

# Gobierno Judicial

En esta edición, *Sistemas Judiciales* publica el debate realizado el 9 de diciembre de 2004 en el marco de la reunión conjunta del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Comité Editorial de la Revista *Sistemas Judiciales*. Allí, y a partir de los textos de Juan Enrique Vargas, Alberto Binder y Linn Hammergren que se publican en el Tema Central de este número de la revista, se desarrolló este rico intercambio de ideas.

*This issue of *Judicial Systems Journal* features a transcript of the discussion that was held on December 9, 2004 during the joint meeting of the Board of Directors of the Justice Studies Center of the Americas (JSCA) and the journal's Editorial Committee. The rich exchange presented herein is complemented by articles in the Main Topic section by Juan Enrique Vargas, Alberto Binder and Linn Hammergren.*

**Juan Enrique Vargas:** El debate que damos inicio constituye la conclusión de una discusión iniciada en el seno de este Comité Editorial a partir de un documento que preparamos desde CEJA, el que dio origen luego a sendos documentos de comentarios elaborados por **Linn Hammergren** y **Alberto Binder**, a los cuales se les agregaron los de varios de ustedes durante el Foro Virtual que sostuvimos las últimas semanas.

La necesidad de discutir sobre gobierno judicial surge precisamente de constatar las dificultades y problemas que tenemos para avanzar en las políticas públicas judiciales y particularmente en los procesos de reforma a la justicia. Una de las cosas que hemos podido percibir es que estas reformas requieren consistencia y persistencia en el tiempo, capacidad de conducción, liderazgo, capacidad para afrontar momentos críticos y perseverar en las ideas de cambio; y requiere también de capacidad para evaluar cuáles son los resultados que se están teniendo, e ir introduciendo oportunamente las correcciones que sean necesarias. O sea, requiere tener las riendas bastante cortas del proceso, y según nuestra experiencia en esta conducción pueden intervenir: la sociedad civil; los Congresos de las Repúblicas que han aprobado muchas veces las leyes que dan origen a los cambios; y los Poderes Ejecutivos en aquellos países donde tienen un rol sobre las reformas judiciales. Sin embargo, estos tres estamentos tienen un rol muy activo y relevante en los inicios, en el diseño y la discusión parlamentaria de las propuestas, pero una vez que un nuevo sistema se ha convertido

en ley y comienza a implementarse, el rol de todos ellos se ve menguado, frente al protagonismo que adquieren —o debieran adquirir— las instituciones del sistema.

Producto de los mismos cambios, hoy los sistemas de justicia son entidades más poderosas, con más recursos y funcionarios, que han adquirido también nuevas e importantes competencias que antes correspondían a otros órganos. Habiéndose los sistemas de justicia convertidos en entidades más complejas y relevantes, hoy nos damos cuenta de la centralidad e importancia de la capacidad de gobernar adecuadamente el sistema para que pueda cumplir con sus objetivos y poder llevar adelante las políticas que se decidan aplicar en él. Aparentemente todavía existen serias limitaciones y deficiencias para ello, pero quizás más sorprendente que esos problemas, es la ausencia de una discusión profunda que nos permita evaluar lo sucedido y tener ideas claras sobre cómo seguir hacia el futuro.

¿Cuáles son los principales problemas que a nuestro juicio existen en la región en materia de gobierno judicial? De partida tengo la impresión de que no está muy claro qué significa exactamente gobierno judicial, qué áreas comprende, qué funciones demanda y quién tiene que hacerse cargo de él, aspecto este último donde más se ha discutido, pero lamentablemente sin haber dilucidado las tres preguntas anteriores que en un orden lógico deben ser respondidas en forma previa.

El segundo nivel de problema, cualquiera sea el diseño que se haya seguido, es que a este respecto existe muy escasa información. Realmente no sabemos qué están haciendo los Poderes Judiciales y al no tener información sobre los resultados, no hay metas propuestas sobre qué es lo que se quiere lograr. Existe en general una escasa cultura de rendición de cuentas y responsabilidad sobre lo que se hace, y cuando alguna información existe poco de ella trasciende al exterior de las mismas instituciones judiciales, con lo que la posibilidad de escrutarlas desde afuera es enormemente dificultosa.

En general, las demandas ciudadanas que debieran regir el interés de un servicio público o judicial están en este caso distantes o mediatizadas. En última instancia, la idea de que la justicia es un bien trascendente, lleva a prescindir de la satisfacción de los usuarios o clientes como criterios relevantes para medir el éxito o fracaso del sistema, y esto se hace particularmente notorio a la hora de analizar las decisiones sobre gobierno. Existe una clara tendencia a pensar que esas decisiones, porque son relativas al sistema de justicia, tienen que ser tomada con prescindencia de esos intereses, por parte de abogados casi como si fueran un ejercicio de dogmática. En muchos países una decisión administrativa es sinónimo de abrir un expediente judicial con las mismas características y formalidades que tendría la resolución de un litigio entre dos partes, un procedimiento completamente inadecuado y sin la celeridad que se requiere en estas materias.

La decisión, que se ha extendido en la región, de encomendar tareas de gobierno judicial a entidades colegiadas, las cuales son un útil mecanismo cuando se quiere privilegiar un análisis detallado, pausado e independiente de los asuntos, no parece ser la más adecuada tratándose de aspectos de gobierno. Por ejemplo, en aquellos relacionados con la gestión, lo importante es poder tomar decisiones rápidas e innovadoras (la ciencia en la buena gestión es adaptar las instituciones y las decisiones a un medio cambiante con gran flexibilidad). Nada de eso es fácil en un órgano colegiado, por lo general en él las decisiones tardan, pues comúnmente deben negociarse y existe una tendencia natural a que se impongan los puntos de vista más tradicionales, existen así pocos incentivos a la innovación.

Existe también una tendencia a que los órganos encargados de adoptar las decisiones de gobierno asuman también la ejecución de las mismas, lo que lleva a grados extremos de centralismo y a impedir niveles más alto de profesionalismo en la administración de las instituciones judiciales, lo que conspira fuertemente con su eficiencia. Tratar de la misma

manera las decisiones de gobierno con su ejecución. En general, ha habido poco avance en profesionalizar muchas de las labores vinculadas al gobierno. Se llega al extremo de que en ocasiones las instituciones de gobierno invierten más de su tiempo en decidir una compra o una contratación que en fijar políticas generales de adquisiciones o de recursos humanos, las que podrían ser implementadas por técnicos con mayor capacidad para ello.

Creemos que cualquier avance en este tema tiene que conocer cada realidad nacional, pero también debe entender la propia estructura de los sistemas de justicia en general. En América hay sistemas muy distintos. En los países de América Latina es común la existencia de carreras funcionarias, en las cuales se ingresa al Poder Judicial pensando en una profesión de por vida, donde se espera ir ascendiendo hasta llegar a altos cargos al final de la carrera. Esta situación es muy distinta a la de los países anglosajones, donde no existe una carrera y los jueces llegan a ocupar sus cargos cuando ya cuentan con bastante experiencia profesional. Lo anterior determina fuertemente las características de las instituciones judiciales y por ende su gobierno. Pero cualquiera sea el contexto, es claro que con mayores o menores limitaciones, uno de los aspectos centrales que hay que tener presente a la hora de pensar en el gobierno, es el tema de independencia judicial, o sea, reconocer que las decisiones que se adopten en materia de gobierno pueden afectar la independencia externa del Poder Judicial si es que facilitan por ejemplo, la intromisión de organismos externos en los temas jurisdiccionales; o bien pueden afectar la independencia interna de los jueces cuando concentran muchas facultades en su cúpula.

¿Cuáles son las áreas que involucra el gobierno judicial? A nuestro juicio cuando uno habla de gobierno judicial, se refiere a tres funciones distintas que pueden subdividirse. Primero, una cierta representación política de la institución judicial, una voz en el diálogo político en la relación con los otros poderes o instituciones del Estado. La segunda, se vincula a los temas administrativos que podríamos denominar de gerencia judicial; y finalmente, una tercera ligada a la carrera de los funcionarios, a los sistemas de designación, promoción, capacitación, evaluación disciplinaria, incentivos, remuneraciones, en fin.

¿Cuál ha sido la tendencia de los últimos años en América Latina? Se podría pensar que tradicionalmente hubo dos modelos distintos, uno en que las funciones de gobierno estaban en manos del mismo Poder Judicial, que podría ser el modelo más cercano a los Estados Unidos; y uno en que muchas funciones de gobierno estaban fuera del Poder Judicial,

como el europeo tradicional, en donde tanto la designación de los jueces como la administración eran de competencia de otros poderes de los Estados. Después de la segunda guerra mundial, ese modelo de Europa continental empieza a cambiar y se crean los Consejos de Justicia, básicamente con la pretensión de disminuir la ingerencia política en los temas vinculados a la carrera funcionaria.

Este modelo llega, a partir de Venezuela en 1969 y fuertemente en la década de los 80 a toda América Latina, donde se crean Consejos en prácticamente todos los países, en muchos casos no sólo con competencias en materia de carrera funcionaria, sino también para la gestión de los Tribunales. Pese a que recientemente acaba de sumarse Brasil a la creación de Consejos, hay señales en el sentido de que esta institución está entrando en crisis. Así, en Venezuela, el primer país en crearlo, fue también el primero en disolverlo. En Colombia han existido anuncios no concretados para terminar con el Consejo y es fuente permanente de polémica.

Por una parte el grado de politización con que se tomaban muchas de esas decisiones no cambió radicalmente con los Consejos. Aunque hay muchas diferencias entre ellos, que en buena medida dependen de la integración de cada uno, en general es posible apreciar que son entidades en las que la política ha estado muy presente. España acaba de modificar su Consejo para tratar de evitar su politización, y según los españoles las buenas intenciones no han dado en la práctica los resultados esperados, sino al contrario.

Por otra parte, los Consejos han perdido gran parte de su tiempo y esfuerzos en hacerse de un espacio de poder. Ello es natural en una institución nueva, pero en este caso este fenómeno se ha aumentado por la ambigüedad de sus competencias. En muchos casos las funciones de gobierno han quedado divididas entre los Consejos y las Cortes Supremas, sin una frontera clara entre ellas, lo que ha sido fuente constante de roces y pugnas.

¿Cuáles eran las ideas que se sugerían en el documento base para avanzar en un modelo distinto, o por lo menos generar discusión en torno al tema? Lo fundamental de la propuesta es pensar en un diseño que sitúe al gobierno no como algo apartado y competitivo frente a los tribunales, pero que al mismo tiempo no verticalice todas las decisiones. Se propone fortalecer la figura del presidente de la Corte Suprema con el fin de que asuma un rol conductor general del sistema, bajo el cual estuviesen las funciones de carrera y administración que hemos mencionando, con la posibilidad además de establecer

esquemas de responsabilidad y “accountability” que a la par aseguren mayor eficiencia en la toma de decisiones. Esta propuesta implica por lo pronto repensar el rol de las Cortes Supremas, eliminándolas como tribunal de instancia y circunscribiéndolas realmente a fijar jurisprudencia y a los grandes y más relevantes temas constitucionales de los Estados. La propuesta funciona entonces en torno a Cortes Supremas más pequeñas, dedicadas sólo a funciones jurisdiccionales acotadas a lo de mayor trascendencia y no a controlar el funcionamiento del resto de los jueces.

Significa también pensar en una carrera funcionaria más abierta que la de hoy, administrada en forma compleja. Podrían los rangos o jerarquía de los jueces dentro de la carrera definirse en forma independiente a la instancia en que se encontraran trabajando; y en lo administrativo alentar fuertemente su profesionalización, es decir, que el trabajo técnico estuviese a cargo de personas con conocimientos específicos y la labor de política fuera exactamente eso, fijar políticas y estrategias, pero no inmiscuirse en su ejecución cotidiana.

Ahora me gustaría que Linn y Alberto hicieran un comentario acerca de sus documentos para luego abrir el debate a los demás participantes.

**Linn Hammergren:** Creo que las ideas de los tres [Juan Enrique Vargas, Alberto Binder y más] y posiblemente de los otros que participaron en el Foro Virtual, han cambiado un poco en el transcurso de éste.

El mensaje principal de mi documento fue insistir que primero había que definir qué queríamos hacer con el gobierno judicial antes de sugerir una ingeniería institucional, porque la forma depende mucho de las funciones, y creo que hay que establecer las necesidades de las funciones.

Primero, hay que hacer una diferencia entre administración, o sea una entidad responsable para la administración del Poder Judicial y el gobierno. La administración tiende a ser bastante estática, es decir, hay muchos Poderes Judiciales que no tienen una buena administración, pero si éste fuera el tema, yo creo que la conversación sería mucho más fácil... es cuestión de poner administradores y un director administrativo y simplemente asegurar que el uso de los recursos se maximicen. Pero un gobierno judicial es otra cosa, es la instancia política en el sentido de “policy” de una organización.

Yo creo —y tal vez aquí voy a discrepar con algunos de ustedes y sobretodo con Alberto—, que hay

que ver al Poder Judicial como una organización. Y como cualquier organización, necesita una instancia que supervise o controle lo que está haciendo, sea la calidad o cantidad del desempeño, que identifique problemas, promueva soluciones y que también funcione como punto de interfase con los usuarios de la organización, en este caso del Poder Judicial, y también con los otros poderes u organismos que tengan alguna injerencia en su desempeño. Esto no se puede hacer con jueces sueltos. El Poder Judicial no es sólo una colección de jueces, es una organización que tiene que funcionar en cierto nivel como organización, siempre respetando la independencia necesaria de sus miembros. Pero la independencia del juez en cuanto su sentencia, no debe ser tomada como la libertad de hacer lo que quiera con sus recursos y tiempos. Para mí el propósito del gobierno judicial combina entonces la administración y la fijación de políticas del interlocutor. Yo he visto pocos poderes judiciales en la región, donde los supuestos gobernadores realmente tienen una idea de esto como parte de su función.

Un aspecto que ha concentrado nuestro debate hasta el momento ha sido definir qué tiene que ver el gobierno judicial con la independencia institucional o individual de los jueces. En cuanto la independencia institucional creo que tiene muy poco que ver, es cuestión de otros mecanismos; el gobierno judicial existe para maximizar la independencia que la entidad tiene y no para crear la independencia.

Yo estoy convencida que el gobierno judicial debe ser rol del propio Poder Judicial y no de una entidad externa o mixta. La asamblea o poder legislativo tiene su propio gobierno; el ejecutivo tiene el suyo. No tener representantes de afuera dentro del gobierno judicial no quiere decir que puede hacerse caso omiso a sus necesidades, demandas y pedidos, pero sí quiere decir que es la propia organización la que debe procesar y responder a esas necesidades, demandas y pedidos.

Ahora, donde podríamos hacer una diferencia es en el mecanismo de selección de los jueces, donde sí es posible tener representantes de fuera el poder Judicial, dado que la selección, a mi juicio, no es necesariamente parte del gobierno judicial. Así, por ejemplo, los miembros del Congreso se eligen a través de un mecanismo externo a la propia institución, pero lo que el Congreso debe hacer con sus funciones internas sí es cuestión de su propia competencia. Tal vez el rol para los Consejos o entidades representativas podría ser manejar una parte de la selección para no hacer la judicatura o el Poder Judicial demasiado aislado. La cooptación, en donde los jueces escogen jueces y nadie tiene nada

que opinar, me parece muy peligrosa. Es crear un poder con menos “accountability” que los otros poderes y esta quizás es una función que se puede separar de la de gobierno. Manejar los recursos humanos una vez que se hayan seleccionado sí debe corresponder al gobierno judicial, así que tal vez hemos combinado demasiadas funciones dentro del gobierno judicial y esto puede estar complicando la tarea de conceptualizar como podría hacerse.

**Alberto Binder:** Posiblemente coincido menos con las soluciones que con los planteos. La primera constatación es que el tema de gobierno judicial es muy moderno y reciente, aún en los países más desarrollados no está tematizado hace mucho. América Latina tuvo la desgracia que se crearan órganos de gobierno del Poder Judicial sin siquiera generar un debate antes acerca de qué significaba. Esto lo señalo para poner de relevancia la importancia de difundir esta discusión.

Lo segundo, es que cualquier discusión sobre gobierno judicial tiene que hacerse cargo de la configuración histórica, como bien dice Juan Enrique... en eso estaríamos todos de acuerdo. Y esa configuración histórica sin ninguna duda es una organización, pero extremadamente verticalizada y manejada históricamente por las cúpulas. La gran crítica que se ha dado a los Consejos de la Magistratura es que vienen a ocupar el lugar del vértice de la organización y transfieren hacia abajo una presión a los jueces que no se sienten comprometidos con el desempeño del conjunto del Poder Judicial, y muchas veces ni siquiera con su propio desempeño.

Yo diferenciaría tres sistemas que creo están separados. Uno de ellos —que para mí no tiene nada que ver con el gobierno judicial— es el sistema de nombramiento de jueces que trata de resolver el problema de que el juez es un funcionario de la República que no proviene del voto popular y que está llamado a tomar decisiones contramayoritarias. Por lo tanto, su nombramiento tiene que tener una compleja arquitectura de legitimidad, y de allí que existan estos sistemas en los cuales participa el poder político.

El segundo sistema, en eso sí coincido con Linn y Juan Enrique, es lo que podríamos llamar los sistemas de administración y gestión del Poder Judicial, que tradicionalmente han servido para canalizar decisiones de gobierno, pero que en realidad no tienen nada que ver con ellas. Es decir, esto tiene que ser criterios de eficiencia y modernización. Efectivamente es un problema de gobierno controlar a los órganos encargados de la administración, pero que en última instancia exista una oficina autónoma del Poder Judicial para pagar planillas de suel-

dos, no creo que sea un problema de gobierno ni creo que en definitiva sea importante en términos de desarrollo. Sí es importante separar la lógica de la administración de la lógica de gobierno, que es en lo que estamos todos de acuerdo, y es algo que aún no se ha podido lograr.

Hecha esta segunda división, si quedan los problemas de gobierno específicamente, coincido que esto tiene que ver con preservar el Poder Judicial frente a otros poderes; hacer que éste en conjunto juegue el juego de la política en general; preservar la independencia de los jueces que es lo que ha dado lugar a evitar y transferir la autonomía y autarquía históricamente.

En donde difiero más, es en las propuestas, porque a mí me parece que hay que ayudar a romper la estructura jerarquizada y verticalizada. Soy de la idea de entregarle el gobierno del Poder Judicial –coincido con Linn–, a los jueces. No veo ninguna razón para que sean las cúpulas de los Poderes Judiciales quienes tengan que gobernarlo, más bien eso me parece que hay que abandonarlo. Me parece que separar por ejemplo las presidencias del Poder Judicial de la presidencia de la Corte, sería algo muy positivo y creo que le daría mucho poder real al Presidente del Poder Judicial el que fuera elegido por todos los jueces. Un juez, un voto, y que ese colegio de jueces nombre al Presidente del Poder Judicial y tenga a su vez una junta, digamos de gobierno, que cumpla más que nada funciones de control.

Actualmente tenemos una visión corporativa de la justicia que se funda en una muy fuerte delegación de la responsabilidad de todos los jueces en las cúpulas, acuerdos políticos entre estas cúpulas y sectores externos, y luego los jueces quedan totalmente desligados del funcionamiento global del Poder Judicial. Entonces, para romper esta actual lógica, un proceso en el cual cada juez esté involucrado en el funcionamiento global, me parece que permite generar un sistema mucho más transparente de responsabilidad. Unas de las grandes virtudes de cualquier sistema de democratización es que posibilita que los intereses se salven en una competencia sana, transparente y controlada finalmente por la población, que en este caso puede ver cómo se ejerce el poder al interior del Poder Judicial.

**Luis Pásara:** Yo quería subrayar en primer lugar que a mí me sigue preocupando que en la fórmula o reflexión propuesta, salta un problema no resuelto en nuestras reformas del sistema, que es la falta de conducción o gobierno del sistema de justicia en su conjunto. Creo que las reformas efectivamente han sido judiciales y muchas veces han deja-

do de lado a otras instituciones del sistema, particularmente el Ministerio Público o la policía, instituciones sin las cuales el Poder Judicial no puede funcionar ni brindar un mejor producto.

Sin hacer una defensa de los Consejos, de algún modo, como representantes de diferentes instituciones del sistema estatal o no estatal –estoy pensando por ejemplo en las facultades de derecho o colegios de abogados–, se han incorporado en los Consejos a una serie de instituciones que participan en el sistema de justicia. Sin resolver con ello el problema global del gobierno en el sistema de justicia, al menos se incorporó a través de los Consejos a estos representantes con consecuencias específicas en ciertos casos.

Ahora, lo que esta propuesta nos trae está ligado al problema del liderazgo de la reforma. Yo la verdad es que a las Cortes Supremas que conozco, y con alguna honrosa excepción, no les veo ninguna capacidad de liderazgo. La pregunta es por qué. Y pregunto ¿en qué países de América Latina, –si alguien quiere responderme–, las Cortes o figuras claves de ellas han desempeñado un rol promotor, central, activo, importante y sostenido a favor de procesos de reformas?... Quizás Costa Rica.

**Alberto Binder:** En el caso argentino, más allá del rol puntual que está ejerciendo el presidente Enrique Petracchi en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, hay varios presidentes o ministros de Cortes provinciales con un fuerte liderazgo.

**Luis Pásara:** Yo estaba pensando en Cortes Supremas, porque en el caso de México también hay algunos Tribunales Superiores que efectivamente juegan un rol importante. Lo que está pasando ahora en la Corte Suprema de Argentina, démosles seis meses más para ver exactamente qué consecuencias tiene. Es demasiado fresco aún para evaluarlo.

De modo que no me entusiasma, esta vuelta a las Cortes en busca de atribuir liderazgo, incluso dándole la representación política formal, que Juan Enrique nos plantea. Esto vuelve a traer, en el fondo, una vieja discusión, sobre si los problemas que tenemos en la justicia y en otras áreas de nuestro subdesarrollo, tienen que ver fundamentalmente con diseños institucionales o no. Yo entiendo que los diseños ayudan, pero no sé si resuelven los problemas.

Por último, con sus ideas para la elección del Presidente Alberto comprueba que es un provocador. Los que lo conocemos sabemos que eso lo hace muy bien, además tiene mucho éxito en esa función, porque muchas de sus provocaciones salen adelante en un momento determinado.

**Alberto Binder:** Es la audacia de crear, ¿por qué una provocación?

**Luis Pásara:** Te explico. Tú haz dicho incluso cosas mayores que las escritas en el documento base de esta discusión. Haz llegado a decir que todo funcionario de la República debe tener una legitimidad vía elección. En consecuencia, seamos más radicales y digámoslo de una vez: hay que elegir a todos los jueces, no solamente al Presidente del Poder Judicial.

Yo diría que, como bien sabemos dado que existen países en que eso ocurre, tal modelo tiene ciertos costos. Por ejemplo, el caso más cercano ya que hablamos de las Américas, es el de Estados Unidos. Las consecuencias del modelo son trasladar al terreno de los partidos políticos primero, y al de los financiadores de campañas después, la elección de los jueces. ¿Queremos ir a eso? A mí no me gusta, la verdad es que no veo la ventaja.

**Alberto Binder:** Pero, yo no hablé de eso.

**Luis Pásara:** No, tú dijiste que todo funcionario de la República debería tener una legitimidad proveniente de una elección, de modo que yo te llevo al extremo de tu argumento: hay que elegir a todos los jueces.

Tú sostienes en el documento que politicemos todo de una vez, o que hay que hacer explícita la politización que existe dentro del Poder Judicial. Yo creo que intentar o formalizar las luchas internas que existen efectivamente dentro del Poder Judicial, puede llevarnos a sorpresas muy desagradables. Creo que traer o hacer explícita la lucha por el poder dentro del Poder Judicial no va a ser, como tú crees con mucha confianza, que todos los jueces participen en el sistema. Va a ocurrir, lo que ya pasa con los ciudadanos, y que O'Donnell llama democracia delegativa. El juez votará una vez al año, o cada dos, y después se desentenderá del asunto. Entre tanto, habrá una permanente lucha con miras a la elección siguiente, porque claro el Presidente del Poder Judicial tendrá más poder que el Presidente de la Corte en tu propuesta, en consecuencia esto desatará una lucha abierta y permanente por el poder dentro del Poder Judicial. De modo que yo no creo que la elección de legitimidad, y en consecuencia sea un sistema mejor que el actual. Si en alguno de los países se aplicara la propuesta, sería probablemente una caja de Pandora.

**George Thomson:** Yo soy uno de los a quienes les gusta bastante la propuesta contenida en el documento. Yo creo que el debate sobre cómo se

administra está vigente en casi todos los países. Desde luego ha sido un tema importante en mi país en los últimos quince a veinte años. Lo que nos llevó a este debate en mi país fue una preocupación sobre cómo la realización de la función judicial podría presentar una amenaza a la independencia judicial y no tanto las razones aquí expuestas.

Hay tres o cuatro aspectos de la propuesta que yo considero realmente importantes. El tema de considerar independencia judicial individual y hacer que el nivel senior de las cortes o la Corte Suprema se enfoque en un rol de revisión de errores y quizás su rol Constitucional... Si ese tema no está me parece que mucho de esto sería terriblemente ineficaz.

La separación del proceso de nombramiento y quizás el proceso disciplinario también me parece bien y hacerlo de la forma como se ha sugerido tiene sentido.

Es también realmente importante tener un fuerte brazo administrativo. Creo que es importante ver cómo la función jurisdiccional y la tarea administrativa se relacionan y hay modelos para resolver eso que valen la pena conversar.

La capacitación de líderes judiciales también es un tema muy importante y rara vez ha sido hecho en alguna parte. Y hasta hace poco rara vez había sido contemplado como una parte del conjunto de destrezas judiciales.

En mi experiencia las tres áreas que tienden a ser particularmente difíciles son, primero, la definición de la función judicial. Hay una tendencia de hacerla más y más grande y entonces si incluimos la tarea administrativa de la corte, ¿qué pasa con los servicios que existen para la corte? ¿Y los otros aspectos del sistema de cortes? Yo creo que respecto de dónde trazas la línea hay una responsabilidad compartida entre el ejecutivo o el gobierno y la judicatura. Hay que ver cómo comparten responsabilidades, más allá de la tendencia a pensar que se resuelve poniendo más y más bajo el liderazgo de la judicatura.

Segundo, y ya se ha mencionado, creo que hay que tener cuidado de no perder de vista el rol de liderazgo del Presidente de la Corte Suprema o juez senior. Y hay un rol que se requiere para las funciones puramente judiciales de confeccionar agendas, asignar jueces, etc. Si se le quitan demasiadas de estas funciones al líder judicial, al Presidente de la Corte Suprema, hay un riesgo de que pierda su habilidad para liderar. Si no tiene un rol en el proceso de nombramiento, si no tiene un rol en disciplinar, si tiene un rol muy limitado en administración, se corre el

riesgo de que esa persona no pueda cumplir con su rol como líder. Creo que tiene que haber algo de inamovilidad para ese puesto también para que alguien pueda liderar por un periodo definido.

El tercer tema, y el más amplio, es cómo la función judicial y la persona que la ejerza sean responsables por la forma en que desempeñan esa tarea. Creo que este tiende a ser el tema más difícil. Y el concepto de independencia judicial se usa para tener responsabilidad muy modesta, y luego tienes el problema que ha mencionado Juan Enrique. Creo que el problema es que hemos puesto una cantidad enorme de autoridad en la judicatura sin contestar la pregunta de cómo eres responsable por la forma en que la ejerce. No hay muchos buenos modelos que responsabilizan a la judicatura por el ejército de su parte de la dirección de política general del sistema de justicia. Creo que hay que definir el mecanismo de responsabilidad. Y el hecho de que no fue bien definido cuando estos modelos fueron implementados es una de las razones por las cuales terminamos con el problema de una cantidad de poder enorme y una falta de responsabilidad para su ejercicio. No creo que se ha pensado de una forma adecuada, desde luego esto no ha ocurrido en mi país.

**Germán Garavano:** Creo que soy el único ejerciendo actualmente gobierno de Poder Judicial en un Consejo de la Magistratura elegido por los jueces. Quiero aclararlo además para que sea interpretado a la luz de eso lo que voy a decir.

En primer lugar creo que es innegable la crisis de los Consejos, lo puntualiza muy bien Juan Enrique a lo largo de su trabajo. En definitiva, la aparición de los Consejos parecieran haber excedido lo que era la finalidad buscada originariamente, al menos explícita o abiertamente, más allá que pudieran haber algunas otras finalidades no tan claras. Básicamente en Argentina, de acuerdo a lo que era nuestra organización constitucional, como decía bien Luis, se le pasaron facultades que eran de la cabeza del Poder Judicial, a este organismo integrado por diversos actores que además, en el caso de nuestro sistema judicial demoró varios años en ponerse en práctica. Esto suscitó una serie de conflictos muy fuertes en el caso del Consejo de la Magistratura de la ciudad de Buenos Aires, que estuvo durante seis años sin representación judicial. En esa línea, y planteado el conflicto que genera, las propuestas son interesantes, cada una en su medida, y van de alguna manera en la dirección correcta de la imposibilidad de este gobierno colegiado. Pero también creo que hay que frenarse ante las claras advertencias que nos hacía Luis, y que tienen que ver con que también son instituciones relativamen-

te nuevas, introducidas constitucionalmente casi todas ellas. Antes de hacer cambios legales, es necesario agotar todo el resto de las posibilidades que tenemos y específicamente trabajar sobre cambios culturales y organizacionales que permitan dar alguna oportunidad a estas nuevas instituciones. Creo que antes de avanzar en nuevas reformas constitucionales hacia las direcciones, deberíamos dar desde el CEJA puntualmente otro tipo de herramientas intermedias, que permitan en aquellos casos donde todavía tiene una viabilidad política. Es decir, dar alguna ayuda a estos órganos de gobierno judicial.

Creo que un tema clave que hoy pasa un poco desapercibido, es esta separación bastante interesante de qué funciones son propiamente de gobierno judicial y cuáles no. Claramente el tema de disciplina y selección podrían ser de órganos de este tipo, separándolas de las que son propiamente del gobierno judicial. En esta línea, habría que dar un fuerte impulso para tratar de hacer algún cambio en las estructuras de estos Consejos, y en ayudar en lo que tiene que ver con la administración y gestión que toma más tiempo y que afecta a todas las cortes. Creo que las dificultades que tienen aún las Cortes, más allá del liderazgo o no, pasan por problemas de gestión y administración que se vuelven complejos, engorrosos y que llevan una gran cantidad de tiempo sin dejar siquiera la posibilidad de poder pensar en cambios a largo plazo, o en tener información que permita hacer una planificación seria. Son contados con los dedos de la mano los casos de Cortes o Consejos de la Magistratura que se hayan dado dentro de su estructura, un ámbito o una oficina encargada de poder relevar información completa, analizarla, y generar propuestas a mediano y largo plazo. Mi sugerencia es tratar de avanzar en esta línea, mientras se va juntando información, y recién en etapas posteriores avanzar en cambios más radicales o provocativos.

**Carlos Cordovez:** Desde la perspectiva del trabajo de un organismo multilateral, como el Banco Interamericano, que en el fondo quizás tiene menos capacidad de maniobra, por cuanto los dueños del Banco son los propios países, es muy difícil llegar con soluciones o modelos. Yo no dudo que éste sea un tema clave y comparto que ha habido una crisis con los Consejos de la Magistratura. Coincido en que las dos propuestas, tanto de Linn y Alberto, son válidas. Nuestro trabajo no hace condicionamientos sobre qué es lo que se va a hacer o no. En eso coincido con Luis, que decía que tal vez no necesitamos nuevas estructuras, sino nuevas actitudes. En el Banco podríamos estar en casos tan extremos, como ayudar a un país a dismantelar un Consejo de la Magistratura y tal vez en el vecino podríamos estar

ayudando a construirlo. Nosotros actuamos bajo la demanda de los gobiernos, quienes son los que nos dan las directrices de los proyectos que financiamos, pero tampoco nos hemos dedicado a hacer edificios y financiar computadores, esa no ha sido la intención. Yo creo que hemos tratado de alguna manera de llegar a un punto de acuerdo con cada país y en algunos proyectos hemos sido exitosos y en otros no.

**Alberto Binder:** En primer lugar quiero sacarme el mote de provocador porque por más que sea simpático, es un oficio que no ejerzo. Además porque tampoco veo virtud en que hagamos diagnósticos apocalípticos y propuestas medrosas. O que digamos que después del horizonte vienen los dragones y se caen los barcos. Son temas muy nuevos que tenemos que explorar. El problema de la elección de los jueces lo había puesto como referencia a que en toda República Democrática el problema de la legitimidad del funcionario se piensa desde el principio de la elección popular. Lo había dicho para explicar que el sistema de nombramiento está fuera del gobierno. Y el problema de la legitimidad de los jueces es un clásico de los últimos 200 años, tanto desde la doctrina constitucional de *Judicial Review* a la crítica ilustrada de Montesquieu en adelante que ha señalado que el juez profesional carece de legitimidad republicana y democrática, así que no estoy inventando nada, sino sólo lo ponía para separar el problema del nombramiento del gobierno judicial y mostrar que hay una enorme complejidad en este juez, al cual le damos la interpretación de normas aprobadas por parlamentos con mucha legitimidad democrática. Ese es otro problema, que no tiene nada que ver con el gobierno.

Lo otro, la propuesta que señalo, es porque aquí hay una tensión entre la responsabilidad, la independencia y la historia. Linn lo pone en su paper y está bien. La historia nos trae esquemas verticalizados y organizaciones burocratizadas y corporativas. La sociedad nos exige independencia y responsabilidad. Entonces tenemos que mezclar estas tres cosas. Coincido con lo que dice Luis, en el sentido que no hay ninguna razón para confiar en las Cortes Supremas y menos en sus presidentes. Entonces, si no vamos a darle el gobierno a las Cortes Supremas y a sus presidentes, si el Consejo de la Magistratura cumple más bien funciones respecto del nombramiento, entonces no queda mucho espacio para pensar a quien entregarle el gobierno judicial. Si yo tengo que entregarle el gobierno a los jueces, salvo que le asignemos a un grupo de jueces una virtud especial, —ya sea porque son más viejos, por materia o porque provienen de alguna tribu—, qué otro principio puede funcionar que no sea el de la elección democrática, que por suerte ha demostrado que es el

mejor sistema para los hombres mediocres. Entonces, qué es lo que ha hecho que todos seamos demócratas aquí. Lo que yo hago que es acudir a principios que han demostrado funcionar en otras áreas y usarlos para resolver el problema del gobierno judicial. Esto transparenta el problema del poder en cualquier organización del Estado. Quien diga que en el Poder Judicial no se ejerce poder es porque no ha caminado por los pasillos de los Tribunales. Habrá democracia plebiscitaria en algunos sistemas, y en otros una competencia por el gobierno mucho más rica que sobre todo permite la alternancia, la responsabilidad, el compromiso de los jueces, entonces, no quisiera que la propuesta que he hecho quede rápidamente llevada al plano de las provocaciones o de una cosa alocada para generar debate como si estuviéramos en un seminario de la facultad. No, creo que hay que ponerla en el plano de las discusiones sobre una dimensión política del Poder Judicial y de su gobierno, que tampoco la he inventado yo, porque existe mucha literatura italiana sobre estos mismos puntos, que en nuestros casos es novedosa y recién se está dando.

**Silvina Ramírez:** En realidad creo que todos acordamos en que tenemos que consensuar qué significa esto de gobierno judicial y al menos hemos acordado que hay algunas dimensiones que lo constituyen: la gestión y administración, y la dimensión política.

Yo sin quitarle la importancia a la de administración y gestión, creo que la dimensión política es de un peso indiscutible. Yo creo que si nos tomamos en serio el gobierno judicial tenemos que verlo desde dos perspectivas: el de la independencia judicial, en el sentido que no sólo un gobierno judicial maximiza la independencia que ya existe, sino que también la procura y para eso queremos un Poder Judicial fuerte y un gobierno que sepa hacer valer el poder del Poder Judicial. El gobierno del Poder Judicial tiene que ser analizado en relación a la independencia externa y por supuesto también en la independencia interna en el sentido que procure la menor jerarquización posible, o en otras palabras más pragmáticas, el menor amedrentamiento de los jueces de las instancias inferiores. En este sentido, me parece interesante la idea de democratizar el Poder Judicial, porque otra vez si estamos tan preocupados por la responsabilidad yo creo que un gobierno judicial elegido por los propios jueces, también sería mucho más responsable para afuera y para adentro. Los diseños institucionales son gran parte de nuestros problemas institucionales y no es una cuestión de tener un buen o mal juez, o una mejor o peor actitud, sino de hacer diseños que más allá de las personas que obviamente sabemos que configuran fuerte-

mente los poderes del Estado, podamos tener cierta confianza en la solidificación de la institución.

**Juan Enrique Vargas:** La idea de proponer un modelo no es por una pretensión ingenua de pensar que podemos cambiar lo que hay, así sin más, sino proviene de la constatación de que las ideas se aclaran y precisan -y todos saben exactamente en qué se está pensando- cuando se las aterriza en una propuesta concreta. Comparto las opiniones aquí expresadas por todos, en el sentido que hay que trabajar y sacarle el máximo partido a lo que existe y no pensar que uno va a poder patear el tablero y rescribir el diseño organización de los sistemas judiciales de la región como si estuviera frente a una hoja en blanco.

Quiero también referirme a algo que decía Luis en el sentido que la apuesta de volver hacia las Cortes era una opción fracasada. No creo que las Cortes hayan tenido, en la gran mayoría de los países, el cúmulo de las facultades que se propone entregarles, pues muchas de ellas inicialmente estaban en los otros Poderes del Estado y luego en los Consejos. Lo que se propone no es tampoco que las Cortes con su mismo esquema tradicional de funcionamiento se hagan cargo de ellas. Se propone un esquema distinto, bueno o malo, pero distinto. No creo que sea comparable con lo que ha sucedido anteriormente.

El tercer comentario, es que yo puedo estar de acuerdo con lo que dice Linn y Alberto en el sentido que el tema de selección es distinto al de gobierno y que uno podría darle una solución diferente, pero sí introduciría un matiz de que esto genera muchos problemas prácticos. O sea, si por un lado hay una entidad a cargo de la selección y por otra existe una entidad a cargo, por ejemplo, de definir cuántas son las vacantes; o si en la escuela judicial hay un programa de formación ¿de quién depende esa escuela judicial?, del organismo de selección o de la corte; y si esa escuela judicial tiene tanto formación como capacitación continua... hay bastante más complejidad práctica en sacar esto de lo que aparentemente pudiera pensarse.

Y el cuarto comentario es respecto a la propuesta de Alberto. Yo entiendo que uno de los objetivos que buscamos es que haya una entidad con responsabilidad y que mire fundamentalmente a los usuarios. A mí sinceramente el temor que me produce su planteamiento, es que sería como poner al jefe del sindicato judicial a cargo del poder judicial. Me parece muy bien que existan entidades gremiales que representen a los jueces y a sus intereses, pero no que ellas gobiernen el Poder Judicial. Si eso suce-

diera bien puedo imaginarme que pasaría con los sueldos el día que tuvieran que decidir en qué se invierte el presupuesto judicial.

**Alberto Binder:** Saquemos entonces esa frase de que les ponemos a los jueces nuestra vida, nuestra honra, nuestra propiedad, pero no el autogobierno.

**Juan Enrique Vargas:** Bueno, yo creo que el tema está precisamente en cómo girar el discurso de que el gobierno judicial no es un gobierno en función de los intereses de los jueces, sino que está en función de los usuarios.

**Linn Hammergren:** En cuanto a lo que dice Carlos, de no imponer una forma, yo creo que los donantes tenemos que ser menos neutros en cuanto a los resultados de los préstamos, y ciertamente sería mucho más fácil trabajar con el Poder Judicial si hubiera un gobierno. El problema que siempre tenemos es con quién vas a negociar y a quién representa. Es el presidente de turno y un año después vas a estar trabajando con otro, así que creo que por nuestro propio beneficio, el del país y para asegurar que los cientos de millones de dólares se utilicen bien, creo que hay que promover la creación de una entidad responsable por la actuación y la política del Poder Judicial. Cuando digo política sigo insistiendo, no estoy hablando de la política como demócratas, estoy hablando de la política como estrategia, y creo que ahí discrepo con Alberto, en cuanto a dónde pongo las divisiones. Hay una parte administrativa que pocos Poderes Judiciales hacen bien ahora. Pero hay otra que tiene que ver con cómo va a evolucionar la organización y el Poder Judicial en total, que nadie está poniendo y que muy pocos organismos judiciales, consejos, presidentes, en cortes plenas, han captado. Es que simplemente no entienden la necesidad. Este es el cambio cultural que tenemos que introducir.

Ahora, yo creo que donde todos estamos de acuerdo es que la corte en pleno, el administrador suelto, el consejo dividido por partidos, no funciona, es decir, los mecanismos que se han introducido no marchan. Pero, insisto que antes de poner otro modelo, tenemos que enfocarnos en qué es lo que tiene que hacer. Y finalmente, aunque yo creo que lo contestado por Juan Enrique es suficiente, hay un ejemplo de esta democratización de la justicia, es el Ministerio Público de Brasil entre otros organismos de ese país donde el jefe del Ministerio Público se escoge a nivel estatal por medio de elecciones internas, luego, el gobernador nombra en base a las ternas que presentan las elecciones. Está comprobado que esto aumenta el enfoque en las necesidades de los

miembros y hace menos responsables a las necesidades de los usuarios. Yo creo que es una fórmula desastrosa y que simplemente tenemos ejemplos de cómo funciona. Yo creo que los jueces tienen sindicatos y los sindicatos pueden abogar por los intereses de los jueces, pero el gobierno judicial tiene que ser de otro estilo y si se elige por los miembros va a responder solamente a las necesidades de los miembros y yo no creo que eso sea lo que necesita la sociedad, donde ya tenemos mucha crítica en cuanto a reformas gremiales, vamos a tener más reformas gremiales.

**Jaime Arellano:** Yo creo que fui el primero en levantar la ceja cuando escuché a Alberto, plantear la elección del Presidente de la Corte Suprema por todos los jueces de la República. Simplemente me imaginé en Chile una revolución, sin duda. Yo veo dos figuras bien distintas entre el Presidente de la Asociación de Magistrados, que suele ser un Ministro de Corte de Apelaciones y no uno de Corte Suprema, por que son más; o de Letras, me imagino porque hay algún grado de respeto hacia ciertas jerarquías, lo que indica en ese esquema, que uno tendría un Presidente del gobierno judicial, desde luego de una jerarquía inferior a la de un miembro de la Corte Suprema. Lo que ya es un tema a considerar. Un cientista político diría que si una institución que tiene una estructura jerarquizada, tiene una presidencia que no responde a esa jerarquía, se le generan complicados equilibrios de poder institucionales. No me cierro a esa posibilidad, pero eso supondría un aplanamiento de la estructura del poder judicial, que no existe ni en la tradición de la historia chilena y creo ni en la mayoría de los países de la región.

En cuanto a la elección de jueces en general, conforme a la experiencia en Estados Unidos, existe todo un tema con lo que significa reunir los fondos para una campaña y ¿de dónde salen esos fondos? no salen del ciudadano medio que quiere un buen juez, sino que sale de grupos lobistas, respecto a los cuales se genera una deuda muy complicada. Por otra parte, muchos estudios indican que la idea de endurecer la política criminal en ese país se debe a que los fiscales y los jueces electos, porque obviamente tienen que responder a su electorado que exige mano dura con la criminalidad. Quizás una de las pocas áreas en donde la elección de jueces me parecería una cosa más razonable sería a nivel de jueces de paz o de justicia vecinal, en que uno esté más bien buscando al buen vecino y por lo demás tiene ejemplo en la historia nuestra.

Yo tiendo a coincidir con Juan Enrique, en buscar la presidencia del gobierno judicial en la cabeza del Tribunal Supremo o Corte Suprema en este caso.

Sin duda, una de las debilidades que tiene el gobierno judicial en Chile es que el Presidente es un “primus inter pares” y eso ha generado todo tipo de dificultades en el trato y relación política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, e incluso para debatir temas como el que estamos debatiendo hoy, es decir, cómo avanzamos hacia mayor independencia del Poder Judicial, se nos presentan problemas de representatividad, de conversaciones con autoridades judiciales que luego se descubre no estaban empoderadas para llegar a acuerdos que obligaran a toda la institución o que lo están formalmente, convirtiéndolos en simples voceros. Esto es como negociar con dirigentes sindicales, en que una vez que se llega a acuerdo en la mesa te dicen voy a volver a la asamblea porque en realidad son ellos los que me tienen que decir sí podemos o no podemos aceptarlo. Ustedes saben que además eso como técnica de negociación significa normalmente un escalamiento con la teoría del la tesis del socio: voy a preguntarle al socio que opina, el socio dice que no, yo ya di lo que más podía, resulta que hay que dar un poco más etc., tiene esas dificultades. Yo me inclino por un presidente electo y me parece razonable que la elección sea dentro de la Corte Suprema. Me abriría a las ideas de las cortes superiores de las jurisdicciones, pero me resulta complicada una elección universal.

El sistema de designación se relaciona estrechamente con la accountability del sistema, con su responsabilidad. Yo no tengo una solución para eso, a pesar de que siempre fui muy crítico del sistema de nombramiento de jueces chilenos, que es un sistema mixto con bastantes defectos, cuando uno mira otros sistemas uno encuentra que por lo menos la gracia que tiene es que teóricamente, las cortes escogen votando individualmente gente meritosa, digo supuestamente, no digo que sea necesariamente así; y luego el ejecutivo escoge entre tres al que estima más adecuado, y ahí obviamente hay un juicio político, que va a ser una mezcla de calidades y que va a ser también probablemente una definición sobre qué tipo de persona se quiere para resolver sobre nuestra vida, propiedad etc. Y es verdad, el gobierno de turno va a tender eventualmente a nombrar gente proclive a sus visiones de valores y principios. Pero bueno, la democracia es sabia, el día de mañana habrá otro gobierno, y el poder judicial de alguna manera va a representar un poco la variedad de valores en la comunidad.

El Consejo en Chile nunca se creó, fue un tema que pensamos en algún momento y lo que tuvimos finalmente fue una cosa a mitad de camino, que fue la creación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, es decir, crear el aspecto administrativo y luego la Academia Judicial para ver el tema de

la formación y que hay participación de externos al poder judicial, cuestión que reclama mucho el Poder Judicial en el último tiempo, pero no creamos un Consejo de la Magistratura que viera el tema de nombramientos, de manera que nos quedamos fundamentalmente con el mismo sistema de nombramiento, excepto que a los ministros de la Suprema donde se incorpora al Parlamento en el proceso de designación, interviniendo ahora los tres Poderes del Estado. Eso ha significado una cosa muy complicada porque en definitiva suele ocurrir que el electo es un intermedio que no genera sustos a nadie, no necesariamente el más indicado o se da un sistema de negociaciones políticas no escrituradas bastante complejas en que si se dan las chances uno llega a acuerdos políticos con el Senado y la oposición, de manera de respetar una alternancia en los signos de esos supremos. Pero no siempre es tan fácil lograrlo.

Creo por lo tanto que en el tema de la administración tenemos que avanzar hacia una autonomía del Poder Judicial, profesionalización. Y ahí hay un tema que con el BID estamos trabajando porque efectivamente tenemos temores de esta intención de mayor y mayor administración, pero no de reforzar sus capacidades. En el tema de la formación, por una cuestión político seguimos teniendo un interés como ejecutivo por participar junto a otros órganos del Estado en el Consejo de Formación de Jueces para asegurarnos de que siga habiendo vientos frescos en el tema de nombramientos. No tenemos respuestas, pero creo que un sistema mixto que permita una selección técnica y un grado de politización con mayúscula, para relacionarlo con el tema del accountability, parece interesante aún con todos esos defectos.

**Mildred Hartmann:** Me parece que cualquier planteamiento sobre la administración de la rama judicial o el gobierno judicial que encabeza la Corte Suprema, debe partir por distinguir entre lo que quisiéramos que fuera la rama judicial y lo que realmente es. A mí, el esquema que más me gustaría es el que propone Alberto, además porque me parece que poner en el debate público el carácter o relevancia que tiene la lucha política ayudaría a controlarla un poco y no a que esté siempre por debajo de cuerda y nadie sepa ni discuta sobre el tema. Pero creo, sobre todo en los países donde hay una fuerte sindicalización de los jueces, que sería impracticable un gobierno judicial por una persona electa democráticamente entre los jueces, no sólo porque terminaría siendo representativo de los intereses de la judicatura y no de los usuarios, sino además porque no creo que la persona que saliera electa así tuviera la posibilidad de respaldar políticamente las decisiones judiciales garantizando la independencia exter-

na. Tengo dudas de que la elección de un funcionario por parte del grueso de los jueces, tendría legitimidad política frente a los demás altos poderes, ya que creo que indiscutidamente la Corte tiene esa legitimidad, y siento que esa es una de las causas por las cuales ha fracasado la introducción del Consejo de la Magistratura o de la Judicatura en muchos países. Particularmente estoy bastante segura que en Colombia, uno de los aspectos que ha perjudicado el cumplimiento de los propósitos que se tuvieron con el Consejo Superior de la Judicatura, es que cualquier reclamo o alegación que hace el Consejo Superior sin el respaldo de la corte, no sirve de mucho. Entonces, en última, el protagonista político de los intereses del servicio judicial parece que será siempre la Corte Suprema, sin que el Consejo Superior pueda apropiarse del escenario político para representar las necesidades de la rama judicial.

Dentro del diseño, yo creo poco en la posibilidad de cambiar las actitudes, pero también se ha visto que el diseño de estructuras no muy probadas en un ambiente tan enrarecido como es la lucha por los intereses de la justicia, es muy complejo concretarlo, entonces sí creo que habría que partir de lo que hay, bueno o malo, de las características que tienen en efecto los poderes judiciales en los países y, en cierta medida, sí habría que optar por el liderazgo de la Corte Suprema. Sin embargo, creo que hay dos limitaciones importantes si se asume ese esquema. La primera, tener en cuenta que el liderazgo en cuanto a políticas públicas de la Corte va a ser bastante corto, porque en efecto como se ha dicho en esta tarde, la vocación de reforma de sí mismo que tiene el Poder Judicial ha probado ser muy poca. Entonces, en esa medida, habría que tener en cuenta que si se radica en la Corte Suprema, o en el Presidente de la Corte, sería muy difícil pretender que hubiese realmente un liderazgo en cuanto a política pública. Y, adicionalmente, la delimitación de hasta dónde llegarían las facultades administrativas de esta autoridad es también muy corta porque si estamos pensando en que el presidente de la Corte Suprema administrara en alguna medida la rama judicial, el grueso de esa función tendría que estar delegada en una persona profesional.

**Cristián Hernández:** Yo quisiera poner el énfasis en otro tema. Uno podría ver el sistema judicial como el proveedor de un servicio y hay una pregunta que a mí me parece fundamental, que es ¿quién define cuáles van a ser las características del servicio que se le van a dar a los justiciables y quién tiene que entregar esa respuesta y cómo? Y eso ha tenido distintas respuestas, por ejemplo en el caso chileno, el Ministerio de Justicia es quien ha empujado y de alguna medida ha estado liderando las

reformas judiciales, buen ejemplo de lo cual es la penal. En esa situación los Tribunales o las Cortes pasan a tener que hacer bien lo que otros definen. Una alternativa distinta es que ellos mismos puedan tener alguna injerencia acerca de cuál y con qué características es el servicio que deben proveer a la gente. Eso implicaría que ellos definirían, por ejemplo, qué procesos son arcaicos y que habría que modificar. Ahora si no fuese la Corte, esa institución, ¿quién lo hace?, porque finalmente lo que le interesa a la gente es que los casos que ponen en conocimiento el sistema se tramiten en forma rápida y que la repuesta sea de calidad. ¿Quién se está preocupando de la calidad de la respuesta que se da, quién se ocupa del tiempo? A mí me parece que son preguntas fundamentales, y si queremos hablar de accountability en serio, a alguien tenemos que pasarle esa cuenta porque si en este momento nadie es capaz es hacerse cargo, quiere decir que ahí falta un contenido esencial del diseño institucional. De manera que yo agregaría que esto no solamente se trata de nuevas estructuras y nuevas actitudes, lo que me parece importante, sino que también de nuevos contenidos, o sea qué es lo que vamos a pedir efectivamente al gobierno judicial que haga y quién lo va a hacer.

Ahora, tomando lo que dice Germán, si pudiésemos hacer algún paralelo con algún otro sector u otra área pública, yo quería traer a colación el sector salud. Allí uno tiene a los prestadores del servicio, que son los consultorios de atención primaria y los hospitales, los que podrían ser asemejados a los juzgados de letras y otras Cortes, de acuerdo a la complejidad de sus intervenciones. Pero además tenemos al financiador que me dice cuánto cuesta; y otro, al que uno puede llamar supervisor, regulador o controlador, que define la naturaleza del servicio, sus características y las reglas que tiene que seguir el prestador para brindar un servicio adecuado. Si uno hace la comparación con el sector justicia, la verdad es que no sabe quién asume estos roles, que resultan esenciales. O sea, en el caso de los proveedores uno podría decir sí está claro, pero ¿quién ejerce el rol regulador?, ¿quién está preocupado efectivamente de decir que el tiempo que toman los sistemas en la resolución de casos sea aceptable? Hace poco se publicó un artículo de la Comunidad Europea respecto a este tema, en que se dice que dar certezas acerca del tiempo que puede tomar la resolución de un caso, tiene implicaciones sobre los derechos humanos de las personas que están sujetas a ese caso. Entonces, alguien tiene que ejercer ese rol de regulador que ha estado de alguna manera ausente.

**Hernando Paris:** Se ha repetido aquí el tema de que si requerimos nuevas estructuras o nuevas

actitudes. Yo agregaría nuevas aptitudes. Y es que en el fondo y siguiendo con lo que decía Carlos Cordovez en relación con las respuestas de los programas de reforma judicial en diversos países, esto tiene alguna suerte de casuística que se deriva de la historia, cultura nivel educativo y de una serie de factores de cada país, que hacen que no siempre la respuesta pueda ser unívoca en un lado y otro.

Cuando hablamos de gobierno judicial y yéndonos a una división que suele hacerse a nivel de administración de empresas, yo creo que estaríamos hablando realmente de lo que es el nivel estratégico de organización. Si nosotros dividimos entre nivel estratégico, táctico y operativo, creo que de alguna forma el gobierno judicial es lo que más adolecen los Poderes Judiciales, lo que apunta al liderazgo estratégico de la institución. Gobernar el Poder Judicial no es decidir qué marca de computadoras compro o qué sistema software vamos a tener; si es decidir estratégicamente hacia dónde se va. Probablemente mucho de lo que han adolecido nuestros Poderes Judiciales es de esa falta de visión, planificación estratégica y liderazgo, para usar una palabra que hoy ha sido de alguna manera polémica, ese gobierno judicial me parece que es el que debe ejercer la Corte Suprema o el equivalente de una Corte Suprema.

A un segundo nivel está todo lo táctico en los distintos sistemas que comprende la organización, donde podemos ubicar el sistema de recursos humanos, que en el Poder Judicial se traduce en carrera judicial de los jueces, y carrera funcionaria en el personal de apoyo, en donde está un sistema financiero y contable. O sea, cómo está administrado desde el punto de vista de planificación financiera, en la contratación de servicios y bienes. Lamentablemente nuestras Cortes Supremas han tenido la tendencia a querer asumir directamente este nivel, hasta el extremo de querer decidir de qué color se pinta una pared. Menciono sólo el caso de Costa Rica, donde llegó un momento en que había 25 o 30 comisiones a nivel de magistrados para ver vehículos, compras informáticas, construcciones, entre otras.

La verdadera sustancia del ejercicio de un poder jurisdiccional está en fallar correctamente como jueces y de ahí es donde viene también mi preocupación con la propuesta de elección popular de representantes en Consejos y de un Presidente del Poder Judicial. Yo creo que desafortunadamente ese tipo de sistema, el problema que nos puede generar es un perfil de funcionarios distinto al que debe ser un buen juez, quien falla a derecho, justo, que tiene su despacho al día y administra correctamente. Creo que estamos lanzando a los jueces a cumplir roles

que no son los suyos, es decir, vía carrera judicial estamos lanzando los jueces a escribir artículos. Puede ser que yo sea un buen juez que redacto buenas sentencias, y que no tenga particularmente vocación para escribir un artículo en una revista o para la docencia. Entonces si a mí me califican por cuantas clases doy en las universidades, estoy distorsionando lo que debo evaluar para ver si un juez es bueno o malo. Yendo a la elección popular tradicionalmente lo que he visto es que lanzamos al juez a hacer algo que no es parte de su perfil, que es ser popular, salir a la calle, participar en cuanto seminario, fiesta y reunión hay, es decir, tratar de ganarse los votos para llegar a ejercer una función que no corresponde con este perfil de popularidad; si yo no puedo fallar para las masas, entonces me preocupa en qué medida eso puede provocar en el sistema penal, decisiones complacientes para tratar de demostrar que soy un juez duro y que en consecuencia merezco el voto de la gente. Creo que todo esto parte por definir qué es realmente el perfil de juez que queremos. Cuál es el servicio que queremos que dé el Poder Judicial y cuál es el funcionario idóneo para que ese servicio se preste de la debida forma.

**Alberto Binder:** Algunas aclaraciones y comentarios. Cuando estábamos hablando de elecciones, nunca estuvo sobre la mesa en mi opinión, la elección popular de los jueces. No estoy de acuerdo con que los jueces sean elegidos popularmente como sistema de nombramiento. Estamos hablando de problemas de elección interna.

Por otra parte, en relación a lo que plantea Cristian, no nos olvidemos de que existe el Parlamento, y todo lo que tiene que ver con tomar y definir créditos, fijar presupuestos, definir competencias del Estado, controlar finalmente, las funciones finales de control las tiene el Parlamento. Que estemos en una profunda crisis en el Parlamento, mucho más que con la crisis judicial y que tenemos que hacer acciones vicariantes por el momento no nos tiene que llevar a tratar de pensar en una democracia sin Parlamento, que me parece que es una fuerte afectación del pensamiento democrático.

Algo que había dicho Luis antes, que es sobre el sistema de justicia, en mi concepción gobierno judicial es el problema del gobierno de los jueces, y el modelo organizacional que tenga el Ministerio Público o la Defensa Pública es otro problema. Sin ninguna duda hay problemas de coordinación del sistema de justicia, muchos, que no son específicamente del juez que tiene características especiales, por la imparcialidad e independencia, por otras razones que no son trasladables ni traspolables al Ministerio Público ni Defensa Pública, sino al con-

trario. Hay que dejar de pensar todos estos funcionarios como si fueran una sola cosa.

En tercer lugar sigo viendo que no hay ninguna razón, salvo que haya un principio aristocrático no explícito, que haga que un juez de primera instancia, según lo que dice Hernando, sería un mal juez si se pone a gobernar, pero según la imagen de él, este juez de la corte que gobierna también sería un mal juez. No hay ninguna razón para entender que este juez, que además fue elegido para fallar los casos más graves tenga una especie de aptitud especial para gobernar el sistema. O tampoco se entiende por qué entre los pares de la Corte Suprema, que ya ni siquiera son cinco o seis sino que a veces son veinte o treinta miembros, ellos tienen una especie de virtud especial que no veo a nadie que haya dicho de dónde le nace para poder elegir y gobernar el sistema. La imagen que se proyecta cuando uno dice comprometamos a los jueces en el gobierno del Poder Judicial es una imagen tremendamente pobre del juez. Es un juez que sólo piensa en su sueldo, en su sindicato, en sus problemas menores, pero ese juez es el resultado de los sistemas que hemos tenido hasta ahora, es el juez que ha sido prefijado por un modelo de organización verticalizado que se quiere modernizar y lanzar para adelante. Si tenemos jueces virtuosos a los cuales les estamos dando funciones no veo cuál es la razón para tener esa visión tan negativa. Me gustaría que alguien me explique cuál es el principio que le da mayor aptitud o capacidad a un juez de la Corte para gobernar un sistema judicial.

**Douglass Cassel:** A mi me parece que sería útil que CEJA proponga o recomiende líneas generales sobre gobierno judicial, las que podrían servir para cualquier sistema, tenga o no Consejo de la Judicatura, tenga o no un poderoso Presidente de la Corte Suprema. Tengo la impresión que se debe recomendar que toda función relacionada con el color de una pared o cuál vehículo o computadora se compra, sea derivada a un administrador profesional, que probablemente sería contratado por los jueces y bajo su influencia de hecho, pero con recomendaciones que tengan alto grado independencia funcional para manejar esos temas.

Segundo, en el tema de accountability, financiero sobre todo, recomendar que haya una auditoría minuciosa por una empresa independiente del Poder Judicial y que ése informe anual sea publicado. Yo no sé si esa es la realidad en las Cortes Supremas o Poderes Judiciales de América Latina. Yo creo que para la transparencia y accountability, es mejor que exista alguien que no sea parte del Poder Judicial, y que esté encargado no sólo de averiguar

en qué se ha gastado la plata en una función correcta, o que no se hayan comprado casas de vacaciones para los jueces, sino también si se han utilizado métodos eficientes de compras, por ejemplo, licitaciones públicas, entre otros.

Lo tercero sería recomendar cuáles deben ser las funciones de quienes gobiernan el Poder Judicial, pasando más allá del trabajo puramente judicial de fallar y sentenciar, ¿quién va a monitorear las demoras promedios de los juicios y procesos?, ¿debieran ser los jueces o una oficina especializada?, ¿quién va a monitorear el tiempo de prisión preventiva? Desde hace más de una década en Costa Rica, la Corte Suprema, tiene un programa bastante impresionante de seguimiento al tema de prisión preventiva, que no existe en otras jurisdicciones. La idea sería identificar una serie de responsabilidades de gobierno que correspondan a los mismos jueces a diferencia de otras que correspondan a gerentes profesionales.

**George Thomson:** Solo quiero dar un ejemplo corto. Una de las Cortes donde trabajo realmente incluye tres cortes diferentes. El modelo que se ha implementado allí por estatuto confiere algunas autoridades específicas a las mismas Cortes, como el trabajo de agendar los casos y asignar los jueces. Aparte de estas tareas, el sistema pone toda la administración de la corte en una entidad o agencia separada que es liderada por un administrador de muy alto nivel. Se requiere que el administrador consulte con los presidentes de las Cortes respecto a la dirección de la Corte y que tenga la responsabilidad ante el gobierno de obtener el presupuesto, asignar fondos, gastar los recursos y luego declarar sobre los gastos. También hay una cláusula que dice que en los casos en los cuales el administrador y los presidentes de las Cortes no puedan llegar a un acuerdo, los jueces le pueden dar al administrador, o a la administradora en este caso, una directriz escrita, eso sí sólo cuando el administrador se la pide. Al final del año cuando hace su informe al gobierno la administradora presenta las directrices escritas que haya recibido, para demostrar que hay áreas en las cuales se tomaron decisiones distintas a las que ella hubiera tomado y que esa decisión vino de los jueces. Hasta ahora no ha habido ninguna directriz escrita, pues al parecer hay una voluntad de administradores y jueces de trabajar juntos y evitar aparecer en contradicción. Una directriz sería como la comunicación de su incapacidad para trabajar juntos en el gobierno.

**Linn Hammergren:** ¿Quién nombra en ese caso a los administradores?

**George Thomson:** El gobierno hace el nombramiento, y es un nombramiento gubernamental de alto nivel, pero los Presidentes de las Cortes tienen que estar de acuerdo con la persona elegida.

**Germán Garavano:** Puntualmente con lo que señalaba Douglas. Creo que hay dos puntos que son claves, el de la auditoría y, como ejemplo, puedo decir que recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina firmó un convenio con la Auditoría General de la Nación, -que si bien no es privada, es un órgano ajeno al Poder Judicial-, para que analice sus cuentas. Lo mismo hizo el Consejo de la Magistratura. Y en varios proyectos de ley de reforma del Consejo de la Magistratura con sustento en el viejo plan nacional de reforma judicial, se introduce la creación de un Centro de Política Judicial y Control de Gestión que incluye todo el análisis de indicadores de control de gestión jurisdiccional. Puntualmente

**Linn Hammergren:** Simplemente, yo creo que Douglass ha cortado el nudo gordiano. Estoy de acuerdo en poner hincapié en lo que hay que hacer, y tal vez dejar de lado el cómo nos vamos a organizar para eso. Yo pondría en adición a lo mencionado, la creación de una capacidad para analizar debilidades y formular proyectos de reforma. Hay algunos países en que el Poder Judicial podrá hacerlo solo y otros en que necesitará ayuda o cooperación por parte de otro Poder. También creo, a pesar de mis discrepancias con Alberto, que sí es una función del Poder Judicial el defender los intereses de los jueces, que realmente tiene que ser la interfase con la sociedad política, económica y civil para defender los intereses del Poder Judicial y responder a las demandas y negociar lo que es posible.

Hay otras dos áreas donde CEJA podría trabajar y yo no descartaría la importancia de generar capacidades similares en otros órganos del sector. A pesar de ser una entidad jerárquica y teóricamente más fácil de gobernar, ni los Ministerios Públicos ni las Defensas Públicas andan muy bien. La otra cosa es fomentar en algo una entidad de coordinación entre los actores que toman parte del sector, porque la mayor parte de los problemas que hay en la justicia civil, penal u otras, son de coordinación entre entidades.

**Germán Garavano:** Lo que parece interesante estudiar como línea de acción y sumado los cursos que viene realizando el CEJA, es la posibilidad de generar algunos programas de capacitación interdisciplinarios específicamente en gobiernos judiciales. Nosotros en Argentina con apoyo de la Fundación Carolina, estamos desarrollando ahora una experiencia y vamos a ver resultados a mitad del

año que viene, pero creo que es realmente necesario para los líderes o esas personas que llegamos por distintas vías al gobierno del Poder Judicial, tener capacitación específica en materias como presupuesto, estadísticas, planificación, manejo de recursos humanos.

**Juan Enrique Vargas:** Bueno, creo estamos entrando a la recta final y deseo retomar algunas de las ideas que quedaron dando vueltas. Por una parte deseo hacerme cargo de la pregunta de Alberto, por qué un ministro de la Corte Suprema estaría mejor capacitado que cualquier otro juez para asumir el gobierno judicial. La respuesta es básicamente porque el cargo otorga la legitimidad institucional necesaria para asumir ese rol. Para gobernar no basta tener las aptitudes, quizás más importante que eso es tener el poder, y ese poder está hoy en las Cortes Supremas, aunque a algunos no les guste.

Sostener que es necesario que los jueces entiendan que lo importante de su función es juzgar y no administrar, es algo que venimos haciendo hasta el cansancio desde hace quince años atrás. Pese a que se ha avanzado en esa dirección, causa a veces desesperanza no ver resultados más rápido y tener que seguir discutiendo temas que ya debieran estar superados.

Finalmente, sobre la idea de trabajar con otras instituciones, también es absolutamente necesario. ¿Por qué planteamos el tema del gobierno judicial centrado en el Poder Judicial?, fue simplemente porque creemos que todavía son las Cortes las que dentro de los sistemas de justicia ejercen un rol ordenador muy poderoso. Que lo que pasa a nivel institucional en el Poder Judicial termina determinando a las otras instituciones, como son los Ministerios Públicos y las Defensorías Públicas. Eso no quiere decir que haya que quedarse exclusivamente con el gobierno de los tribunales. Pero si uno ganara la pelea en el Poder Judicial porque realmente haya un gobierno, lo más probable es que sería muy fácil ganarla en las otras instituciones.

**Federico Callizo:** Quiero decir para finalizar solamente que hemos tenido una jornada muy importante, agradable, de una tonalidad muy elevada, hablando con absoluta claridad. Dentro del constitucionalismo, los dos graves problemas del

Poder Judicial, son la forma de elegir a los jueces y de sacarlos. En medio de eso se presenta el tema de la inamovilidad de los jueces que es un principio que, según muchos, es lo que le da la independencia al Poder Judicial. En Paraguay, en el año 1992, cuando tratamos de crear una Constitución que tuviera algunas virtudes innovadoras, en el Poder Judicial se pensó en la creación de un Consejo de la Magistratura con facultades absolutamente limitadas, que se refieren a la elección de las ternas para jueces, además de administrar la Escuela Judicial.

A mí me tocó estar como Presidente en el primer Consejo, por un periodo de tres años y luego fui reelecto, período donde se trató de encaminar el tema hacia un criterio de excelencia, es decir, de encontrar el perfil de los postulantes, excluyendo todo matiz político partidario. Bueno, creo que de alguna medida habíamos, –atiendan el verbo no *hemos*–, lo habíamos conseguido, pero cuando se plantea el tema de la inmovilidad, los propios jueces máximos de la Corte Suprema de Justicia dictan una sentencia declarándose ellos vitalicios. Tal fue la reacción, que empezó a caer el prestigio de esa Corte de una manera increíble. Yo creo que ahí comienza por obra y gracia de los propios señores que habían sido colocados para buscar una buena justicia, la decadencia en la que hoy estamos, a pesar de que como reacción el actual Presidente sacó a varios de los miembros Ministros de Corte, –algunos por renuncia y otros por juicio político– y en fin se cambió su integración, pero no sé hasta qué punto el remedio fue mejor con la creación de la nueva Corte.

Creo que todavía está por discutirse a fondo el papel de los Consejos de las Magistraturas, cuáles deben ser las reales atribuciones que tienen, ¿deben constituirse en jurado de enjuiciamiento o el jurado de enjuiciamiento, como es en Argentina y Paraguay, es un organismo autónomo también separado?

Mi criterio es que la Corte Suprema debe mantener su categoría de Poder del Estado. La Corte Suprema es una creación política, que debe separarse totalmente de lo que son los jueces inferiores.

Bien, espero que estos cambios de opinión sean fructíferos y que de aquí salgamos pensando en acerrar criterios. Muchas gracias a todos por participar.