencias judiciales.
3. Programas diseñados con una estrategia de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba: la sostenibilidad y el éxito de las reformas sobre independencia y responsabilidad judiciales requieren la formación de coaliciones en la sociedad civil, el compromiso judicial y la voluntad política tanto a nivel local como nacional.
4. Acceso a la justicia: las reformas judiciales sobre la eficiencia, el contexto legal o cultural, la independencia o la responsabilidad judicial están inextricablemente vinculadas y deben ser equilibradas, priorizadas y orientadas a asegurar que los ciudadanos tengan un acceso al sistema legal cada vez mayor y mejor, y

²⁷ Estas lecciones fueron compiladas por IFES y se basan fundamentalmente en las presentaciones hechas durante la Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, "Principales tendencias en la década pasada y una visión del futuro", llevada a cabo en Quito, Ecuador, del 24 al 26 de julio de 2003. También son resultado de una revisión integral de los estudios sobre las lecciones aprendidas y mejores prácticas, así como de la propia experiencia e investigación de IFES en el campo de la reforma judicial en América Latina y el Caribe.

una protección más efectiva de sus contratos y de sus derechos personales al momento de resolver sus controversias.

5. Investigación e información confiables: el éxito e impacto de la reforma judicial dependen en gran parte de la disponibilidad de información cualitativa y confiable; esto debe estar orientado a comprender cómo funciona y cuánto cuesta, en la realidad, el sistema de justicia particularmente con respecto a quienes frecuentemente se encuentran privados de un eficaz servicio de justicia, como son los casos de los pequeños y medianos empresarios, los grupos minoritarios, las mujeres y los pueblos indígenas.
6. Mejores prácticas a nivel regional y global: después de más de una década de reforma judicial, es claro que muchos países enfrentan similares problemas respecto de la implementación de las reformas judiciales. En consecuencia, existe una clara necesidad de compartir experiencias, tanto en la región como con otras regiones, a fin de identificar modelos de programas, mejores prácticas y lecciones aprendidas.
7. Corrupción judicial: la corrupción judicial es percibida por muchos como la barrera más alta contra la reforma judicial y como la principal razón de desconfianza ciudadana en el Poder Judicial. En consecuencia, abocarse a resolver los problemas que se derivan de la corrupción debe estar entre las prioridades más importantes y debe ser integrado dentro de todos los aspectos de los programas de reforma judicial y legal.
8. Reformas sobre transparencia: las reformas que apunten a promover la transparencia dentro del sistema judicial deben ser prioritarias, ya que ellas promueven simultáneamente independencia, eficiencia, responsabilidad y confianza pública.
9. Confianza pública y acceso a la información: sin confianza pública, ninguna de las reformas judiciales que han sido llevadas a cabo o parcialmente implementadas pueden ser plenamente logradas. Un adecuado acceso a la información, particularmente a través de la implementación del acceso público y judicial a las

políticas de información, contribuirá a persuadir a los ciudadanos de que usen y confíen en el sistema de justicia para proteger sus derechos y resolver sus controversias.

10. Monitoreo y reporte: una estrategia nacional estandarizada para el monitoreo y reporte debe ser desarrollada, fin de implementar reformas consideradas altamente prioritarias, medir el progreso, promover transparencia y responsabilidad, así como construir la confianza pública.

Anexo 1.2

***Normas y principios de la independencia judicial*²⁸**

INSTRUMENTOS GUBERNAMENTALES

ONU

Declaración universal de los derechos humanos, 12/10/1948, Naciones Unidas, Resolución GA 217A (III).

Acuerdo internacional sobre derechos civiles y políticos, 12/16/1966, Naciones Unidas, Resolución GA 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No.16) at 52, UN Doc. A/6316 (1966), 999 UNTS 171, entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Principios básicos de la ONU sobre independencia del Poder Judicial, 7º Congreso sobre prevención de delitos y el tratamiento de los infractores, Milán, Italia, 08/26-09/06/1985, Resoluciones GA40/32 de 11/29/1985 y 40/146 del 12/13/1985, UN GAOR, 40th Sesión, Supp. No. 53, UN Doc. A/40/53 (1985).

Principios básicos de la ONU sobre el papel de los abogados, 8º Congreso sobre la prevención de delitos y tratamiento de infractores, La Habana, Cuba, 08/27-09/07/1990.

²⁸ A solicitud del interesado, en IFES está disponible un documento de trabajo donde se analizan estas convenciones, normas y directrices, así como el derecho jurisprudencial relevante de los tribunales internacionales y regionales y de las comisiones.

Directrices de la ONU sobre el papel de los fiscales, 8º Congreso de la ONU sobre prevención de delitos y tratamiento de infractores, La Habana, Cuba, 08/27-09/07/1990.

Consejo de Europa

Convención europea sobre la protección de derechos humanos y libertades fundamentales, 11/04/1950, Consejo de Europa, Tratado europeo Serie No. 5.

Recomendación No. R (94) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la independencia, eficiencia y el papel de los jueces, 10/13/1993, 518º Reunión de ministros adjuntos, Consejo de Europa.

Carta europea sobre la categoría de los jueces, 07/08-10/1998, Consejo de Europa.

Organización de Estados Americanos

Declaración americana de derechos y obligaciones del hombre, 1948, OEA, res. XXX, Novena conferencia internacional de los Estados americanos, reimpreso en *Documentos básicos relativos a derechos humanos en el sistema interamericano*, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 17 (1992).

Convención interamericana sobre derechos humanos, 11/22/1969, Tratado de la OEA Serie No. 36, 1144 UNTS 123, reimpreso en *Documentos básicos relativos a derechos humanos en el sistema interamericano*. OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 25 (1992), entró en vigor el 18 de Julio de 1978.

Organización de la Unidad Africana

Carta africana sobre derechos humanos y de los pueblos, 06/27/1981, OUA Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entró en vigor el 21 de octubre de 1986.

INSTRUMENTOS NO GUBERNAMENTALES E INTERJUDICIALES

Asociaciones de jueces y asociaciones de abogados

Códigos de normas mínimas de la independencia judicial, “*Normas de Nueva Delhi*”; Nueva Delhi, India, 1982.

Carta de los jueces en Europa, 03/20/1993, Asociación Europea de Jueces.

Carta universal del Juez, 11/ 17/1999, Consejo General de la Asociación Internacional de Jueces.

Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, adoptados por el Grupo Judicial sobre Fortalecimiento de la Integridad Judicial, tal como fueron revisados en la Reunión de la Mesa Redonda de Presidentes de Tribunales celebrada en el Palacio de la Paz, La Haya, Países Bajos, 11/25-26/2002.

Comisión Internacional de Juristas

Borrador de principios sobre la independencia del Poder Judicial, “*Principios de Siracusa*”, 1981 (en colaboración con la Asociación Internacional de Leyes Penales).

Primera Conferencia Mundial sobre la Independencia de la Justicia

Declaración universal de Montreal sobre la independencia de la justicia, 1983.

Comité Permanente de Derechos Humanos de LAWASIA

Independencia del poder judicial en la región de LAWASIA: principios y conclusiones, “*Principios de Tokio*”, Tokio, Japón, 1982.

Conferencias interjudiciales

Declaración de principios de la independencia del Poder Judicial en la región de LAWASIA, “*Principios de Beijing*”, 1985, 6ª Conferencia de Presidentes de los Tribunales Supremos de Asia y de la Región del Pacífico.

Declaración de Caracas, 03/04-06/1998, Cumbre Iberoamericana de Presidentes de los Tribunales de las Cortes Supremas y Cortes, Caracas, Venezuela.

Recomendaciones de la primera conferencia árabe sobre justicia, “Declaración de Beirut” 06/14-16/1999, Conferencia sobre “El Poder judicial en la región árabe y los desafíos del siglo XXI”, Beirut, Líbano.

Conferencias de IFES sobre independencia judicial

Convenio de los tres poderes del gobierno en Honduras para fortalecer la independencia judicial y la imparcialidad, 04/10/2002, Conferencia regional sobre “La promoción de la independencia judicial y la imparcialidad”, Tegucigalpa, Honduras.

Normas jurídicas de Blantyre/Comunicado de separación de poderes, 01/31/2003, Normas jurídicas de IFES/Conferencia de separación de poderes, Blantyre, Malawi.

Declaración de El Cairo sobre independencia judicial, 02/24/2003, Segunda conferencia árabe sobre justicia, “Apoyando y progresando en la independencia judicial”, El Cairo, Egipto.

Anexo 1.3

Herramientas de trabajo de IFES

1. Informes y artículos de IFES

Guía de la independencia judicial

Ejecución de sentencias judiciales

Barreras legales para el desarrollo de pequeñas empresas: el caso de Perú

Modelo de informe sobre el estado de la justicia

2. Listados temáticos de IFES sobre Estado de derecho

Principios sobre transparencia

Principios sobre responsabilidad

Principios sobre ambiente favorable

Obstáculos clave para la independencia judicial

Cuestiones sobre antidiscriminación

Barreras para las ejecuciones judiciales

Indicadores de la independencia judicial

3. Documentos de trabajo de IFES

Conflicto de intereses

Publicidad de los bienes e ingresos

Inmunidad judicial

Consejos judiciales

Documentos sobre ejecución de sentencias por país

4. Bibliografía global

Lecciones aprendidas

Programas de Estado de derecho

Recursos de Internet – Independencia judicial, Estado de derecho y ejecuciones judiciales

Bibliografía sobre ejecución de sentencias en general

Bibliografía sobre reforma legal y judicial, y pequeñas empresas

5. Información adicional sobre independencia judicial/Estado de derecho

Estándares internacionales y regionales – Independencia judicial y justicia criminal

Casos de cortes internacionales y regionales – Independencia judicial, ejecuciones judiciales y justicia criminal

Obligaciones relativas a derechos humanos y anticorrupción

6. Base de datos sobre independencia judicial

Datos comparativos de la Guía sobre independencia judicial

Resultados de encuestas

7. Síntesis de los proyectos e informes de IFES

Estado de derecho

Independencia judicial

Formación de coaliciones de la sociedad civil en Haití

Ejecución de sentencias judiciales

Barreras legales para el desarrollo de pequeñas empresas: el caso de Perú
Estrategias para la reforma de la justicia criminal
Herramientas de trabajo de Estado de derecho

8. Matrices

Independencia judicial
Ejecución de sentencias judiciales en contra del Estado
Ejecución de sentencias civiles y comerciales
Principios de IFES sobre integridad judicial

9. Conferencias/encuestas

Instrumentos para encuestas
Modelos para conferencias regionales sobre independencia judicial/Estado de derecho
Declaraciones de las conferencias (Honduras, Egipto y Malawi)

Anexo 1.4

Bibliografía

**Bibliografía seleccionada para América Latina y el Caribe
(Quito, Ecuador, julio de 2003)**

INDEPENDENCIA JUDICIAL

- Carrillo Flórez, Fernando. 1998. *Organización de cortes supremas de justicia de las Américas: la independencia judicial y su relación con los órganos legislativos*. Washington, DC, BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-Doc45-S.pdf>.
- Comisión Internacional de Juristas. 1988. "The Independence of Judges and Lawyers in the Commonwealth Caribbean". Report of a Seminar held in Tobago from 12 to 13 September 1988. Centro para la Independencia de los Jueces y Abogados. Ginebra, Comisión Internacional de Juristas. Disponible en: http://www.icj.org/publi.php3?lang=en&id_article=1556.

- De La Bastide, Michael. 1999. "The Judiciary of the Republic of Trinidad and Tobago — Judicial Independence". Discurso del Honorable Presidente de la Corte con ocasión de la apertura del Período Legislativo 1999–2000. Trinidad y Tobago. Disponible en: http://www.ttlawcourts.org/annrep/cj_address/cj_speech_99-00.pdf.
- De La Jara Basombrio, Ernesto. 2003. "Poder político y administración de justicia". En: *Cambios en el sistema de justicia: entre la expectativa y la incertidumbre*. Lima, Instituto de Defensa Legal.
- Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y Agencia de los Estados Unidos Para El Desarrollo Internacional (USAID). 2001. *Pautas para promover la independencia judicial y la imparcialidad*. Publicación técnica de la USAID, Washington, DC. Disponible en: <http://www.ifes.org>.
- Knox, Michael. 2001. "Continuing Reform of the Costa Rican Judiciary". *California Western International Law Journal*. 32.
- Open Society Institute. 2000. *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence*. Programa de Monitoreo para el Ingreso a la UE. Budapest, OSI. Disponible en: <http://www.eumap.org/>.
- Popkin, Margaret. 2002. *Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa*. Fundación para el Debido Proceso Legal. Fue publicado por primera vez en: *Pautas para promover la independencia judicial y la imparcialidad*. Publicación técnica de USAID. Washington, DC. Disponible en: http://www.dplf.org/staff_pubs/int_MPOY_Pasara.pdf.
- Salas Villalobos, Sergio. 2001. *Justicia democrática: bases de política institucional para la consolidación del Poder Judicial*. Lima, Instituto de Defensa Legal.
- Schor, Miguel. 2003. *The Rule of Law and Democratic Consolidation in Latin America*. Disponible en: <http://darwing.uoregon.edu/~caguirre/schor.pdf>.
- Solano, Luis Fernando. 2003. "Judicial Independence in Latin America". Trabajo presentado en la Segunda Conferencia Árabe de Justicia, El Cairo. Disponible en IFES.

Vargas Viancos, Juan Enrique. 2001. "Independencia versus control del Poder Judicial". Trabajo presentado en la Conferencia Internacional de Expertos sobre Transición Democrática y Consolidación, Madrid. Disponible en: <http://www.cejamericas.org>.

ACCESO A LA JUSTICIA

Abregu, Martin. 2001. "Barricades or Obstacles, the Challenge to Access to Justice". En: Van Puymbroeck, Rudolf V. (ed.). *Comprehensive Legal and Judicial Reform*. Washington, DC, Banco Mundial.

Correa Sutil, Jorge. 1999. "Latin America: Good News for the Underprivileged?". En: Méndez, Juan E., Guillermo O'donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.). *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN, Publicaciones de la Universidad de Notre Dame.

Garro, Alejandro M. 1999. *Access to Justice for the Poor in Latin America*. En: Méndez, Juan E., Guillermo O'donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.). *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN, Publicaciones de la Universidad de Notre Dame.

Henderson, Keith y Álvaro Herrero. 2003. *El costo de los conflictos: el caso del Perú*. Washington, DC, Fundación Internacional para Sistemas Electorales/Banco Interamericano de Desarrollo Disponible en IFES.

Lemgruber, Julita. 1999. "A Regional Report, Latin America: New Models of Accessible Justice and Penal Reform in Latin America". Conferencia Internacional sobre Reforma Penal, Egham. Disponible en: http://www.penalreform.org/english/models_amlat.htm.

Singh, Wendy. 1999. "A Regional Report, Latin America: New Models of Accessible Justice and Penal Reform in the Caribbean". Conferencia Internacional sobre Reforma Penal, Egham. Disponible en: http://www.penalreform.org/english/models_carib.htm.

RESPONSABILIDAD JUDICIAL

- Behn, Robert. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Pérez Perdomo, Rogelio. 2001. *Independence and Accountability, Issues of Power and Control in Comprehensive Legal and Judicial Development*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Przeworski, Adam (ed.). 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press,
- Sadek, María Teresa and Rosangela Batista Cavalcanti. 2000. *The Public Prosecution and the Efficacy of Accountability Mechanisms*. Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond, and Marc Plattner (eds.). 1999. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Smulovitz, Catalina and Enrique Peruzotti. 2000. *Societal and Horizontal Controls: Two Cases about Fruitful Relationship*. Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University.
- Spigelman, J. 2001. "Judicial Accountability and Performance Indicators". 300 Aniversario de la Ley de Sucesión al Trono. Vancouver. Disponible en: http://www.agd.nsw.gov.au/sc%5Csc.nsf/pages/spigelman_canada.
- Spoerer, Sergio. 2002. *Political and Judicial Accountability Failures to the Poor in Latin America*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Documento de trabajo. Documento de antecedentes para el HDR.

REFORMA JUDICIAL

- Banco Mundial. 2002. *Initiatives in Legal and Judicial Reform*. Oficina de la Vicepresidencia, Asuntos Jurídicos. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www4.worldbank.org>.

- . 2002. *Argentina: evaluación del sector jurídico y judicial*. Oficina de la Vicepresidencia, Asuntos Jurídicos. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www4.worldbank.org>.
- Barton, Brent. 2001. *Judicial Reform in Latin America*. Stanford University. Disponible en: <http://www.ruf.rice.edu>.
- Biebesheimer, Christina y Mark Payne. 2001. "IDB Experience in Justice Reform". Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org>.
- Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad*. Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace. Brookings Institution Press.
- Chodosh, Hiram E. 2002. "Reforming Judicial Reform Inspired by U.S. Models". *DePaul Law Review*. 52, 352–381.
- Dakolias, Maria. 2003. *Legal and Judicial Reform, Observations Experiences and Approach of the Legal Vice Presidency*. Trabajo preparado por el Grupo de la Oficina de la Vicepresidencia, Asuntos Jurídicos y de Justicia. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www4.worldbank.org>.
- Dietrich, Mark K. 2000. *Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union: Voices from Five Countries*. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www4.worldbank.org>.
- Field, Martha A. and William Fisher. 2001. *Legal Reform in Central America*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Fix-Fierro, Héctor. 1998. "Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: the Trajectory of Three Years". *United States-Mexico Law Journal*. 6, 1–21.
- Hammergren, Linn. 1999. "Quince años de reformas judiciales en América Latina: ¿dónde estamos y por qué no hemos progresado?". En: Fuentes, Alfredo (ed.). *Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*. Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia. Disponible en: <http://www.oas.org>.

- . 2001. *Enhancing Cooperation in Judicial Reform: Lessons from Latin America*. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www4.worldbank.org>.
- . 2002. "Assessments, Monitoring, Evaluation, and Research: Improving the Knowledge Base for Judicial Reform Program". POGAR News and Activities — Normas jurídicas. Conferencia sobre modernización de la administración judicial en los Estados Árabes: Marrakech. Disponible en: <http://www.pogar.org/activities/mconf>.
- . 2003. *Use of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons from Five Countries*. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/UsesOfER.pdf>.
- Hensler, Deborah. 2001. *The Contribution of Judicial Reform to the Rule of Law*. Washington, DC, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Banco Mundial. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/Henslerspeech.doc>.
- Knox, Michael. 2001. "Continuing Reform of the Costa Rican Judiciary". *California Western International Law Journal*. 32.
- Nagle, Luz Estela. 2000. "The Cinderella of Government: Judicial Reform in Latin America". *California Western International Law Journal*. 30.
- Prillaman, William C. 2000. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America*. Westport, CT, Praeger Publishers.
- Rawlins, Hugh A. 1997. *Constitutional Reform in Barbados: Strengthening the Judiciary*. Cave Hill, University of the West Indies, Faculty of Law.
- Rosenn, Keith S. 1998. "Judicial Reform in Brazil". *NAFTA: Law & Business Review of the Americas*. 4(2), 19–37.
- Rowat, Malcolm D, Waleed H. Malik and Maria Dakolias. 1995. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*. Nota técnica 280. Washington, DC, Banco Mundial.
- Saez García, Felipe. 1999. "The Nature of Judicial Reform in Latin America and Some Strategic Considerations". *American University International Law Review*. 13, 1267.
- Salas Villalobos, Luis. 2001. "From Law and Development to Rule of Law: New and Old Issues in Justice Reform in Latin America". En: Domingo, Pilar and Rachel Sieder (eds.). *Rule of Law in Latin America*:

The International Promotion of Judicial Reform. London, Institute of Latin America Studies, University of London.

Thome, Joseph. 1998. *Searching for Democracy: The Rule of Law and the Process of Legal Reform in Latin America*. Madison, WI, University of Wisconsin Law School. Disponible en: <http://www.uoregon.edu/~caguirre/thome.html>.

William, Charles, Carl Baar y Robert Hann. 1999. *Judicial Reform in the Caribbean*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

CONSEJOS JUDICIALES

Hammergren, Linn. 2002. *Do Judicial Councils Further Judicial Reform?* Serie de normas jurídicas, Proyecto de democracia y de normas Jurídicas, No. 28. Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace.

Henderson, Keith. 2001. "Judicial Councils". Documento de trabajo de Estado de derecho. Washington, DC, Fundación Internacional para Sistemas Electorales. Disponible en IFES.

Martínez Neira, Néstor Humberto. 1996. *Judicial Councils in Latin America Annotations on Judicial Self-Government*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Pérez Tort, Maria Julia. 2002. *Iniciativa de la sociedad civil para la transparencia del Consejo de la Magistratura — Programa Ciudadanos por la Justicia (Argentina)*. Washington, DC, Fundación para el Debido Proceso Legal. Disponible en: <http://www.dplf.org>.

Pérez Tort, Maria Julia, Verónica D'adamo y Carolina Musri. *Monitoreo cívico del Consejo de la Magistratura*. Buenos Aires, Poder Ciudadano. Disponible en: <http://www.dplf.org>.

SELECCIÓN JUDICIAL

Salcedo, Carlos. 2002. *La transparencia en la selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia en la República Dominicana*. Washington, DC, Fundación para el Debido Proceso Legal. Disponible en: <http://www.dplf.org>.

Muller, Katherine. 2003. *Informe de consultoría de la asistencia técnica en el tema de las entrevistas para la evaluación de jueces y fiscales*. Lima, Fundación Internacional para Sistemas Electorales/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Disponible en IFES.

CORRUPCIÓN JUDICIAL

Buscaglia, Edgardo and Maria Dakolias. 1999. "An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary". *Law and Policy in International Business*. 30, 95.

Buscaglia, Edgardo. 2000. *An Analysis of Judicial Corruption and its Causes: an Objective governing-Based Approach*. Charlottesville, VA, University of Virginia School of Law.

Dakolias, Maria. 2000. "Attacking Corruption in the Judiciary: A Critical Process in Judicial Reform". *Wisconsin International Law Journal*. 18, 353.

Henderson, Keith. 1998. "Corruption: What Can Be Done About It All? A Practioner's Perspective through a Russian Lens". *Demokratizatsiya*. 6(4), 681–691.

Henderson, Keith. 1999. "Glasnost II — An Unfinished Russian National Anthem with an Emerging Democratic Chorus: Russian and Global Corruption Is at a Critical Crossroads". Testimonio ante el Comité sobre Relaciones Internacionales. Cámara de Representantes de los Estados Unidos (7 de octubre de 1999), Washington, DC.

_____. 2000. "A Background Paper Reflecting on Ten Years of Legal Reforms in the former Soviet Union and Central and Eastern Europe". Praga, Reunión Anual, Banco Mundial.

Henderson, Keith and Mila Georgieva. 2002. *A Prevention Framework for Addressing Systemic Corruption within the Context of Donor Supported Reform Programs in the Balkans: A Holistic, Pragmatic Approach to a Well-Known but Little Understood Phenomenon*. Bourgas, Comunidad Legal del Mar Negro.

- Open Society Institute. 2002. *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy*. Programa de Monitoreo para el Ingreso a la UE. OSI, Budapest. Disponible en: <http://www.eumap.org/>
- Wallace, Judge J. Clifford. 1998. "Resolving Judicial Corruption While Preserving Independence, Comparative Perspectives". *Cal. W. J. Nat'l L. J.* 28, 341.

SOCIEDAD CIVIL

- Dakolias, Maria. 2001. "Legal and Judicial Reform: The Role of the Civil Society in the Reform Process". En: Domingo, Pilar and Rachel Sieder (eds.). *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London, Institute of Latin America Studies, University of London.
- Ibarra Morán, Carmen. 2002. *Ejercicios ciudadanos contra la impunidad y la falta de transparencia en la administración de justicia en Guatemala*. Washington, DC, Fundación para el Debido Proceso Legal. Disponible en: <http://www.dplf.org>.
- Pasara, Luis. 2002. *Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil*. Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en: <http://www.cejamericas.org>.
- Salas Villalobos, Sergio. 2002. *La participación de la sociedad civil en el diseño y el control del Poder Judicial (Perú)*. Washington, DC, Fundación para el Debido Proceso Legal. Disponible en: <http://www.dplf.org>.

DESEMPEÑO DE LA CORTE

- Buscaglia, Edgardo and Maria Dakolias. 1996. *Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador*. Nota técnica 350. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1999. *Comparative International Study of Court Performance Indicators*. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www4.worldbank.org/legal/publications/CourtIndicators-72.pdf>.

- Dakolias, Maria and Javier Said. 1999. *Judicial Reform: A Process of Change Though Pilot Courts*. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www4.worldbank.org>.
- Marensi, Inés. 2001. “Un nuevo enfoque pedagógico para la capacitación judicial en América Latina”. *Sistemas Judiciales* 1(1).
- Said, Javier and Varela, David J. 2002. *Colombia: Modernization of the Itagüí Court System. A Management and Leadership Case Study*. Oficina de la Vicepresidencia, Asuntos Jurídicos. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www4.worldbank.org>.

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES

- Eyzaguirre, Hugo, Pierina Pollarollo y Raúl Andrade. 2000. *La estructura de incentivos y las ineficiencias en tres procesos civiles: juicios por títulos ejecutivos vencidos, juicios por alimentos y ejecución forzada de bienes*. Lima, Instituto Apoyo. Disponible en IFES.
- Garavano, Germán C. 2000. *Los usuarios del Sistema de Justicia en Argentina*. Buenos Aires, Fores. Disponible en IFES.
- Hammergren, Linn, Laura Magaloni and others. 2001. “The Juicio Ejecutivo Mercantil in the Federal District Courts of Mexico: A Study of the Uses and Users of Justice and their Implications for Judicial Reform”. Documento del Banco Mundial. Informe 22635. Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en IFES.
- Henderson, Keith, Peter Khan and others. 2003. *Barriers to the Enforcement of Court Judgments and the Rule of Law*. Washington, DC, Fundación Internacional para Sistemas Electorales. Disponible en IFES.
- Kennett, Wendy. 1999. “Key Principles for a New System of Enforcement in the Civil Courts: A Peep over the Garden Wall”. *Civil Justice Quarterly*. 18, 311–342.
- . 2000. *The Enforcement of Judgments in Europe*. Oxford, Oxford University Press.

Kennett, Wendy. 2002. "Regulation of Enforcement Agents in Europe: A Comparative Study". Documento mimeografiado. Disponible en IFES.

PROTECCIÓN JUDICIAL

Gonzáles Morales, Felipe. 2003. *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2003. Hechos de 2002*. Santiago, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.

Motta, Crisitina y Marcela Rodríguez. 2000. *Mujer y justicia: el caso argentino*. Fondo de Apoyo Operativo de Género. Buenos Aires, Banco Mundial.

Rodríguez, Marcela. 2000. *Empowering Women: An Assessment of Legal Aid under Ecuador's Judicial Reform Project*. Oficina de la Vicepresidencia, Asuntos Jurídicos. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www4.worldbank.org>.

Zaffaroni, Raúl Eugenio. 2002. "Las ideas básicas en la relación defensa pública-Estado de derecho". *Defensa Pública, Revista latinoamericana de política criminal*. 5(5).

ACCESO A LA INFORMACIÓN JUDICIAL

Contesse Singh, Jorge. 2002. "El derecho de acceso a la información y el Sistema Jurídico Chileno". En: *Litigio y políticas públicas en derechos humanos. Cuadernos de análisis jurídico*. 14.

Henderson, Keith. 2000. "A Background Paper on Open Government Laws and Policies in Central America". Washington, DC, Organización de Estados Americanos. Disponible en IFES.

Vaughn, Robert and Keith Henderson. 2003. "A Model Whistleblower Law". *George Washington University International Law Review*.

REFERENCIAS

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). 2002. *Achievements in Building and Maintaining the Rule of Law*,

MSI's Studies in LAC, E&E, AFR and ANE [Logros en el desarrollo y mantenimiento de normas jurídicas, Estudios MSI en LAC, E&E, AFR y ANE]. USAID Occasional Papers Series.

Binder, Alberto 1999. "Entre la democracia y la exclusión: la lucha por la legalidad en una sociedad desigual". Argentina, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales. Disponible en: http://www.inecip.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=6&Itemid=14&order=date&dir=DESC.

Burki, Shahid Javed and Guillermo Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus Institutions Matter* [Más allá del Consenso de Washington: Asuntos institucionales]. Washington, DC, Banco Mundial.

Dietrich, Mark K. 2000. *Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union: Voices from Five Countries*. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www4.worldbank.org>.

Fix-Fierro, Héctor. 1998. "Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: the Trajectory of Three Years". *United States-Mexico Law Journal*. 6, 1–21.

Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). 2001. *Pautas para promover la independencia judicial y la imparcialidad*. Publicación técnica de la USAID, Washington, DC. Disponible en: <http://www.ifes.org>.

Graham, Carol and Moisés Naim. 1998. "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America" [La economía política de la reforma institucional en América Latina]. En: Birdsall, Nancy, Carol Graham, and Richard Sabot (eds.). *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America* [Más allá del equilibrio: reformas del mercado y crecimiento equitativo en América Latina]. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo y Brookings Institute Press.

Hammergren, Linn. 1999. "Quince años de reformas judiciales en América Latina: ¿dónde estamos y por qué no hemos progresado?". En: Fuentes, Alfredo (ed.). *Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*. Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia.

- . 2003. *Use of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons from Five Countries* [Uso de investigación empírica en el enfoque de reformas judiciales: Lecciones de cinco países]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Henderson, Keith. 1999. "A Proposed Anti-Corruption Strategy for Mexico: Passage and Implementation of an Access to Information Law" [Una estrategia propuesta contra la corrupción para México: aprobación e implementación de la ley de acceso a la información]. Trabajo presentado por el profesor Keith Henderson en la Primera Conferencia Contra la Corrupción, México.
- Hensler, Deborah. 2001. *The Contribution of Judicial Reform to the Rule of Law*. Washington, DC, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Banco Mundial.
- Naim, Moisés. 1994. *America's Road to Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy* [El camino de las Américas hacia el mercado: desde choques macroeconómicos hasta terapia institucional]. San Francisco, International Center for Economic Growth.
- . 1999. "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus of Washington Confusion?" [Moda y manías en las reformas económicas: ¿Consenso de Washington o confusión de Washington?]. Borrador de trabajo del documento preparado por la Conferencia del FMI sobre la Segunda Generación de Reformas. Washington, DC. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/naim.htm>.
- Open Society Institute. 2001. *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence, Judicial Independence in Hungary* [Monitoreo del proceso de ingreso a la UE: independencia judicial, independencia judicial en Hungría]. Budapest, OSI. Disponible en: (<http://www.eumap.org>).
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. 2002. *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/1*. Banco Mundial/Stanford University.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 1996. Convención Interamericana contra la Corrupción. Oficina de Derecho Interna-

cional. Washington, DC, OEA. Disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html.

Pérez Tort, Maria Julia. 2002. *Iniciativa de la sociedad civil para la transparencia del Consejo de la Magistratura – Programa Ciudadanos por la Justicia (Argentina)*. Washington, DC, Fundación para el Debido Proceso Legal. Disponible en: <http://www.dplf.org>.

Poder Ciudadano. 2003. *Primer informe de diagnóstico sobre la independencia judicial*. Disponible en: <http://www.poderciudadano.org>.

Popkin, Margaret. 2002. “Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa”. En: *Pautas para promover la independencia judicial y la imparcialidad*. Washington, DC, Fundación Internacional para Sistemas Electorales/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Transparencia Internacional. 2002. Índice de Percepción de la Corrupción 2002 de Transparencia Internacional. Berlín. Disponible en: http://www1.transparency.org/tilac/indices/indices_percepcion/2002/ipc2002.html.

Wallace, Juez J. Clifford. 1998. “Resolving Judicial Corruption While Preserving Independence, Comparative Perspectives” [Resolviendo la corrupción judicial mientras se preserva la independencia, perspectivas comparativas]. *Cal. W. J. Nt'l L. J.* 28, 341.

Página en blanco a propósito

Reforma de la justicia criminal en América Latina

*Cristián Riego**
*Juan Enrique Vargas***

Durante las dos últimas décadas, en la mayor parte de los países de América Latina ha tenido lugar un vigoroso proceso de reformas de los sistemas de justicia penal. Estas reformas, que de modo general se pueden caracterizar como el paso de sistemas inquisitivos a otros de carácter acusatorio, han convocado a muchos actores, generado importantes cambios legales y supuesto la inversión de numerosos recursos. No obstante, estas transformaciones no han sido seguidas por procesos de evaluación de resultados, que permitan tener una imagen clara de los problemas que enfrentan y, sobre todo, que den solución a estas dificultades.

El presente documento está destinado a dar cuenta del trabajo que el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ha venido desarrollando en los años recientes con el objetivo de identificar los principales problemas que han afectado la implementación de los procesos de reforma, contribuir a revitalizar el debate y a generar y difundir soluciones que mejoren el funcionamiento de los nuevos sistemas de justicia penal.

A continuación se intentará mostrar cuáles son las características de los procesos de reforma de la justicia penal y su alcance; así mismo se

* Abogado, magíster en Derecho, director académico del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Correo electrónico: cristian.riego@cejamericas.org.

** Abogado, magíster en Gestión y Políticas Públicas, director ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Correo electrónico: juan.vargas@cejamericas.org

dará cuenta de su amplio vigor y de los motivos para seguir apostando a ellos como una estrategia central en la modernización de los sistemas judiciales latinoamericanos.

Posteriormente se exhibirá de manera breve en qué ha consistido el trabajo que CEJA ha promovido para el seguimiento a los procesos de implementación de las reformas. Por último, se expondrán los principales resultados de ese proceso de seguimiento, la identificación de los problemas centrales y de algunos caminos de solución para ellos.

Reforma procesal penal como estrategia de reforma judicial

La reforma de la justicia penal constituye la iniciativa de cambio más profunda que se ha llevado a cabo en los últimos años sobre los sistemas de justicia de la región. Casi sin excepción, los países de América Latina se han sumado a este proceso de transformación en la última década: a la tímida y más bien frustrada reforma concretada en el año 1991 en el sistema federal argentino, le siguieron cambios de envergadura en Guatemala, en 1994; Costa Rica y El Salvador, en 1998; Venezuela, en 1999; Chile y Paraguay, en 2000; Bolivia, Ecuador y Nicaragua, en 2001, Honduras, en 2002, y Colombia y República Dominicana, en 2004.

En todos estos países, los nuevos sistemas de enjuiciamiento criminal están aplicándose generalizadamente,¹ con lo que han logrado trascender uno de los problemas más comunes de las reformas en la región: quedarse en meras propuestas o en planes piloto que raramente se masifican. Incluso en aquellos países que a la fecha no forman parte de ese movimiento, la agenda de reformas judiciales más clara apunta precisamente a hacer estos mismos cambios. Son los casos de Perú, con una reforma procesal penal aprobada en julio de 2004, que, aunque no ha entrado en vigencia, se espera comience su implementación gradual en julio de 2006, y de

¹ En el caso de Chile, la reforma se ejecutó gradualmente y su implementación terminó en junio de 2005, mientras que en Colombia concluye en 2008. En varios de estos países, la reforma se aplica sólo a los ilícitos cometidos con posterioridad a su entrada en vigor, manteniéndose vigentes los sistemas antiguos para las causas iniciadas con anterioridad.

México, donde el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma en 2004; algunos estados, como Nuevo León, aprobaron reformas procesales penales de naturaleza acusatoria en ese mismo año.

Pero adicionalmente a estos resultados concretos, las ideas tras esta reforma han generado un movimiento intelectual, académico y político a través de la región, de una amplitud, fuerza y permanencia en el tiempo que ninguna otra iniciativa de reforma en el sector ha logrado concitar. Este movimiento se ha construido y mantenido por un largo espacio de tiempo, aunque haya debido permanecer por períodos en la marginalidad, ajeno al apoyo de los gobiernos, las instituciones judiciales y la cooperación internacional.

A continuación se exploran las principales razones que, a nuestro juicio, permiten explicar la fuerza de estas reformas.

Derechos humanos

Las reformas judiciales que se han producido o intentado en la región durante los últimos 20 años sólo se pueden entender de la mano de las fases de transición hacia gobiernos democráticos y/o producto del fin de los conflictos armados internos que han tenido lugar en la región. En ambos casos, dichos procesos han implicado una valorización de los derechos humanos básicos, no sólo como una exigencia ética, sino como la base de la agenda política de los nuevos gobiernos. Desde esa perspectiva, esos gobiernos han debido enfrentar como temas prioritarios tanto la solución de los graves problemas de violaciones masivas a los derechos humanos ocurridas en los últimos años, como aquellas deficiencias de carácter endémico que en buena medida explican que la cultura de la violencia y los atropellos hayan podido entronizarse en nuestras sociedades. Dentro de esas deficiencias, probablemente la más sobresaliente sea la estructura y el funcionamiento de nuestros sistemas de justicia. Sistemas que, pese a existir para la defensa de esos derechos esenciales, en la práctica operan como una fuente —quizás la más relevante cuantitativamente— de violación de esos derechos o, al menos, de legitimación de las violaciones que otros realizan. Ello es particularmente notorio en el área penal, por la magnitud de los derechos allí en juego.

El sistema de enjuiciamiento criminal heredado desde la colonia española por los países americanos se caracteriza por el rol central de la figura del juzgador, quien además asume el papel de investigador, el “inquisidor” del medioevo, que le da el nombre a este tipo de procedimiento. Se trata de un método que obedece a una lógica predemocrática, en la cual los sujetos carecen de derechos o, a lo más, éstos deben subordinarse al interés general del Estado. La manifestación más evidente de ello está constituida por las múltiples restricciones a las posibilidades de defensa, el secreto de la mayoría de las actuaciones y el uso indiscriminado de la prisión preventiva, tanto como vía para obtener la confesión del imputado —prueba por excelencia en este sistema—, como para adelantar las consecuencias de la sentencia, pues no se reconoce, en los hechos, la presunción de inocencia. El trámite es esencial en estos procedimientos, íntimamente ligado a la escrituración y a la delegación de funciones. No existe un juicio propiamente tal, sino una acumulación de actuaciones, que, paso a paso, dan lugar a una decisión. Los antecedentes que se han acumulado durante la investigación tienen valor probatorio, sin necesidad de que sean confrontados en un debate abierto.

La idea básica tras las reformas es reaccionar ante la situación anterior, estableciendo un auténtico debido proceso, con un adecuado respeto a la presunción de inocencia y al derecho de defensa, todos ellos derechos humanos básicos. Para lograr este objetivo resulta fundamental desvincular las tareas de investigación penal de las decisiones que puedan afectar derechos fundamentales, incluyendo aquella sobre la culpabilidad o la inocencia de una persona. Esto se logra en los sistemas reformados, primeramente, porque estas funciones quedan entregadas a órganos distintos: por un lado, a los fiscales del Ministerio Público y, por el otro, a los jueces, siendo incluso distintos los que controlan la instrucción, de aquellos que deben juzgar el caso. Además, en el nuevo sistema, todo el material recolectado durante la indagación no tiene valor probatorio alguno, ya que sirve solamente como antecedente que usarán los fiscales para fundar su acusación durante un juicio, convirtiéndose en prueba y pasando a ser objeto de contradicción por la defensa y de valoración por el tribunal. La presunción de inocencia se ve fortalecida a través de las limitaciones al uso de la prisión preventiva y otras medidas

cautelares personales. Por otra parte, el derecho a la defensa cobra vigencia, en la medida en que se da la posibilidad real de contar con la asistencia de un letrado desde las primeras etapas del procedimiento, en cuanto es posible acceder a la investigación del Ministerio Público, con lo que se termina, salvo determinadas excepciones, el secreto que caracterizaba a esa etapa, y se consagra la posibilidad de generar su propia evidencia de descargo a través de una investigación autónoma. Se avanza hacia un plazo razonable, desde el momento en que se ponen límites a la duración de la investigación y, en algunos casos, de las medidas cautelares personales. El respeto a la integridad física y psíquica de los imputados se ve ayudado por el reconocimiento de la voluntariedad de su declaración, con lo que se pone fin a la confesión como la reina de las pruebas. La existencia de un auténtico juicio se garantiza al establecer que es sólo a través de un debate en una audiencia oral donde puede presentarse, contradecirse y valorarse la prueba de las partes.

Así entendida, la reforma procesal penal cobra importancia al tocar parte de los temas medulares de los procesos de transición política, congregando tras ella muchas ideas y personas que lucharon por el respeto de esos derechos en los períodos anteriores. En tal sentido, la presencia de ciertos sectores de la sociedad civil que impulsan estas reformas es otra de sus características destacables que marca una diferencia respecto a otras iniciativas de reforma en el sector. En cada uno de los países donde ella se encuentra vigente es posible individualizar a uno o más grupos de la sociedad civil que han resultado claves para la adopción y el desarrollo de estos nuevos procedimientos.²

Relevancia del tema penal

Tradicionalmente, los sistemas de justicia en la región han estado abandonados, ajenos a las políticas públicas que al menos han intentado

² En el caso de Argentina y otros países de América Latina ha sido muy importante el trabajo del INECIP y sus diversas oficinas locales; Fundación Paz Ciudadana, Universidad Diego Portales y CPU, en Chile; Corporación Excelencia en la Justicia, en Colombia; ICCPG, en Guatemala; Esquel y CLD, en Ecuador; FESPAD, en El Salvador; IMEJ, en México, y FINJUS, en República Dominicana.

modernizar nuestras sociedades. En buena medida ello se debe a la intrascendencia de las instituciones judiciales: las cuestiones y conflictos más relevantes no eran resueltos por ellos, sino en otras instancias y actores, salvo algunos asuntos penales, donde un sistema tosco como el que existía bastaba para los fines de control social que se requerían. Las deficiencias de ese sistema no eran un tema relevante. Por una parte, su falta de legitimidad, proveniente de los problemas mencionados en la sección anterior, no era una cuestión política tanto por la histórica menor valoración de los derechos humanos, como porque las personas con auténtico poder no eran, en los hechos, objeto de ese sistema. Por otra parte, su ineficiencia tampoco se presentaba como algo importante, desde el momento en que la delincuencia no era en sí un tema de atención pública trascendente.

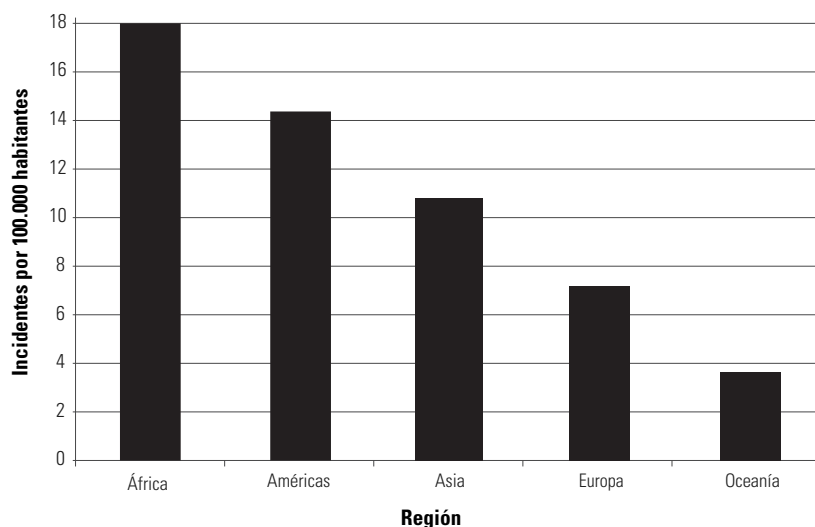
Todo ello ha comenzado a cambiar rápidamente en la región. Adicionalmente a lo mencionado respecto a la revalorización de los derechos humanos, en los últimos años se han producido transformaciones notables que han llevado a otorgar a los sistemas judiciales —y particularmente a los penales— una visibilidad inusitada. En apariencia, no hay cuestión trascendente en nuestra sociedad que no termine de una u otra forma siendo discutida en sede judicial, particularmente en la penal, y ya no resulta extraño ver comparecer ante los jueces a los más destacados exponentes de la clase política o empresarial. Parlamentarios, ministros y hasta jefes de Estado han sido objeto de causas criminales vinculadas a hechos de corrupción.³ Numerosos y poderosos banqueros han terminado presos, luego de las diversas crisis económicas experimentadas en los últimos años en la región. Todo ello, sin contar a los militares enjuiciados precisamente por violaciones a los derechos humanos. Hoy, pareciera que por una u otra razón la agenda política de nuestros países vive pendiente de la última decisión que debe adoptar algún juez penal.

³ Dos presidentes en ejercicio debieron dejar sus cargos por decisiones judiciales tomadas en procesos penales seguidos en su contra: Fernando Collor de Mello en Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela.

Por otra parte, nuestras sociedades han incrementado los índices de criminalidad. América Latina se ha convertido en la región más violenta del mundo, ya no por las desapariciones de personas, sino por la violencia cotidiana en las grandes ciudades. Todas las encuestas de percepción pública sitúan los temas relativos a la seguridad ciudadana como uno de los de mayor preocupación para la población. Los gráficos que siguen muestran la magnitud del problema, tanto por el crecimiento explosivo que muestran las cifras, como por la situación abiertamente desmejorada de la región frente al resto del mundo.

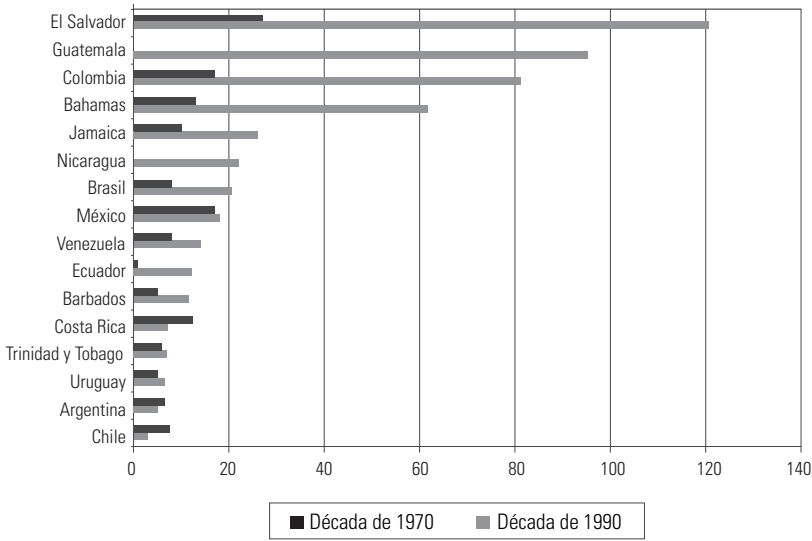
Otro estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2001) indica que el costo total de la violencia como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe se encuentra entre el 5% y 25%, dependiendo de los países. El costo total de la seguridad privada como porcentaje del PIB está entre 8% y 25%. El costo total de la violencia doméstica como porcentaje del PIB se ubica entre 1,6% y 2%. El 59% de la población salvadoreña y el 46% de la guatemalteca opinan que la violencia y el crimen es su

Gráfico 2.1. Homicidio doloso por regiones



Fuente: Datos del Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal, para 2002 (Véase Naciones Unidas, 2005).

Gráfico 2.2. Homicidios intencionales en las décadas de 1970 y 1990



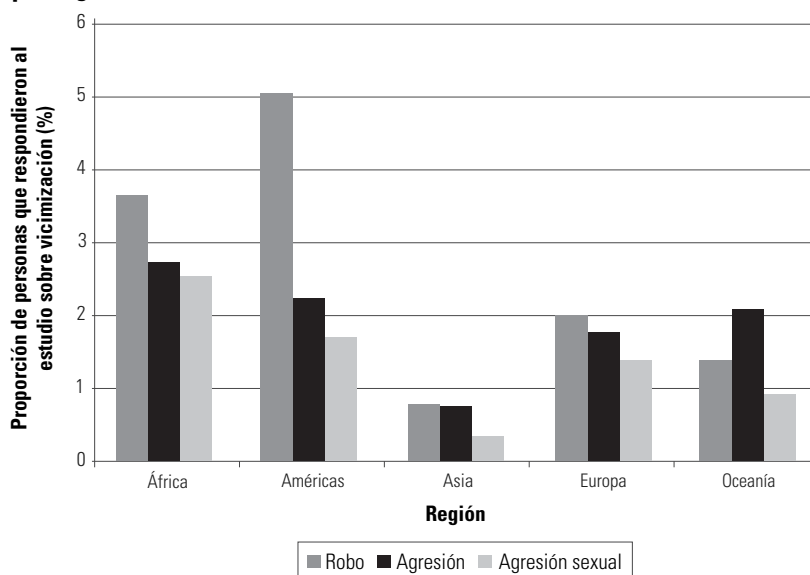
Fuente: Naciones Unidas (1999), excepto para los casos de El Salvador y Guatemala. Para El Salvador: Banco Interamericano de Desarrollo (1999). Para Guatemala: Ball (1999). Incluye desapariciones y asesinatos en 1995. Para Uruguay son usados datos de las décadas de 1980 y 1990. (Véase Biebesheimer y Payne, 2001).

principal preocupación, superando otros temas como los de la pobreza y la desocupación.

Así las cosas, cualquier acción en el área de la justicia criminal cobra hoy la mayor relevancia. Por una parte, la clase política está interesada en establecer procedimientos penales que den suficientes garantías a todos, incluidos a ellos; por la otra, ven que produce réditos políticos desarrollar un sistema de justicia criminal capaz de darles respuesta —de algún tipo— a las personas que han sido víctimas de un delito y que, en términos agregados, sea más eficiente y eficaz a la hora de enfrentar el fenómeno delictivo.

Lo paradójico del sistema procesal penal inquisitivo es que la cesión en materia de garantías que entraña no tiene como correlato ninguna ventaja en términos de eficiencia. Es decir, el procedimiento inquisitivo, al mismo tiempo que incumple derechos humanos, es altamente ineficiente; la enorme mayoría de las causas acaban sin respuesta de ningún tipo. Tampoco es

Gráfico 2.3. Proporción de víctimas de robo, asalto o agresión sexual, por regiones



Fuente: Datos del estudio internacional sobre victimización, para 2000 (Naciones Unidas, 2005).

eficaz en el uso de los recursos, en buena medida por causa del llamado principio de legalidad, conforme al cual todos los hechos ilícitos deben ser investigados y juzgados de la misma manera, sin discriminar entre ellos para encauzar los recursos hacia aquellos delitos de mayor relevancia social o donde haya mejores posibilidades de éxito.

Las víctimas no reciben ninguna consideración especial, sus intereses no son una cuestión relevante para los actores del sistema, que sólo las consideran en la medida en que sean para ellos una fuente de información útil. El Estado les expropia el conflicto a las víctimas, con la lógica de que es el orden jurídico el que se quebranta con el delito y no una simple relación entre particulares. Incluso el proceso penal genera fenómenos de doble victimización, producto del maltrato que durante éste experimentan los ofendidos.

En ese contexto, resulta atractiva una reforma que al menos en el discurso busque darles un amplio espacio y reconocimiento a los derechos

de las víctimas, donde su participación y voluntad pasarían a ser determinantes para el curso de los juicios. Estas reformas ofrecen mantener permanentemente informados a los ofendidos, darles protección eficaz, reconocerles su derecho a oponerse a las decisiones que puedan perjudicar sus intereses e instar a que esos mismos intereses sean satisfechos con el proceso, particularmente el de ser indemnizados por las consecuencias del delito. Adicionalmente, estas reformas consultan la provisión de servicios especializados para su atención.

Aun cuando los propulsores de la reforma siempre han rehusado adquirir compromisos en materia de seguridad pública, también ha resultado posible vender la reforma por su contribución a la lucha contra el delito. Ello por el cambio que significa entregarle al Ministerio Público la dirección de la investigación, lo que debería generar un canal de comunicación más eficiente entre la labor policial y las decisiones judiciales, ganándose así en eficiencia. El carácter desformalizado de la investigación fiscal, así como la ausencia de las limitaciones en materia de competencia que por definición tienen los jueces, harían que el Ministerio Público acumulara y procesara mucho más información que la que numerosos jueces aislados estarían en condiciones de conseguir. El grado de discrecionalidad reglada que además se le entrega, a través de la oportunidad en sentido genérico, constituye la herramienta que permitiría dirigir los esfuerzos y recursos a la investigación de los hechos de mayor connotación social o donde los antecedentes permitieran efectivamente adelantar una pesquisa.

Amplitud de la reforma

Parte importante de la fortaleza de la reforma de la justicia criminal es que convoca a diversos actores e instituciones en el proceso de transformación, con la ventaja no sólo de recibir fuentes plurales de apoyo, sino también de generar una suerte de círculo virtuoso por medio del cual los diversos actores e instituciones involucrados se controlan mutuamente, limitando las posibilidades de que alguien se desmarque de los objetivos iniciales del proceso de cambios. Esto no sucede con el común de las reformas judiciales,

enfocadas más en la organización y funcionamiento de los tribunales de justicia, lo que facilita su cooptación por los intereses internos dentro de esa corporación.

La reforma procesal penal debería importar cambios sustantivos, tanto en los tribunales como en el Ministerio Público y en las instituciones de defensa. Persigue generar lógicas competitivas entre dichas instituciones, pues así los objetivos estratégicos de cada una estarán perfectamente diferenciados, lo que no acontece en el procedimiento inquisitivo. El éxito del Ministerio Público en un juicio es distinto al de los tribunales y obviamente debería ser distinto al de la defensa. Eso no sucede así cuando fiscales y defensores son considerados simplemente como colaboradores de la justicia, como ocurre en los viejos sistemas. Fiscales y defensores estarán ahora interesados en que los jueces no subvencionen a la otra parte, y esos mismos jueces estarán enfocados en que ni los fiscales ni los defensores desborden el ámbito propio de su acción.

La reforma también extiende sus efectos a los organismos auxiliares de la justicia. Todo el sistema de pericias se ve por lo pronto revolucionado con las exigencias de un juicio oral. Instituciones como las policías, tan relevantes dentro de los países, se ven de una u otra forma afectadas con los nuevos roles en la investigación criminal. Todo ello sirve nuevamente para sacar de su marginalidad a la reforma judicial.

Las reformas procesales penales sirven asimismo para promover desde una forma más coherente todos los otros temas que tradicionalmente han estado ligados a la reforma judicial. La creación de los tribunales orales, por ejemplo, permite darles una nueva mirada a los temas de independencia judicial, tanto en su variante externa, por la mayor relevancia y visibilidad que le da al trabajo de los jueces, como en su variante interna, donde se develan los inconvenientes de la forma de control que tradicionalmente han ejercido los superiores sobre los inferiores. Esto ha tenido consecuencias directas en cambios a los sistemas de carrera judicial, por una parte, y al sistema de doble instancia, por la otra. La importancia y el sentido de la gestión judicial también se evidencian con la reforma. La gestión judicial deja de consistir simplemente en “tecnificar” los procesos judiciales, para alcanzar un contenido mucho más específico de la mano de las necesidades

que impone el nuevo sistema. Sobre este asunto se volverá más adelante, cuando se analicen los principales problemas que han experimentado las reformas. La capacitación judicial, sobre la que tanto se ha hablado en la región y tan poco se ha hecho, cobra real sentido cuando se la vincula estrechamente a la implementación de un proceso de cambio. El tema de acceso a la justicia adquiere una nueva dimensión, dada la exigencia que imponen los juicios orales de contar en forma real con la presencia de un defensor, lo que en los procedimientos escritos se satisfacía con la sola comparecencia formal de un abogado.

Finalmente, también debe destacarse que esta reforma moviliza, como ninguna otra, a la comunidad jurídica más innovadora. La idea de contar auténticamente con juicios en materia penal está sólidamente asentada en la historia de nuestro desarrollo jurídico: fue uno de los componentes importantes del ideario independentista de las naciones en el siglo XIX; fue el objeto de numerosas, aunque abortadas propuestas de cambio en los últimos dos siglos, así como de iniciativas de carácter regional, la más importante plasmada en el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica que ha servido de inspiración a las legislaciones nacionales. En este sentido, resulta fácil motivar tras ella a sectores importantes del mundo jurídico: académicos, jueces y abogados, y lograr de ellos un alto grado de compromiso personal con el cambio; personas que ven en ésta la oportunidad de concretar algo largamente anhelado y dejar así un legado fuerte hacia el futuro. Obviamente, no significa para nada que estas reformas de manera rápida conciten unanimidad en la clase jurídica, pues hay quienes las ven como una seria amenaza a sus intereses, pero dan cuenta de un proceso tan fuerte que a la larga, en todos los países, han sido capaces de imponerse frente a esas resistencias y de convertirse en claras ganadoras en la discusión jurídica. Este hecho es particularmente notorio en la reacción de los estudiantes de derecho y los jóvenes abogados, quienes en su mayoría, al aproximarse a los contenidos de los nuevos procedimientos, sienten que se reencuentran con su vocación legal.

No debe olvidarse que esta reforma tiene poco de original: no se trata de otra cosa que de traer a esta región los procedimientos que hace más de 200 años rigen en Europa e instituciones que desde siempre se han

aplicado en las naciones anglosajonas. Ello trae consigo otro factor que la hace políticamente atractiva: no se queda en un mero discurso crítico al sistema antiguo, sino que propone soluciones ya ampliamente probadas en otras latitudes. Este último factor se ha visto potenciado por la acción de las agencias de cooperación de países europeos y norteamericanos que han acompañado los procesos de reforma.

Reforma real

Tal como se anunciaba en un comienzo, quizás lo más relevante que haya que afirmar sobre los aspectos positivos de las reformas procesales penales en América Latina es que se han traducido en cambios reales en la forma como operan los sistemas de justicia. Más allá de los problemas prácticos en su implementación, que serán analizados más adelante y que muchas veces han llevado a que no se obtengan todos los beneficios que se suponían, lo importante es que no se trata de una reforma puramente cosmética, como las ha habido tantas en el sector justicia.

Cada cierto tiempo, los procedimientos judiciales sufrían cambios, ajustando plazos o trámites, sin que ello supusiera jamás una transformación en la lógica que los animaba. Incluso, los intentos de introducir la oralidad en esos procedimientos —el área laboral es la característica— fueron rápidamente capturados y trastocados por la lógica tradicional del trámite, constituyendo las audiencias en la simple lectura de documentos o bien en la “teatralización” de antecedentes escritos ya conocidos por todos, sin ningún sentido o utilidad real. En cambio, estas reformas han logrado asentar sólidamente la práctica de realizar juicios orales, con un auténtico debate entre las partes. Ciertamente, hay mucho que mejorar en ese sentido y las técnicas de litigación no se han expandido como debieran, pero se trata propiamente de juicios, lo que constituye la exigencia más elemental de un debido proceso.

En todos los países se han realizado importantes inversiones para permitir el funcionamiento de los juicios orales y el resto del nuevo sistema. Así, se han creado cargos judiciales, de fiscales y defensores, y se han construido y adaptado edificios, modificando en ciertos aspectos la gestión

de las instituciones del sistema. También se han desarrollado importantes esfuerzos de capacitación y de difusión con el fin de dar a conocer el nuevo sistema a los actores y al público en general.

Todo lo anterior alentado por un movimiento importante de personas e ideas en torno a la reforma, lo que ha significado elevar los niveles del debate legal y, en algunos casos, mejorar el nivel profesional de los actores del sistema de justicia criminal. En cierta medida se le ha cambiado la “cara” al sistema, contribuyendo a su mayor legitimidad y a la autoestima de sus operadores, quienes, además, en varios casos han visto aumentadas sus remuneraciones. La vitalidad de este proceso ha puesto coto a la temida contrarreforma, que bien pudo haberse aprovechado de los múltiples problemas que entraña la implementación de un cambio tan radical, para volver hacia los procedimientos inquisitivos. Más allá de algunas reformas que en ciertos países pueden interpretarse como retrocesos, en los hechos, en ninguno de ellos ha habido una contrarreforma que haya puesto en cuestión las bases del nuevo sistema. Vale la pena resaltar que el dinamismo del proceso de reforma ha permitido ir corrigiendo los problemas detectados a medida que avanza la implementación. Al menos en el caso chileno, el público así lo percibe.⁴

Estudios realizados en Chile durante 2002 indicaron que aunque el 50,3% de la población no conocía la reforma (lo que se explica en parte porque en ese momento no se encontraba vigente en todo el país), un 70% de los que sí la conocían creían que tenía un efecto positivo y sólo 7% negativo (Fundación Paz Ciudadana/Adimark, julio 2002; Duce, 2002, p. 180). Otro estudio encargado por el Ministerio de Justicia a Adimark en ese mismo año, aplicado sólo en las regiones donde la reforma se estaba implementando, indicaba que un 70% de los encuestados conocía o

⁴ En el caso de Chile, por ejemplo, con posterioridad a un primer estudio realizado como parte de la primera versión del proyecto de seguimiento de CEJA, un mejor desarrollo de las rutinas de trabajo en el Ministerio Público ha generado un aumento considerable del número de juicios orales realizados. El primer informe hecho en Chile arrojaba que en las dos regiones donde estaba vigente el nuevo sistema sólo se habían realizado un total de 22 juicios orales. El segundo informe de Chile demuestra que el total de juicios orales realizados hasta finales de 2002 en las mismas regiones fue de 281.

había oído hablar de ella, un 71% creía que los juicios se habían agilizado y un 68,1% que la justicia era más transparente (Duce, 2002). En 2005, con la finalización de la implementación de la reforma por su entrada en vigencia en la Región Metropolitana de Santiago, el Ministerio de Justicia le encargó otro estudio a Pisos Chile, que arrojó como resultado que el 84,7% de los santiaguinos conocían o habían oído hablar de la reforma y que el 75,4% estaba de acuerdo con su implementación (Ministerio de Justicia de Chile, 2005). Este es uno de los beneficios más significativos asociados a la reforma, la mejora en la calidad de servicio judicial, algo unánimemente demandado por los ciudadanos.

Otras ganancias generalizadas se relacionan con la mayor celeridad de las causas judiciales;⁵ con el término de la delegación de funciones en la etapa de la decisión final, como consecuencia de la oralidad; con el mayor grado de independencia interna que adquieren los tribunales de base, cuando se consagran juicios en única instancia, y con el efecto de estos cambios sobre otras iniciativas de reforma del sector, para terminar con la suerte de esquizofrenia que produce que una parte de éste funcione con la reforma y otra con los parámetros de la época de la Colonia.

Las situaciones distan mucho de ser homologables entre los diversos países. Hay grandes diferencias, más que en los modelos jurídicos seguidos (aunque allí también hay algunas), en los esfuerzos desarrollados en los procesos de implementación. Las diferencias en planificación, coordinación interinstitucional, preparación de los actores y principalmente capacitación, difusión entre la ciudadanía, adaptación de los servicios auxiliares y, en general, inversión de recursos, tienen una consecuencia directa, aunque hasta la fecha aún no medida, en los resultados obtenidos.

⁵ Si bien no existen cifras comparadas al respecto, la observación de juicios efectuada en el Proyecto de Seguimiento realizado por CEJA permite, con las limitaciones que en él se plantean, dar una idea aproximada de cuánto están durando los procesos en los países reformados que fueron objeto de dicho estudio. Así, el promedio total de duración entre el hecho punible y la realización del juicio oral es de 504 días. En el caso de Chile, por ejemplo, el promedio de duración es de 196 días, lo cual representa un gran avance, si se tiene en cuenta que bajo el antiguo sistema un proceso criminal podía durar un promedio de dos años sólo en primera instancia.

Proyecto de Seguimiento de CEJA⁶

Durante 2001, 2002 y 2003, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) adelantó, con un conjunto de instituciones locales, un estudio comparativo destinado a conocer cuáles son los resultados de los procesos de reforma de la justicia penal que han tenido lugar en 10 países de la región: Argentina (Provincia de Córdoba), Costa Rica, Chile y Paraguay, en 2001; Ecuador, El Salvador, Guatemala, Venezuela, y un segundo estudio sobre Chile, en 2002, y Bolivia, Honduras y Argentina (Provincia de Buenos Aires), en 2003.

Las instituciones que han hecho el rol de contraparte en cada país son entidades con amplia experiencia en los procesos de reforma judicial en el nivel local: INECIP, en Argentina; equipos de las escuelas de derecho de las universidades y Diego Portales, en Chile; un equipo vinculado a la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica; INECIP, en Paraguay; Fundación ESQUEL, en Ecuador; el Centro de Estudios Penales de El Salvador (CEPES), de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) en ese país; el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG); INVERTEC IGT, en Venezuela; CEJIP, en Bolivia; FESPAD, en Honduras, y el CELS para la Provincia de Buenos Aires.

Según lo dicho, las reformas procesales penales se deberían traducir en un cambio sustancial en las prácticas del sistema procesal penal, esto es, en el funcionamiento del sistema en el tratamiento de los diversos casos que conoce. Estas nuevas prácticas, a su vez, deberían dar cuenta de un nuevo paradigma, es decir, de una nueva lógica, que manifieste, o se supone que al menos exprese, los valores que han sido planteados comúnmente como objetivos finales de las reformas. Sin embargo, existe la percepción de que estos procesos han mostrado en varias oportunidades debilidades en cuanto a su implementación, lo que genera que sus resultados sean menos efectivos de lo esperado.

⁶ La coordinación del proyecto de seguimiento estuvo a cargo del coordinador académico Cristián Riego, acompañado en las primeras dos fases por la directora de programas (2000–2004) Luciana Sánchez y los asistentes de proyectos Fernando Santelices y Seija Olave, y en la tercera fase, por la directora de programas Mildred Hartmann y el asistente de proyectos Álvaro Castro.

En este sentido, este proyecto se ha enfocado en tres preguntas fundamentales:

- ¿Han sido capaces las reformas de cambiar verdaderamente el funcionamiento del sistema judicial del modo en que lo postularon?
- ¿En qué medida?
- ¿En qué áreas se ha producido este cambio y en cuáles no?

El proyecto de seguimiento ha tenido por objeto contribuir a la producción de información acerca de los procesos de implementación de las reformas, por la vía de intentar mostrar cómo están funcionando efectivamente los sistemas reformados, y determinar hasta qué punto se han producido y/o frustrado los cambios esperados, precisamente como producto de las debilidades de los procesos de implementación.

La metodología que se ha utilizado en este proyecto, en todas sus etapas, consiste en una serie de instrumentos de recolección de información elaborados por la dirección del proyecto, junto con representantes de los equipos que tomaron parte en la primera versión en 2001.⁷ Sobre la base de ese conjunto de instrumentos, cada equipo local preparó un reporte con la información obtenida. Los principales instrumentos utilizados fueron un cuestionario sobre el contenido de la reforma procesal planteada, el modo en que ésta fue implementada y la forma en que el nuevo sistema funciona en la práctica, y un conjunto de pautas destinadas a guiar la observación de los juicios orales que tuvieron lugar en los tribunales correspondientes al territorio jurisdiccional estudiado, en un determinado periodo de tiempo, normalmente un mes. A su vez, la recolección de la información y la elaboración de los informes estuvo constantemente supervisada por el equipo coordinador de CEJA.

⁷ Este cuestionario y todos los instrumentos metodológicos oficiales del proyecto (manual, documento base, instrucciones generales, pautas de observación y otros) están disponibles para su consulta en la sección de estudios del sitio Web de CEJA: <http://www.cejamericas.org/menu/proy-seguimiento.phtml>.

Una vez elaborados los informes nacionales, cada uno de ellos fue sometido a un proceso de validación en su respectivo país, mediante reuniones de discusión en las que participaron diferentes actores del sistema y cuyas conclusiones fueron recogidas por los estudios. Sobre la base de todo lo recopilado, se procedió a realizar un informe comparativo que pretende dar cuenta de los antecedentes más relevantes que han surgido como producto de la recolección de información llevada a cabo en cada uno de los países involucrados. Además, el informe busca identificar las tendencias generales que muestra el análisis comparativo de los diversos estudios.

La información utilizada proviene directamente de los informes nacionales, por lo que una cabal y detallada comprensión de este documento puede requerir la utilización de uno o más informes nacionales. Dichos informes son de responsabilidad de cada una de las instituciones y grupos locales. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas auspició y contribuyó, en algunos casos, a su financiamiento.⁸

Definición de roles

Los nuevos sistemas procesales penales surgidos de las reformas son más complejos que los anteriores y su adecuado funcionamiento está condicionado a la permanente interacción de los diversos actores, que no necesariamente persiguen los mismos objetivos. Esto supone definiciones muy fuertes de los diversos roles y la generación de un aprendizaje institucional muy intenso. Un primer conjunto de debilidades de los procesos de reforma se encuentra precisamente en esta área. La constitución de los nuevos roles y de sus respectivas metodologías de trabajo ha resultado difícil y los procesos de implantación, en general, han carecido de los impulsos y las energías necesarias para producir esos cambios de manera sistemática. Estos problemas son observables en todas las instituciones involucradas y operan en diversos niveles de su actuación. Esta sección se referirá a los

⁸ El texto completo de los informes se encuentra en la página Web de CEJA: <http://www.cejamericas.org/menu/proyseguiimiento.phtml>.

aspectos que parecen más problemáticos, relativos a los actores característicos como son el Ministerio Público y la defensa.

Tendencia del Ministerio Público a reproducir la instrucción tradicional

Una tendencia identificada en la mayoría de los países que formaron parte del estudio fue la inclinación del Ministerio Público a repetir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo, lo cual representa uno de los problemas centrales del proceso de reforma.

Uno de los principales propósitos de las reformas era superar un aspecto ampliamente criticado de los sistemas inquisitivos, cual es la existencia de un método de trabajo altamente burocratizado, al que se atribuían gran parte de los problemas de ineficacia del sistema, y una marcada tendencia a la corrupción.

Los juzgados de instrucción tradicionales fueron objeto de una crítica muy aguda por su modo de trabajo. Éste, que en la práctica constituía el centro del proceso penal inquisitivo, consistía en la acumulación de información sobre cada uno de los casos en un expediente escrito. En general, los expedientes eran tramitados de modo burocrático, por medio de la aplicación de una pauta de diligencias, sin que existiera un verdadero análisis de las características y de las necesidades de cada caso. Los trámites, por su parte, eran desarrollados mediante un sistema de delegación de funciones que transfería amplio poder informal a funcionarios subalternos, generando espacios para la corrupción. Otra característica de la instrucción inquisitiva era la inexistencia de facultades discrecionales para la desestimación de las causas sobre la base de la aplicación estricta del principio de legalidad. Como producto de esta situación, los sistemas solían verse atochados con una innumerable cantidad de casos, sin que los jueces u otros funcionarios pudieran seleccionar los más relevantes o aquellos con mejores perspectivas de éxito, ni buscar formas alternativas de solución de los conflictos. El resultado era entonces una generalizada ineficacia del sistema, que no podía, en los hechos, abocarse a tal cantidad de casos, y el desarrollo de sistemas de selección informales muchas veces arbitrarios y a lo menos oscuros.

A partir de esa perspectiva, el proceso de reforma plantea un cambio radical en el sistema de preparación de la acción penal, cuyo eje está constituido por el traspaso de esta tarea de los órganos judiciales al Ministerio Público. Este cambio apuntó, por una parte, a lograr la imparcialidad de los jueces, quitándoles toda participación en la persecución y, por otra, a desformalizar la actividad de persecución, desligándola de todas las limitaciones y formalismos operativos propios de la ritualidad judicial, y traspasándola a un órgano administrativo que, en teoría, podría desarrollar métodos de trabajo nuevos, orientados a la eficacia.

Con el fin de cumplir con las nuevas tareas asignadas, en general, los ministerios públicos han recibido recursos importantes con miras a ampliar su personal y en algunos casos han desarrollado también proyectos de reingeniería para adaptar sus estructuras a las nuevas tareas. El panorama resultante es que los ministerios públicos aparecen después de la reforma como actores institucionales importantes, a lo menos en cuanto a su tamaño y sus facultades.

No obstante, los informes de los diversos países muestran una tendencia general que se traduce en una limitada capacidad de innovación de los ministerios públicos en relación con sus nuevas facultades. La tendencia parece ser la de reproducir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo. Esto significa, básicamente, que el trabajo se asigna de modo individual a cada fiscal, de acuerdo con algún mecanismo de turno o territorial; cada fiscal toma autónomamente las decisiones en cada caso, y su método de trabajo consiste en la acumulación de información en un expediente relativamente formalizado y rutinizado, en cuanto a la secuencia de trámites con los que se va completando.

Es necesario reconocer que en varios países han existido innovaciones interesantes. Por ejemplo, en Ecuador, Chile y Guatemala, los ministerios públicos han tendido a constituir equipos de trabajo que pueden manejar los casos de forma diferenciada, de acuerdo con diversos criterios. No obstante, esas iniciativas parecen ser bastante tímidas y no están todavía consolidadas.

En otros lugares, como en Guatemala y Chile, se ha constatado que existen iniciativas destinadas a generar evaluaciones tempranas de los

casos, para dar curso a muchos de ellos por la vía de un uso amplio de desestimaciones o salidas alternativas sencillas. Para eso se han conformado equipos que puedan contar con la legitimidad para tomar esas decisiones y entonces crear criterios estandarizados al respecto.

No obstante, en la mayoría de los casos se comprueba una muy limitada capacidad de los ministerios públicos para manejar su carga de trabajo. La tendencia general sigue siendo la de tramitar la mayor parte de los casos por medio de una investigación prolongada, lo que genera una enorme masa de casos que no se resuelven. Esto hace muy difícil el avance de aquellos verdaderamente importantes, produce una demora generalizada en el sistema y además ofrece amplios espacios para la reinstalación de una selectividad oscura que puede llegar a ser arbitraria o incluso corrupta.

Esta tendencia a reproducir el método tradicional de instrucción en el Ministerio Público se traduce también en una muy limitada utilización de los caminos procesales más breves introducidos por los nuevos códigos. En muchos de los países, estos métodos previstos para las etapas

Cuadro 2.1. Tasa de fiscales por cada 100 mil habitantes

	Fiscales
Bolivia	3,7
Buenos Aires (Arg.)	2,7
Córdoba (Arg.)	8,5
Costa Rica	6,5
Chile	3,8
Ecuador	2,7
El Salvador	9,9
Guatemala	4,5
Honduras	6
Paraguay	3,2

Fuente: Riego y Santelices (2003), con excepción de Chile, cuya fuente es el Boletín Estadístico del Ministerio Público, primer semestre de 2004.

Cuadro 2.2. Uso de salidas alternativas y facultades discrecionales por fiscalía

	% en que se usan
Bolivia	40
Córdoba (Arg.)	1
Costa Rica	64
Chile	75
Ecuador	2
El Salvador	26
Honduras	8
Guatemala	4
Paraguay	10

Fuente: Informe Comparativo Tercera Etapa. CEJA, 2004, con excepción de Chile, cuya fuente es el Boletín Estadístico del Ministerio Público, 2005.

tempranas y los casos más sencillos, por ejemplo, los delitos flagrantes en los que hay confesión, no son del todo utilizados, es decir, incluso en estos casos se procede a abrir una investigación que se prolonga por un tiempo importante y aun si se opta por la vía de un acuerdo sobre los hechos (procedimiento abreviado), se hace en una etapa tardía, desaprovechando una gran cantidad de tiempo y recursos.

Defensa formal

La situación de la defensa penal pública es bastante heterogénea en los diversos países donde ha habido reforma. En algunos de ellos, como Ecuador, la precariedad de medios es tan marcada, que en realidad es cuestionable afirmar que exista una verdadera defensa. La ciudad de Guayaquil, con aproximadamente tres millones de habitantes y cuatro defensores públicos que cubren no sólo la materia penal sino todas las demás, parece un ejemplo extremo de esa situación.

No obstante, también se puede observar una tendencia importante en varios países, cual es que la reforma ha ido acompañada de un proceso de

Cuadro 2.3. Número y tasa de defensores y tasa de fiscales

	Defensores	Tasa de defensores por cada 100 mil habitantes	Tasa de fiscales por cada 100 mil habitantes
Bolivia	68	0,8	3,7
Buenos Aires (Arg.)	132	0,9	2,7
Córdoba (Arg.)	17	1,4	8,5
Costa Rica	223	5,7	6,5
Chile	423	2,8	3,8
Ecuador	32	0,26	2,7
El Salvador	278	4,26	9,9
Guatemala	471	3,92	4,5
Honduras	233	3,3	6
Paraguay	96	1,7	3,2

Fuente: Informe Comparativo Tercera Etapa. CEJA, 2004, con excepción de Chile, cuya fuente es el Boletín Estadístico del Ministerio Público, 2004, y la Cuenta Pública del Defensor Nacional de ese mismo año. Los datos de los defensores corresponden a abogados litigados (278) y defensores institucionales (145).

fortalecimiento de los sistemas encargados de proveer defensa penal a quienes no pueden costearla, que suelen ser gran cantidad de los imputados. De hecho, en la mayoría de los países en que se han producido reformas se constata la instalación de sistemas de defensa que se han dotado de un número importante de defensores y que, en general, han sido capaces de suministrar defensa profesional en cada uno de los casos conocidos por el nuevo sistema. Cabe resaltar que esto representa una mejoría sustancial respecto de sistemas de defensa, que en forma previa a la reforma solían ser muy débiles.

Durante las observaciones de juicios desarrollados en cada uno de los países se constató que en ellos hacía su aparición un defensor y que éste efectivamente ejercía un conjunto de actividades a favor de su cliente. Muestra de esto se observa en el cuadro 2.4, que da cuenta del promedio

Cuadro 2.4. Actividad probatoria⁹		
(número total de pruebas presentadas en juicios observados)		
	Fiscal	Defensor
Córdoba (Arg.)	170	89
Costa Rica	54	19
Chile	279	44
Guatemala	486	119
Paraguay	152	107
Venezuela	265	66

Fuente: Riego y Santelices (2003).

de actuaciones probatorias promovidas por los defensores, en relación con las promovidas por los fiscales.

A pesar de estas constataciones positivas, en el nivel formal hay antecedentes que llevan a plantear que aún falta un desarrollo importante en los sistemas de defensa. El principal problema se refiere a que si bien como regla general los defensores están presentes en las audiencias e intervienen en ellas, aparentemente su capacidad de cuestionar la prueba producida por el fiscal es relativamente limitada. Muchas de sus actuaciones parecen estar mejor encaminadas a la presentación de antecedentes personales favorables al imputado, mientras, en opinión de otros actores del sistema, su actitud frente a los cargos es por lo común más bien pasiva.

Hay un par de elementos que parecen condicionar fuertemente este comportamiento. El primero es la limitación de los defensores en cuanto a las posibilidades de capacitación. En general, estos no han sido entre-

⁹ Similares resultados arrojan las observaciones de Ecuador y El Salvador. Sin embargo, la información se muestra en otra medida. Ecuador la exhibe en términos de cantidad de juicios en que se presentó un tipo de prueba; así, por ejemplo, la Fiscalía presentó testigos en el 73% de los juicios, en tanto que la defensoría lo hizo en el 14% de ellos. El Salvador expone la información en términos de frecuencia de casos; así, por ejemplo, la Fiscalía presentó entre 1 y 5 testigos en 54 casos, en tanto que la defensa entre 1 y 5 testigos en 14 casos.

nados en destrezas que les permitan realizar un cuestionamiento efectivo de la prueba de la parte contraria, como tampoco han podido acceder a métodos efectivos para definir estrategias de defensa.

El segundo problema que enfrentan los defensores se relaciona con los recursos de que disponen, incluyendo su propio tiempo. Su labor se limita básicamente a la actuación en las audiencias, por lo cual existen pocas posibilidades de preparación del caso, lo que influye fuertemente sobre su capacidad para cuestionar la prueba. Dentro de las actividades de preparación existen muy pocas posibilidades de desarrollar investigaciones autónomas, área que parece no haberse profundizado como producto del proceso de reforma.

Finalmente, vale la pena plantear que, además de los problemas mencionados, la situación de la defensa pública indica que no existe todavía un desarrollo suficiente de mecanismos institucionales que sean capaces de mantener a la defensa en permanente tensión, en una lógica de competencia fuerte con la Fiscalía. En general, los defensores no tienen mayores incentivos para desarrollar una actividad agresiva de cuestionamiento de la prueba de cargo, aún hay problemas de legitimación social de su rol y, frente a las otras instituciones, muchas veces los incentivos se orientan hacia una actitud de docilidad. Por otra parte, tampoco hay un desarrollo de sistemas efectivos de supervisión, ni una definición más precisa de cuál es la tarea de un defensor.¹⁰ La organización del sistema de defensa con ese fin parece una tarea todavía pendiente, que requiere debate y una evaluación rigurosa de las experiencias que se vayan produciendo.

La reforma en materia de gestión

En todos los países analizados en este proyecto resalta un mismo problema que probablemente constituye la dificultad más visible que enfrenta el proceso de introducción de procedimientos orales: la generalizada ineficacia

¹⁰ En muchos lugares, los defensores ocupan parte importante de su tiempo en entrevistas que no son útiles para su caso y que bien podrían ser realizadas por otro profesional pues tienen un sentido asistencial.

Cuadro 2.5. Número de tribunales, jueces de tribunal oral y jueces orales por cada 100 mil habitantes

	Nº tribunales	Nº jueces	Nº jueces
Córdoba (Arg.) ¹	11	33	2,8
Costa Rica	11	112	2,9
Chile ²	23	69	2,2
Ecuador	43	129	1
El Salvador	21	63	1
Guatemala	43	129	1
Paraguay ³	—	48	0,9
Venezuela ⁴	3	33 ⁵	—

¹ Corresponde a 11 cámaras en lo criminal de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia de Córdoba, jurisdicción observada en el Proyecto de Seguimiento 2001.

² Según número definitivo de jueces establecido por la ley para la primera y segunda etapa de implementación, que abarcan 5 de las 13 regiones del país, correspondientes a las regiones II, III, IV, VII y IX.

³ No contempla número de tribunales, ya que entre los jueces penales se sortea la integración para el Tribunal. Se conoce en Tribunal Colegiado de tres miembros.

⁴ No existe información acerca de la población que cubre la jurisdicción observada.

⁵ Cifra correspondiente a los 33 tribunales de juicio del Área Metropolitana de la ciudad de Caracas, jurisdicción observada por el estudio. El juicio oral en procedimiento ordinario es conocido por un Tribunal Colegiado, compuesto por un juez profesional y dos escabinos, estos últimos ciudadanos elegidos por sorteo cada dos años.

Fuente: Riego y Santelices (2003).

en la producción de las audiencias orales, que se traduce en demoras, desprestigio del sistema frente a los usuarios, desperdicio de recursos y detrimento de la publicidad y transparencia del sistema.

En la mayor parte de los países estudiados, el proceso de reforma llevó aparejada la creación de tribunales nuevos y especializados o la ampliación del número de jueces destinados a conocer de los juicios orales.¹¹ De hecho, estos tribunales constituyen en muchos lugares una de las principales

¹¹ Las excepciones son Córdoba y Costa Rica, jurisdicciones en las que ya existían tribunales encargados de conocer los juicios orales. No obstante, en Córdoba, la reforma aumentó el número de cámaras criminales. En Ecuador tampoco existió un proceso de creación de nuevos tribunales, sino que los antiguos tribunales pasaron a cumplir la función de juicio.

Cuadro 2.6. Juicios observados, cantidad de jueces y promedio de juicios conocidos por juez en el período observado

	N° juicios	N° jueces	N° juicios por juez
Córdoba (Arg.)	31	33	0,9
Costa Rica	54	1,9	1,9
Chile ¹	416	60	6,9
Ecuador	59	1,6	1,6
El Salvador	66	18	3,6
Guatemala	38	36	1
Paraguay	11	13	0,8
Venezuela	15	33	0,5

¹ Información correspondiente a cifras nacionales de las primeras dos etapas de implementación del nuevo sistema, según el Segundo informe de evaluación. El número de jueces corresponde a la dotación inicial de jueces. De acuerdo con la observación de juicios realizados en el período de un mes en las dos regiones correspondientes a la primera etapa de implementación, como parte del primer informe realizado en 2001, las cifras indicaban que para 27 jueces se habían realizado 28 juicios, promediando un juicio por juez.

Fuente: Riego y Santelices (2003).

inversiones del proceso de implementación de la reforma y uno de sus primordiales elementos simbólicos.

Como se observa en el cuadro 2.6, en todos los casos existe una cantidad relevante de jueces encargados de cumplir la tarea de los juicios orales. En prácticamente todos los países surgió como primera constatación que los juicios efectivamente realizados por estos tribunales en el plazo de un mes parecían pocos en relación con los recursos judiciales dispuestos al efecto.

Frente a este panorama, siendo la etapa de juicio la fase final de los procesos y tratándose en algunos casos de reformas de muy reciente instalación, la explicación podría no ser atribuible al funcionamiento de los tribunales de juicio, sino más bien al sistema de preparación y concretamente al trabajo del Ministerio Público que no hacía llegar suficientes casos a esa etapa. Esta explicación es plausible en algunos casos. De hecho, en Chile por ejemplo, un mejor desarrollo de las rutinas de trabajo del Ministerio Público ha generado con posterioridad al primer estudio un aumento

considerable del número de juicios realizados.¹² No obstante, pareciera que el problema tiene que ver con una circunstancia hallada principalmente en los propios tribunales y relacionada con la inadecuación del sistema administrativo para organizar las audiencias con eficacia.

En El Salvador, por ejemplo, es tan clara esta circunstancia que los casos preparados por el Ministerio Público se acumulan y aguardan largos períodos a la espera de juicio, con la consecuente pérdida de tiempo y recursos. Asimismo, en la mayoría de los países se observó que una proporción variable, pero siempre importante, de los juicios que se programaban para un cierto periodo, no tenían lugar, tal como muestra el cuadro 2.7.

La situación descrita obedece primordialmente al hecho de que los procesos de reforma no se han encargado de una manera sistemática de los desafíos que en el área administrativa supone el manejo de un sistema de audiencias orales. Con la sola excepción de Chile, la introducción de procedimientos orales no estuvo acompañada de un cambio del sistema de administración de los tribunales. Por el contrario, los nuevos tribunales encargados de conocer los juicios orales reprodujeron la estructura administrativa propia del sistema inquisitivo. Esto se traduce en que no existe un personal especializado en la gestión administrativa, sino que ésta es dirigida por los jueces, quienes gobiernan su despacho y cuentan con el auxilio de secretarios y actuarios o escribientes asignados directamente bajo su mando y responsabilidad. Cada juez o tribunal colegiado dispone de su personal del modo que considere conveniente de acuerdo con su experiencia y, en general, no existen procesos de trabajo estandarizados para el conjunto del sistema.

La principal dificultad reside en que todo ese andamiaje administrativo está concebido para la tramitación de los casos de acuerdo con el sistema escrito y resulta coherente con él. El método de trabajo consiste en el desarrollo de los procesos judiciales por medio de la incorporación de la información y de las resoluciones en el expediente, que constituía la

¹² El primer informe realizado en Chile arrojó que en las dos regiones donde estaba vigente el nuevo sistema sólo se habían realizado un total de 22 juicios orales. El segundo informe de Chile demuestra que el total de juicios orales realizados hasta finales de 2002 en las mismas regiones fue de 281.

Cuadro 2.7. Juicios agendados y resueltos, 2004

	Juicios agendados	Juicios resueltos	%
Bolivia	103	36	35
Buenos Aires (Arg.)*	91	39	31
Córdoba (Arg.)	117	97	83
Costa Rica	179	54	30
Chile**	65	64	98
Ecuador	222	59	27
El Salvador	170	69	41
Guatemala	50	38	76
Honduras	55	27	49
Paraguay	17	13	76
Venezuela***	(867)	(144)	(17)

Fuente: Informe Proyecto Seguimiento, CEJA.

* Sólo Departamento Judicial de San Isidro.

** Sólo Antofagasta. El primer informe arrojaba un 80% de efectividad.

*** Cifras sobre el total de juicios en el Círculo Penal de Caracas.

materialización del proceso. Este expediente está altamente formalizado y en consecuencia los empleados están fundamentalmente preocupados por cumplir con las formalidades requeridas. El expediente, por otra parte, se construye bajo la responsabilidad directa de los jueces a través del método de delegación de funciones y por eso es necesaria una relación directa de confianza y dependencia entre funcionarios y jueces.

El problema surge cuando se intenta hacer funcionar un sistema de audiencias con ese aparato administrativo. La producción de las audiencias es una tarea que tiene su propia lógica, el énfasis está puesto en el resultado, que la audiencia se realice, y no en el proceso como en el sistema anterior, donde la tarea consiste en que el expediente se complete de forma apropiada. Los problemas se generalizan porque el aparato administrativo cumple con todas las formalidades, pero el resultado no se produce, se notifica debidamente a todos los que deben acudir, se envían los oficios

necesarios, pero algunos convocados no aparecen, porque, por ejemplo, tienen otras audiencias a esa misma hora. La tarea de producción requiere otra aproximación mucho más desformalizada, por ejemplo, supone que los encargados adopten una actitud más dinámica, que desarrollen métodos para establecer compromisos y garantizarlos, que se establezca una amplia coordinación interinstitucional. La experiencia de varios países da cuenta de que con el método antiguo la realización o no de las audiencias depende en gran medida de la voluntad de los jueces. Algunos de ellos tienen especial entusiasmo o compromiso con la realización de juicios, desarrollan una labor proactiva para garantizar la comparecencia de todos y efectivamente hacen los juicios. Otros, en cambio, cumplen formalmente todos los trámites y se benefician de la baja carga de trabajo que el fracaso de las audiencias supone, sin que nada haya que reprocharles, ya que el funcionamiento administrativo del tribunal así está dispuesto.

Es verdad que en varios países, como Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Venezuela, han existido programas de refuerzo al aparato administrativo de diversa naturaleza; no obstante, no han estado orientados hacia el tema de la producción de las audiencias ni en su génesis están ligados al esfuerzo de implementación de la reforma procesal penal. En todos estos casos no se ha alterado el elemento básico de la concepción del aparato administrativo, que es la idea de trabajo que supone completar un expediente formal, aun cuando se hayan hecho cambios sustantivos a la organización judicial, tales como la creación de secretarías y servicios comunes.

Las consecuencias de esta inadecuación entre la oralidad como método y el soporte administrativo no se limitan al fracaso de las audiencias; en muchos casos también generan un deterioro del conjunto de la actividad de los tribunales en su relación con el público. Por ejemplo, en varios de los países estudiados no existe una agenda de juicios y por lo tanto para una persona ajena al sistema resulta muy difícil conocer la hora y lugar en que se desarrollará una audiencia. Como cada tribunal maneja sus casos por medio de expedientes, quien desee saber qué juicios tendrán lugar, deberá contactar al funcionario que maneja el caso y preguntarle específicamente por esa información. Otra situación que se presenta en varios países es el no respeto por las horas fijadas para el inicio o continuación

de las audiencias. En algunos casos, esto se debe a que sólo en el momento en que debía iniciarse la audiencia programada se constatan las incomparecencias y comienza un verdadero esfuerzo informal de producción, se realizan llamados telefónicos, se envía a la policía a arrestar a los rebeldes, entre otras diligencias. Este proceder se encuentra muy generalizado, los retrasos con frecuencia son de varias horas, sin avisos oficiales, lo que da lugar a que, en los hechos, el juicio deje de ser público puesto que es muy difícil acceder a él.

Otra práctica derivada de la inadecuación administrativa, y que agrava el problema, consiste en que los tribunales, ante la constatación de que muchas audiencias fracasan, citan a varias al mismo tiempo con la esperanza de que alguna se realice. La dificultad radica en que esto empeora los problemas de descoordinación, puesto que defensores, fiscales y otros actores permanentes del sistema reciben mayores demandas sin conocer a cuál deben acudir porque, a su vez, saben que muchas de ellas fracasarán. Este fenómeno se observó de manera extrema en Venezuela y Ecuador, especialmente en la ciudad de Guayaquil.

Los problemas de organización de las audiencias tienen además un enorme impacto sobre los otros organismos involucrados en el proceso, especialmente en el Ministerio Público, la defensa, policía, servicios penitenciarios, servicios periciales, entre otros. Producto de la falta de certeza y eficacia de los tribunales, para estos otros órganos se generan excesivas demandas de tiempo, tiempos muertos, dificultades de coordinación, todo lo cual distorsiona su funcionamiento.

En algunos países está bastante generalizada la noción de que los juicios orales fracasan por la poca disposición del público a participar en ellos. Si bien esto último puede ser cierto, las constataciones de los estudios muestran que una proporción muy importante de las causas de los fracasos de las audiencias se refiere a la incomparecencia de actores institucionales, defensores, fiscales e incluso jueces, todo lo cual tiene que ver con problemas de coordinación y no con la actitud del público. Pero aun tratándose de esto último, las citaciones que se despachan son tramitadas de modo muy formal y no se desarrollan contactos personales que puedan significar compromisos de asistencia. A su vez, el incumplimiento

de fechas y horarios desincentiva a quienes sí asisten. En suma, parece que mientras no se haga un esfuerzo sistemático por organizar las audiencias de modo más profesional, resulta muy difícil evaluar hasta qué punto la falta de colaboración de la población sea un problema grave.

Cabe resaltar que en países como Venezuela, El Salvador y Guatemala se pudo constatar una situación extrema de incapacidad para la organización de audiencias, la cual consistía en la incomparecencia de imputados que se encontraban privados de libertad a la espera del juicio. Las explicaciones que los actores del sistema entregaban en algunos casos atribuían esta situación al sistema de transportes del servicio penitenciario o al sistema de comunicaciones entre los tribunales y los recintos penales. En cualquier caso, se trata de una situación extrema, dado que la privación de libertad de personas procesadas se supone que sólo se justifica como un medio para garantizar su comparecencia al juicio, y si este efecto no se produce, la medida pierde toda legitimidad.

En el caso de Ecuador y El Salvador, además de los problemas con el aparato administrativo, se pudo verificar que la infraestructura donde funcionan los tribunales resulta inadecuada para el ejercicio que deben cumplir, lo cual desfavorece fuertemente la publicidad y transparencia de los juicios, ya sea por las limitaciones de los recintos en que se puede ubicar el público o la inapropiada accesibilidad a las salas de audiencia o al propio edificio en el que éstas se encuentran.

No obstante el oscuro panorama general que en esta materia se observa en la región, existen algunas experiencias innovadoras que vale la pena resaltar. En el caso de Chile, la reforma procesal penal fue acompañada por la introducción de un sistema de administración de tribunales completamente nuevo. En los tribunales de garantía y de juicio oral, los cuales funcionan por medio de audiencias, se suprimió la figura del secretario y se generó un sistema de administración profesional común para varios jueces. A la cabeza de este sistema se ubica el administrador, un profesional del área de la gestión, que dirige un equipo de empleados organizados en unidades destinadas a prestar servicios a los jueces, entre quienes se encuentran los vinculados a la organización de las audiencias. Este plan de gestión ha permitido al sistema chileno niveles muy superiores

a los de los demás países en la organización de las audiencias, especialmente por la posibilidad de enfrentar de un modo sistemático las diversas actividades que esta tarea comprende, con miras a un perfeccionamiento progresivo de los métodos de trabajo. De este modo, se ha observado que cuestiones como la coordinación con las diversas instituciones, o la citación de los intervinientes externos, son temas para los cuales es posible diseñar metodologías de trabajo crecientemente eficientes. Sin embargo, el modelo implementado en Chile también ha enfrentado problemas; el más destacado ha sido la resistencia de los jueces a aceptar la pérdida de facultades de administración y, sobre todo, a perder el control sobre el manejo de su propio tiempo.

Conclusiones y perspectivas

En síntesis, los procesos de reforma de la justicia penal se han desarrollado con gran fuerza durante un periodo bastante largo en diversos países de América Latina. Entre tanto se ha acumulado una importante experiencia que vale la pena examinar con el fin de extraer lecciones útiles para los próximos años.

Es posible afirmar, en primer lugar, que los problemas de la justicia penal siguen siendo graves y urgentes. Los países latinoamericanos deben resolverlos con miras a crear condiciones de gobernabilidad elementales para su desarrollo político, social y económico. Frente a esa necesidad, las reformas de la justicia penal siguen constituyendo una propuesta con gran capacidad de convocatoria, centralidad y radicalidad, esenciales para generar una dinámica de cambios e innovación en un área tradicionalmente refractaria a los procesos de modernización.

La experiencia de los países que han llevado a cabo procesos de reforma da cuenta de su vigor, del muy importante proceso de inversión que han logrado convocar y de la instalación en los diversos países de nuevas expectativas para un sistema que tradicionalmente se veía desde una perspectiva desalentadora. En la práctica, y pese a sus defectos, los procesos de reforma han generado (y continúan haciéndolo) los mayores espacios de innovación en el conjunto del sistema judicial.

Por otra parte, los procesos de implementación de las reformas han mostrado grandes debilidades, lo que ha generado que los cambios postulados se hayan concretado parcialmente y, en consecuencia, sus resultados se han visto limitados, sobre todo en relación con el mejoramiento de los servicios que se ofrecen a los usuarios.

Es a partir de este diagnóstico que surge la necesidad de encarar sistemáticamente la tarea de desarrollar los instrumentos técnicos que permitan abordar los aspectos deficitarios del proceso de implementación. Al mismo tiempo se hace inevitable crear los espacios institucionales y políticos que den un segundo impulso al proceso de reforma, el cual debe consistir precisamente en completar el proceso de implementación, aplicando soluciones técnicamente idóneas en todos aquellos aspectos que presentan los problemas más agudos.

Las aristas que parecen más críticas y para las cuales es urgente encontrar o crear soluciones se relacionan, en general, con la necesidad de generar sistemas de gestión modernos para los diversos organismos que cumplen funciones dentro de los nuevos sistemas procesales. Igualmente, es importante crear mecanismos de capacitación innovadores que entrenen apropiadamente a los diversos actores en el desempeño de sus nuevos papeles y que refuercen sus definiciones de rol en sistemas altamente complejos como son los nuevos procesos acusatorios. Por último, es preciso apoyar sistemas de monitoreo y seguimiento de los procesos de reforma, tanto institucionales como independientes, con el fin de provocar un debate vigoroso que identifique los problemas y presione a su pronta corrección.

Los problemas que las reformas enfrentan cuentan con soluciones técnicamente viables que están disponibles en la experiencia de los países desarrollados con mayor tradición en el funcionamiento de sistemas orales. De este modo, es posible recurrir a dicha experiencia para encontrar ejemplos de cómo cada una de las cuestiones que hoy aparecen como más problemáticas han sido objeto de estudios y de desarrollos concretos destinados a resolver los escollos que un sistema acusatorio oral genera naturalmente.

En América Latina también se han desarrollado experiencias que han supuesto resolver o a lo menos hacer avances sustantivos en las áreas

que aparecen como más problemáticas en la mayoría de países. Probablemente, el caso de Chile es el más consistente en términos de desarrollar un proceso de implantación vigoroso y planificado en el que los aspectos de gestión han estado presentes y han permitido avanzar a lo menos parcialmente en la resolución de los problemas detectados en este estudio. Así, en Chile, el proceso de reforma procesal ha estado acompañado de un cambio radical en la organización del despacho judicial, que se ha profesionalizado y tecnificado, promoviendo una gestión mucho más eficiente de la organización de las audiencias. Asimismo, en el Ministerio Público chileno se han introducido criterios de gestión de la carga de trabajo que han mejorado sustancialmente la eficiencia en el desarrollo de la persecución penal, reduciendo, por ejemplo, el tiempo de tramitación de los casos. Estas son algunas muestras de cómo la innovación permanente genera posibilidades de resolver problemas que de otro modo pueden impedir el funcionamiento de instituciones tan importantes.

CEJA, desde su creación, ha desarrollado la tarea de explorar y dar a conocer formas innovadoras de trabajo en el área judicial, y continuará haciéndolo, con énfasis en el mejoramiento de la disponibilidad de instrumentos técnicos para el proceso de implementación de las reformas procesales penales. Para cumplir con las metas y los objetivos trazados, CEJA pretende recurrir a la experiencia de los países de la región, pues los hay que exhiben soluciones exitosas en algunas áreas, que por cierto pueden ser replicables. Particularmente útil en esa tarea será aprovechar el conocimiento adquirido por países desarrollados, especialmente de aquellos que por siglos vienen enfrentando los desafíos de hacer funcionar correctamente sistemas acusatorios.

Para lograr este cometido, CEJA promueve el intercambio y el conocimiento mutuo de los actores de los procesos de reforma de los diversos países, la investigación tanto acerca de los problemas que enfrentan como de los mecanismos para su solución, y difunde los métodos y sistemas que se han mostrado como más exitosos.

Referencias

- Ball, Patrick et al. 1999. *Violencia institucional en Guatemala, 1960 a 1996: una reflexión cuantitativa*. Washington, AAAS Science and Human Rights Program.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1999. “El Salvador: los retos del desarrollo sostenible y equitativo”. Departamento Regional de Operaciones II. Documento de discusión. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2001. “Situación de la violencia en Centroamérica”. División de Modernización del Estado y Sociedad Civil, Departamento Regional de Operaciones 2. Disponible en: http://www.iadb.org/etica/documentos/ar_sap_situa.ppt.
- Biebesheimer, Christina y J. Mark Payne. 2001. “Inter-American Development Bank Experience in Justice Reform. Lessons Learned and Elements for Policy Formulation”. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/idb-experiences.pdf>
- Duce, Mauricio. 2002. “Percepción pública y reforma procesal penal”. *Boletín Jurídico del Ministerio de Justicia de Chile*. 2–3, 180.
- Fundación Paz Ciudadana/Adimark. 2002. Índice Paz Ciudadana Julio 2002. Santiago.
- Ministerio de Justicia de Chile. 2005. *La Nueva Justicia Avanza*. 18.
- Naciones Unidas 1999. *The Fifth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*. United Nations Office at Vienna, Crime Prevention and Criminal Justice Division. Viena
- . 2005. 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y la justicia penal. Situación del delito y la justicia penal en el mundo. Informe del Secretario General. Bangkok.
- Riego, Cristián y Fernando Santelices. 2003. “Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina. Segundo informe comparativo”. *Sistemas judiciales*. 3(5), 49.

Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia

*Santos Pastor**

Introducción¹

El propósito de este documento es revisar y analizar los principales cambios acaecidos en los procesos de reforma judicial durante la pasada década en América Latina y Europa en lo que se refiere a los sistemas de organización y gestión del sector justicia en su conjunto o en algunos de sus componentes. Los tópicos abordados se ilustran con experiencias de distintos países, sin pretender relatar o dar cuenta de lo sucedido en todos ellos ni sobre todas estas materias. El objetivo es proporcionar, además de una breve síntesis, un marco para la reflexión y el análisis de estos temas. Aunque se alude a la mayoría de los asuntos habitualmente rubricados con los epígrafes de organización, se trata de una contribución de corte más sistemático y analítico que exhaustivo, desde luego, nunca enciclopédico.

* Profesor del Centro de Investigaciones en Derecho y Economía y de la Universidad Complutense de Madrid.

¹ El presente documento tuvo su origen en la Tercera Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe: principales tendencias de la última década y hacia dónde vamos, celebrada en Quito (Ecuador), entre el 24 y 26 de julio de 2003, y desde entonces ha experimentado sustanciales modificaciones. Agradezco la inestimable ayuda de Liliana Maspóns en la elaboración del documento original; al menos uno de los apartados sobre sistemas de información refleja resultados de trabajos conjuntos. También agradezco los comentarios de los participantes en la citada Conferencia del BID, en forma especial, los del magistrado D. Luis Paulino Mora Mora, Presidente de la Corte Suprema de Costa Rica, y los de Linn Hammergren, especialista senior del Banco Mundial. Asimismo, agradezco el apoyo del Programa de Investigación en Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación español (SEC2000-0094-p4-02).

La mejora de la organización y gestión constituye el mecanismo más importante para contar con más y mejor justicia de una manera eficiente, sin incrementar el gasto público (o sin aumentarlo mucho). En tal sentido es un mecanismo que actúa sobre la oferta de servicios judiciales. Pero también es una herramienta importante para racionalizar la demanda, porque permite, de entrada, conocer cuáles son sus características y a qué responden sus variaciones. Además, actúa sobre otra dimensión importante: la estructura de incentivos de los operadores (jueces, abogados, fiscales, etc.) y de los procesos judiciales, que representan un foco de importantes disfunciones potenciales. Con esos tres ejes de acción, incide en la dilación de los procesos y en otras características de una buena justicia, como son el acceso, la independencia o la calidad.

El análisis de la organización y gestión de la justicia no cuenta todavía con un adecuado “estatuto académico”, ni siquiera en países con más historia (y recursos) en este campo, como Estados Unidos. Analíticamente su sustento está en la economía pública y en la teoría de las organizaciones, en la gestión pública y, sobre todo, en el análisis económico del derecho y las instituciones. Esta situación es bien diferente de la que existe en campos como la sanidad o la educación.² El principal soporte documental sobre el que descansa el presente ensayo consiste en los numerosos documentos elaborados por los organismos responsables de los sistemas de justicia, sean Cortes Supremas, consejos de la judicatura, ministerios de Justicia u otras organizaciones, así como comités y grupos de trabajo nombrados para temas específicos.³ Obviamente, algunos

² En sanidad, es frecuente que existan incluso revistas especializadas en estas materias. Véase, por ejemplo, el *Journal of Health, Organization and Management*. Disponible en: <http://konstanz.emeraldinsight.com/vl=15828600/cl=79/nw=1/rpsv/jhom.htm>.

³ La experiencia de varios países de la región fue tratada extensamente en el Seminario que el Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA) organizó en agosto de 2002 en Santiago (Chile). Las referencias proporcionadas por cada uno de los participantes acerca la experiencia de cada país son abundantes y a ellas se remite para un mejor conocimiento de las mismas. Otras organizaciones dedicadas a fomentar buenas prácticas y en alguna medida el análisis de las cuestiones de organización y gestión de los tribunales son el National Center for State Courts, centrado en la justicia de los estados de los Estados Unidos, (<http://www.ncsc.org/>), o la National Association for Court Management (NACM), (<http://www.nacmnet.org/>). Un trabajo interesante, que utiliza el enfoque característico de la gestión estratégica, referido a la justicia del estado de Massachusetts, es el de Monan et al. (2003).

temas aquí tratados tienen un reflejo en la literatura académica, como sucede con los relativos a dilación, coste o calidad, entre otros.

Sistemas de organización y gestión

Los términos ‘sistemas de organización’ y ‘gestión’ se utilizan a menudo de forma ambigua y no pocas veces, confusa; son temas vecinos, pero sustancialmente distintos. Las cuestiones de organización se refieren a la forma en que se estructura el sistema de justicia como servicio, el sistema judicial en sentido amplio, al diseño del mismo, a la estructura de incentivos más generales, a la distribución de poder y al mecanismo de toma de decisiones, desde la cúpula del Poder Judicial hasta cada órgano individual. Cuestiones organizativas son, por ejemplo, las relativas a la conveniencia de separar decisiones y decisores de carácter estratégico de aquellos que tienen carácter operativo; o a la creación de servicios comunes, la definición de la carrera profesional de jueces y funcionarios, la asignación de cometidos, funciones y puestos; a delimitar quién se encarga de qué y ante quién responde. Otras se refieren a los flujos de información o a la estructura organizativa (por ejemplo, composición por tipos de departamentos y servicios). Una cuestión central que atraviesa a todas las organizaciones es la estructura de incentivos, tanto para las personas como para la organización en su conjunto. La estructura organizativa se define a menudo en las leyes (por ejemplo, en las procesales orgánicas o en las que establece el estatuto de los profesionales, etc.) y otras normas, aunque en ocasiones la tradición y cultura de una organización son configuradas y readecuadas con el paso del tiempo.

Por su parte, la gestión concierne a las operaciones que realiza la organización, a su adecuación con los fines y resultados esperados, al uso de los medios presupuestarios, personales y materiales, al control y análisis de la actividad, sus costes, resultados, efectos e impacto. La gestión abarca los temas de recursos humanos, incluyendo los de formación, la planificación, auditoría, inspección de tribunales, servicios e instalaciones, así como la planificación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos. Generalmente, cada una de esas actividades conforma un departamento. Una parte central de la organización y gestión es la relativa a los sistemas

de información, formados por las aplicaciones informáticas para la gestión de los casos y procesos, y la gestión de la organización. Las estadísticas judiciales son parte del sistema de información.

En todo caso, la dimensión organizativa tiene mucho más calado de lo que parece a primera vista, porque cada diseño organizativo implica una visión diferente del rol de los distintos operadores del sistema e incluso del papel mismo de la justicia, e induce cambios legislativos tanto sustantivos como procesales.⁴ La trascendencia de la dimensión gerencial o de gestión es, en comparación con la organizativa, menor, aunque sólo la ignorancia puede subestimar su importancia. Un elemento central del modelo es la consideración de la justicia como servicio público que se debe a unos clientes que justifican su existencia; la asunción de este principio —servicio público que se debe a sus clientes— no ha sido fácil, y en algunos países todavía no termina de calar, donde la judicatura apenas mira a otro aspecto que no sea la consideración de la justicia como poder, principio éste que no es cuestionado.

Gestión pública en justicia

Aunque el listado puede ampliarse, los bloques o áreas centrales de la gestión pública en el ámbito de la justicia son los siguientes.

- Gestión procesal, entendida como gestión de los casos y del flujo que conlleva su tramitación, desde su inicio hasta que concluyen.
- Política de recursos humanos: bloque en el que se incardinan los temas de definición de puestos de trabajo, flujos de responsabilidad, estructura de incentivos pecuniarios o de otro tipo, mecanismos de control y formación y adiestramiento, etc.
- Recursos, financiación, presupuestos, contabilidad, ejecución y control.

⁴ Algunas limitaciones de las cuestiones organizativas y gerenciales se tratan en Vargas (2003).

- **Sistemas y tecnologías de la información:** comprende los sistemas o aplicaciones informáticos de gestión procesal y cualquier otra aplicación, así como la estadística judicial.
- **Planificación estratégica:** esta área incluye también la comunicación interna de la organización —dentro de cada órgano y de la organización en su conjunto— y con el exterior, esto es, con la comunidad en la que está enraizado cada órgano y los clientes inmediatos o mediatos (abogados y litigantes, potenciales usuarios, representantes de la comunidad, asociaciones, etc.). Dentro de esta área suelen incluirse también los mecanismos de control y supervisión.

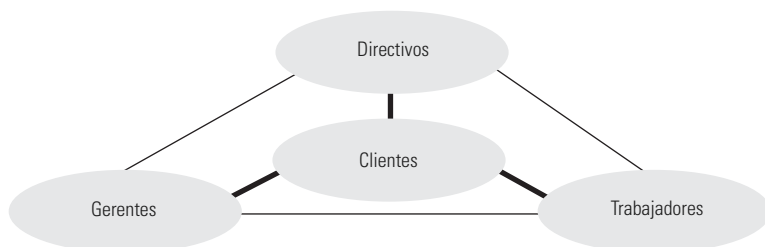
Modelos de gestión pública

En la historia de la gestión pública es frecuente identificar tres grandes fases. En las tres existe una relación entre la dirección y los productores (trabajadores genéricamente), que es mediada en la primera fase por los “administradores” y en la segunda y tercera por los “gerentes”. La administración es una labor de menor alcance, consiste en realizar y comprobar el cumplimiento de una serie de trámites, con escaso margen para la discrecionalidad. La gerencia tiene más alcance y discrecionalidad. La tercera fase incluye, además de los gerentes, a los clientes como eje central de la gestión pública, incorporando así parte del paradigma propio de la gestión privada.

Primera fase: Directivos → Administradores → Productores

Segunda fase: Directivos → Gerentes → Productores

Tercera fase: el eje central es el cliente



El nuevo modelo de organización y gestión en la justicia

El a veces denominado *nuevo modelo* contiene básicamente tres componentes: un sistema organizativo, un tipo de gestión de los casos, del despacho y de la organización, y un sistema informático para gestionar los casos y la organización, adecuado a dicho modelo. El nuevo modelo produce sus mejores resultados con una legislación sustantiva y procesal apropiada, que, entre otras cosas, desvincule del despacho a cada juez; cree servicios horizontales; diferencie, respecto a la labor jurisdiccional, la gestión de los casos y la organización; fomente la inmediatez —de la cual la oralidad es una seña distintiva—, y opere con un estatuto de juez profesional. Pero este modelo produce avances incluso en entornos tan poco favorables como una legislación procesal anticuada, por ejemplo la civil en muchos países, que está lejos de la inmediatez y se basa en un modelo organizativo y gerencial que hace depender de cada juez todo el despacho u oficina judicial.

Transformaciones recientes

- En unos casos se ha tratado de procesos de concentración espacial, esto es, reunión de órganos judiciales dispersos en un único centro o en unos cuantos, reduciendo así el grado de atomización territorial.
- Una segunda dimensión ha consistido en la incorporación de nuevas tecnologías en la administración de justicia, que permiten desde la simple informatización de la tramitación del proceso hasta la creación de sistemas informáticos para la gestión procesal (SIGP). Estas tecnologías favorecen, además, la agilización de las comunicaciones mediante el correo electrónico o facilitan a las partes el acceso a la información vía Internet.
- En tercer lugar, se han adoptado cambios en la organización en sentido estricto. Ello ha supuesto, en unos casos, una redefinición de los despachos u oficinas judiciales y de los puestos de trabajo, una reasignación de cometidos y modificación de la estructura de

riesgos y recompensas; en otros casos se ha traducido en la incorporación o potenciación de profesionales de la gestión en cada despacho o conjunto de despachos u oficinas judiciales, así como en el conjunto del sistema. En este epígrafe se incluyen también aquellas medidas destinadas a definir los órganos de gobierno en cada juzgado o conjunto de ellos.

- Un cuarto aspecto en el ámbito de la gestión en sentido estricto es que los criterios propios de la gestión pública están cada vez más presentes en este servicio, aunque todavía sean escasos. Algunos sistemas han reforzado los mecanismos de control interno (auditoría de gestión) y la política de recursos humanos, especialmente la formación tanto de jueces como de personal no judicial, y menos la dimensión presupuestaria.
- Una quinta faceta, ligada a las anteriores, ha consistido en mejorar el aprovechamiento de los sistemas de información, tanto de las estadísticas judiciales como de los sistemas informáticos de gestión procesal.
- Finalmente, se ha puesto mayor énfasis en la rendición de cuentas, tanto de los poderes judiciales ante los demás poderes y la opinión pública como de cada órgano ante su superior jerárquico (en sentido orgánico) y ante los órganos de gobierno de la justicia.

Ausencia de un modelo universal

Obviamente no hay un diseño universal de organización y gestión, que valga para todos los supuestos, aunque los principios básicos sean los mismos. Así, en grandes concentraciones urbanas es factible agrupar órganos y crear departamentos que se encarguen de distintos cometidos (archivo, notificaciones y comunicación, ejecuciones, etc.), mientras que en otros el tamaño no permite tal especialización organizativa. En otros espacios, las prioridades son diferentes; así, en algunos lugares el problema principal proviene de la dificultad en la comunicación y notificación a los demandados, y por tanto habrá que dimensionar adecuadamente ese

componente a costa de reducir la dotación para otros cometidos menos prioritarios. En lugares remotos o de difícil acceso, la prioridad se traduce en algo tan básico como tener una moto o un caballo para practicar esas comunicaciones, o contar con alguien capaz de comunicarse en la lengua de los usuarios de la justicia.

En el presente documento se analizarán brevemente algunos de esos cambios acaecidos en los últimos años. Cuanto aquí se dice es aplicable, mutatis mutandis, a todas las organizaciones que conforman el llamado sector justicia, esto es, además de los tribunales, a la Fiscalía y defensoría pública, la Policía, las instituciones penitenciarias, etc.

Problemas de la Justicia

Los cambios que se reseñan en este capítulo responden, de una parte, al descontento general sobre el funcionamiento de la justicia referido a un amplio abanico de problemas.⁵ De otra parte, son consecuencia más concreta de algunos problemas característicos de la justicia en tanto organización pública, y, en este sentido, es una racionalidad que está presente en otras organizaciones públicas, como la sanidad o la educación, aunque con signos distintivos. Finalmente, existe una racionalidad más inmediata que mucho tiene que ver con el aumento de la demanda y las crecientes limitaciones presupuestarias y cambios legislativos.

En respuesta a problemas de la justicia

Aunque, como es obvio, no todos los países tienen los mismos problemas ni en el mismo grado, los que aquejan con más frecuencia a los sistemas de justicia de América Latina y Europa conciernen a la independencia e imparcialidad; a la falta de transparencia, que en algunos casos se traduce en corrupción; a un déficit de formación, maduración o competencia pro-

⁵ Además de la demanda social para mejorar la justicia, el liderazgo político de algunas cortes supremas, consejos judiciales o ministerios de Justicia ha sido decisivo para la adopción de reformas en la organización y gestión.

fesional; a la existencia de importantes barreras al acceso a la justicia para todos y en especial para las personas desvalidas; a la existencia de problemas de desigualdad, discriminación por razones de origen, raza o desvalimiento económico o de otro tipo; a ineficiencias, tanto de la oferta como de la demanda; a ineficacia de las resoluciones y, en particular, a ineficacia de la ejecución de las sentencias y otras resoluciones judiciales; a la existencia de demoras o rezagos, uno de los principales motivos de queja, común a todos los sistemas; a la pobre calidad de las resoluciones, procesos y trato a los usuarios; a la falta de previsibilidad de las resoluciones, que afecta a la seguridad jurídica; y a la falta de responsabilidad o ausencia de rendición o dación de cuentas.

Esta categorización de los problemas sirve, a la vez, como identificación de lo que debieran ser objetivos de la política judicial y legislativa y como marco de referencia para evaluar los efectos de cualquier medida o política que se adopte. A ellos cabe añadir las cuestiones sobre suficiencia de medios y legitimidad, si bien esta característica es resultado de una combinación de algunas de las restantes características. La justicia y, en particular, los jueces, obtienen su legitimidad si su acceso a la profesión se ha producido con arreglo a principios de igualdad y mérito, si en su funcionamiento operan con independencia e imparcialidad y tratan por igual a las partes, si están capacitados, sus decisiones son previsibles y no sufren dilaciones excesivas, rinden cuentas, etc.

Cuadro 3.1. “Los doce mandamientos de la justicia”

- | | |
|---------------------------------------|---|
| • Independencia | • Eficiencia de la oferta y demanda |
| • Imparcialidad | • Eficacia general y de la ejecución |
| • Transparencia, sin corrupción | • Dilación y congestión |
| • Competencia | • Calidad de trato, resoluciones y procesos |
| • Acceso de todos y de los desvalidos | • Previsibilidad (seguridad jurídica) |
| • Igualdad de trato | • Responsabilidad, rendición de cuentas |

Desajustes entre demanda y medios

Más concretamente, el conjunto de medidas que articulan lo que aquí se llaman nuevos modelos de organización y gestión responden a la tensión entre el aumento de la demanda (creciente número y complejidad de las reclamaciones) y las cada vez más patentes limitaciones de presupuesto. Cada vez es menos factible aumentar la provisión del servicio con la facilidad que antes existía, en los años iniciales de la reforma, a base de más medios, pero esto ha contribuido a orientar el interés hacia las medidas que procuran un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Presión de distintos actores

A lo anterior se une la presión de la opinión pública, de los usuarios y, no poco importante, de los organismos multilaterales, para mejorar el estado de la justicia de los países en desarrollo. Los usuarios y la sociedad civil presionan para conseguir reducciones en la congestión judicial y el retraso, mora o rezago, para mejorar la eficiencia del sistema y facilitar el acceso a la justicia (no sólo de las pequeñas causas). En el caso de los organismos multilaterales y la cooperación bilateral, la “inducción” de la reforma (en particular la que afecta a la organización y gestión) se ha canalizado mediante el otorgamiento de préstamos específicos para esos fines (por ejemplo, para inversiones en tecnologías de la información y comunicación), o condicionando el acceso a ayudas y préstamos a que se cumplan algunos requisitos, además de la independencia y ausencia de corrupción. También ha habido presiones desde dentro del sistema, principalmente de los jueces, que se sienten desbordados con la creciente carga de trabajo y mayor complejidad de los casos que se someten a su enjuiciamiento.⁶ Estos tipos de motivaciones de los distintos actores raramente han sido explicitados como tales, pero subyacen a la práctica de la reforma judicial y son perfectamente identificables por el discurso que

⁶ Con todo, conviene no dar por sentado este argumento de congestión y sobrecarga de los órganos judiciales, puesto que en algunos casos la evidencia muestra lo contrario.

la ha venido acompañando en sus distintos momentos. Pero también es cierto que en algunos casos se ha tratado más bien de procesos de cambio rutinarios, poco meditados o evaluados, que parecieran responder a la filosofía del “hagamos esto, que es lo que se está haciendo en otros lugares y pareciera que funciona”.

Cambios debidos a la ineficiencia de demanda y oferta

La reforma de la organización y gestión constituye seguramente la forma más apropiada de mejorar la eficiencia del sistema de justicia. La ineficiencia tiene al menos dos dimensiones. Una se refiere a si los medios disponibles permiten producir más o menos justicia; o, alternativamente, si lo que se produce podría hacerse con menos costes (ineficiencia de oferta). En la medida que se dé lo anterior se estaría incurriendo en derroche o despilfarro en el uso de los medios disponibles. La otra dimensión tiene que ver con el uso indebido de los órganos judiciales, que se utilizan para lo que no deben y, en consecuencia, ocupados en ello no desempeñan el papel que debieran como órganos de adjudicación de aquellos conflictos para los que la vía judicial es indispensable. Esto hace que sea conveniente examinar si los casos que van a los tribunales son aquellos que debieran ir o no (ineficiencia de demanda).⁷

Cuantificar el grado de ineficiencia de la justicia es importante y factible, al menos mediante distintas aproximaciones. Así, en el caso español, no es difícil advertir que, con los recursos que tiene a su disposición,

⁷ Las cuestiones de ineficiencia del sector justicia pueden replicarse a propósito de los distintos componentes del mismo. Uno de ellos, de especial importancia, dado el papel que desempeñan al orientar las decisiones de los litigantes, se refiere a los abogados o, más técnicamente, al mercado de servicios jurídicos. La regulación y autorregulación de los servicios de los abogados suele responder a menudo a los intereses de los propios regulados y hace que la cantidad o calidad de los servicios sea menor, y los precios mayores de lo que correspondería a mercados menos regulados y autorregulados y con más competencia que la ahora existente. Por ejemplo, los sistemas reguladores que permiten cobrar por actuación procesal incentivan a multiplicar las actuaciones, a hacer más compleja la tramitación y a posponer o diferir los casos; la prohibición de los sistemas de “cuota litis”, o retribución condicionada al resultado, reduce el acceso a la justicia de aquellos que carecen de medios y no disponen de un adecuado sistema de defensa pública, además de impedir otras ventajas. Para un análisis más detallado de esta cuestión, véase Pastor (1993, pp. 267 y ss.).

varios sectores de la justicia podrían producir bastante más —al menos una tercera parte más—, si se empleasen medidas de gestión judicial como las que aquí se comentan. Por otra parte, se puede constatar que el incremento de las dotaciones presupuestarias no está seguido de un aumento equivalente de la producción. Entre 1990 y 2000, por ejemplo, el presupuesto aumentó en un 61% (en valores constantes), mientras que el número de sentencias en las que hubo oposición del demandado se incrementó sólo en un 50%.⁸ Este nivel de ineficiencia de oferta o producción sería notablemente superior, si se sumase la que proviene de la excesiva judicialización de los conflictos o ineficiencia de demanda. De forma análoga, en el caso de Costa Rica se señala que casi el 40% de los litigios civiles en materia de tránsito son cuestiones administrativas y no judiciales (Mora, 2001).

Cambios motivados por modificaciones legislativas

Algunos cambios organizativos son resultado obligado de modificaciones legislativas sustantivas o procesales. Por ejemplo, los cambios en la legislación procesal penal, que caracterizan el momento actual o el pasado reciente de varios países de América Latina, y que suponen un giro del sistema inquisitivo al acusatorio y un cambio drástico del papel del Ministerio Público, exigen una organización y gestión radicalmente diferente a la que existía antes de ellos. La introducción del principio de inmediación en el orden civil, del que la oralidad es una de sus manifestaciones, pone más presión sobre los jueces, cuya presencia física es necesaria, por lo que podría pensarse que hacen falta más jueces, otro tipo de adiestramiento, otro tipo de oficina o despacho judicial y quizá menos personal administrativo. Lo mismo sucede con los cambios en la legislación del menor, de familia, etc.

⁸ La comparación con 1995 es algo peor: el presupuesto del año 2000 aumentó en un 30% en términos reales, mientras que la cifra de sentencias de este tipo sólo aumentó un 13%. Si se considera el conjunto de sentencias de todo tipo (con y sin oposición), el aumento alcanzó el 70% en el período 1990–2000, pero sólo el 6% en el período 1995–2000 (Pastor, 2003, pp. 107–108). En sentido similar, véase Monan et al. (2003), referido a Massachusetts.

Problemas de la justicia como organización pública

En la provisión de justicia están presentes la mayoría de los rasgos problemáticos de otros programas públicos, como la sanidad o educación, que se proveen por medio de organizaciones públicas. No obstante, se trata de problemas que, además de la singularidad que corresponde al programa mismo, revisten mayor gravedad debido al atraso con que se ha planteado su solución y a los riesgos que supone rozar la independencia e imparcialidad de la función judicial. Pueden verse también como restricciones en las que va a moverse cualquier política pública que actúe sobre este sector, algunas de las cuales deben formar parte de esa política. Cualquier responsable público debe ser consciente de la importancia de estos rasgos y por ello se hace una breve referencia al respecto.

- *Relación de agencia.*⁹ Como otros programas públicos, la administración de justicia está afectada por la presencia de múltiples relaciones de agencia, con sus típicos problemas de observación, debidos a la asimetría de información entre el principal o superior jerárquico y el agente, y de control, motivados por la dificultad de ajustar el sistema de riesgos y recompensas a la conducta de los distintos agentes. Lo más singular de esta relación en justicia estriba en este segundo aspecto. Como ilustración, no pocos jueces en algunos sistemas se quejan de la imposibilidad de librarse de algunos funcionarios, cuya conducta no sólo no

⁹ La relación de agencia se caracteriza por la existencia de un principal y de un agente que desempeña su labor por cuenta, representación e interés del principal, a cambio de una recompensa. Estas relaciones son problemáticas por dos motivos: porque el principal carece de información sobre la conducta del agente, y por tanto es víctima de su comportamiento indebido (p. ej., com-pró mercancía de calidad inferior a la debida), o porque, aunque conoce esa conducta, carece, de hecho o de derecho, de medios para controlarla, corregirla o disciplinarla. Las relaciones entre los empleados públicos y sus responsables, o entre éstos y aquellos ante quienes responden, son típicas "relaciones de agencia". En este contexto, son "principales" los jueces y funcionarios responsables, respecto al personal del juzgado; el órgano de poder de los jueces y los responsables del Ejecutivo, respecto a los empleados a su cargo; y los contribuyentes, ciudadanos o habitantes, respecto a todos ellos.

ayuda sino que crea problemas con el resto del personal del despacho.

- *Grupos de interés.* Como en muchas otras actividades públicas, los grupos de interés que sesgan las decisiones públicas son frecuentes. En el caso de la justicia, estos intereses se articulan en torno a colegios y asociaciones profesionales que se encuentran usualmente en condiciones de ejercer una poderosa influencia. Una ilustración de la acción de estos grupos es la presión ejercida por los colegios ante la supresión del carácter obligatorio de la intervención de abogados y procuradores en ciertos procedimientos de la Ley de Enjuiciamiento Civil española del año 2000. Lo mismo sucede con las asociaciones profesionales de jueces y magistrados en Francia, Italia, Argentina o España.
- *Ausencia de competencia.* En los casos en que no existe competencia con otras organizaciones nos hallamos ante “mercados cautivos”, donde no es preciso competir con otros oferentes por los clientes. La escasa competencia en el sector justicia proviene de los mecanismos alternativos a la vía judicial y las medidas que adoptan los particulares cuando la justicia no funciona. Por ejemplo, ante la ineficacia de la organización en lo referido a la ejecución de las sentencias, los usuarios empresariales encargan a agencias privadas la ejecución de sus deudas; o, en algunos países, ante la ineficacia de la justicia penal, las empresas y los particulares realizan ingentes gastos en autoprotección y seguridad privada.
- *Falta de profesionalización de la gestión.* La presencia de profesionales de la gestión es todavía escasa o incipiente. Este problema reviste especial gravedad en la administración de justicia, a diferencia, por ejemplo, de lo que sucede en sanidad o educación, que acometieron estos cambios hace tiempo. Una vez se incorporan estos profesionales, se trata de dotarles de margen de actuación y no de someterles a una gestión rígida, burocrática y estéril.

- *Falta de objetivos precisos.* Raramente se fijan objetivos precisos que orienten la actuación de las organizaciones públicas y sus agentes a conseguirlos, que sirvan de guía o parámetro a la evaluación de las organizaciones y la eventual exigencia de responsabilidades. De nuevo, lo singular radica en que en el sector justicia casi no se plantea tal necesidad.
- *Rigidez de la estructura de incentivos.* El marco de incentivos tanto de las organizaciones como de quienes trabajan en ellas se caracteriza por una enorme rigidez, en contraposición a flexibilidad o respuesta variable frente al tipo de conducta del funcionario o empleado público o al resultado de la actividad de la organización. En consecuencia, si los empleados o funcionarios trabajan bien, no obtienen una recompensa (no necesariamente pecuniaria); si trabajan mal, no reciben una sanción. Los sistemas de riesgos y recompensas poco flexibles suelen ahuyentar a los buenos profesionales hacia el sector privado. La rigidez es mayor en el sector justicia debido al riesgo que la flexibilidad pudiera entrañar para la independencia de los jueces respecto a la administración de quien dependan. En cuanto a las organizaciones, si un juzgado tiene un desempeño deficiente, o aun muy malo durante largo tiempo, no corre el riesgo de cierre ni de quiebra. Además, resulta complicado introducir cambios en la organización de la oficina judicial y de los procesos, si no es con medidas extremadamente costosas.
- *Impunidad de la dejación de responsabilidades.* Este fenómeno es una consecuencia de los rasgos antes referidos. Los distintos actores pueden incurrir en dejación de responsabilidades, cosa que sucede con no poca frecuencia, y esto a menudo resulta impune. ¿Por qué sucede esto? Al *principal* de cada institución (juez o secretario, Sala de Gobierno, Consejo, Corte Suprema, Administración Pública responsable, etc.) puede no interesarle invertir tiempo y esfuerzo o padecer el consecuente conflicto al tener que requerir al *agente* a cumplir sus obligaciones. Algunos jueces o secretarios no quieren disciplinar la conducta reprochable de las personas a su

cargo para no verse involucrados en un problema.¹⁰ A la dificultad de la aplicación de sanciones, como la suspensión o el despido a quienes incumplen con sus obligaciones o tienen un comportamiento descuidado con sus tareas, se une una interpretación distorsionada del principio de estabilidad del empleado público.

Existen otros rasgos de las organizaciones públicas que también están presentes en las organizaciones públicas judiciales, a saber:

- *Relación fiduciaria.* Las relaciones habituales en estas organizaciones son de carácter fiduciario, es decir, en el sector público, al menos en esta parte del mismo, no hay propietarios, aunque la patrimonialización que ejercen algunos cargos públicos da a veces otra impresión. Los directivos y responsables no dan cuenta de su labor a los propietarios de la entidad sino a distintos responsables públicos de rango superior, que tampoco son propietarios y a menudo tienen objetivos privados distintos del interés público. La implicación principal de esta característica estriba en que se debilitan los mecanismos de responsabilidad. A este respecto, lo singular del sector justicia, en comparación con la sanidad, por ejemplo, está en que los mecanismos de rendición de cuentas están menos asumidos y por tanto son menos frecuentes.
- *Racionalidad de los agentes.* Como en otras organizaciones públicas, los empleados, directivos o responsables tienen su propio interés, que no siempre coincide con el interés público. La singularidad de esta cuestión referida a la justicia radica en la (excesiva) frecuencia con que se mistifica y reviste a estos empleados públicos del ape-

¹⁰ Es frecuente escuchar que un juzgado funciona mal en buena parte por tener un empleado “complicado”, cuya conducta no puede ser corregida por los jueces o funcionarios superiores porque la aplicación de las sanciones previstas por parte de los responsables de personal es escasa. La estabilidad de la que gozan los empleados y funcionarios públicos suele complicar los despidos, reduciéndolos prácticamente a casos de conductas extremadamente graves o que puedan probarse muy fácilmente. Los datos de expedientes disciplinarios del sector público —no sólo de la justicia— son congruentes con este parecer.

lativo de “servidor público”. ¿Hay alguna razón para pensar que, por ejemplo, no son tan “servidores públicos” quienes trabajan en sanidad, educación o ayuda humanitaria?

- *Mejoras que son “bienes públicos”*. Las mejoras de funcionamiento de la justicia, como la mejora de la administración pública, en general, revisten características propias de los “bienes públicos” (son bienes que, una vez se producen, pueden ser disfrutados por todos, sin que sea posible ni deseable excluir a nadie de su disfrute, tanto los que han incurrido en el coste de conseguirlos como los que no han contribuido). Por tanto, en ellos se dan los típicos problemas de provisión privada ineficiente, esto es, salvo que se arbitre algún mecanismo de acción colectiva para conseguirlos, se producirán menos mejoras de las que serían posibles.

Respuestas desde la organización y gestión

Rediseño de la organización

*Economías de escala y alcance*¹¹

Para producir el doble no hace falta duplicar todos los medios. Análogamente, un aumento del 10% en el número de jueces puede traducirse en un aumento casi proporcional en el número de sentencias, mientras que un aumento del 10% en el personal no judicial tiene un impacto menor en el número de sentencias. En la medida que el cuello de botella en la actividad de los órganos judiciales se ubique en la fase de dictado

¹¹ Hay economías de alcance, también llamadas economías de producción conjunta, cuando el costo de la producción conjunta de dos o más servicios es menor que la suma de los que corresponderían si se produjera cada servicio en forma separada. Son características de instituciones que producen varios servicios, tienen lugar al compartir ciertos insumos en la producción de dos o más servicios y suponen un ahorro de recursos y costes. A menudo tienen su origen en la complementariedad entre los distintos servicios (véase Panzar y Willig, 1981). Un concepto afín es el de las economías de “tiendas de una parada” (“one-stop shopping”), en el que en un solo centro o unidad se proveen muchos servicios a menor coste que si se produjeran en centros distintos a los que habría que desplazarse.

de sentencias, o en actuaciones que requieran la intervención del juez, como sucede a menudo, la política de recursos debería consistir en reforzar los órganos con magistrados o *letrados del tribunal*, cuyo coste suele ser muy inferior al coste total del órgano, y no en crear órganos enteros o nuevas oficinas o despachos judiciales. Se trata, en definitiva, de aumentar la oferta de tutela judicial utilizando los recursos existentes (planta, equipo, personal y otros factores de producción variable), o al menos evitando la reproducción completa del órgano, con el consiguiente ahorro de costes.¹² Estas economías son debidas a la falta de divisibilidad de algunos factores de producción judicial, a la escasa flexibilidad del proceso y a la existencia de economías de escala y alcance. Esta misma lógica fundamenta la conveniencia de los procesos de concentración, la implantación de “servicios comunes”, la centralización de algunas actividades y la especialización.

Diseño de despachos y oficinas

La organización del despacho u oficina judicial es una cuestión central, a la que se aplican todas las consideraciones hechas en este documento. Donde no se ha modificado la vieja organización, a menudo la estructura de cada despacho u oficina judicial es similar, sin importar mucho la magnitud de carga o tipo de trabajo. La flexibilidad hace injustificables las estructuras rígidas, al estilo de algunos países donde un juzgado está formado por un juez, un secretario, dos oficiales, cuatro auxiliares y un agente, cuando en unos casos es conveniente aumentar y en otros disminuir personal, en atención a la demanda, la dotación total o de alguno de sus componentes. En otro sentido, cambios en la legislación procesal hacia la inmediación y oralidad requieren un mayor refuerzo de la actividad de los jueces y menos del personal no judicial. Sin embargo, las organizaciones mantienen la misma estructura que había cuando los procedimientos

¹² Esta práctica tiene lugar con los letrados del Tribunal Constitucional y del Gabinete del Tribunal Supremo españoles, de los letrados de las cortes supremas en la mayoría de los países del mundo o de los tribunales federales norteamericanos. En España, el coste del juez no llega a ser la séptima parte del coste total de un órgano unipersonal.

eran básicamente escritos. De otra parte, la estructura atomizada impide la realización de funciones tan básicas como la información a los usuarios. Las visitas a órganos de muchos países evidencian el padecimiento de los empleados judiciales, que ven interrumpido su trabajo por las constantes irrupciones de abogados que solicitan información. Este problema no existe, por ejemplo, en aquellos sistemas judiciales que se dotaron de un tamaño y organización adecuados para incorporar “manifestadores” encargados de proveer información en momentos y lugares idóneos a las personas que la requieren. Otros problemas tienen que ver con la estructura de gobierno interna, tema que se reseñará más adelante, y la atomización y falta de coordinación.

Procesos de concentración espacial y sus limitaciones

La dispersión de los órganos plantea numerosos problemas de coordinación y comunicación, además de costes de transporte. En unos casos se trata de dispersión de órganos de la misma instancia y jurisdicción, mientras que en otros, de la relación entre órganos de primera y segunda instancia. La solución que se ha adoptado en algunos países ha consistido en concentrar en uno o unos cuantos centros lo que antes era una dispersión. Estas concentraciones han comportado generalmente la construcción de edificios judiciales de relativo gran tamaño. Ejemplos de ello son el agrupamiento en el edificio Goicoechea en Costa Rica, las casas de justicia creadas en algunos países andinos, o las ciudades o palacios de la justicia en varios países latinoamericanos y europeos.¹³ Los procesos de concentración responden a la lógica de aprovechar economías de localización, de escala y de alcance, permiten reducir costes —entre otros de coordinación y comunicación— y ganar en especialización, y hacen más eficaz la implantación de nuevos modelos organizativos y tecnologías informáticas.

¹³ A este propósito también respondía el proyecto de creación de la Ciudad Judicial en Argentina, que concentraría los órganos civiles, comerciales y de trabajo y permitiría, además, superar el problema de la decadencia de muchos edificios judiciales (Cfr. Banco Mundial, 2002, pp. 34–36). La reforma judicial en Venezuela ha adoptado una política similar con la creación de palacios de justicia y las llamadas “sedes alternas”, de menor coste pero de gran funcionalidad.

Aunque en general la concentración genera efectos positivos, tiene sus límites. En primer lugar, puede comportar dificultades para el acceso a la justicia de personas que viven en poblaciones alejadas, si los medios de transporte no existen o son irregulares o excesivamente caros, mientras que no sería un problema allí donde el transporte funciona razonablemente. En segundo lugar, hay “deseconomías” o inconvenientes que aparecen con el aumento del tamaño: los empleados pueden sentirse desmotivados, si no es posible diferenciar el valor de su trabajo cuando lo hacen bien; es más difícil que se perciba el trabajo y los resultados de la organización como algo propio; puede darse una mayor indefinición de las responsabilidades que corresponden a cada uno, lo que fomenta comportamientos oportunistas y poco colaboradores.¹⁴ En suma, en esta cuestión, como en las demás, se trata de examinar en cada caso concreto (ciudad, sistema judicial, etc.) cuán importantes son los inconvenientes que contrarrestan las ventajas.

Servicios comunes

Los “servicios comunes” proveen asistencia a todos los órganos que están en su delimitación geográfica, sea ésta un distrito, partido judicial o un conjunto de ellos. Suponen la erradicación del modelo de despacho judicial en el que cada órgano tiene su despacho independiente, que multiplica y reitera los trámites a realizar por cada categoría de personal tantas veces como órganos existan, un despacho atomizado sin coordinación. Por el contrario, los servicios comunes, además de proporcionar a cada órgano la atención singularizada que requiera, permiten economizar esfuerzos, especializar al personal y aumentar la escala de actividad de los órganos judiciales. Implican un aprovechamiento de las economías de escala y alcance y facilitan la especialización. Su implantación constituye una de las mejoras sustanciales de la organización del sistema judicial acaecida en los últimos

¹⁴ Enunciadas las ventajas y las limitaciones de la concentración, es preciso resaltar que la introducción de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones ha atenuado dimensiones importantes del problema de la dispersión de los órganos judiciales: comunicaciones electrónicas, celebración de audiencias y vistas a través de videoconferencia, consulta remota del estado del proceso, etc. Todo parece indicar que las nuevas tecnologías conseguirán matizar la importancia de la concentración física.

10 años y sería recomendable su extensión al mayor número de lugares donde haya pluralidad de órganos. Los modelos de servicios comunes son relativamente variados; la diferencia fundamental estriba en cuántos de éstos se ponen en común. Entre otros servicios, los agrupamientos más frecuentes abarcan los servicios de información, los de registro y reparto, notificaciones, archivo, el servicio común de ordenación del procedimiento, el de ejecución, depósito de efectos, caja y la clínica forense.¹⁵

Es cierto que en algunos casos su implantación se ha asociado a los procesos de concentración territorial de órganos y al establecimiento de cambios en la organización. Sin embargo, hay que subrayar que estos servicios pueden implantarse tanto en edificios que albergan concentraciones de órganos judiciales —donde su eficacia será mayor— como en conjuntos de órganos dispersos. En el caso español, por ejemplo, existen tanto en concentraciones judiciales de las grandes ciudades como en agrupaciones de varios partidos (semejantes a distritos) judiciales.¹⁶ En Costa Rica comenzaron a implantarse, a la vez que tenía lugar la concentración de órganos, y aunque pudiera parecer asociado a ese modelo, lo cierto es que esos servicios serían generalizables, al menos en parte, a órganos donde la concentración fuera menor. En la justicia estatal de Estados Unidos, esos servicios agrupan a menudo a los órganos pertenecientes a cada condado (cuya concentración territorial varía), pero ahora se están planteando servicios comunes para grupos de condados, por ejemplo, en áreas relativamente remotas y poco pobladas del noreste de California.

¹⁵ Entre las experiencias exitosas se pueden mencionar la Oficina Central de Notificaciones de San José de Costa Rica, que maneja un volumen mensual de 55.000 notificaciones con una plantilla de 33 personas (Mora, 2001). En el mismo sentido, a finales de 2003 (Ley Orgánica 19/2003, de 23 diciembre de 2003, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial) se aprobó en España una reforma de gran calado que, entre otros cometidos, redefinió el modelo de despacho judicial tradicional mediante la generalización de servicios comunes, con lo que se extiende la experiencia que algunas comunidades autónomas llevaban desarrollando desde los primeros años noventa. Dicha reforma conlleva también la definición del papel de los secretarios judiciales como piezas centrales en la gestión y dirección de la nueva oficina o despacho judicial (véase Ministerio de Justicia, 2003). Para un análisis de algunas experiencias realizadas en distintos países, véase Dakolias y Said (1999).

¹⁶ Aun así, en el momento de la revisión de este documento (diciembre de 2005), no están implantados en España los servicios comunes de ordenación del procedimiento, que permitirían aprovechar al máximo las ventajas de la especialización y de las economías de escala y alcance.

Especialización

La falta de especialización de los órganos judiciales y de los jueces y funcionarios es una de las fuentes de ineficiencia. Los procesos de especialización constituyen uno de los rasgos más destacados de los cambios organizativos de los últimos años y han afectado a las dimensiones jurisdiccionales (temas de familia y menores, pequeñas causas, concursales, hipotecarios, temas tributarios, urbanismo, etc.) y no jurisdiccionales (personal colaborador especializado en áreas, servicios o departamentos de notificación, ejecución, subasta de bienes, etc.). La especialización afecta a todas las personas que trabajan en la justicia, hace más asequible a los jueces el complejo ordenamiento jurídico y suele traducirse en una mejor calidad de las sentencias y aumentos de la productividad.¹⁷ Las ventajas de la especialización jurisdiccional son mayores que los inconvenientes en la primera instancia, pero las desventajas crecen a medida que se sube a la apelación y, ulteriormente, a la casación porque las cuestiones fácticas en éstas son menos relevantes y las de interpretación jurídica tienen un carácter más general.¹⁸

Incorporación de gestión

Uno de los denominadores comunes a todo este proceso de reforma de la organización y gestión ha sido separar la labor de enjuiciar, propia de los jueces, de las tareas de gestión, propias de otros profesionales. Aunque muchos países han progresado en este sentido, todavía quedan algunos rezagados. Como concreción de este tema, desde hace años se viene advirtiendo la imperiosa necesidad de incorporar gestión en el sistema judicial, que no se caracteriza precisamente por una gestión moderna.

¹⁷ Así, los juzgados de primera instancia (civiles) y los de instrucción (penales) producen, por separado, entre un 7% y un 20% más que si fueran órganos mixtos (con competencia civil y penal). Lo mismo sucede con los juzgados de familia. La creación de los juzgados mercantiles o comerciales constituye un paso en esa misma dirección (véase Pastor, 2003).

¹⁸ La especialización también puede acarrear problemas de costes y rigidez. Por ejemplo, algunos órganos especializados en materia de familia (juzgados de familia) pueden no tener un suficiente número de asuntos; de ahí que muchos países creen esos órganos sólo en algunas localidades, mientras que en las restantes se dejan a la competencia de órganos más generales (por ejemplo, los encargados de la primera instancia civil).

Una forma concreta de actuar en este sentido ha sido la introducción de la figura del responsable de la gestión de los órganos judiciales, para cada órgano o grupo de órganos judiciales donde el tamaño lo justifique y para el conjunto del sistema. La experiencia internacional en esta materia está suficientemente probada e implantada (entre otros países, en Costa Rica, Chile, Estados Unidos o Inglaterra, pero apenas en Alemania, Italia, Francia o España hasta la reforma de diciembre de 2003) y es difícil justificar que no se hayan dado más pasos en este sentido. La administración de la Corte no sólo se plantea a escala de cada órgano sino del conjunto de la organización judicial.¹⁹ Todo esto requiere contar con adecuados profesionales, bien formados en estas materias, y con órganos de gestión con competencia y responsabilidades definidas, aprovechando todas las posibilidades que la administración permite. Acorde con su responsabilidad, la retribución de estos profesionales ha de ser competitiva y no tiene por qué ser inferior a la de los jueces o magistrados. Los responsables de la gestión se quejan con frecuencia del escaso margen de maniobra con que cuentan y de la constante interferencia de los jueces, cuya superioridad se mantiene en materias en las que no deberían tenerla. Es deseable una sustancial autonomía entre las labores de administrar y juzgar, y, en consecuencia, los administradores no deben depender, de manera primordial, de cada juez sino del director o presidente de la organización en cuestión, sea el director de los servicios comunes, el presidente o decano de un conjunto de cortes u otra figura análoga.

Separación de labores

Además de la separación entre funciones y cometidos propios de la gestión y de la labor de juzgar, en el caso de los jueces se ha llegado a separar en algunos países la función de tramitación de las de decidir o ejecutar. La experiencia costarricense es singular a este respecto; existen jueces “tramitadores”, “decisores” y “ejecutores”, que realizan estas funciones en forma

¹⁹ En un reciente estudio comparativo se analizan los avances producidos en esta materia en los países andinos (Comisión Andina de Juristas, 2000).

diferenciada.²⁰ Este es un cambio de diseño organizativo de amplio calado. Las ventajas radican en que permiten concentrar al juez en la labor de sentenciar, y al tramitador en solventar una mayor cantidad y mejor calidad de trámites que se producen en el proceso. Por supuesto, los jueces rotan cada cierto tiempo en su papel de tramitación y decisión, y el juez que sentencia recibe la prueba, de forma que esa objeción no es de recibo. Si lo son, sin embargo, la queja que a veces se suscita acerca de la separación entre el juez y el expediente del caso, y los problemas de comunicación.²¹ Un buen sistema informático puede paliar e incluso resolver buena parte de los problemas de comunicación e intermediación del juez decisor respecto al expediente.

Gestión de los procesos o de los casos

La gestión y tramitación de los casos y su flujo desde el inicio hasta su terminación constituyen la labor central de la oficina o despacho judicial. Establecer un buen sistema de gestión del flujo de casos es un requisito previo para aprovechar luego las mejoras que añade su informatización (de otro modo se petrifican los errores y amplifican los efectos nocivos).²² En algunos países, los sistemas informáticos han permitido llevar a cabo cambios radicales en la gestión de los procesos. Así, en lugar de la característica “apropiación” que tenía lugar antes, donde cada empleado público llevaba “sus” expedientes de principio a fin (a veces con un

²⁰ La configuración de los servicios comunes que se hace en España con la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre de 2003, permite la creación de un servicio común de ordenación del procedimiento, que responde, en parte, a la misma lógica. Se trata de un servicio todavía por desarrollar, que habrá de tener lugar a lo largo de 2006 y 2007.

²¹ Precisamente en la excesiva “cercanía” entre el juez y sobre todo los secretarios judiciales, verdaderos jefes del despacho judicial, y los expedientes y sus abogados, radicaban las denuncias de corruptelas en la tramitación que se trataba de paliar con esta separación entre la tramitación y la decisión.

²² El término “gestión de casos” tiene diferente connotación en otros contextos. Por ejemplo, está asociada a la idea de que los jueces deben tener una intervención más activa en la marcha de la tramitación para evitar dilaciones indebidas causadas por el comportamiento oportunista de los litigantes y se planteó como eje central de la reforma de la justicia federal en Estados Unidos. Una figura europea que tiene cierta proximidad con ese papel es el “juez de dirección” francés (véase Capitaine, 2002).

colorido variado para distinguir cada tipo de procedimiento o materia), distintos empleados se encargan de diversas fases del proceso, ganándose en flexibilidad. Esta mejora en la gestión de los procesos ha permitido, además, identificar un sinnúmero de trámites ociosos que no hacían más que consumir tiempo y recursos y constituir factores que fomentaban la dilación o morosidad. Alguien puede contraponer, sin embargo, que esto puede llevar a una excesiva separación entre los jueces y los casos del juzgado, de manera que los jueces puedan adoptar medidas o tramitar de forma diferente, con arreglo a la naturaleza de los casos. Esas objeciones, plausibles a nuestro entender, pueden paliarse con un énfasis adecuado en la coordinación entre los responsables de cada cometido, incluidos los jueces. En todo caso, esos sacrificios habrán de contraponerse a los desatinos a los que está asociada la atomización de la gestión de los casos con toda suerte de diferencias atribuidas a la “singularidad” de los jueces, más que de los casos.

Planificación y auditoría

Una de las actividades cuya importancia es crucial en los procesos de mejora de la gestión —importancia que a veces no se les otorga, al punto de no existir— es la relativa a la planificación. Planificar es una actividad fundamental en los negocios privados y obviamente también en los públicos. Pero si en general es importante, deviene crucial en los procesos de reforma y más si son de la envergadura de los acometidos en muchos países. Algunos de los graves problemas padecidos en reformas, como el agrupamiento de órganos judiciales, antes dispersos, tuvieron su origen en un notable déficit de planificación. Cuando llegaron a su nuevo emplazamiento, los jueces y otro personal se encontraron con que los teléfonos no funcionaban, las redes informáticas no estaban activas o se caían constantemente; algunos incluso no tenían despacho donde trabajar, los expedientes estaban en los sitios originales, otros amontonados en los nuevos lugares y así sucesivamente. La resistencia tuvo lugar, como era de esperar, y duró no poco tiempo. Otra actividad fundamental, cuyo protagonismo también aumenta en estos procesos, es la de auditoría. Se trata de auditorías internas, tanto de presupuesto como de gestión, y su misión consiste, no en “amargar la

vida” al resto de los departamentos, sino en ayudar a identificar procesos mejorables. En ocasiones, estos dos departamentos se unen en uno que cubre ambos cometidos.

Coordinación

La coordinación es una cuestión capital tanto para la organización como para la gestión. Aunque no haya norma que lo establezca, sería conveniente fomentar mecanismos de coordinación tanto interna, en el Poder Judicial, como, acaso más importante por su debilidad actual, entre los distintos componentes del llamado “sector justicia”. La experiencia de El Salvador, que creó un órgano de coordinación entre representantes de los distintos actores (Judicatura, Fiscalía, abogacía, Ministerio de Justicia, Defensa Pública, etc.), constituye una referencia valiosa, como valiosa es la iniciativa de crear la figura del juez “coordinador” en Costa Rica, o el “juez decano” en España, cuando hay pluralidad de jueces en un órgano o de órganos judiciales afines en una circunscripción.

Flexibilidad

La falta de flexibilidad del diseño de los despachos judiciales es un problema importante. La asignación estandarizada y uniforme de personal a los distintos juzgados (por ejemplo, un secretario, dos gestores, cuatro tramitadores, un agente de auxilio judicial), con independencia de la carga y naturaleza del trabajo, es un error. A lo mejor, en unos órganos es preferible que haya más personas de un tipo y menos de otros, o más o menos personal que en los demás órganos. De nuevo, este es un problema menor en las grandes poblaciones y cuando se adopta un modelo de organización y gestión como el que es objeto del presente ensayo, pero es grave en el modelo atomizado de órganos judiciales que todavía predomina en la región.

Política y gestión de recursos humanos

La tarea de optimizar los recursos humanos es singularmente importante en el sector público, debido a que es más intensivo en trabajo que el sector privado. La gestión de los recursos humanos constituye un ámbito más

problemático en el sector público que en el privado porque la esfera de competencias y el margen de actuación de los responsables de la gestión pública son mucho más limitados. Es preocupante que aun cuando el programa de justicia sea tan intensivo en el uso de recursos humanos (absorbe casi el 80% del presupuesto), se carezca de una política clara en esta materia.²³ Salvo en algunos lugares —raramente en el conjunto de todo un país—, la gestión de recursos humanos se realiza por mera intuición y sin la pericia propia de los departamentos de recursos humanos. La planificación de necesidades de personal es otra carencia fundamental por resolver.

Carrera profesional

Debe existir una carrera profesional para los jueces y funcionarios judiciales, que además debe contar con varios tramos o escalones, en correspondencia con la productividad. En algunos países, la reforma comportó un “achataamiento” de las categorías profesionales (todos son “auxiliares de la justicia”); esto pudo estar justificado por distintas razones (al parecer, riesgos de nepotismo y corrupción, entre otras), pero su persistencia daña el funcionamiento de los servicios porque esta falta de carrera profesional no ofrece futuro a los empleados públicos. A la vez, se precisa definir las funciones de forma más flexible, facilitando la movilidad funcional, de modo que permita una mejor gestión de los recursos humanos sin atentar contra los derechos básicos de estos empleados públicos.

Recompensas

Es necesario vincular el desempeño de cada empleado público —y de cada organización— a un sistema de recompensas; éstas pueden ser monetarias, de promoción, reconocimiento público o tener otro carácter motivador. En Chile, una parte apreciable de la retribución del personal que trabaja en justicia depende de su desempeño. En España, los cambios aprobados durante 2002 y 2003, referidos a retribución y producción de jueces y fiscales, constituyen una relativa innovación en este sentido y una línea a

²³ En realidad, no llama la atención porque en el desafortunado diseño organizativo y de responsabilidades existente, esta ausencia es perfectamente previsible.

perfeccionar y extender. Obviamente, para establecer tal sistema de recompensa se precisa definir claramente las variables de que depende, y para eso es imprescindible disponer de un buen sistema de medición. Algunas experiencias han sido desafortunadas y generado graves efectos indeseados, precisamente por errores en el diseño y por no disponer de un adecuado sistema de información; por ejemplo, algunos jueces tradujeron en 100 pleitos lo que antes se tramitaba como un único caso que acumulaba 100 reclamaciones similares.

Rotación del personal, interinidad y vacantes

La rotación es un mal casi endémico en algunos sistemas judiciales. A título ilustrativo, en un gran número de juzgados de primera instancia civil situados en Madrid (España) cambió más del 40% de la plantilla no judicial durante 2002 (atraídos, los que se marcharon, por puestos mejor remunerados o de menor presión). En sentido análogo, casi el 30% de los jueces de primera instancia civil y penal cambian de órgano cada año. Cuando estos cambios suceden, o bien el puesto queda vacante durante cierto tiempo, o se provee con personal interino o sustituto cuya competencia profesional es menor. Esta rotación y falta de personal daña sustancialmente el ritmo de actividad y calidad del trabajo de los órganos judiciales. Técnicamente, la corrección de estos problemas no es de enorme enjundia, pero requiere firmeza en la decisión y una adecuada planificación y formación.

Formación y adiestramiento

Además de invertir en los planes de formación en el momento de acceso, es necesario reforzar la formación continua de jueces y demás personal. En cuanto a los jueces, es recomendable mejorar los conocimientos prácticos en materias con las que los juristas están poco familiarizados, tales como la valoración de daños, el funcionamiento de los mercados, la administración de la empresa y otros temas, sin que ello suponga el “sinsentido” de hacer de los jueces “expertos en todo”.²⁴

²⁴ De otra parte, resulta paradójico que en las pruebas de acceso de los empleados judiciales no se exijan conocimientos prácticos de ofimática, informática o uso de correo electrónico, allí donde estas herramientas son de uso habitual.

Jornada laboral

En no pocos países, el incumplimiento de la jornada laboral parece ser un problema grave y poco menos que de imposible solución, a juzgar por los años invertidos e intentos realizados para corregirlo. A título indicativo, en España, según estimaciones del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), cumplir la jornada equivaldría a dotar de plantilla a 350 órganos, algo más del 10% de los que había en 1998 (véase CGPJ, 1999, vol. I, pp. 211–212).

Uso de la capacidad de algunos grupos profesionales

A menudo, la capacidad del personal no judicial (secretarios, prosecretarios, administradores de despacho, oficiales y otros) está siendo infrutilizada. Muchos realizan labores que podrían ser perfectamente acometidas por personas con menor capacitación, pudiendo dedicarse los de mayor capacitación a otras funciones. En el caso de algunos profesionales, como los secretarios judiciales (así se denominan, por ejemplo, en España), su formación jurídica permitiría que realizaran algunas funciones ahora atribuidas a los jueces; o deviniesen letrados del juzgado o tribunal, al estilo de otros letrados públicos existentes en numerosos países. Alternativamente, algunos de ellos podrían desempeñar el papel de administradores de la Corte, una vez adquirida la formación adecuada (en un programa especializado intensivo y de corta duración). Otros podrían asumir la responsabilidad plena de la ejecución de las sentencias. Estas u otras opciones conllevarían una dignificación de la función, mayor capacitación y productividad, y la correspondiente retribución, que no tiene por qué ser inferior a la de los jueces.

Sistemas de información

La información es como la luz. Los responsables del sistema de justicia y de la política judicial, quienes trabajan en ella, los operadores, los encargados de aprobar y evaluar los efectos de las normas y el público general, en cualquiera de sus ámbitos y para realizar los distintos cometidos que tenga asignados cada uno, necesitan información. Precisan esa informa-

ción para conocer la situación y tomar medidas; realizar el seguimiento de las mismas (o del conjunto del sistema); supervisar y evaluar el trabajo de la judicatura o del personal no judicial, de los abogados, fiscales, de la defensoría pública; llevar a cabo comparaciones entre órganos, entre regiones y entre países, o evaluar la bondad de distintas políticas legislativas o judiciales. Tomar decisiones sin información hace muy probable que sean incorrectas y/o sus resultados se traduzcan en algo injusto, ineficaz o despilfarrador. A nuestro entender, los sistemas de información constituyen el instrumento más potente para materializar el cambio, la mejora y modernización de la justicia. La razón es sencilla: la información pone de manifiesto los problemas, alerta a los operadores y a los ciudadanos, dinamiza los procesos políticos, ayuda a diseñar los cambios y permite realizar su seguimiento.

Los sistemas de información incluyen varios componentes. Uno de ellos son las aplicaciones informáticas para la gestión procesal. Otro, la estadística judicial o de otros organismos que forman el sector justicia, del que los tribunales son sólo una parte. O los sistemas y libros de registro, o las sentencias, o los sistemas de información de carácter privado, como los que poseen los despachos de abogados o algunas empresas que usan intensamente el sistema de justicia. En primer lugar, se reseñarán las aplicaciones informáticas cuya función está orientada principalmente a la gestión de los procesos; luego, se realizarán algunos comentarios sobre las estadísticas del sistema judicial y los indicadores de desempeño.

Aplicaciones informáticas en la gestión de los procesos

Salvo contadas excepciones, más allá de las declaraciones públicas, a principios de 2003, la informatización de los órganos judiciales tenía todavía bastante más de proyecto que de realidad en el conjunto de países de América Latina. Esto era aplicable también, aunque con distintos grados, a varios países de Europa Occidental y algunos estados de Estados Unidos. La informatización de los procesos constituye una de las fuentes de mejora que ha caracterizado a algunos sistemas judiciales. Como es obvio, no es una panacea y, para que surta sus frutos, es mejor que esté incardinada en un adecuado diseño de la organización, y en particular de la oficina judicial

y de los servicios comunes, donde estén claros el sistema de gobierno y las responsabilidades.

La informatización debe acometerse con más seriedad, con apoyo permanente y directo a las oficinas o despachos judiciales, cuestión ésta de la que mucho depende el avance de su implantación. La informatización tiene más facetas o áreas que las referidas a la gestión de los procesos, y con razón se habla de sistemas integrales de informatización. En un plano de apariencia trivial y de menor entidad, la generalización del uso del correo electrónico debería establecerse casi como obligación en todas las comunicaciones tanto entre quienes trabajan en la justicia como entre ellos y los profesionales del derecho. Parece mentira que una medida tan obvia y elemental esté todavía tan poco extendida en este ámbito, obviamente sin considerar aquellas situaciones donde las necesidades básicas, como la propia existencia de suministro eléctrico en los despachos, estén por cubrir.

Un adecuado sistema informático —y no se piensa en el mundo del Nirvana— debe facilitar el impulso y gestión procesales, controlar la marcha del órgano judicial, determinar la agenda del juzgado y los intervinientes en los procesos, facilitar el acceso remoto de los profesionales a los casos en que estén interviniendo, elaborar la estadística, hacer inventarios periódicos y extraer información valiosa sobre el funcionamiento del sistema judicial y del sistema jurídico. La evaluación preliminar de las aplicaciones y la utilización que de ellas hacen los usuarios reflejan que prácticamente pocas permiten cumplir la mayoría de estos cometidos.

Los actuales sistemas informáticos

Algunas aplicaciones no son adecuadas, no cumplen bien las funciones para las que fueron diseñadas, dejan demasiados campos abiertos o de cumplimiento opcional, lo que redundan en que los encargados de usarlas e introducir información no realicen estas tareas ni utilicen las aplicaciones debidamente. Además, muchos se quejan de que las aplicaciones son demasiado lentas y las interrupciones frecuentes (“se caen”). Con todo, la mayoría de las aplicaciones desempeñan razonablemente las funciones básicas para las que fueron concebidas, esto es, para facilitar el impulso procesal. A continuación se comentarán algunos de estos extremos.

- *Los usuarios no introducen información.* Como se dijo, una de las razones por las que las aplicaciones informáticas dejan bastante que desear se debe a que los usuarios apenas introducen información en los sistemas. Se cumplimenta una parte mínima de los campos previstos y éste es uno de los problemas comunes a todas las aplicaciones. En el conjunto de las existentes en las distintas comunidades con competencia en la materia en España en 2002, se cumplimentaba entre el 5% y el 30% de la información prevista, dependiendo del grado de implantación en el que se encontraban en ese momento y del compromiso de los responsables políticos y gestores de estas materias. ¿Por qué sucede esto? Los usuarios aducen que para ellos —para su gestión procesal— se trata de campos no relevantes, aunque reconocen que podría tratarse de información de interés para otro tipo de usuarios. En otros casos, hacen referencia a que, aun reconociendo su posible utilidad para ellos mismos, el coste y la demora que comporta introducir más información son muy grandes en comparación con la utilidad que les proporcionaría. ¿Qué hacer? No hay una solución única sino que ha de actuarse en varias direcciones. Una de ellas consiste en motivar al personal (política de recursos humanos), de forma que estén interesados en cumplimentar la totalidad de los campos, o al menos parte de ellos, y hacerlo bien. En otros casos esto exige además una mayor proximidad del personal informático de apoyo al puesto de trabajo, esto es, ayuda técnica directa a los usuarios.
- *Las aplicaciones informáticas actuales no son idóneas para evaluar el desempeño de la justicia y sus distintos operadores.* Las aplicaciones informáticas actuales no son idóneas para proporcionar aquella información que prevén registrar, información muy valiosa sobre el funcionamiento de este servicio público para cuyo conocimiento constituye una fuente única. No se trata de culpar a las aplicaciones, porque en realidad la informatización de los órganos judiciales no se previó para ello inicialmente. Esa vieja concepción, sin embargo, ha cambiado rápidamente en los últimos tiempos en la dirección de definir las aplicaciones de forma que sea factible explotar con

relativa facilidad estas y otras muchas posibilidades, como fuente de información y herramienta para la gestión y supervisión, y como utensilio definitivo para la política judicial y la política jurídica.

Para que esta herramienta cumpla con sus funciones básicas, que ahora, según los distintos usuarios, no desempeña adecuadamente, es necesario configurar, actualizar y redefinir las aplicaciones de manera que: (a) se incorporen todos los campos relevantes y sólo los relevantes;²⁵ (b) se eviten ambigüedades en la denominación de algunos campos; (c) aquellos campos indispensables sean definidos como tales y, hecho esto, el usuario no debe pasar a otro campo sin haber cumplimentado el anterior; (d) sea factible extraer de una forma rápida y fácil la información prevista; (e) las aplicaciones funcionen con más agilidad y menos interrupciones.

Balance positivo

A pesar de las dificultades comentadas, casi todos los usuarios consideran que las aplicaciones proporcionan servicios de enorme valor, porque facilitan la comunicación de los órganos, el control de los documentos, etc. Más aún, la introducción de la informática en los órganos judiciales ha marcado un antes y un después en la calidad de la prestación de este servicio público, hasta el punto que nadie quiere renunciar a esta herramienta. En todo caso, la consolidación de las aplicaciones todavía no ha terminado y se precisa tiempo, recursos (domésticos más que préstamos internacionales, o además de ellos) e incentivos para conseguir que los usuarios se acostumbren a su uso, a la introducción de datos y al aprovechamiento de las distintas prestaciones que ofrecen. Se trata, pues, de un proceso dinámico que está en la vía correcta.

Internet y uso provechoso de la tecnología

Se trata de cuestiones de bajo coste y alto rendimiento. Además, el acceso a esta funcionalidad está suficientemente extendido. La tecnología requerida

²⁵ A título ilustrativo, es necesario que se definan algunos momentos intermedios de los procesos, que permitan medir no sólo su duración total sino la de algunas de sus fases importantes.

ya está disponible en la mayoría de las aplicaciones y su adopción puede ser inmediata. Una de las ventajas que proporcionaría esta medida —además de facilitar el acceso a la justicia y disminuir los costes (privados y sociales) de los procesos, las pérdidas de tiempo y otros inconvenientes— es la de una mayor visibilidad de los resultados, porque en todos los procesos de reforma es muy conveniente que se vayan generando beneficios visibles cuanto antes y alimentar así la adopción de ulteriores reformas. En el mismo sentido debe explorarse el uso de videoconferencias como forma de reducir los costes de traslado de personas. También cabría, sin demasiadas dificultades, la interposición de escritos con soporte electrónico por Internet. La experiencia reciente de Venezuela a este respecto, al menos en lo que afecta a su Tribunal Supremo, es positiva.

Estadística judicial e indicadores de desempeño

Algunas pautas para tener en cuenta

Hay que evitar la apropiación de la información por parte de organismo alguno. Los “propietarios” de la información son los ciudadanos que financian su obtención, no quienes trabajan y viven de la justicia, sin perjuicio de que éstos sean usuarios privilegiados. También hay que estar alerta frente a la opacidad interesada de algunos. La información y los informes elaborados con ella deben diseminarse y hacerse públicos. La decisión de qué información recolectar no debe depender de un solo tipo de usuarios de la misma; por tanto, tampoco debe dejarse sólo en manos de los jueces. La sociedad civil ha de tener un papel importante al definir qué recolectar y debe tener acceso a cuanta información se recolecte. El acopio de información debe ser auditado periódicamente para verificar su calidad y mejorar lo que proceda. Es preferible recoger pocos datos, pero que sean fiables, a muchos, pero plagados de errores. Al principio, hay que evitar una excesiva ambición, así como tratar de capturar “todo lo imaginable”; por el contrario, es preferible comenzar haciendo el mejor uso de la información disponible e ir aumentando poco a poco, a partir de ahí.

Es conveniente ir de menos a más. Aunque las percepciones y opiniones sean importantes, es necesario que guarden la debida relación con los hechos y datos, en definitiva, con las situaciones. Cuando el sistema de información es pobre o deficiente, la gente se forma un criterio distorsionado sobre aquello que resulta más chocante y que aparece en los medios de comunicación. Desde luego, pueden y deben integrarse elementos de distintos tipos de fuentes, por ejemplo, estadísticas y opiniones. Hay que pensar en los incentivos que tienen los distintos intervinientes en el proceso de elaboración y aprovechamiento de la información. Es particularmente importante que en los órganos judiciales haya alguien cuya tarea prioritaria sea ésta, evitando la ajenidad que ahora se da con tan pésimos resultados. La consecución de cierto grado de consenso es crucial tanto para obtener información e indicadores como para hacer buen uso de ellos. Cada sistema debe incorporar los elementos que considere adecuados para su propósito.

Por sencilla que sea la información, casi siempre se precisa una breve presentación o descripción y un mínimo análisis. Hay que evitar proveer los datos en bruto o suministrar gran cantidad de ellos, porque la reacción probable de los destinatarios será sentirse abrumados y prescindir de la información. De hecho, parte del desinterés por la estadística judicial radica en que el lector, incluso el responsable de la política judicial, se siente desbordado por un sinnúmero de datos brutos cuyo significado se ve incapaz de desentrañar. Esa labor de análisis y explicación es imprescindible y, dependiendo del tipo de información, deberá ser llevada a cabo por los responsables de los departamentos de estadística de los poderes judiciales, analistas, expertos o cualquier otro tipo de conocedor de la materia.

Las estadísticas judiciales

Las estadísticas judiciales de los países de América Latina y el Caribe difieren en extensión y fiabilidad. En algunos, la información es abundante y aparentemente buena. Pero incluso allí hay un déficit notable en su utilización como herramienta para la toma de decisiones o para evaluar el desempeño de los distintos órganos. En otros, la estadística es asistemática, no rigurosa,

opaca, discontinua, incompleta y no tiene publicidad. En algunos países se suministran demasiados datos, sin significado ni norte. En otros, la situación es tan precaria que ni siquiera existe una mínima información de calidad. No obstante, salvo unos pocos países, siempre hay elementos de información útiles que aprovechar.

Productos

Los productos a elaborar con unas buenas estadísticas judiciales cubren una amplia gama de necesidades reveladas por distintos tipos de usuarios, desde los órganos judiciales hasta la opinión pública en general.

- Visión panorámica de la justicia, para ubicar el sistema de justicia de un país con relación a su pasado, o la situación de distintas regiones dentro de un mismo país, para información pública o para comparaciones internacionales.
- Indicadores de producción y carga de trabajo ponderados por la complejidad de los casos, para evaluar la carga de trabajo y producción de los órganos judiciales, en atención a la diferente complejidad de los casos o procedimientos.
- Informes de gestión y verificación sobre la consecución de objetivos, acerca de cada órgano judicial, remitidos tanto a cada órgano como al presidente del Tribunal de la provincia, departamento o región, y resumen para el presidente de la Corte Suprema o, en su caso, el Ministerio de Justicia.
- Anuario de estadísticas judiciales, para ofrecer la información numérica sobre los principales aspectos del sistema judicial y proporcionar una buena base para el conocimiento de un sistema judicial, de sus características y problemas.
- Informe o memoria anual sobre la actividad del sistema de justicia, presentado al Parlamento por el representante del Poder Judicial, donde da cuenta de lo que se ha hecho y de lo que no se ha conseguido, indica el estado de necesidades, explica el plan de actividad para el año siguiente y expresa los medios que se requerirán para llevarlo a cabo. Es la expresión básica de la rendición o dación

de cuentas que se exige en todo Estado democrático a los distintos poderes públicos. Por extraño que parezca, algunos poderes judiciales interpretan este informe ante el Parlamento como un atentado contra la independencia judicial, lo que, a nuestro entender, constituye un despropósito porque en cualquier sociedad democrática los poderes han de rendir cuentas ante alguien; de otro modo, serían poderes “autocráticos”.

- Informes de coyuntura, de periodicidad semestral o trimestral, para proporcionar información relativamente reciente acerca de la situación y los problemas de la justicia. Sorteando periodos tan largos como un año, durante el cual no habría información ni capacidad para reaccionar ante algunos problemas detectados en ese lapso y adoptar medidas con la prontitud que requieran.
- Índice de la duración de los procedimientos, indicador tan importante en este ámbito como el índice de precios de los bienes de consumo para la economía.
- Informe sobre la ejecución de sentencias, aspecto que constituye uno de los puntos más débiles de los sistemas judiciales.
- Comparación de sistemas judiciales, una de las tareas que está atrayendo esfuerzos crecientes de los organismos internacionales y de los organismos bilaterales de cooperación en los últimos años.
- Otros informes, aplicaciones y usos de los sistemas de información, y en particular de la estadística judicial, incluyen la elaboración de informes sobre las características de la litigiosidad para identificar quiénes son los usuarios, las razones por las que van a los tribunales, las cuantías, qué obtienen de ellos, etc.; para establecer un sistema de recompensas —pecuniarias, de promoción o de otra naturaleza— a quien desempeñe bien su labor, tal como resulte de los indicadores de desempeño individual; para sustentar los análisis previos a los planes de implantación de cualquier medida, para realizar el seguimiento de medidas o cambios legislativos adoptados, de forma que se pueda saber en qué grado se está consiguiendo lo planeado (por ejemplo, reformas procesales penales o civiles, implantación

de juicios rápidos, establecimiento de juzgados mercantiles o de comercio, programas sobre familias en crisis, criminalidad asociada a la drogodependencia, etc.); o para evaluar el grado en que algunos países candidatos a una unión regional cumplen los requisitos establecidos en materia de “Estado de derecho” (por ejemplo, los candidatos al Mercosur, Nafta, Unión Europea, etc.).

Indicadores de desempeño e impacto de la justicia

Los sistemas de información, estadísticos entre otros, permiten elaborar un conjunto de indicadores de desempeño de los jueces y demás empleados públicos y del conjunto del sistema judicial, además de realizar un buen control de la marcha del sistema. Los grupos de indicadores más comunes —que se desglosan en un amplio subconjunto de elementos de información— se refieren a: (a) insumos, dotación y grado de utilización; (b) litigiosidad y carga de trabajo; (c) acceso a la justicia; (d) producción, productividad y tipo de producto; (e) eficiencia en costes; (f) duración/dilación; (g) calidad; (h) ejecución; (i) indicadores adicionales sobre el sistema de justicia penal, que incluye Policía, Fiscalía, Defensoría, tribunales e instituciones penitenciarias.

Sistemas de información y corrupción

Las acusaciones de corrupción son frecuentes en la vida pública de los países de la región, y a ello no escapa la justicia. Los sistemas de información y las aplicaciones informáticas aumentan la transparencia y dejan menos margen a la manipulación de los procedimientos y con ello dificultan la corrupción en el mundo de la justicia.

Rendición de cuentas

Por el propio interés de quienes trabajan y gobiernan la justicia, y porque es un derecho de los ciudadanos, debe realizarse periódicamente una rendición de cuentas que permita la evaluación de lo que la justicia ha hecho en un determinado periodo. Como parte de esa dación de cuentas es exigible al menos un informe anual de actividad. Este tipo de informes da cuenta de la actividad realizada, define el estado y necesidades de la

justicia y fija planes generales de actuación. De ellos debe extraerse lo relativo a estadísticas judiciales, cuyo lugar adecuado es el anuario estadístico correspondiente, limitándose aquí a la inclusión de unos pocos gráficos y cuadros. También debe extraerse amplia información de detalle, como sentencias (aunque acaso fuera conveniente presentar una breve descripción y, en su caso, análisis de las modificaciones jurisprudenciales, cuando sean importantes y de carácter general). La inclusión del reporte de las entrevistas otorgadas, participación en foros o congresos, talleres, cursos, charlas o seminarios de cada magistrado o vocal, cuando no de partidos de fútbol celebrados entre magistrados y abogados de un departamento o provincia, es un claro despropósito en este tipo de informes y deberían desaparecer. De la misma manera, los distintos órganos deben dar cuenta de lo que han hecho periódicamente. Por ejemplo, mediante informes de gestión sustanciados ante los órganos de gobierno de la justicia (cortes supremas o consejos) acerca de la labor realizada por cada órgano y su comparación con la labor de órganos similares. Por su parte, el Parlamento debe proceder a un examen adecuado del funcionamiento de la justicia; una ocasión propicia, aunque no única, es el momento de la presentación de la Memoria Anual de los consejos o presidentes de cortes supremas (y de cada Tribunal Superior ante su correspondiente órgano de representación popular).

Gestión y calidad

Aunque hace años que el interés por la calidad adquirió carta de naturaleza en los servicios públicos, de ello todavía apenas hay esbozos en la justicia, más allá de las declaraciones de intenciones. La calidad es una dimensión requerida tanto del producto como del proceso y el trato a los usuarios. Las cuestiones de calidad tienen una entidad diferenciada de otras con las que a veces se confunde, como la dilación o la ineficacia de la ejecución. Las mejoras en materia de calidad se han centrado principalmente en el trato a los usuarios, las resoluciones judiciales y los procesos, aunque con distinto énfasis y resultado.

Calidad de las sentencias

Algunas facetas que pueden reflejar una deficiente sentencia se pueden detectar por la frecuencia con que se apelan o revocan, especialmente por causa de nulidad de actuaciones. La tasa de apelación puede interpretarse como síntoma de calidad, si se trata de un rasgo sistemático o focalizado en algunos órganos. La apelación, como la reclamación en primera instancia, tiene algo de endógeno, esto es, está motivada por el funcionamiento de la justicia, pero obedece principalmente a otros factores, entre otros, al rol de los abogados y a los costes de su intervención. Las tasas de apelación civil y laboral han aumentado notablemente en los últimos años. A veces, la falta de calidad se observa en la ausencia de motivación de la decisión o en un pobre fundamento de las sentencias (sin embargo, medir esto es relativamente costoso). Relacionado con ello está la creciente frecuencia con que se observan sentencias cada vez más extensas —fruto del “cortar y pegar” de los procesadores de texto sobre colecciones de jurisprudencia—, con una escasa relación entre los hechos (paradójicamente, cada vez más breves) y el fundamento “cortado y pegado” de otros casos. Este fenómeno parece ser la versión “tecnológica” de las viejas “sentencias formulario”. Otra manifestación de una deficiente calidad de las resoluciones tiene lugar cuando se resuelven de forma diferente casos similares.²⁶ En fin, un rasgo que se ha identificado en el análisis de muestras de sentencias es la escasa frecuencia con que aparecen extremos tales como la fecha de interposición de la demanda (sólo el 15% de las sentencias de primera instancia civil en España contienen tal extremo), la de la prueba (1% de los casos) y otros hitos y rasgos importantes del procedimiento. En realidad no sería necesario consumir tiempo de los jueces en esas tareas, que podrían sustituirse por una salida estándar a ser cumplimentada por cualquier empleado del juzgado y luego supervisada por el secretario u otro empleado judicial.

²⁶ Por ejemplo, cuando se fijan indemnizaciones distintas para casos similares. En materia de accidentes de tráfico, véase Pintos (2000).

Calidad de los procesos

El examen funcional de los procesos es una técnica de uso relativamente reciente en el mundo de la justicia. Ha permitido detectar la enorme reiteración de documentos y trámites sin sentido, de citaciones y otras actuaciones que podrían realizarse con mayor eficacia, celeridad y menor coste. En los lugares donde se ha utilizado ha permitido notables reducciones en el conjunto de trámites procesales y simplificado los procesos. También ha permitido identificar cómo una adecuada programación del proceso, mejora la eficiencia del servicio y evita costes a los ciudadanos que tienen que asistir a los juzgados para realizar trámites —a veces ociosos o suspendidos sin previo aviso—, ocasionándoles pérdidas que afectan a su trabajo u ocio. Estos costes parecen ser apreciables, aunque todavía no se conoce una estimación de los mismos.²⁷ Otra faceta de la pobre calidad de los procesos se observa en el excesivo ritualismo de los procedimientos, donde el papel del juez se corresponde más con el de un mero observador que con el de alguien cuya misión consiste en ayudar a resolver un conflicto de la mejor manera posible y al menor coste social, lo cual exige que se implique más y adopte esa orientación desde el principio, sin temor a verse “contaminado”, si ha de tomar una decisión ulterior.

Calidad del trato

No sólo importa que la sentencia o la ejecución sean apropiadas sino que el justiciable sea tratado de forma correcta, sin esperas desmedidas, espacios angostos, lugares donde estar, citaciones defectuosas que lo obliguen a ir repetidas veces a los juzgados, etc. Son varias las herramientas utilizadas para medir

²⁷ En algunos lugares es común programar las actuaciones en las que está involucrado un mismo sujeto, de forma que no tenga que ir al juzgado muchas veces. No es infrecuente que, en familias en crisis, uno o varios de sus miembros se vean involucrados simultáneamente en un caso de malos tratos, en otro de familia, en otro de menores, etc. Si tienen que ir al juzgado tantas veces como exija cada procedimiento, es muy probable que esto termine afectando su situación de empleo o en la no comparecencia ante el juzgado. La programación de las actuaciones judiciales, concentrando en lo posible las visitas al juzgado, es una de las importantes actividades que lleva a cabo la Administración de la Corte del Tribunal Superior de Napa (California), entre otras. (Agradecemos al Administrador Ejecutivo de dicho Tribunal haber proporcionado esta información referida a 2003; más información puede obtenerse en el sitio Web de dicho Tribunal). Sobre este tema, véase también: Departamento de Justicia del Gobierno Vasco (2003).

esta faceta de la calidad. Una de ellas es la encuesta a usuarios, en cualquiera de las modalidades; otra, el análisis de las quejas explicitadas por los usuarios. Los servicios de atención al usuario y la diseminación de folletos informativos —con números de teléfono, fax, direcciones de correo ordinario y electrónico o sitios Web donde obtener información—, o la figura de los “manifestadores” (funcionarios cuya función consiste en manifestar o poner a disposición de los usuarios su expediente), son algunas de las medidas adoptadas con éxito en varios lugares para mejorar la atención y trato al público.

Cantidad frente a calidad

Esta oposición es una de las más fogosamente suscitadas por los oponentes a la evaluación de la justicia, a quienes ya nos hemos referido. Los estudios realizados hasta ahora indican, por el contrario, que en la práctica no existe tal conflicto. Los órganos que más producían eran también los de mayor calidad en sus decisiones. La calidad era aproximada por la percepción que los usuarios tenían acerca de si sentían que el órgano judicial había prestado una atención adecuada a su caso y persona (véase Ostrom y Hanson, 1999).

Calidad de los distintos componentes del sector justicia

Las cuestiones de calidad son aplicables a todos los componentes de la justicia, aunque hasta ahora se ha hecho hincapié en los tribunales. Las mismas o similares preguntas pueden formularse acerca del Ministerio Público, la defensa pública, la Policía, las prisiones, etc. En cuanto a los sistemas de defensa de quienes carecen de medios, existen dos modelos de referencia, uno en el que el Estado paga a abogados privados, típico de la mayoría de los países de Europa, y otro, más común en América Latina y en buena parte de los estados de Estados Unidos, en el que la defensa es llevada a cabo por funcionarios públicos. Sin entrar ahora en la cuestión acerca de cuál de los dos sistemas es mejor en términos de la defensa de quienes carecen de medios, o de las ventajas de uno y otro, en ambos existen indicios de que la calidad de esa asistencia deja que desear en muchos casos. Así, en un estudio realizado en España, se apunta que la periodicidad con que el acusado en prisión preventiva es visitado por su abogado es muy reducida; también refleja que con mucha frecuencia

conocieron a su abogado para preparar el caso el día anterior al del juicio.²⁸ Ciertamente es que, como dicen muchos abogados, parte del problema estriba en que los imputados no aparecen por su despacho jurídico y a menudo tampoco por los juzgados en el momento del juicio.

Medición de la calidad

Quienes se oponen a la medición de la calidad, la incluyen como una faceta más de su oposición a cualquier evaluación de la justicia —que califican como enfoque “productivista”—. Aducen que “la esencia de la justicia” no es la cantidad sino la calidad, que esta última no puede medirse y por tanto no puede evaluarse el trabajo de los jueces ni el resultado de sus decisiones. Se equivocan. En realidad, los alegatos acerca de la imposibilidad de medir el desempeño de la justicia, en este caso de la calidad, no son más que burdas excusas que no hacen sino fomentar la irresponsabilidad y la escasa laboriosidad de algunas personas, afortunadamente no de la mayoría. Los propios jueces se mofan de aquellos que esgrimen, como excusa de su escasa laboriosidad, que sus sentencias son, pretenciosamente, “de orfebrería”. Medir la producción y su variación en los distintos órganos es algo que viene haciéndose en varios países desde hace muchos años. Así como puede medirse, y se mide, la duración, la eficacia de los procedimientos, su evolución y los resultados de los distintos órganos a lo largo del tiempo, de la misma manera puede medirse, y se mide también, la calidad de las sentencias, de los procesos y del trato.

Estrategias para la evaluación y mejora de la organización y gestión judiciales

Aunque a veces sea un poco descorazonador porque la realidad no se corresponde con las expectativas, el análisis de calidad constituye una herramienta útil también en el mundo de la justicia. Desborda el propósito de este trabajo desarrollar este tema siquiera mínimamente, pero se destacarán algunos de sus rasgos sobresalientes. Dentro del conjunto de medidas de

²⁸ Véase el capítulo sobre usuarios, en Consejo General del Poder Judicial (1997).

posible mejora se selecciona una (por ejemplo, cómo organizar el sistema de comunicación o notificaciones). Para abordar esta tarea se requiere el compromiso de la dirección y de los empleados afectados. Se cuantifica el problema y se define con los empleados el plan de medidas. Tras su adopción se lleva a cabo un seguimiento de las mismas, la verificación y evaluación de los resultados, y en la medida que no sean todo lo satisfactorios que se esperaba, se vuelve a comenzar, seleccionando providencias adicionales para seguir mejorando hasta que el problema que se trató de atajar deje de ser importante. Además del compromiso de la dirección, es necesario involucrar a los ganadores potenciales de la mejora para impulsar el plan. Éste debe limitarse a un servicio, tener objetivos claros, mostrar resultados y traducirse en mejoras. Ello no es óbice para que pueda plantearse un plan general de la organización, que, forzosamente, a cambio de su amplitud, será de menor profundidad para cada servicio.

Otros temas de organización y gestión

Carga de trabajo y producción de los órganos judiciales

Al medir la carga de trabajo y la producción de los órganos judiciales es preciso tener en cuenta que no todos los casos son igualmente complejos. Ponderarlas con arreglo a esa complejidad es una tarea que están acometiendo varios sistemas judiciales, no sólo para valorar la productividad de los órganos judiciales sino también para reasignar mejor los medios disponibles, para proporcionar elementos de juicio objetivo sobre las necesidades de creación de nuevos órganos o la ampliación de dotaciones a los existentes.²⁹ En el caso español, el primer intento de ponderación tuvo lugar en 1998, con la aprobación de los módulos de actividad judicial.³⁰

²⁹ Además del caso español, se tiene conocimiento de que prácticamente todos los sistemas de justicia estatal de Estados Unidos y varios países candidatos a la integración a la Unión Europea están realizando una ponderación de este tipo.

³⁰ La primera propuesta aprobada aparece en la Memoria del Consejo correspondiente a 1999 (véase Consejo General del Poder Judicial, 2000).

En todo caso, hay que tener en cuenta que muchos asuntos implican poco esfuerzo. Así, en España, al menos el 30% de los casos civiles se resuelven por auto, que habitualmente implican menos esfuerzo que la sentencia. En el mismo sentido, en el 45% de los casos no hay oposición del demandado. Por el contrario, hay que sumar el trabajo correspondiente a la ejecución, cuestión especialmente importante tras la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil.³¹ Algo similar sucede en otros países. En Costa Rica, la mayor parte de los casos de tránsito son de trámite y no comportan gran esfuerzo de los jueces, pero sí del personal no judicial (Mora, 2001). En República Dominicana, una parte apreciable de los casos laborales son de sencillo enjuiciamiento, tanto, que no debieron llegar a la vía judicial sino ser objeto de transacción prejudicial (véase Pastor y Vargas, 2001).

Focalización específica en procesos o cambios singulares

Algunos cambios organizativos y procesales se han focalizado, más que en acometer modificaciones generales o de gran calado, en reformar procesos singulares. Así, las reformas de los últimos años en países como Inglaterra y Gales se centraron en el acceso a la justicia de las pequeñas causas; en España, en la reforma del proceso civil, los juicios rápidos penales o los procedimientos sobre violencia doméstica; en países de Europa Central, en la reforma del derecho de la empresa y los litigios que le afectan. También se han focalizado en medidas organizativas específicas, como la apertura de los órganos judiciales en horario vespertino, lo cual mejora el acceso a la justicia a un coste no desmedido, o el acceso a las causas por Internet, como sucedió no hace mucho en Costa Rica. Esta focalización particular acaece en varios casos, después de haber acometido procesos de reforma de gran calado (v. gr., en Costa Rica, o la justicia civil en Inglaterra y Gales); por tanto, en muchos casos son reformas que se podrían denominar de “segunda generación”.

³¹ El comentario de varios jueces entrevistados coincide en que ahora se ha complicado la ejecución, en especial por el conjunto de garantías que establece la nueva Ley.

Errores de diseño competencial

El diseño competencial o territorial hace que en ocasiones haya órganos con casi nula actividad, mientras otros están sobrecargados. Es el caso, en España, de los tribunales superiores de justicia en materia civil y penal o la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.³² Otra ilustración de este problema se da en República Dominicana, donde el Distrito de Santo Domingo absorbe una carga desproporcionada respecto a su capacidad de resolución.

Resultados y agenda futura*Resultados de los nuevos sistemas de organización y gestión*

Que se sepa, son escasas las evaluaciones sobre estos nuevos sistemas de organización y gestión. (En realidad, las evaluaciones son escasas respecto a casi cualquier cambio de la política judicial). En las páginas anteriores se han venido indicando algunos de los principales efectos y resultados de estas medidas. Por ejemplo, se mostró que un adecuado sistema de información mejora la transparencia, reduce la probabilidad de corrupción o facilita la rendición de cuentas. Lo que ahora se dirá complementa lo anterior y trata de ofrecer un planteamiento más sistemático del análisis de esos resultados.

Una forma útil de evaluar los resultados de los cambios en materia de organización y gestión (u otros) que se producen en el mundo de la justicia es preguntarse y analizar cómo afectan esas modificaciones a lo que aquí se ha denominado coloquialmente “doce mandamientos” o rasgos básicos de la buena justicia. Se trata no sólo de ordenar las cosas, ganar precisión y evitar confusiones. La confusión conceptual es uno de los

³² En 1999, por ejemplo, dictaron tres sentencias por magistrado, cuando, en promedio, los magistrados de las audiencias provinciales dictaron 155 sentencias al año y los del Tribunal Supremo, 120. Seguramente tampoco es un acierto la existencia de la Sala de lo Contencioso, cuya justificación yace en argumentos de “rango” del órgano que adopta las decisiones impugnadas, pero no se traduce en un sustancial detrimento de la productividad.

errores básicos de las malas disciplinas, y aun sin que el enfoque adoptado en el presente ensayo sea “conceptualista”, es importante diferenciar entre eficiencia, dilación, eficacia, calidad, acceso, competencia, independencia, etc. Son objetivos distintos y su consecución requiere a menudo políticas diferentes.

Efectos y resultados

Si se examina lo sucedido en algunos países o en regiones o departamentos dentro de un país, se observa que como consecuencia de estas medidas de carácter organizativo o de gestión han mejorado, aunque en distinto grado, prácticamente todas las dimensiones, y de manera destacada, la eficiencia, el acceso, la independencia, la transparencia, la eficacia, la dilación, la calidad y la responsabilidad. Por ejemplo, los sistemas de información permiten saber si la justicia tiene, y en qué grado, las características anteriores. Ahora la comunicación entre los órganos judiciales y los usuarios es más rápida, la atención al público es mayor y mejor, los documentos están resguardados de manera más segura, la transparencia es superior. La organización y gestión no son sustitutivas de algunas características, como la independencia o imparcialidad, pero pueden facilitarlas en la medida que incorporen transparencia o se lleven a cabo políticas de recursos humanos.

Los jueces producen más y mejor

Donde los cambios de organización y gestión han sido sustanciales se ha producido más por unidad de recurso empleado, es decir, ha mejorado la eficiencia del sistema, y se “podría” producir “mucho más”, si se contara con “unos pocos” medios más. En conjunto, estos nuevos sistemas son eficaces en términos de coste, esto es, con un poco más de gasto, permiten grandes incrementos en la cantidad o calidad de los servicios prestados. Liberados los jueces de las funciones de administración, pueden concentrarse en hacer mejor su labor o en producir más y mejores resoluciones. Ciertamente es que en ocasiones más que aumentos de producción, lo que se genera es un exceso de capacidad productiva, identificable en que sobra personal en algunos órganos. Obviamente, el objetivo de estos cambios

Cuadro 3.2. Efectos de algunas medidas de organización y gestión sobre las dimensiones centrales de la justicia									
Concentración	Servicios comunes		Diseño y gestión del despacho	Gestión de casos	Política de recursos humanos	Informatización de los procesos	Sistemas de información y estadística	Gobierno de la justicia	
	Comunes	Especialización							
Independencia	X			X	X		X	X	
Imparcialidad	X			X	X		X	X	
Transparencia	X		X	X		X	X		
Competencia	X	X			X	X	X	X	
Acceso	X	X	X	X		X	X		
Igualdad	X	X		X		X	X		
Eficiencia	X	X	X	X	X	X	X	X	
Eficacia	X	X	X	X	X	X	X	X	
Dilación	X	X	X	X	X	X	X	X	
Calidad	X	X	X	X	X	X	X	X	
Previsibilidad	X	X		X	X	X	X		
Responsabilidad	X	X	X	X	X	X	X	X	

no debe limitarse a proporcionar mejores condiciones de vida a quienes trabajan en la justicia y viven de ella.

Transparencia

Otra de las dimensiones importantes sobre las que pueden reflejarse los efectos positivos de estos nuevos sistemas es la mayor transparencia. Ahora es más fácil identificar cuándo entra alguien en el sistema informático porque queda registrada tal entrada. Ahora se sabe mejor cuánto cuesta la justicia y cada proceso, cuánto produce cada uno, o con qué calidad, comparado con sus iguales, y cómo mejorar en esas dimensiones. Ahora la sociedad y sus representantes pueden saber mejor qué hace la justicia y los poderes judiciales en cada país. Ya se sabe que la transparencia no sólo es una virtud en sí misma sino que es una potente palanca para luchar contra la corrupción, el nepotismo y el despilfarro.

Acceso a la justicia

Algunas de las medidas antes apuntadas han generado efectos positivos no sólo en la racionalización de la producción y del coste por unidad de servicio sino en el acceso a la justicia. Así, la apertura de los juzgados en horario vespertino ha permitido que quienes antes no tenían acceso a la justicia o se les dificultaba porque perdían horas de trabajo (y eventualmente el empleo), ahora pueden ir a los tribunales en horarios compatibles con su jornada laboral. En otros casos, la incorporación de nuevas tecnologías ha permitido que los usuarios expertos (abogados) e incluso no expertos puedan acceder por Internet a la justicia y conocer el estado de su caso o las fechas en que han de asistir a los tribunales, sin tener que incurrir en pérdidas de tiempo en transporte o coste alguno.

Percepciones sobre la justicia

Como consecuencia de la mayor información que proporcionan estos nuevos sistemas, ahora es más fácil que se juzgue a la justicia por sus hechos y no por lo que se diga de ella a partir del último escándalo o caso atípico. Con un mejor conocimiento de causa, los ciudadanos podremos adecuar mejor nuestras percepciones a la situación real de la justicia y,

en su caso, impulsar la dotación de más medios o la adopción de otras medidas.

Presupuesto y gasto públicos

Aunque buena parte de las reformas acometidas en esta materia estaban concebidas como medios para conseguir mayores o mejores resultados sin necesidad de acrecer medios adicionales, la realidad demuestra (y era previsible) que algunas de ellas ocasionan un gasto público mayor, gasto corriente e inversión, pero su entidad no ha sido relativamente grande, salvo cuando han llevado aparejadas inversiones en edificios. Así, en la medida que los procesos de concentración de órganos han venido acompañados de inversiones en nuevos edificios donde albergarlos, se han invertido cuantiosas sumas, a las que en rigor habría que restar el valor de los inmuebles liberados al trasladar los órganos de su instalación originaria a los nuevos edificios. Lo mismo sucede en materia de recursos humanos, aunque no consistiese en aumentar la plantilla —por ejemplo, incorporando administradores judiciales que antes no existían— sino en mejorar la formación y el capital humano existente. La “parte del león”, no obstante, está en los procesos de informatización, tanto en equipos como en programas o aplicaciones. Se trata, en primer lugar, de cuantiosas inversiones directas, pero tan importante o más que ellas es el gasto adicional que comportan una vez instaladas.³³ La dimensión de costes y presupuesto requerido parece ser subestimada en no pocas ocasiones. Si además la financiación inicial está basada en préstamos internacionales, cuando ésta termine, e incluso antes, habrá que realizar aportaciones del presupuesto de cada país, y por tanto justificar que para dar a justicia, hay que detraer de otros cometidos, como salud, educación, subsistencia, vivienda, pensiones u otros cometidos públicos, defensa incluida.

³³ Algunos sostienen, aunque no se han podido verificar los cálculos en que pudieran basarse, que por cada peso, colón, sol, euro o dólar invertido es necesario dedicar una suma similar en gastos de mantenimiento ulterior. Ese es el parecer manifestado por R. Flórez en la Conferencia CEJA (agosto de 2002).

La nuevas medidas vistas por los distintos operadores

Las distintas medidas han tenido reacciones diferentes. Algunas han contado con cierta oposición de los involucrados. Así, con frecuencia, los empleados judiciales han mostrado resistencia ante los nuevos sistemas informáticos para la gestión procesal, sobre todo cuando ya estaban familiarizados con otros, aunque fueran menos eficientes. (Los nuevos sistemas suelen ser más lentos y exhaustivos, y menos flexibles, pero proporcionan más prestaciones y son más seguros). Los jueces y otro personal se han opuesto, por lo general, a la introducción de sistemas de evaluación de su desempeño, máxime si no tienen contrapartidas pecuniarias. Los responsables de la justicia (cortes supremas incluidas) se han opuesto de forma casi sistemática a la introducción de mecanismos que faciliten la transparencia y a la rendición de cuentas. En otros casos, las resistencias han estado originadas en la falta de planificación de los cambios y fueron explicitadas por casi todos los involucrados en los tribunales. Los abogados han saludado generalmente estas modificaciones en la medida que facilitan su trabajo.³⁴ En no pocos casos y medidas, la formación de grupos de interés y presión de los ganadores es menos frecuente y menor su fortaleza que la de los perdedores. La tendencia de los políticos, en ésta como en otras materias, es rehuir acciones en estas materias y, en sustitución, preferir faraónicas inversiones en edificios que dejan más visibilidad (en un reflejo de lo que a veces se denomina “el mal de piedra”). Con la información, transparencia y liderazgo parecen revelarse factores claves del progreso.³⁵

³⁴ Las dificultades, éxitos y fracasos de los programas de reforma judicial, tomando en cuenta y haciendo explícitos los intereses de los sectores, grupos o instituciones involucradas, son tratados en Hammergren (2002).

³⁵ Algunos críticos pretenden estigmatizar estos nuevos sistemas, denominándolos “modelos gerencialistas” o “productivistas”, lo que muestra un sesgo ignorante e interesado en buena parte de los casos. En realidad, no se alcanza a saber qué se pretende con ello. Es como cuando alguien objeta los esfuerzos por aumentar la cantidad de servicios producidos, aduciendo que lo importante es la calidad. Como se ha dicho, curiosamente, en los casos en que ha habido aumentos en la producción, en general han venido de la mano de mejoras en la calidad.

Los procesos de cambio y la “gestión del cambio”

Cuando se adoptan cambios, han de hacerse en su integridad, sin dejar de ejecutar algunos componentes centrales. Por ejemplo, si no se adecua la sección de archivo de una oficina judicial o servicio común, que concentra ahora la labor que antes realizaban varias, el mayor tamaño puede incluso generar colapsos en algunas de sus labores. Los cambios requieren procesos de ajuste y mostrarán sus resultados en un lapso de tiempo. La imprevisión, falta de programación y planificación, el exceso de voluntarismo, o los errores en la asignación del espacio ilustran equivocaciones en que se ha incurrido con alguna frecuencia. Es preciso dedicar tiempo a explicar en qué van a consistir estos procesos, qué se espera de cada uno, conseguir todo el consenso posible (sin esperar que sea total), mantener esa comunicación de manera fluida, formando equipos o comisiones de seguimiento que tengan respaldo del personal y cuya composición ha de cambiarse cada cierto tiempo para asegurar una mayor participación, y evitar el enquistamiento de algunos problemas asociados a determinadas personas. Cuando haya conflicto se requerirá un buen Poder Judicial y liderazgo para establecer los oportunos acuerdos y compromisos, como en cualquier otro cambio de política judicial.

Los nuevos sistemas de organización y gestión no son una panacea

Algunos creyeron, erróneamente, que la adopción de ciertas medidas, y singularmente la informatización de los procesos, constituiría una especie de remedio general, un bálsamo de fierabrás que curaría casi todo. Otro de los errores más frecuentes ha consistido en pensar que con poner ordenadores o computadoras en los juzgados se iban a resolver muchos problemas. Algunos organismos internacionales han fomentado estas ficciones y tienen una cuota no menor de responsabilidad. Argentina (no así algunas de sus provincias) es seguramente uno de esos casos, desde luego no el único. Otro equívoco ha radicado en considerar que sólo o principalmente con estos nuevos sistemas de organización y gestión se podía llegar muy lejos, cuando los jueces y otro personal carecían de la más elemental independencia, imparcialidad o estabilidad en sus puestos de trabajo. Si no hay justicia, y

no la hay cuando los jueces no son independientes —aunque habría que examinar el grado en que esto es un problema y no una excusa—, por muchas que sean las mejoras en la gestión o informatización o muy lujosos los edificios judiciales, la situación no variará. El caso de Perú, durante la década de los noventa, es seguramente uno de los infelices ejemplos de este tipo, aunque no es el único país que ha padecido este problema.

Ampliación del foco

La justicia, no se olvide, es una institución funcional cuyo cometido central es la resolución de conflictos de variada naturaleza entre diversos tipos de sujetos, y el control de las eventuales extralimitaciones o abuso de poder de los distintos poderes públicos en el marco de las reglas definidas por la Constitución. Comprobar si realiza bien esa función y si lo hace a un coste social razonable, debe ser un marco de referencia a la hora de evaluar su desempeño y su función. Pero precisamente sobre la función social de la justicia conviene rescatar una idea que a menudo se olvida, ofuscados en la resolución de los problemas más inmediatos o focalizados en el caso concreto. Cuando la justicia no funciona bien, su coste social aumenta, los derechos y libertades de las personas se ven cercenados, el crecimiento económico se reduce y, al final, quienes más padecerán sus consecuencias no serán los mejor situados en nuestras sociedades sino precisamente los desvalidos, los de “pies descalzos”.

El mal gobierno de la justicia

Para que los nuevos modelos de organización y gestión se implanten se requiere un compromiso político de quienes tienen el poder en esta materia y el liderazgo de los responsables más inmediatos, los órganos de representación de los poderes judiciales, esto es, las cortes supremas, los consejos judiciales o una mezcla de ambos; además, en la parte que corresponda, los órganos del Ejecutivo que tengan competencia en la materia y singularmente los ministerios de justicia, y, por supuesto, los parlamentos y la acción de la sociedad civil. El problema fundamental en esta materia, algo que habrá de abordar si se quiere llegar a buen

puerto, estriba en que el diseño de los poderes de la justicia son un auténtico desatino, donde la multiplicidad de poderes y confusión de competencias constituyen un campo abonado para la acción de todos aquellos que quieran oponerse a las reformas, sean de organización o de otro tipo.

El reparto de poderes

Generalmente, tener varias cabezas en la cúpula del poder no es mejor que tener una. Esto es aplicable tanto a las organizaciones privadas como a las públicas, de las que no es excepción el mundo de la justicia. Definitivamente, el sistema de gobierno que caracteriza al sector justicia es poco atinado, sea en los propios órganos unipersonales, las salas de gobierno de los tribunales superiores o el gobierno general del sector, ostentado por las cortes supremas, los consejos superiores de la judicatura, los ministerios de justicia y otras administraciones públicas territoriales. Este diseño “policéfalo” da lugar a veces a situaciones grotescas, en unos casos porque no se sabe quién es responsable y, las más de las veces, porque varios poderes se disputan la competencia sobre un mismo tema.

Las cortes supremas o los consejos superiores como responsables del Poder Judicial

El modelo de cortes supremas que desempeñan funciones jurisdiccionales y de gobierno, o de consejos superiores del Poder Judicial, es, sin duda, de lo más extraño desde el punto de vista de las organizaciones públicas (judiciales incluidas), y difícilmente puede pensarse en algo más desafortunado. Se trata de un órgano encargado de una parte importante de la política judicial y por tanto es irrazonable, por decir lo menos, que a su cabeza se coloque no un responsable ejecutivo sino 20 o más en muchos casos, sin una relación jerárquica sustancial entre ellos, donde se mezclan decisiones estratégicas, ejecutivas e incluso jurisdiccionales.

De formación jurídica, sus miembros carecen de capacidad para la dirección y gestión para definir y ejecutar la parte de la política judicial que les corresponde. Los métodos de trabajo y decisión de estos órganos siguen las pautas y ritos (en muchos casos pintorescos) de la labor de sentenciar. Es una organización sin apenas responsabilidad política ni incentivos para

el mejor funcionamiento de la justicia, donde es fácil que cada uno de sus miembros sobresalga por sus respetos o se disputen pequeñas parcelas de poder. Generalmente se trata de puestos bien retribuidos y por eso mismo es ineficiente que personas tan caras dediquen buena parte de su tiempo a cuestiones banales. En ocasiones se trata de órganos sin continuidad ni memoria histórica, al ser renovados de una vez en su totalidad. La crítica obsesiva a la politización de estos órganos es, cuando menos, ilógica. Cualquier sistema de elección de miembros para esos órganos es político y sus decisiones son políticas. Lo importante es que cuando hagan política judicial, la hagan bien y rindan cuentas de ello y, en el peor de los casos, sean removibles del cargo. El problema principal no es el método de elección ni quiénes sean los elegidos —aun siendo una cuestión importante en la que también se puede errar y gravemente—, sino el diseño del órgano y sus competencias.

Ideas para una alternativa

Sobran miembros. Bastaría con un presidente y dos vicepresidentes, que actuaran por delegación del presidente, con competencias ejecutivas y responsabilidad ante el Parlamento, y con los correspondientes equipos técnicos. Los demás miembros tendrían carácter consultivo; pueden seguir en sus puestos de trabajo y asistir a las reuniones necesarias para tomar aquellas decisiones que requieran formación de criterio, una amplia participación, conocimiento y consenso, algo que aporta un órgano colegiado. Las competencias donde su intervención fuera vinculante deberían limitarse a las cuestiones de inspección y disciplinarias y, aunque sin carácter exclusivo y mediante una mayor objetivación de los criterios y un mayor escrutinio público, informar sobre los méritos y candidatos a los puestos de la magistratura, pero no a efectuar los nombramientos de los altos puestos de la judicatura, que debería reservarse al Parlamento, con publicidad y escrutinio de los méritos de cada uno. Las demás funciones son más propias de un órgano ejecutivo, y si se deseara que permaneciesen en las cortes supremas o en los consejos —lo que no es la mejor de las opciones—, éstos órganos deberían desempeñarlas de manera similar a un órgano ejecutivo, de forma eficiente y rindiendo cuentas de su labor, como los demás órganos

de poder ante el Parlamento y la opinión pública. En el mismo sentido, los equipos técnicos deben ser competentes en las materias propias de un órgano de estas características; la dogmática jurídica no es precisamente la herramienta más necesaria y útil para la política pública. Redefinir los órganos de gobierno de la justicia de esta forma parece más acorde a la lógica elemental de las organizaciones (y al sentido común), es perfectamente abordable y sería deseable que se plantease pronto. Curiosamente, la mayoría de estos puntos de vista son compartidos por representantes de los distintos partidos políticos y por muchos miembros que han formado parte de aquellos órganos de gobierno de la judicatura (en este último caso, especialmente cuando abandonan esos puestos).

El gobierno de cada órgano judicial

En muchos sistemas en los que no se han adoptado cambios importantes de la organización y gestión, el desgobierno es un fenómeno que a menudo se plantea no sólo en la cúspide sino también, a microescala, en cada órgano. Un ejemplo es la confusa o falta de delimitación de las responsabilidades de dirección y gobierno que en cada órgano judicial corresponde a jueces, secretarios, administradores judiciales o incluso a órganos del Ejecutivo gubernamental.

Separación de las decisiones estratégicas y operativas

En el mecanismo de toma de decisiones de los órganos de gobierno de la justicia (cortes supremas, consejos de la judicatura, etc.) resulta generalizada la confusión de decisiones, las tareas de carácter estratégico y las de tipo operativo. Las primeras deben asignarse a órganos colegiados, como las cortes supremas, en el modelo predominante en América Latina, desde el pleno hasta las comisiones existentes por ley o constituidas *ad hoc*. Las comisiones no deben ser numerosas y deben tener cometidos nítidamente definidos para evitar la superposición, el despilfarro de esfuerzos y, en su caso, la generación de conflictos de competencia. Las decisiones de tipo operativo deben encomendarse a órganos de carácter ejecutivo, que por obvias razones no pueden tener a la cabeza a más de una persona y habrán de rendir cuentas ante los órganos de los que emane su legitimidad.

Conclusiones

La reforma de los sistemas de organización y gestión ha constituido uno de los ejes sobre los que ha gravitado buena parte de los procesos de reforma judicial acaecidos a partir de los primeros años noventa del siglo pasado. Se trata, sobre todo, de medidas que han cambiado la organización e incorporado elementos propios de la gestión pública; introducido aplicaciones informáticas para la gestión de los procesos; desarrollado sistemas de información, en particular de tipo estadístico; establecido un marco de incentivos más adecuado, y modificado de alguna forma la situación del personal, tanto judicial como no judicial. Aunque algunas de estas medidas han comportado un importante desembolso, muchas otras tienen escaso impacto presupuestario y suponen más bien el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. En el conjunto de países de la región destacan, por su carácter pionero y sus mayores progresos, Costa Rica, Chile y Perú, aunque en este último caso en un distorsionado entorno político que pervirtió la justicia misma.

Un balance

¿Es positivo el balance de tales experiencias? En conjunto sí. El control que sobre los procesos ejercen los sistemas informáticos para la gestión procesal da más seguridad, deja menos margen a la manipulación y, en su caso, corrupción. Los procesos de concentración, cuando se han integrado con otras medidas, han supuesto que se pueda producir más y mejor. La presencia de gestores en cada órgano o conjunto de órganos permite realizar una mayor y mejor supervisión de la marcha del conjunto de la organización o de partes del sistema. La definición de puestos de trabajo permite una mejor adecuación entre necesidades y perfiles del personal. Allí donde estas medidas se han adoptado con seriedad —como se ha reiterado, todavía en pocos países—, el proceso tiene todo de realidad y nada de mito o ficción. La experiencia y el análisis indican que mejorar tanto en la organización como en la gestión es imprescindible en el ámbito de la justicia, donde existe un importante margen para optimizar los resultados y procedimientos, y conseguir más y mejor justicia sin grandes aumentos

de gasto público, cuando sus posibilidades de aumentar sustancialmente son cada vez menores.

Requisitos

Para que estos mecanismos sean efectivos y logren un adecuado provecho se requieren varios requisitos. Uno de ellos consiste en ligar los cambios organizativos y de gestión con los objetivos de la reforma jurídica y judicial de cada momento. Otro radica en su adecuada planificación y seguimiento, una apropiada integración de las distintas piezas del cambio, por ejemplo, entre las leyes procesales, los sistemas informáticos para la gestión procesal, la definición de tareas de los distintos tipos de empleados, etc. Además es necesario el compromiso político de los actores y el liderazgo de las cortes supremas o de quien ostente el gobierno del Poder Judicial. Como en cualquier otro campo, sea público o privado, es importante identificar, en cada caso, quiénes son los ganadores y perdedores potenciales y reales, y cuál es la capacidad que unos y otros tienen para formar grupos de presión o de interés a favor o en contra de las mejoras; es fundamental atraer a aquellos grupos que más puedan apoyar el proceso de cambio, en este caso, a los usuarios y sus representantes legales y, en alguna medida, a los propios jueces y funcionarios. Las mejoras deben beneficiar a todos o a la mayoría de los operadores centrales, y deben ser visibles a corto o medio plazo. Las cuestiones de la llamada *economía política de la reforma judicial* son cruciales en este subconjunto de la misma.

Hacia una agenda futura

¿Qué queda para la agenda futura en esta materia? Casi todo, en la medida que en la mayoría de los países de América Latina (y en otras regiones del mundo), los movimientos hacia el nuevo modelo de organización y gestión están todavía por realizarse en lo fundamental. Algunos países sencillamente han de comenzar a hacerlo, con seriedad, no con fines retóricos. En aquellos donde se empezó hace algunos años se trata de extender, mejorar, profundizar o retocar los cambios iniciados o adoptados.

Referencias

- Banco Mundial. 2002. "Argentina. Evaluación del sector jurídico y judicial". Reporte preparado por María Dakolias y Luis Sprovieri, en colaboración con Giuseppe Di Federico *et al.* Washington, DC, Banco Mundial.
- Capitaine, Christine. 2002. "The French Directions Judge". Disponible en: <http://www1.worldbank.org>.
- Comisión Andina de Juristas (CAJ). 2000. *Reforma judicial en la Región Andina: ¿qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?* Lima, CAJ. Disponible en: <http://www.cajpe.org>.
- Consejo General del Poder Judicial. *Memoria 1999*. Madrid CGPJ.
- . 1997. *Libro blanco de la justicia. Anexos*. Madrid, CGPJ.
- . 2000. *Memoria 1999*. Madrid, CGPJ.
- Dakolias, María y Said, Javier. 1999. *Judicial Reform. A Process o Change Trough Pilot Courts*. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: <http://www-wds.worldbank.org>.
- Departamento de Justicia del Gobierno Vasco. 2003. Dirección General de Relaciones con la Justicia. *Manual de gestión de calidad de oficinas judiciales y servicios comunes*.
- Garavano, Germán, Héctor Chayer, Carlos Cambellotti y Milena Ricci. 1999. "La problemática de la oficina judicial en la Argentina". Programa Integral de Reforma Judicial. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.reformajudicial.jus.gov.ar>.
- Hammergren, Linn. 2002. "¿Hemos llegado? El desarrollo de estrategias empíricas para la reforma judicial". En: *Reforma y Democracia*. 23, Disponible en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0041020.pdf>.
- Ministerio de Justicia 2003. "Nueva Oficina Judicial". Disponible en: <http://www.gva.es>.
- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Programa Integral de Reforma Judicial. Disponible en: <http://www.reformajudicial.jus.gov.ar>.
- Monan J. Donald, Patricia McGovern, William C. Van Faasen, et. al. 2003. "The Visiting Committee on Management in the Courts". Report to

- Chief Justice Margaret Marshall. Disponible en: <http://www.mass.gov/courts/courtreformfinal.pdf>.
- Mora, Luis Paulino. 2001. "Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia". Trabajo presentado en la Conferencia Regional del Banco Mundial, México. Disponible en: <http://www.worldbank.org/public-sector/legal/conferencepapers.htm>.
- . 2003. "La gestión judicial. Una evolución hacia la eficiencia y la inclusión". Trabajo presentado en la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Justicia y Desarrollo Económico, Quito. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/SGC-Panel-III-Mora.pdf>.
- Ostrom, Brian J. y Roger A. Hanson. 1999. *Efficiency, Timeliness, and Quality: A New Perspective from Nine State Criminal Trial Courts*. Williamsburg, VA, National Center for State Courts.
- Panzar, J. & R. Willig. 1981. "Economies of scope". *American Economic Review*. 71.
- Pastor, Santos. 1993. *¡Ah de la justicia! política judicial y economía*. Madrid, Civitas.
- . 2003. *Dilación, eficiencia y costes. ¿Cómo ayudar a que la imagen de la justicia se corresponda mejor con la realidad?* Bilbao, Fundación BBVA.
- Pastor, Santos y Liliana Maspóns. 2005. *Cifrar y descifrar. Estadísticas e indicadores judiciales para las Américas*. Dos volúmenes. Santiago de Chile. Centro de Estudios de la Justicia de las Américas. (Existe versión en inglés: *Coding and decoding. Judicial statistics and indicators for the Americas*).
- Pastor, Santos y C. Vargas. 2001. "La Justicia civil y laboral en la República Dominicana". En: *Informe estadístico y cualitativo sobre los usuarios de la justicia en la República Dominicana en las áreas civil-comercial y laboral*. Santo Domingo, FINJUS y Banco Mundial.
- Pintos, Jesús. 2000. *Baremos, seguros y derecho de daños*. Madrid, Civitas.
- Reyna, Santiago, Juan Emilio Torres, Andrés Matta et al. 2001. "Análisis y diagnóstico de la estructura organizacional del área administrativa del poder judicial de la provincia de Córdoba, Argentina". Disponible en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0042634.pdf>.

- Sesin, Domingo. 2001. "Estrategia concreta para incrementar la calidad y la celeridad de las decisiones judiciales sin variar el presupuesto. La experiencia del Poder Judicial de Córdoba, Argentina". Trabajo presentado en la Conferencia Regional del Banco Mundial. Nuevos enfoques para atender a la demanda de justicia, México. Disponible en: <http://www.worldbank.org>.
- Vargas, Juan Enrique. 2003. "Eficiencia en la justicia". CEJA. Documento mimeografiado.
- Vera Institute of Justice. 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. Disponible en: <http://www.vera.org/publications/>
- Wehle, Beatriz I. y Roberto Montenegro. 2002. "Transversalidad y agenciamientos: saberes y competencias implícitos en la organización del trabajo en los tribunales nacionales de Capital Federal, Argentina". Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://www.clad.org>.

Página en blanco a propósito

Acceso a la justicia, gobernabilidad democrática y sociedad civil

*Margaret Popkin**

Desde que la última ronda de esfuerzos para la reforma judicial respaldada por donantes empezara en los años ochenta, se ha aceptado ampliamente que un buen funcionamiento del sistema judicial es esencial para el establecimiento de la gobernabilidad democrática. En la Declaración de Santiago, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) reiteró esta premisa:

El compromiso con la democracia, el fortalecimiento del Estado de derecho, el acceso a una justicia eficaz, el respeto de los derechos humanos, la promoción de consensos nacionales básicos y el desarrollo integral, son las bases del progreso, la estabilidad y la paz de los pueblos de la región y esenciales para la gobernabilidad democrática (OEA, 2003).

Sin embargo, tras casi 20 años de esfuerzos para reformar la justicia, lo cual ha supuesto enormes inversiones financieras por parte de los donantes, la mayoría de los sistemas de justicia en América Latina continúan percibiéndose como altamente deficientes. Muchos cambios se han introducido, en particular en términos de diseño institucional, se han incrementado los presupuestos para el Poder Judicial y se han hecho importantes reformas de la justicia penal para pasar de un sistema escrito inquisitivo a un proceso

* Ex Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal en Washington.

oral acusatorio. No obstante, y a pesar de un aumento significativo en las exigencias puestas en el sistema de justicia, el impacto global de estos cambios ha sido bastante restringido (Pásara, 2003a, p. 31). Los sistemas de justicia en toda la región están todavía plagados de limitaciones en su cobertura y mora judicial. Las resoluciones judiciales siguen siendo desiguales en calidad y carecen de consistencia. Las quejas sobre corrupción y falta de transparencia aún prevalecen en toda la región. A los tribunales a menudo parece faltarles la capacidad o la voluntad de poner en vigor derechos y obligaciones, o enjuiciar con efectividad e imponer sanciones. Así contribuyen a una mayor inseguridad ciudadana.

La percepción pública de estos problemas conduce a evaluaciones notoriamente pobres de los sistemas de justicia. Por otra parte, los resultados de las encuestas recientes indican un descenso de confianza en el Poder Judicial en los últimos años, que en 2003 alcanzaba un nivel del 25%.¹ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha hecho la siguiente observación:

Todos los países de la región han lanzado programas globales de reforma judicial, no sólo como medio de aumentar la efectividad judicial, sino como un instrumento para mejorar la calidad de la gobernabilidad; pero las encuestas, las opiniones y los datos cuantitativos han mostrado que 15 años de reformas significativas no han producido todavía una mayor confianza en el sistema de justicia penal, ni han reducido las tasas de delincuencia e impunidad (Carrillo-Flórez, 2003).

Las continuas críticas hacia los sistemas de justicia reflejan una mayor decepción con el resultado de las “transiciones democráticas” en América Latina, las cuales no han producido los resultados que se esperaban. Con

¹ Latinbarómetro publicó los resultados de una encuesta de opinión pública anual en 17 países de la región. En respuesta a la pregunta “¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Poder Judicial?”, sólo 25% de los encuestados en abril y mayo de 2003 dijeron que tenían “muchacha” o “alguna” confianza en esta institución. En 2002, el nivel de confianza expresada en el Poder Judicial fue un poco más elevada, 27%; en 1999 y 2000, 34% de los encuestados expresaron confianza en este Poder del gobierno. Los detalles de la encuesta están disponibles en: <http://www.latinobarometro.org>.

el deterioro de la situación en varios países de la región, los sistemas de justicia han sido objeto especial de críticas. En Argentina y Paraguay, por ejemplo, miembros de la Corte Suprema han enfrentado demandas por antejuicios en su contra, lo cual ha terminado en la renuncia de algunos de ellos y antejuicios en contra de otros. En Colombia, la mora judicial continúa en aumento. El presidente Álvaro Uribe ha propuesto la disolución del Consejo Superior de la Judicatura, a pesar de sus avances importantes en la administración del Poder Judicial. En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad permitió que el general Efraín Ríos Montt se postulara a la presidencia, a pesar de una estipulación constitucional que prohíbe hacerlo a aquellos que han llegado al poder por medio de un golpe de Estado.

Por supuesto, sería aventurado postular que las debilidades del Estado de derecho sean las responsables de que las democracias en América Latina estén lejos de consolidarse. En parte, los promotores de la reforma judicial pueden haber contribuido a la opinión de que las reformas han fracasado al haber creado expectativas desmesuradas en las mismas. El argumento de que con el fortalecimiento del Estado de derecho se consigue un crecimiento económico está bajo un escrutinio creciente (véase Messick, 1999, pp. 117–136). De igual forma, como destaca Luis Pásara, las promesas de que con reformas en el procedimiento penal se llegará a una reducción del crimen no se han materializado (Pásara, 2003b).

En un reciente documento, Thomas Carothers (2003, p. 6) observa que la democracia comúnmente coexiste con deficiencias sustanciales en el Estado de derecho. En algunos países de América Latina, no obstante, la democracia parece menos estable hoy que hace 10 años. La miseria absoluta, las desigualdades masivas en la distribución de la riqueza y la falta de oportunidades económicas para la mayoría de la población son por lo general problemas más apremiantes que el sistema de justicia. Mientras que la debilidad de las democracias en América Latina plantea preguntas más allá del ámbito de la reforma de la justicia, sí que apunta a la continua exclusión de beneficios de la democracia a amplios sectores de la población y, específicamente, a la posibilidad de acceso a la justicia, a la igualdad ante la ley e incluso al reconocimiento de la dignidad humana de estos sectores.

En recientes discusiones se ha prestado considerable atención a la triste realidad de la lentitud de la reforma judicial y a la falta continua de credibilidad de que gozan los sistemas de justicia en la región. Resulta cada vez más claro que la reforma de los sistemas de justicia es una tarea particularmente difícil, en parte debido a la variedad de instituciones involucradas y a la complejidad del marco normativo. Además, los sistemas de justicia no pueden verse aislados de los sistemas políticos en los que funcionan. Como observó Fernando Carrillo-Flórez (2003): “Los buenos y fiables sistemas legales generalmente se encuentran donde los sistemas políticos son estables y fuertes. Un país con un sistema político débil y con graves desigualdades de riqueza y poder no desarrollará un sistema judicial/legal capaz de remediar las deficiencias.” Con el transcurso del tiempo, también se ha hecho evidente que muchos problemas deben ser tratados desde la concepción, el diseño y la implementación de los proyectos de reforma de la justicia.

Ahora hay un reconocimiento amplio de la falta seria de estudios empíricos sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia y del impacto de las reformas (véanse Pásara, 2003a; Carrillo-Flórez, 2003; Carothers, 2003; Biebesheimer y Payne, 2001). No es tarea sencilla evaluar cómo funcionan estos ni el impacto que tienen las últimas.² Las evaluaciones que confían en los indicadores cuantitativos, por ejemplo la rapidez de las resoluciones judiciales, pueden ser altamente engañosas, si no evalúan también la calidad de la justicia que se imparte. Por supuesto que los resultados a medir dependen también de las metas de los procesos de reforma. Por ejemplo, ¿mayor acceso al sistema de justicia necesariamente conlleva un trato justo en ese sistema, que tome en cuenta género, etnia y diferencias lingüísticas? ¿Los jueces de paz que han sido desplegados a nivel nacional son adecuadamente capacitados y suficientemente conscientes de las necesidades y costumbres de la comunidad en la que sirven? ¿Sirven los nuevos mecanismos de resolución de conflictos para garantizar los derechos fundamentales?

² Para un debate sobre algunas de las complejidades de las evaluaciones, véase Hammergren (2002).

La conclusión ampliamente compartida de que la reforma de justicia no ha dado los resultados esperados ha llevado a nuevas e importantes iniciativas. Estas incluyen que los Estados de la región hagan un mayor enfoque del tema (como se señaló en las Cumbres de las Américas, de Santiago y de Québec), que se establezcan esfuerzos más serios en la cooperación regional (incluyendo la acción de la Organización de Estados Americanos al establecer el Centro de Estudios de Justicia de las Américas) y mayores iniciativas innovadoras de la sociedad civil (algunas de la cuales se describen más adelante) para aumentar la transparencia, evaluar la implementación de las reformas, asumir esfuerzos de monitoreo, aumentar la demanda de justicia, recomendar mejoras y, en algunos casos, hacer partícipe a los desfavorecidos en esfuerzos para mejorar su propia situación por medio del empoderamiento legal.

Estas nuevas iniciativas parten de varios avances sustanciales ya existentes, aunque insuficientes, que incluyen:

- La necesidad de una reforma judicial está ya ampliamente aceptada.
- En términos generales, la carencia de recursos para el sector justicia ha sido tratada y no constituye una excusa válida para que no se lleven a cabo las reformas.
- La mayoría de los jueces son seleccionados a través de concursos de oposición, y en varios países, la sociedad civil ahora participa en el escrutinio de los procesos de selección de la Corte Suprema.
- Un número creciente de jueces, fiscales y defensores públicos —abiertos a una crítica constructiva desde fuera del sistema judicial y a una propuesta para cambios— están comprometidos a reformar el sistema.
- La mayoría de los países de la región ha llevado a cabo una reforma de la justicia penal.
- En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil tienen una visión de crítica constructiva, están dispuestas a mejorar su capacidad técnica, así como a formar coaliciones y alianzas estratégicas para promover la transparencia del sector de justicia.

- En varios países, los presidentes de la Corte Suprema ya expresan interés en promover la participación ciudadana en la reforma judicial.
- Se han llevado a cabo numerosas iniciativas para mejorar el acceso a la justicia o a los mecanismos de resolución de conflictos por parte de sectores vulnerables, los cuales a menudo no habían podido acceder a ellos.
- Se están poniendo en marcha iniciativas que lleven a cabo evaluaciones sobre el impacto de las reformas y que desarrollen indicadores confiables para el diagnóstico de la situación de acceso a la justicia en diferentes países.

Esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia

El acceso a la justicia es un amplio concepto que se refiere a los derechos de todos los ciudadanos —sin distinción de raza o grupo étnico, género, posición económica, edad y discapacidad— a disponer de los mecanismos de resolución de conflictos y el reconocimiento de sus derechos a través de decisiones legalmente vinculantes, a un costo, en un período de tiempo y a una distancia razonables, en un idioma que puedan entender y sin obstáculos burocráticos. El acceso a la justicia no puede depender ni de la posición de la persona que busca hacer valer un derecho, ni de la posición de la persona acusada de intentar violarlo. Como está claro en la Declaración de Santiago, el acceso a la justicia no es sólo un derecho cuantitativo, sino que también conlleva temas cualitativos: los ciudadanos tienen el derecho de acceder a una justicia *eficaz*.

Para mejorar el acceso a la justicia, los donantes han financiado una variedad de programas diseñados para garantizar que los ciudadanos resuelvan sus conflictos, a través de una autoridad con la capacidad de tomar decisiones legalmente vinculantes, a un costo razonable y por medio de un proceso que esté a su alcance. Las iniciativas en esta área han incluido la modernización de los procesos judiciales para reducir las barreras y los costos de acceso, el diseño y ejecución de programas de extensión, la promoción de mecanismos alternativos y complementarios para resolución

de conflictos, el fortalecimiento de la justicia a nivel local, la creación de mecanismos (comerciales) de arbitraje y mediación, el establecimiento y fortalecimiento de las oficinas de los defensores públicos y la del defensor de los derechos humanos, y la promoción de educación básica cívica y legal en esta área. En algunos casos, las reformas legislativas han sido diseñadas para mejorar el acceso a la justicia de los grupos desfavorecidos, tales como los menores (sistemas de justicia del menor), las mujeres (en particular las víctimas de violencia doméstica) y los grupos indígenas (reconocimiento de jurisdicción indígena especial).

Una reciente publicación del Banco Interamericano de Desarrollo se refiere al consenso de que los sistemas de justicia de las democracias en desarrollo deben tratar demandas de ciudadanos cuyos derechos recientemente han sido reconocidos para concedérselos con equidad, transparencia y acceso (Biebesheimer y Payne, 2001, p. 11). De hecho, el Banco ha financiado numerosos proyectos en esta área, diseñados con miras a respaldar los juzgados de primera instancia, los jueces de paz y otras instituciones judiciales locales, a través del establecimiento de juzgados de menor cuantía y líneas directas para reclamos de los consumidores, la disponibilidad para el público de la información del tribunal y de los casos, la adjudicación de traductores, la organización de oficinas de defensa pública y ayuda legal para proveer abogados que representen a clientes indigentes, la educación cívica sobre las instituciones judiciales, el proceso judicial y los derechos de los ciudadanos, y la provisión de oportunidades para la resolución de conflictos a través de la mediación o el arbitraje (Biebesheimer y Payne, 2001, p. 14).³

A pesar de los compromisos de los donantes para el acceso a los programas de justicia, amplios sectores de la población —a menudo aislados por una combinación de limitaciones lingüísticas, geográficas, privación de derechos y pobreza— todavía ni siquiera perciben la posibilidad de reivindicar sus derechos por medio del sistema nacional de justicia. En algunos países, las tasas por el servicio de los tribunales, incluso las que

³ Según este documento, el BID y los fondos de contrapartida han dado más de US\$86 millones para proyectos de acceso a la justicia, lo que constituye 38,55% de los proyectos del BID y representa el 27,6% del total de los fondos (con base en el período comprendido entre 1993 y marzo de 2001).

se consideran mínimas, suponen un serio obstáculo para el acceso a la justicia.

En general, los programas de reforma se han centrado mucho más en la justicia penal que en otras áreas, tales como las leyes laborales y los derechos de la tierra. De forma similar, mientras se han instituido ampliamente las medidas para proteger de la violencia a mujeres y a niños de la región, los derechos de los discapacitados, de los inmigrantes y de la población indígena han recibido mucho menos atención.

La decisión política de excluir del alcance del sistema judicial a categorías enteras de delitos graves, en nombre de una “reconciliación nacional”, también ha enviado un fuerte mensaje sobre los límites del acceso a la justicia e igualdad ante la ley. Los ejemplos más visibles de esta situación se encuentran en países que han sufrido períodos de conflictos armados o gobiernos autoritarios. Mientras algunos países se han comprometido ahora a un proceso de “búsqueda de la verdad”, presentando conmovedores resultados de la magnitud y la naturaleza de las violaciones de los derechos humanos, pocos han encontrado los medios para hacer reparaciones, mucho menos justicia. Adicionalmente, en muchos países, los jueces de los tribunales inferiores continúan absteniéndose de ejercer el control constitucional difuso, a pesar de las disposiciones constitucionales que les otorgan esa facultad, a menudo por temor a que las decisiones sean anuladas, o terminen por afectar su permanencia en el cargo.

Estos temas no han estado muy presentes en los esfuerzos de reforma de la justicia financiados por los donantes, que solían trabajar con miras al futuro, prefiriendo evitar el sensible terreno político asociado a la justicia por violaciones de derechos humanos en el pasado. No obstante, permitir la impunidad en las violaciones graves de derechos humanos, pareciera tener serias consecuencias para la posibilidad de alcanzar la igualdad ante la ley y para desarrollar la creencia de que todos los ciudadanos tienen el derecho de acceso a la justicia. Esta situación se ha agravado todavía más porque esas personas que se sabe responsables de crímenes contra la humanidad, gozan de impunidad y pueden seguir desempeñando un papel de liderazgo político, mientras que alguien acusado de un delito

menor, por ejemplo, puede permanecer por meses, o incluso años, en la cárcel. En países como Guatemala, El Salvador y Perú, la gran mayoría de las víctimas de la violencia política procede de los sectores más pobres del país. En Guatemala y en Perú, la pobreza se ha mezclado con el aislamiento lingüístico y geográfico.

Según Juan Méndez (2001), ex presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no haber tratado los abusos de los derechos humanos ocurridos en el pasado debilita los esfuerzos para construir o consolidar la democracia:

La pesada herencia de los abusos del pasado exige que las nuevas democracias se ocupen de ellos. Si se permite que la impunidad reine, el sistema político que se empieza a construir será democrático en lo formal, pero carecerá de un ingrediente esencial de las democracias: la rendición de cuentas... En rigor, en una verdadera democracia la voluntad mayoritaria no puede ignorar los derechos ni la dignidad de los ciudadanos más vulnerables. No es posible construir el Estado de derecho sobre la noción de que algunos crímenes, por graves que sean, puedan ser ignorados si los cometen hombres de uniforme (p. 313).

Independencia judicial y acceso a la justicia

En la Cumbre de la Américas de la Ciudad de Québec, en 2001, los líderes regionales reafirmaron “la importancia de la independencia del Poder Judicial y nuestra determinación de asegurar el acceso equitativo a la justicia, y garantizar su administración oportuna e imparcial”, mientras se comprometieron a incrementar la transparencia dentro de todos sus gobiernos. El plan de acción de esta cumbre exigía mecanismos para:

- Apoyar iniciativas públicas y privadas, para educar a las personas sobre su derecho de acceso a la justicia.
- Impulsar medidas que “aseguren acceso oportuno, equitativo a la justicia”.

La interrelación entre distintas reformas del sistema de justicia ha sido cada vez más reconocida. Como se observa en un estudio sobre el acceso a la justicia en Guatemala, “no tiene sentido hablar sobre el acceso a la justicia hasta que el sistema como un todo funcione imparcial, independiente y efectivamente” (Ordóñez, 2000, p. 173). Por tanto, las decisiones judiciales que se perciben claramente contrarias a la Constitución, inevitablemente perjudican los esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia. Tras la decisión 4-3 de la Corte Constitucional de Guatemala, que anulaba el fallo de la Corte Suprema de dicho país (la cual había afirmado una decisión de un tribunal electoral inferior que impedía al general Ríos Montt postularse a presidente, de acuerdo con el artículo 186(a) de la Constitución), el relator especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados señaló:

Esta decisión también va en contra de todos los esfuerzos hechos por la sociedad civil en Guatemala y la comunidad internacional para restaurar el orden constitucional, el respeto por los derechos humanos y el Estado de derecho en Guatemala. El que el tribunal de mayor instancia, cuya función primordial es la defensa del orden constitucional de Guatemala pudiera tomar tal decisión —inconsistente con sus propias decisiones previas— resulta difícil de creer. Ciertamente pone en tela de juicio la independencia del Tribunal, su imparcialidad y su integridad.

Mientras el acceso a un sistema de justicia que no es capaz de tomar decisiones imparciales oportunamente puede ser poco útil, sería un error pensar que la implementación con éxito de estas reformas acabará beneficiando de forma significativa al desfavorecido. La independencia judicial y la imparcialidad pueden ser requisitos para el acceso a la justicia y el logro de la igualdad ante la ley, pero no son suficientes.

Según Jorge Correa Sutil (1999):

Alguien puede dar una descripción general de las reformas más importantes de los sistemas judiciales en América Latina,

analizando sus causas y metas, sin referirse nunca a los pobres como actores relevantes. Una conclusión preliminar y no muy optimista sería que las reformas judiciales en América Latina están definitivamente ligadas más a la apertura de mercados que a cualquier otro factor. No están provocadas por los grupos desfavorecidos, y no tienen a esos grupos como objetivos. Uno debería esperar únicamente algunos efectos secundarios menores que puedan beneficiar a los grupos desfavorecidos. Sin embargo, dicha conclusión tiene que ser calificada; hay demasiado enfoque sobre la reforma judicial y probablemente poca atención sobre los cambios que dichas reformas eventualmente puedan producir (p. 268).

Como observa Correa Sutil, el concepto de usar el sistema de justicia para proteger a los desfavorecidos es nuevo en América Latina y abre la posibilidad de usar el sistema de justicia para avanzar en los derechos socioeconómicos. En ciertos países, tales como Argentina, Costa Rica y Colombia, esto ya está sucediendo. De este modo, si las reformas conducen a poderes judiciales más fuertes, con más jueces independientes en mejor sintonía con los valores democráticos, “entonces los desfavorecidos de América Latina podrían encontrar un nuevo foro para avanzar en cuanto a sus intereses” (Correa Sutil, 1999, p. 270).

Normas internacionales

Las decisiones del sistema interamericano de protección de los derechos humanos están teniendo un mayor efecto sobre los sistemas de justicia de algunos países de la región, sobre todo en Perú y Argentina. En distintos países, las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han dado lugar a la indemnización, reapertura de juicios, reincorporación de jueces de tribunales constitucionales y la anulación de una ley de amnistía. Las recomendaciones de la CIDH han llevado al reintegro de magistrados de la Corte Suprema y de otros despedidos arbitrariamente, a la indemnización de las víctimas por violaciones de

derechos humanos, a reformas de leyes y a la puesta en libertad de prisioneros. Jueces federales en Argentina han confiado en la jurisprudencia del sistema interamericano para encontrar que las leyes de amnistía del país son nulas y sin validez alguna. Argentina y Costa Rica han sido pioneros en incorporar la jurisprudencia del sistema interamericano en sus sistemas de justicia nacionales, mientras la mayoría de los otros países han quedado bastante rezagados.

En Perú, las decisiones del sistema interamericano han tenido un profundo impacto al apoyar la independencia judicial y abrir el acceso a la justicia a víctimas de violaciones de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una decisión histórica en el caso de Barrios Altos, que rechazaba, por ser contraria a la Convención Americana de Derechos Humanos, la aplicación de una ley de amnistía promulgada en 1995 en el Perú para evitar la investigación de una masacre ocurrida en 1991, vinculada con los militares. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú tomó una decisión estratégica para presentar este caso particular ante el sistema interamericano. Cuando la Corte Interamericana finalmente estudió el caso, el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua también estaba interesado en obtener un fallo de la Corte sobre este tema. Los fallos de la Corte no sólo resolvieron el caso a favor de los derechos de las víctimas para buscar justicia, sino que también declararon que la Ley de Amnistía de Perú de 1995 era inconsistente con la Convención Americana de Derechos Humanos y, por lo tanto, no podía tener ningún efecto legal.⁴

Lo novedoso de la decisión de la Corte consistió en que fue más allá de encontrar la ley de amnistía contraria a las obligaciones de Perú, en virtud de la Convención Americana, al obligar al Estado peruano a que le negara efectos a dicha ley en su derecho nacional. Posteriormente, en respuesta a una petición por parte del gobierno de Perú, la Corte dictó una sentencia interpretativa clarificando que su resolución no se limitaba al caso de Barrios Altos, sino que se podía aplicar a todos los otros casos

⁴ Sentencia de la Corte Interamericana, 14 de marzo de 2001.

de violaciones de derechos humanos.⁵ Siguiendo la decisión de la Corte Interamericana, el caso fue reabierto para su investigación. Como dice David Lovatón (2003): “el cumplimiento de recomendaciones y fallos del Sistema Interamericano son elementos dinamizadores de la justicia interna en materia de derechos humanos” (p. 408).

La eficacia de estos mecanismos de protección regionales e internacionales ha dependido de las iniciativas de la sociedad civil para usar el sistema interamericano de protección de derechos humanos de manera estratégica y para asegurar que nuevas garantías de los derechos humanos, tanto regionales como internacionales, se implementen dentro de los sistemas e instituciones de justicia nacionales. Una ejecución adecuada de las decisiones y recomendaciones del sistema interamericano exige tener funcionarios públicos —del Poder Ejecutivo, Legislativo, la Oficina del Fiscal General, la Oficina del Defensor de los Derechos Humanos y del Poder Judicial— familiarizados con el sistema interamericano, que entiendan las obligaciones asumidas por los Estados tras la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que estén dispuestos a utilizar las recomendaciones previstas en el sistema para mejorar la protección de sus sistemas de justicia nacionales.

Nuevos instrumentos regionales de derechos humanos también están teniendo un efecto en el acceso a la justicia. De este modo, si bien la plena aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) sigue siendo una meta lejana, ha habido cambios significativos en el entendimiento y el manejo de casos de violencia doméstica en muchos países de la región, tras su entrada en vigor en 1995. Los cambios acontecidos son una muestra del impacto que podría tener la aplicación plena de estos mecanismos de protección regionales (ICCLR, ILANUD y CIM, 2001). Estos avances no hubieran ocurrido sin el trabajo crucial de organizaciones de mujeres de toda la región, que asumieron estos temas y exigieron cambios legislativos e institucionales. Las iniciativas regionales

⁵ Sentencia interpretativa de la Corte Interamericana, 3 de septiembre de 2001, Juan E. Méndez, “El Caso Barrios Altos, Perú” y Pomi (2002).

recibieron el impulso de la Declaración de Beijing y de la Plataforma para la Acción, que surgieron de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres en 1995, y que establecieron los principales elementos de una estrategia global para terminar con la violencia contra las mujeres.

Acceso a la justicia y violencia de género

En varios países, incluyendo Perú y Ecuador, iniciativas del movimiento de mujeres han llevado a la creación de estaciones de policía especializadas (comisarías) para facilitar el acceso de las mujeres a la justicia en casos de violencia doméstica. Por su experiencia en la ayuda a este tipo de víctimas, las organizaciones de mujeres se habían percatado de la necesidad de aquéllas de presentar sus quejas y de tener acceso a la justicia en condiciones que les den seguridad y donde se les brinde apoyo (Simon, 2000a).

En 1997, Ecuador aprobó unos planes para la creación de 31 comisarías por todo el país. Éstas ofrecen atención integral a problemas de violencia doméstica y sexual contra mujeres y niños, mediante la provisión de servicios legales, psicológicos y médico-forenses. Con respaldo oficial, las organizaciones de mujeres proveen apoyo técnico a las comisarías y a todos aquellos que las usen. El trabajo en las comisarías ha llevado a las ONG a mejorar su propia capacidad técnica. Las evaluaciones de estos esfuerzos encontraron que ellas proveen un mecanismo eficiente para que mujeres víctimas de la violencia doméstica accedan a la justicia. Con esta experiencia se han demostrado también los beneficios potenciales de iniciativas conjuntas entre sociedad civil y el Estado (Simon, 2000a).

El Banco Mundial ha apoyado centros de servicios legales para la mujer en Ecuador, a través de un fondo de derecho y justicia. Estos centros manejan principalmente casos relacionados con la pensión alimenticia y custodia infantil, así como casos de violencia doméstica y violencia sexual contra niños (Dakolias, 2001). Los centros están diseñados tanto para asegurar el acceso a la justicia, como para proveer mecanismos de resolución de conflictos. Además de ayuda legal, también aportan ayuda psicológica y consejo médico. María Dakolias destaca que: “la limitada

experiencia en Ecuador hasta ahora demuestra claramente que atender asuntos de violencia familiar, así como sus efectos adversos, tanto en las mujeres como en sus hijos, es un requisito esencial para cualquier esfuerzo que ayude a estas mujeres a integrarse en el mercado laboral, a proveer un cuidado adecuado para sus hijos, y en general para mejorar su situación económica” (Dakolias, 2001, p. 88).

Organizaciones de mujeres en distintos países han acompañado y monitoreado la implementación de mecanismos de protección legal para la violencia contra la mujer. En Perú, después de ser aprobada la Ley de Violencia Familiar en 1993, el movimiento de mujeres, la Defensoría del Pueblo, la comisión parlamentaria para la mujer, así como algunas organizaciones internacionales de derechos humanos monitorearon la aplicación de la ley y encontraron problemas con el uso de la mediación forzada en este contexto. Como resultado, una reforma de la ley de mediación, que se publicó en enero de 2001, ponía a la violencia doméstica fuera de su alcance (Lovatón, 2003, p. 436). Grupos de mujeres de toda la región han trabajado también para capacitar a policías, fiscales y jueces sobre la violencia doméstica y para superar aquellas actitudes tradicionalmente arraigadas que tienden a pasar por alto las reivindicaciones de las mujeres. Sobre la base de estudios y esfuerzos para supervisar la implementación de leyes de violencia doméstica, en países como El Salvador, las mujeres proponen cambios en estas leyes y en las prácticas institucionales.

Litigios de interés público

En Sudamérica, los últimos esfuerzos que conllevan litigios de interés público han alcanzado algunos resultados notables. En Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) consiguió elevar una petición a la Corte Administrativa por una orden que obligaba al Ministro del Interior a revelar información sobre el número de personas detenidas por la Policía Federal de Buenos Aires. La Policía, por tanto, cumplió y dio toda la información solicitada (Fruhling, 2000, p. 75). En abril de 2002, la Corte Constitucional de Colombia revocó como inconstitucional la Ley de Defensa y Seguridad Nacional. Asimismo, esta Corte confirmó los derechos

de grupos vulnerables, tales como los prisioneros y los desplazados. No obstante, las autoridades de Colombia no han implementado enteramente todas las decisiones de la Corte Constitucional. Sin embargo, el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe propuso limitar el campo de jurisdicción de la Corte Constitucional para que no pueda abarcar cuestiones de defensa nacional o de derechos económicos y sociales.

En el Cono Sur y en Guatemala, el litigio de los casos sobre derechos humanos ha servido no sólo para buscar justicia en representación de víctimas específicas, sino también para educar al público sobre los abusos de los derechos humanos que ocurrieron durante períodos de gobiernos autoritarios o conflictos armados, y alentaron a los sistemas de justicia a actuar independientemente y a dar acceso a la justicia a las víctimas de violencia de Estado. Aun cuando estos casos no tengan éxito, tienen un papel educativo, con el riesgo de que refuercen la convicción de que el sistema de justicia no es independiente.

El litigio de interés público está diseñado para educar al Poder Judicial sobre el concepto de derecho de interés público y decisiones judiciales procedentes de otros países que aplican nuevos derechos colectivos, incluyendo el derecho a un medio ambiente limpio, protección al consumidor y derechos socioeconómicos (Fruhling, 2000, p. 76). El litigio puede tomar mucho tiempo y exige un financiamiento sustancial. La poca confianza de la que gozan los sistemas de justicia en la región también limita los efectos potenciales del litigio como una estrategia de responsabilidad pública. En este sentido, un estudio llevado a cabo en 2003 por la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FELPAD) en El Salvador encontró que la Sala Constitucional de la Corte Suprema salvadoreña en pocas ocasiones admite amparos para hacer cumplir derechos sociales y económicos. Sin embargo, en combinación con otras estrategias, por lo menos en algunos países, el litigio de interés público se ve como una herramienta poderosa.

En Perú, por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil contemplan actualmente la posibilidad de tomar nuevas clases de casos en áreas tales como acceso a la información, libertad de expresión, corrupción y discriminación. El Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) ha abierto una oficina de acceso a la información pública, la cual ofrece representación

y asesoramiento a aquellos que buscan información pública a través del gobierno. Javier Casas observa que la educación pública será necesaria para crear conciencia ciudadana sobre los derechos de los ciudadanos a la información pública, de manera que la ejerzan y usen como un mecanismo para hacer una justicia más transparente y justa (Casas, 2003, p. 170).

El papel de las reformas de la justicia penal

Las reformas de la justicia penal deberían tener un impacto directo sobre los más desfavorecidos. La introducción de la oralidad con sistemas acusatorios, en sustitución de los sistemas tradicionales inquisitivos escritos, tiene como fin garantizar procesos más transparentes, justos y eficientes. Bajo los nuevos sistemas, los casos atrasados deberían disminuir, los acusados deberían pasar menos tiempo en detención preventiva, y tanto los acusados como las víctimas deberían tener mayor protección y acceso a los procedimientos. Algunos países han implementado programas para dar apoyo a las víctimas mientras presentan sus casos y durante el proceso de justicia penal (Fernández Pacheco, 2001).

Algunas reformas proveen a las víctimas o, en casos relacionados con derechos humanos o de interés público, a organizaciones no gubernamentales, un papel formal en los procedimientos. En vista de que la mayoría de las víctimas y de los acusados proceden de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, estas reformas deberían tener un impacto favorable en cuanto al acceso de éstos a la justicia.

Las reformas de la justicia penal han llevado al establecimiento o expansión de programas de defensores públicos. A pesar de sus muchas limitaciones, estos programas constituyen un adelanto importante al proveer representación a acusados indigentes. En la mayoría de los países de América Latina, las oficinas de los defensores públicos carecen de recursos y de personal adecuado. Por ser generalmente las instituciones más nuevas en el sector justicia, la oficina del defensor público muchas veces recibe menos apoyo nacional e internacional durante la implementación de las reformas de la justicia penal, las cuales tienden a dar prioridad a los poderes judiciales y a los fiscales. Sin embargo, en algunos países, los defensores

públicos han intervenido de manera activa en la defensa del derecho al debido proceso de personas acusadas de delitos (Ferrandino, 2005, pp. 124–125). La reciente investigación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) sobre implementación de la reforma procesal penal en diferentes países de América Latina sugiere, no obstante, que la presencia de un defensor público no necesariamente significa una defensa vigorosa (Riego y Santelices, 2002, pp. 56–67). En muchos casos, la representación legal continúa siendo más una formalidad que una garantía de obtener una defensa seria.

Diversas organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importante en la propuesta, difusión, aprobación e implementación de las reformas procesal-penales. En Chile, por ejemplo, la ONG Paz Ciudadana, con un enfoque en el problema de seguridad ciudadana, se unió a los esfuerzos de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), un grupo de destacados académicos chilenos, y del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, para la difusión de las propuestas de reforma, la búsqueda de consensos, la realización de varios estudios, incluyendo uno sobre costos. Estos tres actores sirvieron de motor de todo el proceso de reforma de la justicia penal en Chile (Valdivieso y Vargas, 2003, pp. 202–207). En República Dominicana, la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), en coalición con otras instituciones, ha promovido la reforma procesal penal y está a cargo de la secretaría ejecutiva de la comisión para la implementación del nuevo Código Procesal Penal.

Defensorías del pueblo

El establecimiento de las defensorías del pueblo o procuradurías para los derechos humanos en países de toda la región también ha contribuido a prestar mayor acceso a la justicia a los grupos vulnerables. Diseñadas para supervisar las acciones de las instituciones del Estado y para proteger los derechos humanos, las defensorías se han visto involucradas en esfuerzos para proteger los derechos de los grupos vulnerables, tales como niños, mujeres, prisioneros, trabajadores, comunidades indígenas, inmigrantes,

discapacitados e individuos que sufren del VIH/SIDA. En varios países, las defensorías han logrado establecer una presencia nacional a través de oficinas regionales y redes locales.⁶

Las redes establecidas por las defensorías constituyen un adelanto importante en vencer el aislamiento geográfico, el cual representa un gran obstáculo para acceder a la justicia en países de toda la región. Las defensorías por lo general trabajan estrechamente con las organizaciones no gubernamentales, aprendiendo de sus experiencias, pericia y contactos.

Algunos defensores se han involucrado a fondo en esfuerzos con miras a reforzar o reformar el sistema de justicia. El Defensor del Pueblo de Perú desempeñó un papel clave durante el régimen de Alberto Fujimori, manteniendo su postura independiente y protegiendo los derechos de los ciudadanos. La Defensoría peruana trabajó con las ONG para identificar a individuos condenados equivocadamente por terrorismo y para garantizar que sus casos fueran considerados para ser perdonados. Como resultado, más de 500 personas condenadas erróneamente con cargos de terrorismo fueron perdonadas y liberadas. En Honduras, el Dr. Leo Valladares, primer Comisionado Nacional de Derechos Humanos, tomó los casos de individuos desaparecidos durante los años ochenta, dirigió una investigación e hizo un llamamiento para que el sistema de justicia actuara. Sus acciones llevaron a la Fiscalía de derechos humanos a asumir las acusaciones sobre la base de su informe. El Comisionado hondureño también puso su atención en el tema de la independencia judicial, emitiendo un convincente informe sobre las deficiencias en esta área y desempeñando un papel activo en el esfuerzo por alcanzar una reforma constitucional y un proceso transparente para la elección de la nueva Corte Suprema.

En varios países, las defensorías han establecido sistemas para monitorear el tratamiento de los presos y personas en detención administrativa. Para que una defensoría lleve a cabo una supervisión adecuada, debe

⁶ En El Salvador, por ejemplo, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos creó las defensorías municipales, miembros de la comunidad capacitados para registrar y seguir las violaciones de los derechos humanos, y dar asistencia y orientación en casos que no constituyan dichas violaciones (véase Díaz Rodríguez, 2000, p. 131).

tener un mandato apropiado y autoridad suficiente. Los mecanismos de supervisión a menudo chocan con obstáculos en cuanto al acceso pleno y libre, lo que es esencial para un control adecuado del tratamiento de los prisioneros.

Mientras el establecimiento de las defensorías refleja el reconocimiento oficial de la necesidad de una agencia estatal para la protección de los derechos humanos, los gobiernos no siempre dan el apoyo pertinente. En algunos países, el personal de la Defensoría enfrenta acoso y amenazas. La situación en Guatemala ha sido particularmente seria: el representante de la Procuraduría para los Derechos Humanos de Chimaltenango, José Israel López, fue asesinado el 11 de junio de 2003, y otros miembros del personal fueron amenazados.

Los mandatos de estas instituciones también presentan varios problemas. Por ejemplo, pueden carecer de autoridad suficiente para llevar a cabo inspecciones en las cárceles sin previo aviso, o tener limitaciones en su autoridad en relación con acciones del Poder Judicial (por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México); otras agencias del Estado pueden simplemente ignorar sus recomendaciones. El Salvador y Guatemala han demostrado cómo una mala selección de jefatura, basada en consideraciones políticas, puede tener un efecto devastador sobre la institución. Los recortes en los presupuestos, resultado del descontento gubernamental con las acciones de un defensor, también pueden destruir la capacidad de la institución para llevar a cabo su función de supervisión y protección de los derechos del ciudadano. A pesar de sus limitaciones, en varios países estas instituciones ya desempeñan un papel vital en la protección de los derechos de los ciudadanos.

Resolución de conflictos, justicia comunitaria y empoderamiento legal

Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC) se han introducido ampliamente en la región para reducir la cantidad de casos en los tribunales y para incrementar el acceso a mecanismos de resolución de conflictos, especialmente para aquellas personas que no tienen acceso

al sistema de justicia. En este contexto, los MARC pueden suministrar un servicio de resolución de conflictos que el Estado es incapaz de proveer mediante su sistema de tribunales.⁷ En algunos casos, también son vistos como mecanismos de prevención de conflictos diseñados para promover la participación de la comunidad y una coexistencia pacífica. Aquellos que implementan MARC comunitarios a nivel nacional han encontrado que es necesario desarrollar un proceso educativo y de consulta, que tome en cuenta usos y costumbres locales y prácticas existentes para la resolución de conflictos con el fin de asegurar que los mecanismos propuestos sean adecuados y aceptados por las comunidades.

En Colombia, una decisión de crear mecanismos participativos que facilitaran la resolución de conflictos llevó a una ley en 1991 que establecía la conciliación en equidad e incluía la figura del juez de paz en la Constitución de 1991. La motivación inicial para establecer mecanismos de justicia comunitaria tenía que ver más con la reducción de la carga en los tribunales que con la promoción de la participación comunitaria en la resolución de conflictos.⁸ Los obstáculos para un buen desarrollo del programa de conciliación equitativa incluían perspectivas divergentes de sus objetivos, inconsistente apoyo técnico y económico para los conciliadores, insuficiente difusión de información a las comunidades —y en algunas regiones del país— y precarios esfuerzos para integrar las tradiciones, prácticas y mecanismos de resolución de conflictos locales existentes. A pesar de que el programa había sido diseñado para contribuir a la transformación de prácticas violentas y para fomentar la participación ciudadana, se puso mayor énfasis en los aspectos formales. En 1991, el Ministerio de Justicia llevó a cabo una evaluación del proceso para aprender de sus errores y aceptó la necesidad de hacer algunos ajustes para enfocarse en la estrategia de participación comunitaria y el reconocimiento de diferentes culturas como medio de promocionar una coexistencia pacífica.

⁷ Una serie de artículos sobre los MARC se incluyen en: “Resolución alternativa de conflictos”. *Sistemas Judiciales* 1(2).

⁸ 32 Para información sobre estos nuevos sistemas, véase Parafán (2001, p. 59).

En febrero de 1999, el Congreso colombiano aprobó una legislación para implementar la disposición constitucional (artículo 217) que autoriza el establecimiento de “jueces de paz encargados de una resolución en equidad de conflictos individuales y comunitarios”. Esta legislación dio a la sociedad civil local la responsabilidad de seleccionar jueces de paz y, por lo tanto, de encontrar soluciones pacíficas a sus conflictos. También animaba a las ONG y a las organizaciones gubernamentales a trabajar conjuntamente. La ley acarreaba muchos desafíos, por ejemplo, el riesgo de que una implementación inadecuada, sin una educación comunitaria sobre la medida ni un sentido de propiedad de la comunidad para con la iniciativa, se convirtiera en una imposición externa; la cuestión de si los integrantes de una comunidad comparten el mismo criterio sobre la justicia; el riesgo de que la creación de jueces de paz en una situación de conflicto armado pudiese reforzar inadvertidamente el poder de los grupos armados; y la escasez de estudios en comunidades para establecer si verdaderamente consideran necesarios a los jueces de paz para la resolución de sus conflictos.

Para tratar estos problemas, el Centro para la Investigación Legal y Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes (CIJUS) recomendó el establecimiento de jueces de paz en un proyecto de prueba regional para asegurar la calidad del proceso, identificar mejor los puntos fuertes y débiles, permitir cambios a tiempo para tratar los problemas y asegurar una mejor comunicación con las comunidades que participaban en el programa para que así la metodología pudiera mejorarse, mientras la implementación continuaba. El CIJUS enfatizó la necesidad de un programa sostenible e independiente de la iniciativa de un gobierno específico. El éxito del programa dependería de la provisión de oportunidades de participación de la comunidad para compartir ideas, hacer modificaciones, adaptar propuestas a sus necesidades y rechazar las del gobierno, si no se las consideraba apropiadas. Además, el proceso de implementación debería poner énfasis en el entrenamiento de la comunidad, así como en el seguimiento regular y la evaluación. De este modo se requeriría un sostenido esfuerzo educacional y un entendimiento por parte de los jueces de paz de que están trabajando con procesos comunitarios autónomos (Parafán, 2001, pp. 59–64).

En Perú, las organizaciones de la sociedad civil han trabajado para fortalecer a los jueces de paz a nivel comunitario. El Instituto de Defensa Legal y Diaconía empezó a trabajar con estos jueces durante el régimen de Alberto Fujimori. Aunque el gobierno de Fujimori llevó a cabo una serie de reformas judiciales, no se enfocó en los jueces de paz, los cuales se encargan de los problemas a nivel comunitario. Las organizaciones de la sociedad civil capacitaron a estos jueces y trabajaron para involucrar a las cortes superiores en estos esfuerzos para que estas pudieran proveerles de un mayor apoyo.

Según afirma Lovatón (2003):

Los cambios producidos en la situación de la justicia de paz durante los últimos cinco años reflejan la forma en que la sociedad civil —a través de las organizaciones no gubernamentales— ha influido tanto en la legislación como en la percepción que las instancias superiores de la administración de justicia tienen respecto de este sector. Actualmente se puede apreciar el interés que muchas cortes superiores tienen por mejorar la justicia de paz en sus respectivas jurisdicciones (p. 451).⁹

Guatemala ha adoptado un modelo distinto de jueces de paz. La Comisión de Fortalecimiento de la Justicia en este país, establecida bajo los acuerdos de paz, con la participación de representantes de la sociedad civil, enfatizó la necesidad de un reconocimiento constitucional de pluralidad legal y derecho indígena. La Comisión advirtió acerca de los peligros de un conflicto entre los esfuerzos por modernizar el sistema judicial, los cuales incluían la ampliación de la cobertura de los jueces de paz y el reconocimiento de un pluralismo legal, y concluyó que ambos debían ser tratados simultáneamente y de forma armónica (Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, 1998, pp. 117–123). La Comisión indicó que este reconocimiento constitucional debería ser desarrollado a través

⁹ Véase también Lovatón y Ardito (2002).

de leyes y observó la urgencia de un estudio meticuloso y sistemático de las prácticas que incluyen el *derecho consuetudinario*. También destacó la importancia de una mayor discusión a nivel nacional para encontrar fórmulas razonables y ampliamente aceptadas que armonicen al país en términos de justicia y que se basen en el respeto auténtico por la diversidad cultural, subrayando que la población indígena debe ser la principal protagonista de esta discusión.

A pesar de la oportunidad que surgió de los acuerdos de paz y del trabajo de la Comisión, los avances en el reconocimiento y fortalecimiento del derecho indígena, así como de sus prácticas, han sido limitados. Guatemala ha experimentado recientemente con jueces de paz comunitarios, basándose en la legislación aprobada en 1997, que autorizaba a la Corte Suprema el nombramiento de jueces de paz estrictamente para asuntos penales en cinco municipios que no contaban con éstos. Los candidatos seleccionados debían ser individuos reconocidos por su honestidad y sus vínculos con la comunidad y que pudieran comunicarse tanto en la lengua local dominante como en español. Durante el proceso de selección, la Corte Suprema tuvo que consultar con las diferentes autoridades comunitarias.¹⁰ Los cinco juzgados de paz comunitarios empezaron a funcionar en 1998 en cinco municipios.

De acuerdo con los acuerdos de paz, el sistema judicial amplió la cobertura geográfica de los jueces de paz profesionales, quienes no estaban familiarizados necesariamente con las costumbres o el lenguaje de las comunidades donde ejercían. El acceso geográfico ha mejorado, pero existen dudas sobre hasta qué punto los nuevos jueces de paz entienden las costumbres indígenas, así como sobre su grado de conexión con las comunidades en las que ejercen su trabajo, cuyos miembros muchas veces no acuden a ellos, lo que sugiere la necesidad de evaluar este modelo y su verdadera contribución al acceso de la justicia en estas comunidades. Los modelos introducidos en Guatemala hasta ahora indican más un esfuerzo por asimilar el derecho in-

¹⁰ Decreto No. 79-97, que modifica el Código de Procedimiento Penal, artículo 50, 10 de septiembre de 1997.

dígena dentro del sistema nacional, que un enfoque en el reconocimiento y fortalecimiento de mecanismos de resolución de conflictos tradicionales.

En Ecuador, la mediación comunitaria se ha establecido a través de una iniciativa del Centro sobre Derecho y Sociedad, en alianza con dos federaciones indígenas: la Federación Indígena-Campesina de Imbabura y la Federación de Organizaciones de Indígenas del Napo (Simon, 2000b, pp. 85–91). El propósito era facilitar mecanismos de resolución de conflictos comunitarios que fueran compatibles con la cultura de la población indígena y con las normas legales del Estado. La mediación comunitaria se diseñó para mejorar la resolución de conflictos en comunidades indígenas rurales de manera justa y oportuna, e introducir prácticas democráticas a través de una participación ciudadana activa en la resolución de aquéllos. La efectividad de los mediadores —miembros y residentes de la comunidad— está íntimamente asociada al entendimiento que éstos tienen de la cultura local y al conocimiento de las prácticas tradicionales. Al analizar el éxito de este modelo, Farith Simon indica que la combinación de elementos técnicos de mediación con los mecanismos culturales para la resolución de conflictos asegura que los resultados estén más cerca de la realidad de cada comunidad. Además, cuando las comunidades ya han adoptado este mecanismo, parece ser sostenible a un bajo costo.

En Chile y en Argentina, las ONG Formación Jurídica para la Acción (FORJA) y Fundación de Familiares Víctimas Inocentes de Mendoza, Acción Ciudadana (FAVIM) han desarrollado un programa de extensionismo jurídico-comunitario que implica la capacitación de los miembros de la comunidad para que puedan desempeñar un papel importante en la resolución de conflictos locales. A través de diversos estudios, FORJA ha demostrado que la mayoría de los problemas legales que afectan al pobre pueden ser resueltos fuera de los tribunales con una adecuada, oportuna y exacta información, así como con orientación y consejo, lo cual es precisamente el papel que debe desempeñar el extensionista (FAVIM, 2001). Estas iniciativas exitosas están diseñadas para aumentar la participación del ciudadano en la resolución de problemas comunitarios.

Este tipo de programas fomenta el “empoderamiento legal” o “el uso de servicios legales y actividades de desarrollo relacionadas para incrementar el control sobre sus propias vidas por parte de las poblaciones desfavorecidas” (Golub, 2003, p. 25). Los asuntos seleccionados y las estrategias empleadas se relacionan con la satisfacción de las necesidades de los pobres y se enfocan en: los procesos e instituciones aprovechables para mejorar sus derechos, más que para optimizar un área predeterminada del sector justicia; la asociación de la sociedad civil con el Estado, cuando los gobiernos y las agencias muestran una verdadera apertura hacia la reforma; la confianza en las ideas e iniciativas autóctonas, y las experiencias de otros países en desarrollo, particularmente los de la región. El empoderamiento legal puede contribuir a una adecuada gobernabilidad, si involucra a la sociedad civil en la formación de la capacidad de instituciones estatales y de sus empleados (Golub, 2003, p. 28).

En Ecuador, la ONG internacional CARE asumió el proyecto de uso sostenible de recursos biológicos (PUSRB) con grupos locales afroecuatorianos. El proyecto logró generar reformas nacionales y beneficios locales porque las comunidades tuvieron éxito al ejercer presión para el reconocimiento constitucional de los afroecuatorianos, incluyendo la protección de sus derechos colectivos como pueblo indígena. Además, estos grupos fueron capaces de convencer al gobierno de prohibir la división de tierras comunitarias en parcelas individuales, una práctica que consideraban amenazante para su identidad y forma de vida (Golub, 2003, p. 33).

Este enfoque requiere que los desfavorecidos sean considerados como socios, más la intervención de abogados que puedan tanto enseñar al pobre como aprender de él. Requiere también la sensibilidad y la habilidad para analizar problemas desde una perspectiva cultural, de género y política, así como un entendimiento sobre cómo usar la ley para lograr un cambio social.

La sociedad civil en las reformas de la justicia

Antes de volver al estado actual de la participación de la sociedad civil en la reforma de justicia y perspectivas de futuro, merece la pena recordar

que, hace menos de 20 años, el tema de la participación ciudadana sencillamente no era tratado. Los proyectos de reforma judicial eran planeados y llevados a cabo junto por el Ministerio de Justicia y/o la Corte Suprema. La realidad política de la época contribuyó a la tendencia de no considerar la importancia de la participación de la sociedad civil en los proyectos de reformas que buscaban fortalecer la independencia judicial, mejorar la administración judicial y reformar la justicia penal.

Los proyectos de reforma judicial a menudo parecían ser propiedad de élites políticas o judiciales específicas. En El Salvador, por ejemplo, un esfuerzo concertado para reformar los códigos penal y de procedimiento penal empezó a avanzar en los últimos años del conflicto armado. Fue un esfuerzo puramente gubernamental, llevado a cabo por una unidad dentro del Ministerio de Justicia. Aunque se celebraban reuniones de consulta con diferentes sectores para pedirles sus aportes sobre las reformas propuestas, los sectores consultados por lo general no eran vistos como parte del proceso de reformas. Debido a la polarización en El Salvador durante el conflicto armado y al papel de Estados Unidos —aliado cercano de uno de los partidos del conflicto armado—, este país no se inclinó a ofrecer apoyo a ninguna de las organizaciones de la sociedad civil que se oponían a las políticas norteamericanas en El Salvador, ni esas organizaciones de la sociedad civil hubieran considerado aceptar financiamiento del gobierno de Estados Unidos en ese momento. Cuando aquellos que trabajaban en el proyecto de reforma buscaron un respaldo más amplio, algunos sectores descartaron la idea de involucrarse debido a que veían los esfuerzos de la reforma como “suyos” y no “nuestros”. Esta situación cambió claramente en los años posteriores, no sólo en El Salvador, pero puede ser útil recordar la situación anterior y su evolución.

Durante las negociaciones de paz de 1990–1991 en El Salvador, el tema del “sistema de justicia” fue específicamente incluido en la agenda de negociación, pero hubo muy pocas consultas en ese país sobre los temas a tratar. Una comisión interpartidaria celebró reuniones e hizo algunas recomendaciones importantes a los negociadores. Las reformas constitucionales promulgadas sobre la base de los acuerdos de paz dieron un papel formal a las asociaciones de abogados en cuanto a la selección de

los miembros de la Corte Suprema,¹¹ y a las facultades de derecho en la conformación del Consejo Nacional de la Judicatura. Sin embargo, estas reformas no podían ser atribuidas a las iniciativas de la sociedad civil. Los acuerdos de paz garantizaron importantes reformas constitucionales para cambiar la fórmula de selección de la Corte Suprema y fortalecer el Consejo de la Judicatura. Así mismo, exigieron la incorporación de representantes de un sector ajeno a la comunidad legal, pero esta recomendación nunca fue implementada por la Asamblea Legislativa.

Necesidad de participación de la sociedad civil

En su crítica al primer préstamo del Banco Mundial dedicado sólo a reforma judicial (a Venezuela, en 1992), el Comité de Abogados de Derechos Humanos y el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) enfatizaron en la necesidad de una participación amplia, a través de la cual se tomaran en cuenta las preocupaciones de los “usuarios del sistema judicial” —no sólo los intereses de los proveedores del servicio—. La participación debería garantizar así que los programas se dirigieran a los “problemas indicados” de manera apropiada. “Y tal vez más importante, la participación alienta el desarrollo de una amplia base social para los programas de reforma, dándole a la sociedad en general un papel en la transformación de su sistema de justicia, un papel que puede ayudar a los proyectos de reforma amplios a sobrevivir crisis políticas y económicas inesperadas” (Comité de Abogados de Derechos Humanos y PROVEA, 1996, pp. 115–116). Como señalan Christina Biebesheimer y Mark Payne (2001) en su informe, sin la participación de los actores es casi imposible diseñar un proyecto encaminado a ampliar el acceso a la justicia, porque “esto requiere consultar a aquellos que no tienen acceso a determinar lo que ellos consideran que son los obstáculos” (p. 42).

¹¹ La legislatura elige a los magistrados de la Corte Suprema sobre la base de una lista preparada por el Consejo de la Judicatura. La mitad de los nombres de la lista tienen que proceder de las más representativas asociaciones de abogados salvadoreños (Constitución de la República de El Salvador, artículo 186).

En este sentido, el Banco Mundial apoyó un estudio de opinión pública sobre la justicia, realizado en 2001 en sectores de escasos recursos en dos estados venezolanos, como complemento a una investigación sobre el acceso a la justicia en el Área Metropolitana de Caracas, con datos proporcionados por las mismas instituciones del sector justicia. Estos estudios llevaron a una serie de recomendaciones de posibles reformas e investigaciones (Roche, 2002).

Los acuerdos de paz de Guatemala reconocieron los sistemas de justicia como un servicio público clave, que, en su forma existente, era una de las “mayores debilidades estructurales del Estado de Guatemala”. Los acuerdos de paz hicieron hincapié en que el proceso judicial debería ser “el instrumento para realizar el derecho esencial de las personas a la justicia, el cual se concreta mediante la garantía de imparcialidad, objetividad, generalidad e igualdad ante la ley”. Se da prioridad a la “reforma de la administración de justicia, 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 del sistema en su conjunto y su modernización”.¹²

A diferencia de El Salvador, Guatemala no tuvo éxito en la implementación de reformas constitucionales como parte de su proceso de paz, pero sí estableció una Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, cuyos miembros procedían de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones del Estado (como ciudadanos individuales y no en representación de sus instituciones). El mandato de la Comisión le encargó “producir, mediante un debate amplio en torno al sistema de justicia, un informe y un conjunto de recomendaciones susceptibles de ser puestas en práctica a la mayor brevedad.” Para alentar amplios debates, la Comisión llevó a cabo más de 50 reuniones y 10 audiencias públicas en la ciudad de Guatemala y en otras partes del país. A pesar de la significativa participación ciudadana en este proceso y de un informe con importantes recomendaciones, la voluntad política y el consenso no han sido lo suficientemente fuertes para llevar a cabo muchas de las reformas propuestas.

¹² Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel de las Fuerzas Armadas en una Sociedad Democrática.

Formas de participación de la sociedad civil

La participación de la sociedad civil en la reforma de la justicia puede referirse a fenómenos muy diferentes. Luis Pásara se ha concentrado en la falta de una participación significativa de la sociedad civil en la reforma de la justicia, al observar que las organizaciones representativas de sectores específicos (por ejemplo, sindicatos, empresarios) raramente se asocian con estos procesos. Por otra parte, es posible que las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil enfoquen su atención en aspectos específicos del sistema de justicia o de la reforma de la justicia como un todo, pero no es usual que sean sus representantes ni que tengan una amplia influencia política (Pásara, 2003a y b; Justicia Viva - Instituto de Defensa Legal, Pontificia Universidad Católica del Perú y Jueces para la Justicia y Democracia, 2003, p. 185). En resumen, Pásara concluye que la sociedad civil organizada y representativa no ha participado en procesos de reforma judicial.

El estudio de la Fundación Ford y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas sobre el papel de la sociedad civil en la reforma judicial de Argentina, Chile, Colombia y Perú, describe la participación de una variedad de organizaciones de la sociedad civil —ONG de derechos humanos, asociaciones de víctimas, grupos de participación ciudadana, organizaciones de la sociedad civil que incluyen la participación del sector empresarial (Colombia y Chile) y organizaciones feministas— en áreas tales como propuestas de cambios legislativos, educación cívica y capacitación de actores del sector justicia, apoyo técnico, litigio de interés público (nacional y ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos), fortalecimiento de juzgados a nivel comunitario y mecanismos de resolución de conflictos, implementación de mecanismos para arbitraje y mediación, establecimiento de comisarías especiales para mujeres víctimas de violencia y la garantía de un proceso más transparente de selección judicial. Las organizaciones de la sociedad civil se han involucrado recientemente en esfuerzos para evaluar las instituciones del sector justicia y en la implementación de nuevas leyes de procedimientos penales (principalmente en Chile) y leyes de violencia doméstica.

En varios países, las organizaciones de la sociedad civil están asumiendo o proponiendo nuevas iniciativas para educar a los ciudadanos en cuanto al sistema de justicia y las formas de acceder al mismo, tanto para garantizar sus derechos como para vigilar su cumplimiento, con la meta de desarrollar estrategias para presionar al sistema de justicia a responder adecuadamente a estas nuevas demandas.

La incorporación de una sociedad civil organizada y representativa en el proceso de la reforma de la justicia podría ciertamente fortalecer los esfuerzos para esa reforma. Las coaliciones políticamente pluralistas y creíbles de la sociedad civil, capaces de formar alianzas estratégicas con políticos de mentalidad reformista, miembros del Poder Judicial y medios de comunicación, ya han demostrado que las campañas para la transparencia de la selección judicial pueden tener un impacto significativo. Antes de pasar a estas experiencias recientes y a las lecciones que ellas aportan, podría ser útil revisar brevemente algunas de las formas aún no tratadas, en las cuales la sociedad civil ha incorporado o asumido temas relacionados con la reforma de la justicia.

Estudio de casos

En varios países, las instituciones del sector justicia han procurado incorporar a la sociedad civil en esfuerzos para evaluar o mejorar su trabajo. Por ejemplo, la Procuraduría General de la República de El Salvador, la cual provee ayuda legal a los ciudadanos en áreas tales como derechos de paternidad, cuotas alimenticias, violencia doméstica, asuntos de empleo y defensa pública en casos penales, recientemente empezó a trabajar muy de cerca con las organizaciones de mujeres. Esfuerzos conjuntos llevaron a la aprobación de una legislación que requería que aquellos que habían sido electos para la legislatura aportaran evidencia de que estaban al día en los pagos de sus cuotas alimenticias. El Procurador también involucraba a la sociedad civil en un esfuerzo de mejora de los servicios provistos por la institución, en su monitoreo y en la preparación de un plan de trabajo participativo. Un proyecto de una ONG busca monitorear la implementación

por parte de la Procuraduría de las leyes relacionadas con el reconocimiento de paternidad y el pago de las cuotas alimenticias.

El Fiscal General de la República de El Salvador formó una comisión especial compuesta por representantes de la sociedad civil para llevar a cabo una evaluación global de la institución. Un esfuerzo de evaluación serio, llevado a cabo en estrecha consulta con los miembros de la institución, llevó a una serie de recomendaciones. Como la sociedad civil no ha estado involucrada en el seguimiento de los esfuerzos de la Fiscalía para implementar estas recomendaciones, es difícil medir el efecto de esta prometedora iniciativa.

En años recientes, varios países en América Latina han establecido consejos de la judicatura con diversos mandatos y composiciones. Es posible que intervengan en la selección de los magistrados de la Corte Suprema y de los jueces de los tribunales de menor instancia, la evaluación judicial y disciplinaria, la capacitación de los jueces y la administración del Poder Judicial. Los miembros del Consejo de la Judicatura pueden incluir representantes de uno o más poderes del Estado, asociaciones de abogados, facultades de derecho u otras instituciones académicas y del Ministerio Público.

La creación de consejos de la judicatura u otras instituciones diseñadas para intervenir en los procesos de selección judicial, y la inclusión de diferentes sectores en estas entidades, han creado una oportunidad para la participación de la sociedad civil y para las campañas de transparencia. En efecto, en varios países, el establecimiento de un Consejo de la Judicatura ha sido visto como un paso importante hacia la creación de un Poder Judicial más independiente y con mayor participación cívica.

Tanto si la sociedad civil ha sido incorporada formalmente en el proceso de selección judicial como si no, o si se han emprendido reformas o no, las experiencias recientes sugieren que es mucho más probable que el proceso de selección sea transparente, si una coalición de la sociedad civil organiza una campaña efectiva para garantizarlo. Ocasionalmente, una institución es capaz de reformarse, pero, en realidad, la mayoría hace cambios en respuesta a la presión externa. Si ninguno de los poderes del Estado suele tomar decisiones de forma transparente, una mayor parti-

cipación de diferentes poderes del Estado en un proceso de selección no es garantía de transparencia, pero puede mejorar el pluralismo político. Infortunadamente, como lo ha demostrado la experiencia de Guatemala, no se puede confiar en que las asociaciones de abogados y las universidades sigan prácticas transparentes en el proceso de selección, ni en que sus representantes necesariamente garanticen la transparencia. La inclusión de diferentes sectores de la sociedad civil en un proceso no regularizado para seleccionar candidatos a altos cargos judiciales no garantiza la transparencia del proceso o la selección de candidatos altamente capacitados.

En algunos países, el Poder Judicial se ha desacreditado tanto, en gran parte por tener vínculos demasiado estrechos con los partidos políticos o la fama de ser corrupto, que diversos sectores de la sociedad civil se han unido en campañas de transparencia, en particular en relación con la selección de los magistrados de la Corte Suprema. Debido a la naturaleza jerárquica de la mayoría de los sistemas de justicia de América Latina, los reformadores han identificado la selección de la Corte Suprema como un elemento indispensable en cualquier esfuerzo por mejorar el sistema de justicia. Una corte suprema corrupta y no democrática, responsable de nombrar, promover y disciplinar a los demás jueces, puede obstaculizar otros cambios encaminados a garantizar un sistema de justicia más independiente, imparcial, accesible y efectivo.

Algunas campañas de transparencia recientes en Argentina, República Dominicana, Guatemala y Honduras han demostrado el efecto potencial de estos esfuerzos, especialmente cuando son de amplio espectro, con la meta común de un sistema de justicia más independiente, transparente y accesible.

República Dominicana: coalición de la sociedad civil

En la República Dominicana, el Poder Judicial era conocido por su tradicional dependencia de los líderes políticos del país. El fraude electoral en 1994 llevó a una reforma constitucional, que incluía la disposición de que los jueces de la Suprema Corte de Justicia serían nombrados por un nuevo Consejo de la Magistratura. No obstante, fue hasta 1997 cuando

el Presidente convocó al Consejo para nombrar a los nuevos jueces de la Suprema Corte.

La República Dominicana creó un Consejo de la Magistratura con una composición altamente política, que es convocado sólo para seleccionar a los nuevos jueces de la Suprema Corte. El presidente del país encabeza el Consejo, que también incluye al presidente del Senado y a otros tres legisladores, al presidente de la Suprema Corte y a otro magistrado de la misma Corte. Aunque esta composición parece no favorecer un proceso de selección transparente, una amplia coalición de la sociedad civil tuvo éxito en persuadir al Consejo de que llevara a cabo un proceso excepcionalmente transparente durante su primer proceso de selección de la Suprema Corte en 1997 (véase Salcedo, 2003).

La Coalición por una Justicia Independiente fue liderada por la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) e incluyó al movimiento cívico Participación Ciudadana, a la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, a la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales, al Centro Juan Montalvo y al Centro Dominicano para Asistencia Social e Investigación. La Coalición buscó la creación de una amplia alianza de organizaciones de la sociedad civil que incluyera organizaciones comunitarias, profesionales, cívicas, a la Asociación de Abogados y movimientos sociales (juventud, mujer y discapacitados). La Coalición hizo hincapié en que la administración de la justicia no es propiedad exclusiva del Estado: “La ciudadanía, que es el usuario primordial del sistema de justicia, tiene un interés marcado y legítimo en que la misma responda a las reglas del juego democrático y que el ejercicio de los actores del sistema pueda ser evaluado con base en parámetros y normas conocidas previamente” (Salcedo, 2003, p. 47).

La Coalición creó un perfil para los nominados para la Suprema Corte, que luego fue usado para vetar a los candidatos propuestos por la sociedad civil. Cerca de 800 nombres fueron presentados. Primero, el Consejo de la Magistratura declinó celebrar reuniones públicas. Después de que la Coalición patrocinara dos actos televisados, en los cuales los candidatos con apoyo significativo expresaron públicamente sus posiciones e interactuaron con el auditorio, el Presidente, como cabeza del Consejo, decidió televisar

sus procedimientos, incluyendo la selección final. Los resultados de esta campaña fueron impresionantes: de los 16 magistrados nombrados, 12 eran de las nominaciones de la Coalición, y los antecedentes de los otros cuatro eran consistentes con los criterios propuestos por la Coalición. Las acciones de la nueva Suprema Corte han reflejado en gran medida este proceso transparente, y ésta ha sido considerada entre las instituciones gubernamentales más abiertas en la República Dominicana. Ha sido cuidadosa con los nombramientos judiciales, generalmente confiando en un proceso público competitivo, basado en los méritos, y mensualmente publica un informe sobre el presupuesto y sus actividades.

A pesar de esta prometedora campaña inicial, una segunda acción organizada en 2001 para ocupar tres vacantes en la Suprema Corte fue mucho menos exitosa. Las organizaciones de la Coalición se reagruparon para este esfuerzo, pero limitaron sus actividades casi exclusivamente a los medios, sobre todo a la prensa escrita, en la que depositaban gran confianza. En contraste con su campaña anterior, no construyeron una alianza amplia ni organizaron eventos o foros. Cuando la Coalición propuso que el Consejo siguiera los mismos mecanismos usados hacía cuatro años, el Presidente rechazó la idea de televisar los procedimientos del Consejo. De manera decepcionante, la Suprema Corte misma no alentó las actividades de la sociedad civil ni insistió en la transparencia de los procesos de nombramiento.

Argentina: control ciudadano en el Consejo de la Magistratura y en la selección de la Corte Suprema

En 1997, menos del 10% de los argentinos expresaron confianza en el sistema de justicia, según la opinión pública reflejada en las encuestas.¹³ En este contexto, Poder Ciudadano inició su programa “Ciudadanos por la Justicia” en 1997. Dicho programa estableció un banco de datos sobre los jueces, que incluía información sobre su experiencia profesional y educativa, carrera judicial, situación financiera familiar, participación en acciones

¹³ La información sobre el programa Ciudadanos por la Justicia, de Poder Ciudadano, emana de María Julia Pérez Tort (2003) y Poder Ciudadano (2003).

legales y opiniones sobre aspectos específicos de la justicia en Argentina. Al principio, muy pocos jueces quisieron dar esta información.

En 1994, Argentina promulgó una reforma constitucional, donde se establecía un Consejo de la Magistratura federal, pero no se aprobó ninguna legislación para implementarlo. El nuevo programa Ciudadanos por la Justicia empezó una campaña urgiendo el establecimiento del Consejo. El Congreso, finalmente, adoptó la legislación de implementación en diciembre de 1997, aunque los términos de la ley emanaron de un acuerdo político alcanzado frente a la presión internacional.¹⁴ Los esfuerzos de Poder Ciudadano fueron luego dirigidos a garantizar la transparencia del nuevo Consejo. A todos los candidatos para representar los diferentes sectores incluidos en el Consejo de la Magistratura se les pidió responder a un cuestionario para un banco de datos, y quienes finalmente fueron seleccionados como consejeros acordaron responder. Este hecho constituyó un paso importante en la institucionalización de la práctica de libre acceso a la información de interés público.

Poder Ciudadano desarrolló una propuesta para los reglamentos internos del Consejo de la Magistratura, diseñada para garantizar la transparencia en sus actividades. Una vez que el Consejo publicó su propuesta de reglamentos, Poder Ciudadano preparó una crítica, que fue publicada en un periódico importante, centrada en la propuesta del Consejo de reuniones a puerta cerrada del plenario y de los comités, debilitando así las garantías de transparencia y democracia en sus actividades. Este artículo provocó un debate ciudadano sin precedentes sobre los reglamentos internos de una institución del sistema de justicia. En última instancia, el Consejo abandonó su posición y acordó abrir al público sus sesiones plenarias y de comités.

Como parte de sus actividades, Poder Ciudadano buscó educar al público en cuanto a la importancia para sus vidas del Consejo y sus quehaceres. Estableció un proyecto de control cívico, creó bases de datos públicas, llevó a cabo acciones conjuntas con ONG, preparó informes públicos periódicos detallando las fortalezas y las debilidades del Consejo,

¹⁴ El Consejo de 20 miembros incluye al magistrado de la Corte Suprema, cuatro jueces, ocho representantes del Congreso, cuatro abogados, un representante del Ejecutivo y dos académicos.

realizó cabildeo en el Congreso, sostuvo foros públicos, buscó comprometer a los miembros del Consejo en esfuerzos para desarrollar alianzas. Estas actividades aumentaron la comprensión pública del papel del Consejo. Aunque el proceso de control asumido por Poder Ciudadano aumentó enormemente la transparencia del Consejo y previno la más atroz selección de candidatos judiciales, no pudo vencer los defectos en la estructura del organismo, que lo hicieron burocrático e ineficiente, con una sobrada representación de las entidades políticas del gobierno, ni garantizar una selección de los candidatos mejor calificados.

Poder Ciudadano describe sus esfuerzos de monitoreo en los términos siguientes:

...mantener una mirada atenta sobre el funcionamiento del Consejo de la Magistratura para lograr información rigurosa y generar acciones que corrijan las debilidades y profundicen las fortalezas. De esta manera, aspiramos a alcanzar el mayor grado de excelencia en la administración, el pleno acceso a la justicia y el absoluto grado de independencia del Poder Judicial. (Poder Ciudadano, 2003)

Partiendo de la experiencia de Argentina, en 2002, Poder Ciudadano y el Instituto para Estudios Comparativos en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) iniciaron esfuerzos para monitorear los consejos judiciales en Bolivia y Perú. Además, INECIP (2003) completó recientemente un estudio comparativo de los consejos de la magistratura en Argentina, Bolivia, El Salvador, y Paraguay y Perú, donde analizó si las estructuras, facultades y funcionamiento eran apropiados para fortalecer la transparencia y la independencia del Poder Judicial.

La actual crisis institucional de Argentina llevó a un cambio en la Corte Suprema, debido a las demandas de los ciudadanos. Reconociendo que un simple reemplazo de los miembros de la Corte Suprema no sería suficiente para abarcar los múltiples problemas de la Corte, algunas organizaciones de la sociedad civil preocupadas por el sistema de justicia desde diversas perspectivas se unieron para identificar los escollos que más

seriamente afectaban el funcionamiento de aquélla, así como para proponer soluciones y reconocer las responsabilidades específicas de quienes ocupan el poder para que se pudieran producir estos cambios (Asociación por los Derechos Civiles et al., 2002).

En junio de 2003, el Ministro, el Viceministro y el Secretario de Justicia se reunieron con estas organizaciones para discutir sus propuestas. El 19 de junio del mismo año, el presidente Néstor Kirchner, en gran medida sobre la base de las recomendaciones incluidas en documentos de la sociedad civil (Una Corte para la Democracia I y II), decretó limitaciones impuestas voluntariamente en el Poder Ejecutivo para nombrar a los miembros de la Corte Suprema. Este Decreto establece que los nombres y la formación profesional de los nominados sean publicados durante tres días en el Boletín Oficial y al menos en dos periódicos nacionales. La ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones profesionales, así como entidades académicas y de derechos humanos tienen un periodo de cinco días después de la última publicación del Boletín Oficial para presentar al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, sus opiniones por escrito, y comentarios y observaciones sobre los candidatos propuestos. El Decreto también requiere que los candidatos presenten una declaración jurada, donde mencionen sus propiedades, las de su cónyuge e hijos menores de edad de acuerdo con las condiciones de la Ley de Ética de la Función Pública. Así mismo, deben presentar otra declaración que incluya a las organizaciones de la sociedad civil y aquellas empresas comerciales de las que sean o hayan sido partícipes durante los últimos ocho años, bufetes de los que sean o hayan sido miembros, los nombres de sus clientes o contratistas durante el mismo periodo de ocho años (hasta el punto permitido por las reglas existentes de la ética profesional) y cualquier compromiso que pueda afectar su imparcialidad debido a sus propias actividades, a las de sus cónyuges o a las de sus padres o hijos, todo ello con el propósito de permitir una evaluación objetiva de la existencia de incompatibilidades o conflictos de interés (Decreto 222/03, artículo 5). Después de considerar los comentarios recibidos, el Poder Ejecutivo debe tomar una decisión razonada para presentar al Senado el nombre de la persona propuesta para que sea ratificado.

Guatemala: campañas de la sociedad civil

Frente a un proceso de reforma judicial estancado, después de la no ratificación de las reformas constitucionales acordadas como parte del proceso de paz, la Fundación Myrna Mack buscó darles un nuevo empuje a los esfuerzos de reforma de la justicia en Guatemala. Según su razonamiento, sólo con un liderazgo plenamente comprometido con la reforma del sistema de justicia sería posible alcanzar los compromisos de los acuerdos de paz relacionados con el acceso a la justicia, el reconocimiento de las leyes indígenas y los esfuerzos para erradicar la corrupción y vencer la impunidad.¹⁵

Para emprender su primera campaña de transparencia en la selección de la Corte Suprema y de los jueces de la Corte de Apelaciones, la Fundación Myrna Mack buscó a otras organizaciones que incluían a usuarios del sistema de justicia, Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS) y Madres Angustiadas. Los miembros de ambas organizaciones son víctimas o familiares de víctimas de la delincuencia organizada, en particular de secuestros. Procedentes de diferentes estratos sociales, estas organizaciones, como la Fundación Myrna Mack, habían logrado credibilidad en la opinión pública y en los medios. En conjunto con la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia,¹⁶ el Movimiento convocó a organizaciones de la sociedad civil, al liderazgo de los partidos políticos y a los miembros del Congreso para explicar la campaña, el perfil de los candidatos propuestos y los procesos de selección. Estos participantes apoyaron las propuestas e hicieron algunas sugerencias para mejorarlas; por ejemplo, se incluyó un enfoque de género y de igualdad étnica. La única organización que permaneció activamente comprometida durante esta campaña fue la Central de Trabajadores de Guatemala.

Como la Coalición en la República Dominicana, este Movimiento preparó un perfil de los candidatos y una propuesta de procedimientos para su selección. Durante el curso de este proceso, el Movimiento desarrolló

¹⁵ Para una descripción de esta campaña, véase Ibarra Morán (2003).

¹⁶ Esta Comisión fue establecida en los Acuerdos de Paz y está integrada por representantes de la sociedad civil, instituciones del sector justicia y la Asociación de Abogados.

instrumentos de evaluación, que expuso ante la Comisión de Postulación, la cual presentaría las listas de candidatos al Congreso.¹⁷

El Movimiento considera que la combinación de elementos políticos y técnicos, pero en especial la formulación de propuestas serias y susceptibles de ser atendidas, son factores fundamentales en la incidencia que se ha logrado. Esto quiere decir que la participación incrementa su valor en la medida que se aleja del activismo puro, para incursionar en ámbitos que exigen capacidad técnica y política, indispensable cuando se plantean propuestas y se hacen demandas (Ibarra Morán, 2003, p. 24).

La campaña insistió en la importancia del proceso de selección judicial y su efecto sobre la justicia, así como de su reforma en los cinco años siguientes. También hizo hincapié en la importancia de evitar el control político o del partido en el poder sobre estos altos cargos y la necesidad de terminar con la influencia de la delincuencia organizada y de grupos militares poderosos implicados en violaciones de derechos humanos. Estos principios atrajeron considerable atención y apoyo de una variedad de sectores y de los medios. Debido a la estructura de la Comisión de Postulación, el Movimiento explicó estas posiciones a todas las personas e instituciones directa o indirectamente involucradas en el proceso de selección de la Corte Suprema y los jueces de la Corte de Apelaciones. El Movimiento también entrevistó a los miembros de las comisiones de postulación, a los dirigentes de los partidos políticos y a los líderes del Congreso. A todos les entregó copias del perfil y de los procedimientos propuestos. Las comisiones de postulación indicaron que implementarían estas propuestas.

Dos de los periódicos más importantes del país fueron aliados cruciales y estratégicos en la campaña, dando cobertura sustancial y sensibilizando a la opinión pública. Los dos periódicos cedieron espacio para publicar las propuestas del Movimiento, alentaron los artículos, analizando el proceso

¹⁷ La Comisión de Postulación está conformada por representantes de las universidades de Guatemala, decanos de las facultades de derecho, la Asociación de Abogados y la asamblea de magistrados de la Corte de Apelaciones. Esta Comisión recibe las candidaturas judiciales y, siguiendo un procedimiento interno sin reglamento, prepara una lista de candidatos para presentarla al Congreso. Un procedimiento similar se usa para nominar y nombrar a los magistrados de la Corte de Apelaciones.

de selección y sus implicaciones, e investigaron la trayectoria y el perfil de cada candidato, en una actitud de compromiso sin precedentes por parte de los medios. El Movimiento recibió el respaldo clave del Presidente del Congreso, quien prometió seguir la propuesta de procedimiento y prestó las salas del Congreso para un foro sobre el proceso de selección, organizado por el Movimiento. Durante este evento, el Presidente de la Comisión de Postulación presentó la lista de los candidatos a la Corte Suprema ante el Presidente del Congreso.

Sobre la base de esta experiencia positiva, el Movimiento Pro-Justicia volvió a ser convocado a principios de 2000 con el fin de planificar una campaña para la selección de los magistrados de la Corte de Constitucionalidad. La Central de Trabajadores de Guatemala no participó activamente en esta campaña; sin embargo, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala se unió al Movimiento. Esta vez, el Movimiento debió presentar sus propuestas de perfil y procedimientos a cinco entidades electorales diferentes, cada una de las cuales elige a un magistrado titular y a un magistrado suplente de la Corte de Constitucionalidad.¹⁸

Aunque esta campaña fue finalmente menos exitosa que la primera, introdujo un componente educativo importante, organizando foros en diferentes partes del país sobre el papel de la Corte de Constitucionalidad. Durante esta campaña, fueron públicamente identificados aspirantes vinculados a la delincuencia organizada y a la impunidad por delitos contra los derechos humanos.

La tercera campaña del Movimiento se centró en la selección del Fiscal General en 2001–2002.¹⁹ Para esta campaña, el Movimiento preparó un análisis de la oficina del fiscal, centrado en las deficiencias de la institución y en los principales obstáculos que impedían su coordinación con otras

¹⁸ Los cuerpos electorales son: (1) la Universidad de San Carlos, una institución pública, (2) la Corte Suprema de Justicia, (3) el Ejecutivo, (4) el Poder Legislativo y (5) el Colegio de Abogados.

¹⁹ El Fiscal General es nombrado por el Presidente de la República de una lista de seis candidatos presentada por una comisión de postulación, compuesta por el Presidente de la Corte Suprema, el Presidente del Colegio de Abogados, el Presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y los decanos de las facultades de derecho de las distintas universidades.

instituciones del sector justicia. El documento exigía a los candidatos aspirantes que presentaran un plan de trabajo sustantivo y propuestas para la reforma institucional. Muchos candidatos incorporaron sus planes de trabajo en sus campañas. Esta campaña publicó una presentación más amplia de sus temas y diseñó una estrategia de prensa para investigar los antecedentes de los candidatos aspirantes. El Movimiento Pro-Justicia estuvo al frente de las peticiones públicas de que se vetaran las listas de candidatos cuyos antecedentes fueran particularmente cuestionables. La lista de los seis candidatos finalmente presentada al presidente no incluía a ninguno de los abogados cuya reputación hubiera sido seriamente cuestionada.

El Movimiento Pro-Justicia tuvo éxito en generar el debate público sobre el proceso de selección y la trayectoria y perfil de los candidatos, algo insólito antes de 1999.

Honduras: el papel de la sociedad civil en la selección de la Corte Suprema

Durante 2001, las organizaciones de la sociedad civil en Honduras se unieron para trabajar sobre dos temas relacionados con el sistema de justicia: una reforma constitucional que estableciera mecanismos más participativos, más transparentes y menos politizados para la selección de los magistrados de la Corte Suprema, y la adopción e implementación de un nuevo Código Procesal Penal.²⁰ Sobre la base de las disposiciones constitucionales vigentes, se escogió a la Corte Suprema de Honduras por medio de un proceso muy criticado y altamente politizado que coincidía con las elecciones presidenciales.

La Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia fue formada originalmente por la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica, la Fundación para la Promoción de las Exportaciones, la Asociación

²⁰ Para información sobre los esfuerzos de la Coalición, véase Aguilar (2003).

de Municipios de Honduras y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. La reforma constitucional, que tenía que haber sido aprobada en 2000, de manera que pudiera ser ratificada por la legislatura siguiente en 2001, exigió el establecimiento de una junta nominadora para proponer candidatos. La Coalición propuso un anteproyecto para la implementación de la junta nominadora, obtuvo el respaldo de organizaciones sociales para una campaña de cabildeo, organizó campañas de los medios y solicitudes directas a los legisladores. Los esfuerzos de la Coalición fueron fortalecidos por la amplia credibilidad pública de sus miembros, con el liderazgo del cardenal Oscar Andrés Rodríguez.

Tan pronto como el Congreso aprobó la Ley de la Junta Nominadora en septiembre de 2001, el eje del cabildeo de la Coalición pasó a ser la sociedad civil y la organización de una asamblea ciudadana que eligiera a los representantes de la Junta Nominadora. Alcanzar un acuerdo entre los grupos de la sociedad civil resultó altamente complejo, debido a las luchas de poder, a los intereses sectoriales y a la falta de consenso. Por último, la decisión de buscar las coincidencias y no las muchas diferencias, hizo que las ocho organizaciones participantes fueran capaces de formar una Junta Nominadora en octubre de 2001. Una vez que la Junta de Directores fue juramentada, iniciaron un complejo proceso para la selección de 45 candidatos, de los cuales el Congreso Nacional seleccionaría 15. La Junta Nominadora incluye a representantes del Colegio de Abogados de Honduras, ONG, a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Nacional de Honduras, al Consejo Hondureño de Empresas Privadas, a la Corte Suprema, a organizaciones sindicales y campesinas, y al Comisionado Nacional para los Derechos Humanos. El 25 de enero de 2002, el Congreso Nacional nombró a 15 miembros nuevos de la Corte Suprema sobre la base de nominaciones de la sociedad civil. Nueve de los 15 magistrados nombrados eran mujeres, incluyendo a la presidenta de la Corte Suprema.

La participación de la sociedad civil en la selección de la Corte Suprema se considera en Honduras como un adelanto importante en el esfuerzo por tener un sistema de selección más transparente y participativo. Algunos hondureños, sin embargo, perciben la Coalición como bastante

dependiente del respaldo de los donantes. Queda por verse si estas diversas organizaciones de la sociedad civil serán capaces de consolidar y sostener un sistema participativo y transparente para la selección de una Corte Suprema que se centre en las calificaciones profesionales y la integridad moral de los candidatos.

Perú: reforma de la justicia

Después de la salida del presidente Alberto Fujimori, se desarrollaron distintos esfuerzos para fortalecer la independencia judicial y reformar la justicia en una forma más global y equitativa. En 2003, un consorcio conformado por el Instituto de Defensa Legal (IDL), la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Asociación de Jueces para la Democracia ganó un concurso de la USAID para ejecutar un proyecto de participación y fiscalización ciudadana en la reforma del sistema de justicia en el Perú. El Consorcio Justicia Viva es una iniciativa inédita en el país, pues logra unir con un propósito común a una ONG históricamente vinculada a la defensa legal en casos de violaciones de derechos humanos, a la academia en temas de derechos humanos, a través de la universidad de mayor prestigio y tradición en el país, y a una asociación de magistrados (también algo novedoso en el Perú).

Justicia Viva ha entrado con mucha fuerza en el tema de la selección de magistrados. Promueve la publicación de los antecedentes de los postulantes para su conocimiento por parte de la ciudadanía, y de tachas y denuncias cuando sea necesario. Asimismo, desarrolla una intensa actividad académica en materia de justicia, a través de diagnósticos, estudios y propuestas, seminarios, mesas de trabajo, publicaciones, etc.

Una nueva comisión oficial para la reforma de la justicia en Perú, CERIAJUS, reunió representantes de la sociedad civil con titulares de entidades estatales como el Presidente del Poder Judicial, la Fiscal de la Nación, el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, entre otros, para llegar a propuestas de consenso que toman en cuenta los distintos aspectos del sistema de justicia.

Costa Rica: agenda de reforma judicial nacional

A pesar de la necesidad ampliamente reconocida de emprender más reformas judiciales en Costa Rica, especialmente para asegurar una justicia más rápida y técnicamente consistente, los avances han sido limitados por la falta de consenso entre las distintas ramas del gobierno y dentro de las diversas instituciones gubernamentales. La sociedad civil tampoco había sido incorporada eficazmente en esta discusión. En consecuencia, el Colegio de Abogados de Costa Rica ha liderado un esfuerzo para desarrollar una agenda de reforma judicial a nivel nacional que defina el modelo de justicia deseado, así como los aspectos centrales de la reforma, y establezca “la estrategia para acelerar la tramitación de ese proceso en un ambiente de cooperación interinstitucional, interpartidaria, con participación de la sociedad civil” (Colegio de Abogados de Costa Rica, 2006, p. 16). A través de una publicación en dos de los principales periódicos del país en agosto de 2002, el Colegio de Abogados invitó a todos los sectores interesados en la mejora del sistema de justicia costarricense a expresar sus opiniones sobre los problemas del sistema de justicia, las causas y las soluciones propuestas. Esta iniciativa también suponía una consulta con expertos seleccionados a través de una entrevista detallada. Una encuesta de opinión pública dio información adicional. Sobre la base de estos datos, el Colegio de Abogados preparó los documentos preliminares, que fueron discutidos y validados por tres grupos de 15 personas de distintos sectores. Este documento final será el tema a discutir en una serie de talleres, los cuales determinarán qué ramas del gobierno (Legislativa o Judicial) tienen que emprender reformas específicas, así como los procedimientos y el plan de acción.

Lecciones preliminares

Las recientes iniciativas de transparencia de la sociedad civil han demostrado que la participación pública estratégica y organizada en el proceso de la selección judicial puede tener un impacto significativo en el resultado de dicho proceso y servir como un mecanismo para la educación cívica sobre la importancia del Poder Judicial. Las campañas exitosas se han apoyado

en un enfoque global que incluyen: incidencia, publicidad, educación, propuestas técnicas viables y concientización de los ciudadanos sobre la importancia de las reformas institucionales y de los beneficios que proporcionan. La participación de la sociedad civil tendrá mayor impacto, si sigue colaborando de manera constructiva. Esto significa comprometerse con los temas e instituciones del sector justicia y tomar la iniciativa de presentar propuestas para el desarrollo de mecanismos de transparencia u otros, encaminados a mejorar el sistema de justicia. También significa desarrollar la habilidad de hacer seguimiento a esfuerzos como evaluaciones institucionales llevadas a cabo por la sociedad civil, para monitorear la implementación de las recomendaciones. Sin seguimiento, este tipo de participación corre el riesgo de permitir que una institución afirme que está implementando estas recomendaciones, sin que haya ningún observador externo que evalúe hasta qué punto se está dando un cumplimiento real. De igual forma, la simple incorporación de representantes de la sociedad civil en aspectos de las actividades del sector justicia no garantiza en sí una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Las experiencias recientes han demostrado que las organizaciones de la sociedad civil deben ser capaces de entrar en el diálogo, no sólo en la confrontación, con actores claves de las esferas legales y políticas. Las coaliciones que incluyen diversos grupos con una reputación y credibilidad consolidadas son las que tienen posibilidad de un mayor efecto. Para liderar estos esfuerzos se requiere una organización con la capacidad de reunir a una amplia gama de opinión pública, con competencia técnica y capaz de establecer relaciones constructivas con sectores del sistema de justicia.

Los procesos de selección judicial dan una oportunidad a las organizaciones de la sociedad civil de desarrollar una estrategia para implementar, fortalecer y preservar las reformas, así como para prevenir la consolidación de sectores en contra de éstas. En muchos países, las coaliciones de la sociedad civil para la transparencia del proceso de selección judicial han sido excepcionalmente amplias y han tenido éxito involucrando medios de comunicación, a políticos y a jueces abiertos al cambio. En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil han empezado a trabajar estrechamente

con asociaciones de jueces interesadas en las reformas, creando alianzas prometedoras. Los esfuerzos exitosos presentan un modelo que puede ser útil en otros países, como ha sugerido la iniciativa de Poder Ciudadano e INECIP, para desarrollar un programa de monitoreo de los consejos de la magistratura en Bolivia y en Perú.

Estas experiencias han demostrado la necesidad de institucionalizar prácticas transparentes para que no dependan de la buena voluntad de un miembro particular del Consejo o de la acción de una organización específica de la sociedad civil. Otra lección cruda de estas experiencias es que una campaña de transparencia exitosa no garantiza que el próximo proceso de selección sea llevado a cabo de una forma igualmente transparente. En otras palabras, las organizaciones de la sociedad civil no pueden rezagarse tras completar una campaña exitosa. Las arraigadas prácticas no transparentes tienen una tendencia a reafirmarse. En general, ha sido más fácil que las campañas de transparencia prevengan la selección de los candidatos más descaradamente politizados y corruptos, y mucho más difícil que garanticen la selección de los individuos más calificados.

Mientras que algunos poderes judiciales y legislaturas acogen la participación de la sociedad civil, muchos jueces y legisladores prefieren mantener su prerrogativa para hacer tratos a puertas cerradas. En algunos casos, los abogados han cuestionado la participación de los no abogados en el proceso de selección judicial. La noción de que el sistema de justicia sea considerado un servicio público no es ampliamente entendida.

Los donantes tienen un importante papel en el respaldo a estas iniciativas de la sociedad civil, que exigen suficiente flexibilidad de su parte para apoyar aquellas acciones que puedan surgir en distintas oportunidades. Por otro lado, estos procesos necesitan ser autónomos y sostenibles, y no deberían depender excesivamente de las iniciativas o el apoyo financiero de los donantes.

Como sugieren los ejemplos citados, las organizaciones de la sociedad civil están involucradas en la actualidad en una variedad de iniciativas relacionadas con las reformas de justicia. Esfuerzos prometedores están ahora en camino para compartir experiencias a nivel regional y crear mecanismos de evaluación y monitoreo de la implementación de

las reformas. Debido a la complejidad de estos mecanismos, es necesario dedicar más esfuerzos a su diseño y perfeccionamiento. En muchos casos, esto también implica desarrollar la capacidad técnica para monitorear y evaluar efectivamente el funcionamiento de las instituciones del sector justicia y la implementación de las reformas. El desarrollo de esta capacidad técnica contribuirá a la preparación de estudios empíricos fiables sobre el funcionamiento del sistema de justicia y el impacto de las reformas. En muchos casos, los actuales mecanismos de monitoreo necesitan ser perfeccionados y fortalecidos, para garantizar que las reformas legales e institucionales sean llevadas a cabo adecuadamente y tengan los efectos esperados. Se requieren mecanismos que monitoreen la implementación de las leyes y el impacto de las iniciativas diseñadas para mejorar el acceso a una justicia efectiva (por ejemplo, reformas del proceso penal, leyes para la violencia doméstica, amparos), con el fin de detectar problemas o avances, y hacer recomendaciones bien fundamentadas. Esto implica la definición de indicadores adecuados para medir el funcionamiento del sistema en diferentes áreas. Idealmente, las evaluaciones deberían ser llevadas a cabo antes y después de que las reformas sean implementadas, y los mecanismos de monitoreo deberían involucrar tanto a las instituciones del Estado como a las organizaciones de la sociedad civil.

El efecto de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, los cuales han proliferado bastante en los últimos años, deben ser cuidadosamente evaluados, teniendo en cuenta si aseguran el respeto por los derechos fundamentales, si son apropiados para las comunidades donde se implantan (teniendo como base la participación comunitaria en esta decisión y en la definición de su mandato, personal, etc.) y si establecen adecuadamente su relación con el sistema de justicia estatal.

Como en otras áreas, tanto las experiencias exitosas como las que han fracasado deben ser compartidas, de manera que las organizaciones de la sociedad civil en diferentes países —y algunas veces en el mismo país— puedan aprender de sus experiencias mutuamente, y el sector justicia y otras ramas del gobierno puedan aumentar el beneficio que potencialmente una mayor transparencia y una participación de la sociedad civil puedan otorgar. Una variedad de iniciativas en los últimos años han dado oportunidades para un

mayor intercambio entre las organizaciones de la sociedad civil y entre instituciones del sector judicial en países de toda la región. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas ha desempeñado un papel clave de coordinación en la creación de oportunidades para un mayor intercambio y el desarrollo de indicadores que puedan ser usados en países de toda la región.

Un desafío clave es determinar cómo hacer más partícipe a la sociedad civil y de forma más sostenida en los procesos de reforma, incluyendo el desarrollo de análisis, la propuesta y la implementación de reformas, así como su evaluación y monitoreo. En varios países, los esfuerzos están en marcha actualmente para consolidar una amplia coalición de individuos y/o de instituciones, que pueda actuar como una opinión independiente para alcanzar un consenso en áreas claves y así tener un verdadero impacto en las reformas del sector justicia. A pesar de las importantes iniciativas, en la mayoría de los países de la región no hay aún un esfuerzo consistente, constructivo y capaz de aportar propuestas viables y fundamentadas, así como de desarrollar mecanismos permanentes de monitoreo, diálogo e incidencia. Para asegurar que la reforma de la justicia beneficie a todos los usuarios del sistema, incluidos aquellos que tradicionalmente están fuera de él, y sea sostenible con el paso del tiempo, una amplia variedad de grupos organizados de la sociedad civil tendrán que involucrarse en el asunto de forma seria y constante.

Referencias

- Aguilar, José León. 2003. "Claves de la experiencia ciudadana en la reforma del sistema de justicia de Honduras". En Varios autores, *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*. Washington, DC, Fundación para el Debido Proceso Legal.
- Asociación por los Derechos Civiles, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Poder Ciudadano, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Unión de Usuarios y Consumidores. 2002. "Una Corte para la Democracia I" y "Una Corte para la Democracia II". Buenos Aires, FARN/INECIP/Unión de Usuarios y Consumidores. Disponible en: www.abogadosvoluntarios.net.
- Biebesheimer, Christina y J. Mark Payne. 2001. *IDB Experience in Justice Reform: Lessons Learned and Elements for Policy Formulation*. Technical Paper Series. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carothers, Thomas. 2003. "Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge". Carnegie Endowment Working Papers. Rule of Law Series. Democracy and Rule of Law Project 34. Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <http://www.carnegieendowment.org/files/wp34.pdf>
- Carrillo-Flórez, Fernando. 2003. "Necesidad de una reforma judicial". Documento presentado en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington, DC.
- Casas, Javier. 2003. "Los periodistas y el acceso a la información judicial (Perú)". En: Varios autores. *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*. Washington, DC, Fundación para el Debido Proceso Legal.
- Centro Internacional para la Reforma del Derecho Penal y la Política de Justicia Penal (ICCLR), Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Programa Mujer, Justicia y Género, y Comisión Interamericana de la Mujer (CIM). 2001. "Violencia en las Américas: un

análisis regional, incluyendo un examen de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”. Informe final. Convención de Belém do Pará.

Colegio de Abogados de Costa Rica. 2006. *Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial*. San José, Instituto Costarricense de Ciencias Jurídicas.

Comisión de Fortalecimiento de la Justicia. 1998. *Una nueva justicia para la paz*. Guatemala, Magna Terra Editores.

Comité de Abogados de Derechos Humanos y Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos. 1996. *Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System*. Nueva York, Comité de Abogados de Derechos Humanos.

Correa Sutil, Jorge. 1999. “Judicial Reforms in Latin America: Good News for the Underprivileged?” En: Méndez, Juan E., Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.). *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Dakolias, María. 2001. “Legal and Judicial Reform: The Role of the Civil Society in the Reform Process”. En: Domingo, Pilar and Rachel Sieder (eds.). *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London, Institute of Latin America Studies, University of London.

Díaz Rodríguez, Francisco. 2000. “Investigación sobre acceso a la justicia en El Salvador”. En: Thompson, José (ed.). *Acceso a la justicia y equidad: estudio en siete países de América Latina*. San José, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Fernández Pacheco, María Gabriela. 2001. “La experiencia del Centro de Atención a Víctimas en Panamá: la incorporación activa de las víctimas dentro del sistema de justicia”. En: Fundación para el Debido Proceso Legal y Fundación Esquel. *Implementando el nuevo proceso penal en Ecuador: cambios y retos*. Washington, DC, Fundación para el Debido Proceso Legal.

- Ferrandino, Álvaro. 2005. "La experiencia de la defensa pública en Centroamérica". En: *Implementando el nuevo proceso penal en Ecuador. Cambios y retos*. Quito, Fundación para el Debido Proceso/Fundación Esquel.
- Fruhling, Hugo. 2000. "From Dictatorship to Democracy: Law and Social Change in the Andean Region and the Southern Cone of South America". En: McClymont, Mary y Stephen Golub (eds.). *Many Roads to Justice: the Law-Related Work of Ford Foundation Grantees around the World*. Nueva York, Fundación Ford.
- Fundación de Familiares Víctimas Inocentes de Mendoza, Acción Ciudadana (FAVIM) 2001. "Extensionismo: una herramienta de participación ciudadana". *Sistemas Judiciales*. 1(2).
- Golub, Stephen. 2003. "Beyond the Rule of Law Orthodoxy: The Legal Empowerment Alternative". Carnegie Endowment Working Papers. Rule of Law Series. Democracy and Rule of Law Project No. 41. Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <http://www.carnegieendowment.org/files/wp41.pdf>
- Hammergren, Linn. 2002. "Latin American Criminal Justice Reform: Evaluating the Evaluators". *Sistemas Judiciales*. 2(3), 59–66.
- Ibarra Morán, Carmen Aída. 2003. "Ejercicios ciudadanos contra la impunidad y la falta de transparencia en la administración de justicia en Guatemala". En: Varios autores, *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*. Washington, DC, Fundación para el Debido Proceso Legal
- Instituto para Estudios Comparativos en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). 2003. "Consejos de la magistratura: los consejos de la magistratura de Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú". En *Pena y Estado*. Edición especial. Buenos Aires.
- Justicia Viva, Instituto de Defensa Legal, Pontificia Universidad Católica del Perú y Jueces para la Justicia y Democracia. 2003. *Cambios en el sistema de justicia: entre la expectativa y la incertidumbre*. Lima, Consorcio Justicia Viva.

- Lovatón, David. 2003. “Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Perú (1990–2002)”. En: *Justicia y Sociedad Civil*. Buenos Aires, Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Lovatón, David y Wilfredo Ardito. 2002. *Justicia de paz: nuevas tendencias y tareas pendientes*. Lima, Instituto de Defensa Legal.
- Méndez, Juan E. 2001. “La justicia penal internacional, la paz y la reconciliación nacional”. En: Méndez, Juan, Martín Abregú y Javier Mariezcurrena. *Verdad y justicia: homenaje a Emilo F. Mignone*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Messick, Richard E. 1999. “Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues”. *The World Bank Research Observer*. 14(1), 117–136.
- Ordóñez, Aylín. 2000. “El acceso a la justicia en la República de Guatemala”. En: Thompson, José (ed.). *Acceso a la justicia y equidad: estudio en siete países de América Latina*. San José, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 2003. *Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas*, AG/DEC 31 CXXXIII-0/03 (Adoptada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 10 de junio de 2003).
- Parafán, Betsy. 2001. “La justicia comunitaria dentro de la informalización de la justicia en Colombia durante la última década”. *Sistemas Judiciales*. 1(2), 59.
- Pásara, Luis. 2003a. *Justicia y sociedad civil. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudios de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires, Fundación Ford/Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).
- . 2003b. “Hacia una agenda futura en la reforma judicial”. Documento presentado en la Tercera Conferencia Regional sobre Justicia y Desarrollo, Quito, Ecuador.
- Pérez Tort, María Julia. 2003. “Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia del Consejo de la Magistratura”. En: *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*. Washington, Fundación para el Debido Proceso Legal.

- Poder Ciudadano. 2003. *Monitoreo cívico del Consejo de la Magistratura*. Buenos Aires, Poder Ciudadano.
- Pomi, Renzo. 2002. "El combate contra la impunidad: El caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En: Fundación para el Debido Proceso Legal e Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". *Justicia para las víctimas en el siglo XXI*. San Salvador, Fundación para el Debido Proceso Legal/IDHUCA.
- Riego, Cristián y Fernando Santelices. 2002. "Informe comparativo: seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina". *Sistemas Judiciales*. 2(3).
- Roche, Carmen Luisa (coord.). 2002. *Los excluidos de la justicia en Venezuela. Dos Estudios*. Caracas, Tribunal Supremo de Justicia.
- Salcedo C., Carlos R. 2003. "Transparencia en la selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana". En: *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*. Washington, DC, Fundación para el Debido Proceso Legal.
- Simon, Farith. 2000a. *El acceso a la justicia y equidad: estudio en siete países de América Latina*. San José, IIDH.
- . 2000b. "Informe de Ecuador". En: *Acceso a la justicia y equidad: estudio en siete países de América Latina*. San José, IIDH.
- Valdivieso, Patricio y Juan Enrique Vargas. 2003. "Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Chile (1990–2002)". En: Pásara, Luis (coord.). *Justicia y sociedad civil. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudios de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires, Fundación Ford/Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

CONCLUSIONES GENERALES¹

*Ten fe en el derecho, como el mejor instrumento
para la convivencia humana;
en la justicia, como destino normal del derecho;
en la paz, como sustitutivo bondadoso de la justicia.
Y sobre todo, ten fe en la libertad,
sin la cual no hay derecho, ni justicia ni paz.*

E.J. Couture

*Carlos Cordovez**

En poco más de una década, la región ha logrado, entre otros aspectos, aumentar gradualmente los niveles de eficiencia judicial; crear formalmente en algunos casos una nueva institucionalidad en materia constitucional, derechos humanos, defensa pública e investigación criminal; invertir en mejoras a la gestión de las instituciones judiciales; adelantar reformas del sistema procesal penal; lograr una mayor estabilidad presupuestaria, y realizar esfuerzos por optimizar las capacidades de respuesta por parte de los actores institucionales destinados a entregar el servicio judicial.

Todos estos cambios iniciados por los países de América Latina y el Caribe se enmarcan dentro del contexto global de los procesos de reforma y modernización del Estado, como complemento de las reformas de carácter económico destinadas a darles oportunidades y reglas claras al mercado,

¹ Algunas de las ideas expresadas en estas conclusiones son producto de muchos años de trabajo en común e intercambio de experiencias con numerosas personas, entre las que quisiera destacar al menos a Juan Enrique Vargas, Luis Paulino Mora, Sonia Navarro, Edmundo Jarquín, Francisco Mejía, Fernando Carrillo-Flórez, Antonio Guerra, Iñiqui Sánchez e Iván Vera.

* División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Banco Interamericano de Desarrollo.

la inversión y el crecimiento. Estas reformas le han exigido un ajuste al sistema jurídico. Los países han venido reaccionando positivamente a los desafíos políticos, sociales e institucionales que enfrenta la justicia en la región, a partir de un consenso social implícito sobre la urgencia de un mejoramiento de esta función básica del Estado.

La tarea de administrar justicia implica asegurar la protección de los derechos, garantías y libertades colectivas e individuales fundamentales. Para el buen desempeño de esta función básica y obligatoria de todo Estado democrático, se debe cumplir con el inmenso desafío de ejercerla con independencia, imparcialidad, equidad, transparencia, responsabilidad, eficiencia y calidad. Por su parte, los sistemas jurídicos deben necesariamente incorporar acciones que ofrezcan a todos los sectores de la sociedad un acceso equitativo y no discriminatorio a la justicia. Este vínculo entre Estado, ciudadanía y desarrollo aún está pendiente en la mayor parte de los países de la región, ya que un adecuado funcionamiento del sistema de justicia es condición para el desarrollo democrático, económico y social de un país, así como para el mejoramiento de la convivencia pacífica de las personas y las comunidades.

Grandes esfuerzos se han venido realizando por más de una década en la mayor parte de la región para enfrentar estos desafíos; sin embargo, a pesar de los avances, siguen subsistiendo importantes problemas relacionados, entre otros, con:

- Los procesos de consolidación de la independencia y transparencia judicial, así como con la implantación efectiva de carreras judiciales que garanticen imparcialidad a la hora de resolver los conflictos.
- La escasa confianza de la opinión pública en la justicia.
- El escaso nivel de coordinación interinstitucional.
- Las barreras para el acceso ciudadano al servicio y las limitaciones de cobertura del sistema.
- La participación de la sociedad civil.
- La organización y la gerencia judicial.
- El mantenimiento de sistemas inquisitivos en la justicia penal y de sistemas jerarquizados en la estructura de los poderes judiciales.

- La precariedad en la tutela de los derechos fundamentales.
- El incremento de las diversas formas de violencia e inseguridad ciudadana.
- Los deficientes sistemas penitenciarios.

La experiencia de la región en los últimos 15 años sugiere que a estas 10 áreas estará abocada la consolidación de la reforma judicial en el mediano y largo plazo. Las distintas actividades que el Banco Interamericano de Desarrollo ha venido adelantando en apoyo de los procesos de reforma de la justicia en nuestra región apuntan a contribuir de alguna manera a la solución de la problemática, para lo cual ciertamente se requiere la concurrencia de factores como los que se describen en los párrafos siguientes.

Cambio cultural

El proceso de modernización del Estado en el que se mueve la reforma judicial requiere la formación de nuevos liderazgos, un cambio de la cultura política de los ciudadanos de cada país. Existe aún un alto déficit de cultura cívica y democrática en la región, generado por la escasa experiencia democrática de un buen número de países y por las limitaciones en la calidad y cobertura de los programas de formación cívica existentes. Estas carencias dificultan la consolidación de los procesos democráticos, por lo que el proceso de reforma debe necesariamente articularse con una incorporación de estas temáticas en todos los niveles del sistema de educación formal.

Procesos de largo plazo

Los procesos de desarrollo institucional y reforma del Estado en los que está inmersa la reforma judicial giran alrededor de un cambio cultural, que abarca todo el recurso humano asociado, en sus distintos estamentos y disciplinas. Tomando en cuenta este factor, nos encontramos frente a procesos de cambio de largo plazo, cuyos resultados no se logran en su integridad con la ejecución de un proyecto específico, de modo que la

participación del Banco deberá darse apoyando de forma consistente a través del tiempo una serie de proyectos que guarden un compromiso con los objetivos que se tuvieron en mente al diseñarlos. Es en este sentido que se están iniciando segundas fases de financiamiento en algunos países.

En este orden de ideas, se trata de procesos más que de proyectos. Procesos de largo plazo, que no presentan resultados de la noche a la mañana. Son procesos nacionales, no proyectos del BID, ni del Banco Mundial, ni de las Naciones Unidas o de otra agencia externa de cooperación. Los procesos de reforma del sector justicia requieren mucho tiempo y paciencia, y sus resultados van apareciendo en el camino de manera progresiva. Implican importantes cambios culturales e institucionales que no son fáciles. Las reformas exitosas se incrementan en su desarrollo, por esto, resulta determinante la persistencia en el tiempo. Por el arraigo de las culturas y las características propias del medio jurídico, implica largos espacios de tiempo que permitan ganarse la confianza de los actores, diseñar los cambios y, sobre todo, implementarlos paulatinamente. Sólo la persistencia por largos períodos asegura poder enfrentar los esfuerzos de contrarreforma que en estos temas inevitablemente surgen y, como la experiencia lo indica, muy comúnmente triunfan. La reforma toma tiempo y las expectativas creadas para su puesta en marcha no se compadecen con la percepción pública respecto de sus resultados. Aquí radica principalmente la importancia y urgencia de enfrentar el desafío.

Estrategia integral

Los procesos de reforma deben concebirse integralmente, aunque no siempre sea posible y conveniente formular operaciones muy ambiciosas y complejas. Dentro de una concepción integral, comprensiva y de largo plazo, deben aplicarse criterios de selectividad, gradualidad y fijación de prioridades. Una característica esencial de los proyectos es su naturaleza interdisciplinaria que vincula y exige conocimientos especializados de diferentes profesiones y técnicas. Esa visión integral no debe excluir a los sectores con mayores problemas, como la justicia penal y penitenciaria y los menores infractores, ni a los sectores de la población más afectados por

la falta de acceso a la justicia, como las mujeres, los pobres y los indígenas. No hay una secuencia universalmente aceptada, pero es importante tener una visión de conjunto y de largo plazo del proceso y asegurar un orden adecuado de acciones.

Entorno político

Es necesario tener presente que el sistema judicial forma parte del sistema político de una sociedad. Las decisiones que lo afectan tienen entonces un carácter político y por más que se pueda tratar de influir en ellas y predecirlas, ello no siempre podrá ser posible o lo será sólo en una proporción marginal. Existe entonces un amplio margen de imprevisión que desaconseja la adopción de planes en extremo rígidos. En este sentido, la reforma judicial debe concebirse como un proceso de reforma política, orientado a consolidar el sistema democrático que garantice las condiciones apropiadas para la convivencia social y el funcionamiento exitoso del mercado.

Voluntad política

La reforma requiere contar con una clara voluntad política por parte de los países, a efecto de garantizar su sostenibilidad en el tiempo. Para esto se necesita el más alto nivel de liderazgo y claridad de los objetivos previstos al diseñar los procesos o las estrategias de reforma. La debilidad del consenso en torno a un proyecto de reforma en esta área es el mejor camino para el fracaso. La reforma judicial tiene que pasar a ser un tema de Estado que se traduzca en políticas públicas consistentes y sostenibles en el tiempo. Para el trabajo técnico, este liderazgo requiere la formación de sólidos y competentes equipos de profesionales a cargo de la reforma.

Compromiso con recursos

El Banco es un agente catalizador externo, sus recursos no están destinados a suplir los presupuestos nacionales en justicia. El compromiso de los países

tiene que ir acompañado de recursos propios. Sólo será posible ampliar la participación del sector justicia en los presupuestos nacionales, cuando las peticiones de recursos vayan soportadas por planes cuidadosamente desarrollados y se pueda acreditar la efectividad de la inversión.

Participación de la sociedad civil

El papel de la sociedad civil en el liderazgo y la consolidación de los programas de reforma judicial constituye una alternativa única e irrenunciable que comienza a ser parte central en estos procesos. Sin amplios consensos nacionales y sin la apropiación del tema por los líderes políticos y empresariales, por los partidos políticos, por las organizaciones de la sociedad civil, la academia, las asociaciones profesionales y por los medios de comunicación social, es difícil enfrentar una tarea tan compleja y esperar resultados favorables. Asimismo, es importante destacar la efectividad que se logra con el establecimiento de redes, como es el caso de los temas de género y violencia. La reforma del Estado requiere un sólido consenso y respaldo político del conjunto de la sociedad y no solamente de las instituciones objeto de la reforma.

Necesidad de diagnósticos e indicadores

Se requiere contar con diagnósticos comprensivos para una mejor intervención en el proceso de cambio. Se requiere contar con análisis rigurosos sobre las capacidades institucionales, sobre las disponibilidades de recursos humanos y financieros. Por su parte, ya no se está en la primera generación de proyectos cuya aproximación fue meramente evangélica; ahora se cuenta con datos, con números y se está empezando a enfrentar evaluaciones, las cuales son ciertamente bienvenidas y útiles. En este sentido, las intervenciones en el sector tienen que procurar, con la mayor precisión posible, el establecimiento de líneas de base para cuantificar su éxito en el tiempo, con indicadores de desempeño, impacto y progreso claros que permitan medir la eficiencia del gasto.

Ausencia de recetas

No todos los procesos ni circunstancias de cada país se prestan para proponer el mismo tipo de proyecto. Dentro del marco de diálogo permanente que el Banco mantiene con los países se va determinando cuidadosamente el grado de madurez y las condiciones existentes, a efectos de medir el alcance del apoyo. No se recomienda el endeudamiento cuando se presentan vacíos institucionales serios y escasa capacidad de ejecución. Dentro de una concepción integral, comprensiva y de largo plazo, deben aplicarse criterios de selectividad, gradualidad y fijación de prioridades. Una característica esencial de los proyectos es su naturaleza interdisciplinaria que vincula y exige conocimientos especializados de diferentes profesiones y técnicas.

Pequeñas ganancias

Procesos tan complejos y de largo plazo requieren pequeños logros o ganancias, para lograr efectos demostrativos en cuanto a las bondades que conlleva seguir avanzando, motivar a los involucrados, vencer resistencias y conseguir apoyo.

Sentido de pertenencia

En este orden de ideas, se requiere que los distintos actores de un proceso de cambio perciban el proceso de modernización como propio y necesario para el mejoramiento continuo del servicio. Este sentido de pertenencia arroja mejores resultados, mejor ambiente laboral e integración con los objetivos de los procesos de cambio. Es muy importante contar con los distintos actores de planta de las diversas unidades con las que se trabaja, para que se responsabilicen con tareas de carácter extraordinario, pero que son propias de su ámbito de trabajo y además críticas para el éxito del proceso.

Ambientación al cambio

A efectos de acelerar los procesos de apertura al cambio y de involucrar a todos sus actores y operadores, se requiere una fuerte inversión en actividades relacionadas con el manejo de los procesos de cambio. La gerencia de los proyectos debe enfrentar la falta de motivación del personal y un cambio en la estructura de incentivos, con la finalidad de ganar efectividad en el logro de los objetivos.

Coordinación de la cooperación internacional

Se requiere estrechar la coordinación entre las diversas agencias bilaterales y multilaterales de financiamiento para evitar duplicaciones, contradicciones y derroche de recursos, que en muchos casos llevan a la fragmentación de las intervenciones.

Consideraciones finales

El debate sobre las reformas jurídicas no debe concentrarse exclusivamente en la modernización y modificación de las leyes, ya que las normas no se ejecutan normalmente por sí mismas, necesitan organizaciones apropiadas para asegurar su aplicación correcta y su cumplimiento, así como para arreglar las diferencias que se suscitan inevitablemente en su aplicación. Es decir, un sistema jurídico consta no solamente de normas, sino también de procesos y organizaciones mediante los cuales se habrán de aplicar dichas normas. Ésta es la clave para considerar la reforma judicial como parte del proceso más amplio de consolidación de la institucionalidad democrática.

Por su parte, la integralidad de la reforma de los sistemas de justicia debe necesariamente considerar a la reforma de la justicia criminal, cuya génesis se remonta a la recuperación o consolidación democrática en los países de América Latina. La coordinación interinstitucional y la armonización entre los encargados de esta área del derecho son fundamentales, Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Técnica Judicial, Procuradurías,

Defensa Pública, etc. Éste es y debe ser un trabajo de todos en beneficio de la ciudadanía.

Por último, la relación entre Estado, ciudadanía y desarrollo es particularmente relevante en el marco de una economía de mercado y de sistemas políticos que aseguren un clima de gobernabilidad democrática, ya que sin confianza, estabilidad y previsibilidad jurídica y política, es imposible un esfuerzo sostenido de ahorro, inversión e innovación, que depende de las expectativas y confianza de los agentes económicos privados. En este sentido, los sistemas judiciales cobran particular relevancia como garantes de los derechos fundamentales de la ciudadanía y del mantenimiento de las reglas del juego para un funcionamiento eficiente del mercado, por lo que ninguna estrategia de desarrollo puede ignorar la necesidad de fortalecerlos.

A partir de un diagnóstico cabal de los problemas de acceso a la justicia y su funcionamiento en América Latina, esta publicación presenta un testimonio contundente de lo realizado en la última década y de lo que aún resta por hacer en esta materia en la región. En *Justicia: un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo* se aborda tanto la cuestión de la reforma del orden jurídico, con vistas a que sea más moderno y previsible, como la del sistema de justicia, a fin de fortalecerlo y llevarlo hacia una mayor independencia, eficiencia y equidad. Teniendo en cuenta que la justicia opera como base del sistema democrático y garantía del cumplimiento de las reglas del mercado, este libro es un primer paso para pensar la manera de lograr un sistema eficiente en el marco de sociedades más justas y equitativas.

“Este libro busca con éxito responder a algunas de las preguntas claves sobre las que se discute la reforma judicial en América Latina; es provocador y sin duda contribuirá al debate sobre esta temática en distintos medios en la región.”

Luis Paulino Mora

Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica

“La publicación de este libro no podía ser más oportuna. En América Latina decae la confianza de los ciudadanos en la democracia y en las instituciones, incluida la confianza en los sistemas judiciales. En estas páginas se evalúa el proceso pasado de reformas a los sistemas de justicia y, aprendiendo de los éxitos y los fracasos, se propone una agenda novedosa pero posible para el futuro. A mi modo de ver, la contribución más importante de este libro es resaltar el papel crítico que juegan la producción y el acceso a la información que se requiere para un sistema de justicia efectivo. La información es no sólo un insumo básico y fundamental para la provisión de bienes y servicios públicos, sino un medio que crea confianza y legitima los procesos de reforma. La información es a la gobernabilidad como el agua al pez: si no hay agua, el pez muere. Si no existe buena información, no puede haber buenos bienes y servicios públicos, como la justicia.”

Santiago Montenegro

Ph.D. en Economía de la Universidad de Oxford, ex Director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia y actual Presidente de ASOFONDOS



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave. NW
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América
www.iadb.org/pub

