

Juan Enrique Vargas Viancos

Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas.  
Director Ejecutivo del Centro de Estudios de  
Justicia de las Américas (CEJA).

juan.vargas@cejamericas.org

# Las Cortes Supremas y la reforma judicial en Latinoamérica\*



This article presents three theses about the linkage between Supreme Courts and reform and the role that justices play in reform processes. The first thesis addresses the way in which judicial reforms have increased the power and jurisdiction of the highest level of the Judicial Branch. The second addresses how the reforms promoted by the courts have gone against an external agenda for change that has proven to be more substantial and meaningful. The third thesis argues that the reforms that have been implemented have increased the qualifications and independence of the justices that serve on these courts.

En este texto se presentan, en forma exploratoria, tres tesis explicativas del rol y la vinculación de los integrantes de las cortes supremas –y sólo tangencialmente de los consejos de justicia– en los procesos de reforma judicial. La primera de las tesis es que las reformas judiciales han aumentado el poder y las competencias de las cúpulas de los Poderes Judiciales. La segunda apunta a que las reformas impulsadas desde las cortes han estado en pugna con una agenda externa de cambios que a la larga ha resultado ser más sustancial y significativa. En este apartado, sin perjuicio de dar una visión general sobre la situación en la región, se examinará especialmente la situación de cuatro países: Argentina, Chile, Costa Rica y Perú.<sup>1</sup> La tercera tesis apunta a

que las reformas puestas en marcha han aumentado el nivel y la independencia de los ministros que integran tales cortes.

## Primera tesis: las reformas judiciales han aumentado el poder y las competencias de las Cortes Supremas

Los Poderes Judiciales eran instituciones relativamente marginales dentro del juego político de nuestros países, con un peso –en términos relativos– bastante menor al de los otros Poderes del Estado y de entidades como la Iglesia, los partidos políticos y los sindicatos. En cambio, hoy muestran una posición muy mejorada, tanto por las competencias que han ganado –algunas en temas altamente relevantes desde el punto de vista público– como por las dimensiones que han adquirido las instituciones judiciales<sup>2</sup> y, por ende, la cantidad de recursos públicos de que

\* Este texto corresponde a una versión resumida y editada del publicado con el mismo nombre en *Los Actores de la Justicia Latinoamericana*. Luis Pásara, Editor. Ediciones Universidad Salamanca, España.

1 Para recabar información sobre el rol asumido por las Cortes en los procesos de reforma en esos países se recopiló información de fuentes secundarias y se analizó notas de prensa aparecidas en el período enero–septiembre de 2005. Los diarios examinados fueron: en Argentina, Clarín, La Nación y Página 12; en Chile, El Mercurio, El Mostrador y La Tercera; en Costa Rica, La Nación y Al Día; en Perú, El Comercio.

2 En el caso de Colombia, por ejemplo, en el período comprendido entre 1993 y 2000, el número de causas ingresadas cada 100.000 habitantes creció de 2.015 a 4.028, es decir, prácticamente se duplicó. En el caso de Chile, en el mismo período la cifra varió de 7.917 a 11.678, es decir, aumentó en casi 50% (Vargas 2004: 462). En cuanto al número de jueces, entre 2001 y 2004 la tasa por cada 100.000 habitantes aumentó en Colombia en 40%. En Chile, entre los años 2002 y 2004 creció en 7,3% (CEJA 2005: 17)

disponen. Tratándose de instituciones altamente jerarquizadas, como son los Poderes Judiciales de la región, esta mayor importancia y el peso específico ganado por los tribunales han redundado particularmente en mayor poder para sus cúpulas.

Las Cortes aumentaron su poder como fruto del traspaso o asignación de nuevas competencias. Esto se hizo a través de la instauración de acciones constitucionales que permiten, en forma ágil e informal, que los ciudadanos puedan impetrar directamente ante los tribunales el respeto de sus derechos garantizados por los textos fundamentales e impugnar normas de inferior jerarquía contrarias a los textos fundamentales. Las constituciones, de ser mayormente declaraciones de principios en materia de garantías fundamentales, han devenido instrumentos operativos de gran importancia, precisamente mediante la creación o el fortalecimiento de estas acciones constitucionales. Esto ha permitido a los tribunales –y particularmente a los superiores– entrar a incidir y a definir temas altamente sensibles para la ciudadanía, desde materias de libertad de expresión hasta aquellas vinculadas a las conductas sexuales de los ciudadanos. En algunos países, estos asuntos han recaído en tribunales constitucionales, pero en la mayoría son de recurso, al menos en una instancia final, ante las propias Cortes Supremas.<sup>3</sup> Incluso donde existen tribunales constitucionales, muchas veces ellos tienen una integración que comprende la presencia de ministros de las Cortes Supremas.

Pero no sólo en el nivel de las Cortes Supremas se ha producido un aumento de competencias y ha crecido la relevancia de los asuntos que corresponde decidir. También el conjunto del sistema judicial como institución ha crecido en dimensión y responsabilidades, al tiempo que sus Cortes Supremas han pasado a tener, directa o indirectamente, un rol mucho más relevante en su gestión y conducción. Tradicionalmente, en Latinoamérica los Poderes Judiciales eran instituciones pequeñas, que contaban con pocos recursos, que por lo demás eran administrados directamente por el Poder Ejecutivo, siguiendo el modelo que hasta la fecha prevalece en Europa continental. Esta situación poco a poco fue cambiando, hasta encontrarnos hoy en día ante un escenario bastante distinto.

<sup>3</sup> Conocen las Cortes Supremas de estas acciones en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

**El comportamiento del presupuesto de los Poderes Judiciales es un buen indicador del desarrollo institucional que ha adquirido este sector, dado que, por lo general, la mayor cantidad de recursos corresponde a una institución con más personal y que resulta más atractiva para captar profesionales de calidad, dadas las mejores condiciones de trabajo.**

El comportamiento del presupuesto de los Poderes Judiciales es un buen indicador del desarrollo institucional que ha adquirido este sector, dado que, por lo general, la mayor cantidad de recursos corresponde a una institución con más personal y que resulta más atractiva para captar profesionales de calidad, dadas las mejores condiciones de trabajo.<sup>4</sup> Como puede apreciarse en el cuadro 1, si comparamos sólo el período 2006 con 2002–2003 se detecta un alza de 31,9%, en términos de dólares per capita dedicados al funcionamiento

de los tribunales, destacándose particularmente las alzas en República Dominicana (255,2%), Chile (123,5%), Guatemala (69%) y la disminución en Argentina (–58,9%), explicable en buena medida por la devaluación de la moneda local.

*Cuadro N° 1  
Gasto judicial per capita en América Latina  
y su variación (en dólares estadounidenses)*

País	2002–2003	2006	% Variación
Argentina	25,3	10,4	–58,9%
Bolivia	6,6	5	–24,2%
Brasil (federal)	19,9	26,6	33,7%
Chile	9,8	21,9	123,5%
Guatemala	4,2	7,1	69%
Paraguay	5,9	7,7	30,5%
Perú	5,9	9,8	66,1%
Puerto Rico	54,8	79,6	45,3%
República Dominicana	2,9	10,3	255,2%
<b>Promedio</b>	<b>15</b>	<b>19,8</b>	<b>31,9%</b>

Fuente: CEJA 2007: 564

En todo caso, esta información no refleja adecuadamente la magnitud de los aumentos, pues los más significativos en varios países se produjeron durante la década de los años noventa, antes del comienzo de la crisis económica que afectó a la región

<sup>4</sup> En general, los mayores recursos han servido para incrementar sustancialmente las remuneraciones judiciales, que de ser poco competitivas hace unos años se han convertido, en la mayoría de los países de la región –sobre todo para quien está comenzando su carrera profesional– en una de las alternativas laborales más atractivas.

posteriormente. Un buen ejemplo para ilustrarlo es el caso de Chile. Si consideramos la participación del presupuesto de los tribunales en el presupuesto público general, es posible apreciar que ésta se triplicó en el período que va entre 1977 y 2002, sufriendo una pequeña baja en 2003, tal como se puede apreciar en el cuadro 2.

**Cuadro N° 2**  
*Porcentaje del presupuesto judicial chileno en el presupuesto público*

AÑO	%
1966	0,36%
1990	0,59%
1997	0,83%
2002	0,93%
2003	1,08%
2004	0,95%

Fuentes: Vargas y otros 2001: 111 y 112 y CEJA 2003: 120 y 133

En términos de su participación en relación con el producto interno bruto, si el presupuesto judicial representaba en Chile 0,11% del PIB en 1977, en 2002 alcanzó 0,21%, es decir, prácticamente el doble. Por último, en términos absolutos, el gasto total del Poder Judicial expresado en dólares ascendía a US \$ 109.394.000 en 1997; en 2004 alcanzaba a US \$ 211.178.000 (CEJA 2005: 133). Es decir, el presupuesto casi se duplicó en sólo siete años.

Los aumentos presupuestarios se vieron acompañados por un grado mayor de estabilidad institucional, de la mano de una mejor capacidad negociadora de los Poderes Judiciales y, en países como Argentina, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela, de cláusulas que les aseguraron constitucionalmente una participación porcentual mínima.

Por otra parte, en muchos países los presupuestos públicos no dan cuenta de los recursos totales con los que ha contado el sector, dado que en las últimas décadas se han recibido sumas, en algunos casos muy significativas, provenientes de la cooperación internacional y de créditos otorgados por los bancos multilaterales,<sup>5</sup> que en algún momento deberán ser reembolsados, lo que implicará un aumento de los recursos presupuestarios destinados al sector.

5 El hecho de que tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo hayan incluido desde mediados de los años noventa al sector justicia como uno de aquellos prioritarios para sus operaciones en procura de la reforma y modernización del Estado da cuenta de la importancia que el sector ha cobrado últimamente.

**Cuadro N° 3**  
*Créditos o donaciones otorgados por organismos internacionales para reformas judiciales en los últimos 10 años (en millones de dólares)*

País	Banco Mundial	BID	USAID (*) <sup>6</sup>	Total
Argentina	6,52	2,5	0	9,0
Bolivia	31	3	5,2	39,2
Brasil	0	13,3	0	13,3
Chile	0	1,2	0	1,2
Colombia	5	35,7	11	51,7
Costa Rica	0	48	0	48
Ecuador	10,7	0	4,6	15,3
El Salvador	42,2	24,6	2	68,8
Guatemala	33	31	7,8	71,8
Honduras	0	42,8	5	47,8
México	30	2,2	7,5	39,7
Nicaragua	0	18,3	7	25,3
Paraguay	0	12,5	6	18,5
Perú	22,5	28,6	6	57,1
República Dominicana	0	40	6,5	46,5
Uruguay	0	10,2	0	10,2
Venezuela	34,7	132	0	166,7
<b>Totales</b>	<b>215,6</b>	<b>445,9</b>	<b>68,6</b>	<b>730,1</b>

Fuente: CEJA 2005: 16

Paralelamente al fortalecimiento de la institución judicial, el Poder Ejecutivo comenzó a ceder sus facultades para administrar el presupuesto judicial y para manejar la carrera de los jueces. Esto generalmente se realizó a través de la creación de los Consejos de la Magistratura –de justicia o de la judicatura–, modelo de conducción de la política judicial traído de Europa, pero que en América Latina sufrió importantes modificaciones, pues si en España, Francia o Italia los consejos fueron creados sólo para hacerse cargo de la carrera judicial, en la mayoría de los países de esta región se les otorgó también la administración del Poder Judicial.

De tal modo, en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Venezuela,<sup>7</sup> se entregó, a sus consejos recién creados, funciones de administración, además de aquellas referidas a las designaciones y el control disciplinario del personal judicial. En tanto, El Salvador, Paraguay y Perú limitaron sólo a estas últimas las competencias de los

6 En el caso de USAID, los montos de las donaciones que se indican corresponden a los asignados para ser ejecutados en 2004 y 2005.

7 Venezuela fue el primer país en la región en establecer un consejo, en 1969, pero fue también el primero en suprimirlo, en 1991.

consejos. Casi todos estos consejos cuentan con una integración si no mayoritaria al menos relevante de jueces, particularmente de miembros de los tribunales superiores. Los consejos de Argentina,<sup>8</sup> Bolivia y México son presididos por los respectivos presidentes de las Cortes Supremas; en Brasil lo preside un ministro del Supremo Tribunal Federal.

La injerencia de las cortes es aún más clara en Costa Rica y Chile. En el primero de esos países se creó el Consejo Superior del Poder Judicial, que se encuentra subordinado a la Corte Suprema. Ese Consejo está integrado mayoritariamente por jueces y se completa con algunas personas externas. En Chile existe la llamada Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ), cuyo consejo se halla integrado por cinco ministros de la Corte Suprema, siendo su presidente el que la encabeza.<sup>9</sup> En ambos países, los Poderes Judiciales asumen amplias facultades en el manejo de la carrera judicial.

De suerte que hoy en día son los magistrados de las Cortes Supremas quienes controlan la gestión de sistemas judiciales mucho más grandes y relevantes que antes, cuando estaban bajo la tuición del Poder Ejecutivo. Como resultado, la estructura jerárquica de los Poderes Judiciales en la región se percibe mucho más en la concentración de estas facultades administrativas o en materia de carrera funcionaria, que en las propiamente jurisdiccionales.

...  
**hoy en día son los magistrados de las Cortes Supremas quienes controlan la gestión de sistemas judiciales mucho más grandes y relevantes que antes, cuando estaban bajo la tuición del Poder Ejecutivo.**

### Segunda tesis: las Cortes han tenido su propia agenda de reformas judiciales, pero las más significativas no han sido impulsadas por ellas

Como queda indicado, en las últimas dos décadas ha habido un proceso intenso de reformas al sector

justicia, en el cual las cortes han ganado nuevas competencias y espacios de poder, lo que les ha permitido incidir en forma mucho más directa en el funcionamiento del sector. Quizás el ejemplo más evidente de ello han sido los programas de reforma judicial que en casi todos los países de la región han sido impulsados ya sea por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o por el Banco Mundial, o por ambos a la vez.<sup>10</sup> En muchos países, esos programas han constituido el esfuerzo de inversión más importante realizado en la historia de los Poderes Judiciales. Los proyectos se han concentrado fundamentalmente en mejorar la gestión del sistema, tratando de incidir en su organización y en los procesos de trabajo, destinándose el grueso de los recursos a infraestructura y sistemas de información.<sup>11</sup> La constante en estos proyectos es que el interlocutor principal, en la negociación y el acuerdo, ha sido el propio Poder Judicial y, dentro de éste, sus Cortes Supremas. Parte de la lógica detrás de esos proyectos ha consistido precisamente en aumentar las capacidades de gestión de la cúpula del Poder Judicial sobre el sistema en su conjunto.

Pero paralelamente a esta agenda “interna” de reformas, ha habido en estos años una agenda “externa” que pugna por cambios sustantivos y profundos en el quehacer judicial. Probablemente, las más significativas de esas reformas sean aquellas tendientes a asegurar mayores

grados de independencia judicial, fundamentalmente por la vía de hacer más transparentes y competitivos los sistemas de designación judicial, y la reforma procesal penal, sin duda el proceso más intenso y radical de cambios que ha experimentado la judicatura de nuestros países desde su constitución.<sup>12</sup> En ambos procesos, la participación judicial ha sido fragmentaria, aislada e inconstante. Salvo el

<sup>8</sup> En los momentos en que se redactaba este capítulo se aprobó en el Congreso una iniciativa de ley impulsada por Poder Ejecutivo que excluye al presidente de la Corte Suprema de la integración del Consejo y disminuye la proporción de sus miembros judiciales, en beneficio de los de origen político. Al mismo tiempo, la ley traspasa todas las competencias en la gestión administrativa de los tribunales a la Suprema Corte, concentrando al Consejo solamente en los temas de carrera judicial. Ante esta iniciativa se generó una intensa discusión pública en el país, con una activa posición contraria de numerosas ONGs que trabajan en el sector. Sin embargo, la voz institucional del Poder Judicial estuvo ausente de la discusión.

<sup>9</sup> Esta institución se creó el 10 de marzo de 1990, un día antes del restablecimiento de la democracia en ese país, dentro de una estrategia para salir al paso de la iniciativa de crear un consejo externo. A esta Corporación traspasó el Ministerio de Justicia todas las facultades, que hasta esa fecha ejercía, relativas al funcionamiento administrativo de los tribunales.

<sup>10</sup> Ver cuadro 3.

<sup>11</sup> En el caso de proyectos financiados por otras agencias públicas de cooperación internacional —como USAID del gobierno de Estados Unidos, GTZ de Alemania, AECI de España, Unión Europea y ACIDI de Canadá— la situación ha sido distinta, tanto porque éstas no se han concentrado sólo en los temas de gestión, como debido a la menor envergadura de los montos involucrados y a tratarse de donaciones y no de préstamos.

<sup>12</sup> Se trata de las reformas encaminadas a sustituir los sistemas procesales inquisitivos por sistemas adversariales orales. Estas reformas se han efectuado en Bolivia (2001), Chile (implementación gradual 2000–2005), Colombia (implementación gradual desde 2005), Costa Rica (1998), Ecuador (2001), El Salvador (1998), Guatemala (1994), Honduras (2002), Nicaragua (2001), Paraguay (2000), Perú (implementación gradual desde 2006), República Dominicana (2004), y Venezuela (1999), además de diversos Estados o provincias de países federales como Argentina y México.

caso de Costa Rica —el único país de la región donde el Poder Judicial tiene un auténtico liderazgo en la definición de las políticas públicas judiciales—, estos temas siguen entregados al poder político (Ministerios de Justicia y Parlamento), si bien ahora —y ésta es realmente la novedad en el actual proceso de reformas— en su manejo ha aparecido una activa participación de entidades de la sociedad civil e incluso de los medios de comunicación social.

Estas agendas paralelas podrían explicarse debido a que las Cortes no desean entrometerse en las áreas de decisión política que corresponden a otras autoridades y centran su acción en la órbita de sus atribuciones exclusivas. Sin embargo, ésa no parece ser una respuesta suficiente. Pues, las cortes sí han hecho fuerte lobby para aprobar reformas que requieren cambios legales, cuando los han estimado necesarios; el ejemplo más claro es la demanda de obtener autonomía presupuestaria. Por otra parte, las Cortes tienen facultades para incidir en el proceso legislativo, ya sea porque cuentan con iniciativa legal o bien deben ser escuchadas durante el mismo, facultades que, en general, han subutilizado.

Realmente, más que tratarse de agendas que afectan ámbitos distintos y separados, nos encontramos con agendas competitivas, que provienen de diagnósticos diferentes y enfrentados acerca de cuáles son los problemas y, fundamentalmente, cuáles son las soluciones. La idea que todavía prevalece en las Cortes de la región es que los problemas que presentan los tribunales son meramente operativos, provienen fundamentalmente de la escasez de personal y recursos, y se solucionarían con mayor dotación y mejor infraestructura y equipamiento. En cambio, la agenda “externa”, aun cuando asume la existencia de ese tipo de problemas, sostiene que los principales son mucho más profundos y estructurales, pues guardan mayor relación con la definición misma de qué es aquello que debe hacer el sistema, que con simplemente cómo debe hacerlo.

Esta descoordinación de agendas ha afectado los resultados de las reformas intentadas. Por una parte, se ha demostrado que son vanos —y caros— los esfuerzos por tratar de gestionar eficientemente sistemas mal definidos. Por la otra, las redefiniciones más radicales han quedado como letra muerta, precisamente debido a una despreocupación por su

...  
**se ha demostrado que son vanos —y caros— los esfuerzos por tratar de gestionar eficientemente sistemas mal definidos. Por la otra, las redefiniciones más radicales han quedado como letra muerta, precisamente debido a una despreocupación por su implementación y, específicamente, a la desatención de los temas asociados a la gestión.**

implementación y, específicamente, a la desatención de los temas asociados a la gestión.<sup>13</sup>

Desde un punto de vista estratégico, la construcción de agendas paralelas implica desconocer que las reformas pueden ser diseñadas sin los jueces e incluso contra los jueces, pero que no se pueden llevar a ejecución sin ellos. Al mismo tiempo, implica poner de lado que en la definición de qué es lo que tienen que hacer los jueces toda la sociedad está interesada y comprometida, que no es un tema “técnico” de puro interés para los operadores del sistema<sup>14</sup> y, menos aún, uno que pueda quedar entregado sólo a la cúpula de la institución.

Se repasa enseguida qué es lo que ha pasado en cuatro países de la región con el liderazgo de las reformas y políticas judiciales. Se trata de Argentina, Chile, Costa Rica y Perú, países que han sido escogidos dado que representan realidades políticas y de desarrollo institucional diversas entre sí, pero que probablemente reflejan en conjunto la realidad regional en este tema.

### Argentina

La justicia argentina de nivel federal se ha mantenido alejada de los intentos de reforma más profundos, como la reforma procesal penal, que sí han sido acogidos a nivel provincial en el país.<sup>15</sup> Debe tomarse en cuenta que el movimiento de reformas a la justicia criminal tiene antecedentes en el sistema vigente en la provincia de Córdoba desde la década de los años cuarenta y en el intento por extenderlo y profundizarlo, impulsado en el nivel nacional durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, luego de la recuperación de la democracia. Ese intento fracasó en el nivel federal —en definitiva se

<sup>13</sup> Para un análisis más profundo de este tema en función de las reformas procesales penales, ver Riego y Vargas 2005.

<sup>14</sup> Hammergren dice al respecto: “El Poder Judicial puede manejar sus propias reformas, pero fijar las metas y los objetivos es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto. Cuando los jueces asumen también esa función, aunque sea con la mejor intención, generalmente se equivocan respecto de las preferencias de los usuarios, ignoran los impactos más generales e, inevitablemente, no comprenden que para tener una mejor imagen hay que ganársela, por medio de mejores servicios y no mejores salarios o edificios más ‘dignos’” (Hammergren 2004: 331).

<sup>15</sup> Argentina es un país federal en donde, si bien la legislación sustantiva es nacional, la organización y los procedimientos judiciales son determinados por cada una de las provincias que comprenden la federación.

aprobó una reforma menor que no alteró las bases del procedimiento inquisitivo—, pero fue exitoso en numerosas provincias, que poco a poco se han ido sumando al nuevo sistema. En los últimos años se ha generado un nuevo empeño por realizar esta reforma en el nivel federal, a instancias de organizaciones de la sociedad civil que elaboraron un proyecto que a fines de 2005 se discutía en el Parlamento. Ese mismo año la Suprema Corte apoyó la idea de emprender esas reformas.<sup>16</sup>

Durante el gobierno de Carlos Ménem, el Poder Judicial federal y, en particular, la Corte Suprema, sufrieron cambios de importancia en su estructura, tales como la ampliación del número de miembros de la Corte y la creación del Consejo de la Magistratura. Se trató de decisiones tomadas por las autoridades políticas al margen de la Corte y en un contexto de fuerte interferencia sobre los márgenes de independencia de esa entidad. Por lo mismo, en los últimos años las principales iniciativas de cambio se han dirigido a devolver prestigio a la Corte Suprema.<sup>17</sup> En esas iniciativas han jugado un rol relevante organizaciones de la sociedad civil. El más importante fue un movimiento liderado por un conjunto de ONG que se plasmó en el documento “Una Corte para la Democracia”.<sup>18</sup> Ese documento fue entregado a todos los miembros del tribunal, con los cuales se realizó una serie de reuniones para analizar la viabilidad de las propuestas. A fines de diciembre de 2003, la Corte Suprema resolvió tres cuestiones imprescindibles para hacer más transparente su gestión y resolver algunos de los problemas expuestos en el documento: publicar el estado de cada expediente, fijar las fechas de tratamiento de los temas más importantes y publicar todos sus fallos en Internet.<sup>19</sup> Algunas propuestas —como las

que buscaban que los jueces paguen el impuesto a las ganancias, común a todos los ciudadanos, o la que pretendía que los mismos hagan pública su declaración de bienes— no encontraron acogida entre los miembros de la Corte.

Otras de las iniciativas contenidas en ese documento, concernientes a la Corte Suprema, fueron implementadas por los otros Poderes del Estado. Es lo que ocurrió con el mecanismo de designación de los jueces que la integran. El Poder Ejecutivo aprobó el Decreto 222/03, que incorpora la participación ciudadana y la transparencia en el proceso de designación de magistrados del máximo tribunal. También el Senado modificó su reglamento para establecer la publicidad y la participación ciudadana en la instancia del acuerdo que debe prestar este cuerpo a los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo. Tres nuevos magistrados de la Corte Suprema, un nuevo procurador general de la Nación y decenas de jueces de primera y segunda instancia fueron designados a través de este mecanismo.<sup>20</sup>

El Consejo Nacional de la Magistratura también se ha involucrado en propuestas de reforma provenientes de la sociedad civil. Por ejemplo, la ONG Poder Ciudadano solicitó formalmente, en octubre de 2003, la instauración de un régimen disciplinario para los integrantes del Consejo, que fue aprobado a fines de 2004.

Otra experiencia impulsada por la sociedad civil se plasmó en el Convenio de Cooperación Técnica que en 2004 suscribieron la Corte Suprema de Justicia de la Nación y ARGENJUS<sup>21</sup>, con el propósito de lograr un mejor funcionamiento del Poder Judicial de la Nación, a través de una organización más eficiente de los recursos humanos y materia-

<sup>16</sup> Página 12, 19 de agosto de 2005.

<sup>17</sup> Varios ministros de la Corte Suprema han sido cesados en sus cargos a través de juicio político o han renunciado a consecuencia de la instauración de un proceso, lo que ha permitido una fuerte renovación de sus integrantes.

<sup>18</sup> Suscrito en enero de 2002 por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el CELS, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores.

<sup>19</sup> Así, mediante la Acordada 35/2003, el máximo tribunal decidió que tendrán carácter público “todos los registros llevados por las Secretarías intervinientes y por las mesas de entrada que de ellas dependan sobre la circulación de expedientes”. Esta medida ha evitado las sospechas del “cajoneo” de los expedientes y de manipulación de los tiempos de su resolución por parte de los jueces porque “permite llevar a cabo un adecuado control por parte de todos a quienes concierne e interesa el mejor funcionamiento del Poder Judicial”. Complementariamente, en la Acordada 36/2003, la Corte Suprema dispuso que “en las causas que versen sobre materias de trascendencia, deberá fijar la fecha del acuerdo en que el asunto será considerado por el Tribunal”, ya que “considera apro-

piado asignar un trámite diferenciado a las causas que versen sobre materias de trascendencia institucional”. Finalmente, a través de la Acordada 37/2003, el máximo tribunal se propuso mejorar el sistema de publicidad de sus sentencias y acordadas. Para esto instruyó a su Departamento de Informática para que actualizara la base de datos de la Corte y a su Oficina de Jurisprudencia para que publique, en forma íntegra, sus resoluciones.

<sup>20</sup> La renovación de la Corte por esa vía es bien evaluada por un importante sector de la comunidad jurídica argentina. Se afirma que se trata de una Corte más “liberal” y que los nuevos ministros han aportado más transparencia a la justicia y han demostrado mayor independencia frente al Ejecutivo. Ello se ha traducido en importantes fallos, en materia laboral y previsional, libertad de expresión, supremacía de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, condiciones penitenciarias, etc. Ver La Nación, 14 de agosto de 2005.

<sup>21</sup> Argentina Justicia (ARGENJUS) es un consorcio formado por varias de las más importantes organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas y científicas preocupadas por el mejoramiento del sistema de justicia.

les existentes.<sup>22</sup> Formados los equipos de trabajo encargados de realizar los estudios, las investigaciones y los proyectos promovidos en el marco del Convenio, han abordado temas como el análisis de criterios de descentralización administrativa, la reducción de la jurisdicción apelada de la Corte Suprema, la reforma del sistema de enjuiciamiento criminal federal y el rediseño funcional de los juzgados por tipo de proceso.<sup>23</sup> La recomendación de estos trabajos que más se enfatizó en el momento de hacerlos públicos fue la necesidad de reformar el sistema de enjuiciamiento criminal. Esta iniciativa concluyó con la elaboración de una serie de proyectos de reforma judicial, algunos de los cuales requieren de reformas legales –como los de arbitraje y la mediación– y otros que son de competencia directa de la Corte. Su presidente se reunió en su oportunidad con legisladores para pedirles un “trámite preferencial” para los primeros.<sup>24</sup>

Debe considerarse que a la Corte en Argentina no se le reconoce expresamente iniciativa en materias legales, aunque tampoco parece haber inconveniente para que si quisiera pudiera ejercerla, lo que en los hechos no ha sucedido. En cambio, el Consejo Nacional de la Magistratura ha tenido una participación más activa, pues suele enviar proyectos que establecen modificaciones o innovaciones legales como, por ejemplo, cambios en el sistema de subrogación de los jueces y la configuración del mapa judicial. Tampoco existe obligación de que el Parlamento escuche a la Corte o al Consejo durante la tramitación de proyectos de ley relacionados con la organización y las competencias de los tribunales. Sin embargo, en algunos casos esa opinión es solicitada y estos órganos envían informes o dictámenes al Congreso y, aún más excepcionalmente,

**Un aspecto distintivo de esta reforma en Chile es que no sólo cambió los aspectos jurídico–procesales sino toda la gestión del sistema penal, uniendo dos reformas que en otros países han avanzado en forma autónoma.**

concurren a sesiones de las comisiones legislativas. Lo anterior no obsta a que integrantes de la Corte emitan juicios a través de la prensa sobre reformas aprobadas por el Parlamento,<sup>25</sup> sugieran la conveniencia de asumir otras<sup>26</sup> o discrepen de la política judicial del Ejecutivo.<sup>27</sup>

También es sumamente restringida la participación institucional en la discusión del presupuesto judicial. El Consejo de la Magistratura de la Nación, a través de su Comisión de Administración Financiera, elabora el anteproyecto de presupuesto anual del Poder Judicial. Luego, lo pone a consideración de la Corte Suprema para que ésta lo eleve al Poder Ejecutivo, específicamente al Ministerio de Economía, para ser incluido en el Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional que es presentado ante el Poder Legislativo. Posteriormente no se generan negociaciones presupuestarias con el Ministerio de Economía, ni se integran jueces durante la discusión parlamentaria, aún cuando generalmente, una vez aprobado, se expresa por voceros judiciales que el monto resulta insuficiente.

### Chile

En los últimos años, Chile ha experimentado un proceso de reformas muy significativas en el funcionamiento de su sistema judicial. Sin duda, la de mayor trascendencia ha sido la reforma procesal penal, tanto por la situación en que se encontraba el país, con el procedimiento inquisitivo más extremo de la región, como por los alcances de los cambios, que han sido mucho más radicales que en otros países de América Latina. Un aspecto distintivo de esta reforma en Chile es que no sólo cambió los aspectos jurídico–procesales sino toda la gestión del sistema penal, uniendo dos reformas que en otros países han avanzado en forma autónoma. Pero éste no ha sido el único cambio; también los ha habido en materia de justicia de familia, infraccional

22 Anteriormente, el Ejecutivo había impulsado la realización de un “Diálogo por la Justicia”, con la participación de la Corte y diversas organizaciones, del cual también surgieron propuestas, que no se materializaron en cambios. Por su parte, el Consejo de la Magistratura tiene una Unidad de Estudios, Proyectos y Estadísticas que se ha abocado al diagnóstico de aspectos puntuales del sistema de justicia, pero no ha publicado ningún estudio que tenga por objeto efectuar un diagnóstico general de la situación del Poder Judicial.

23 Cada comisión estaba integrada por representantes de las distintas instituciones que conforman ARGENJUS y otras instituciones invitadas, como el Colegio de Abogados de Capital Federal, el Colegio de Abogados de San Isidro, la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de las Provincias Argentinas, la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, más los representantes de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Magistratura.

24 Clarín, 18 de agosto de 2005.

25 La Nación, 13 de febrero de 2005: “El ministro de la Corte Suprema de Justicia Eugenio Zaffaroni cuestionó ayer la reforma al Código Penal...”

26 La Nación, 26 de febrero de 2005: “El ministro de la Corte Suprema Ricardo Lorenzetti consideró que las 34.000 causas en trámite, más las 15.000 anuales que deben resolverse, han ‘desnaturalizado’ la función del alto tribunal”.

27 La Nación, 12 de junio 2005, contiene declaraciones del ministro Lorenzetti: “Opino distinto que el presidente Néstor Kirchner. Creo que hay que reducir la composición de la Corte de nueve a siete ministros. No puede ser que un presidente nombre siete u ocho jueces. Sólo debe poder nombrar dos o tres”.

de menores, laboral y constitucional y en aspectos vinculados a la carrera judicial.

En el diseño e impulso de estos cambios, el liderazgo ha recaído fuertemente en el Ejecutivo, con una participación muy destacada de organizaciones de la sociedad civil en el caso de la reforma procesal penal. En general, el rol institucional del Poder Judicial y su Corte Suprema no ha sido determinante en la etapa de gestación de las reformas que implican cambios legales sustantivos, no obstante la presencia de ministros de la Corte o de otros jueces en las comisiones o foros encargados de la elaboración de las iniciativas, que han intervenido en su calidad de expertos y no como representantes de una visión institucional sobre cada uno de los temas. Debe tenerse presente que en Chile la Corte Suprema no cuenta con iniciativa legal.

Dos iniciativas hacen excepción en el cuadro. La primera se refiere al componente de reorganización administrativa y funcional de los tribunales, de cara al nuevo sistema procesal penal, donde las propuestas que elaboró el Ejecutivo fueron consensuadas con una comisión oficial designada por la Corte Suprema. La segunda fue una iniciativa impulsada desde la misma Corte con la finalidad de que el Poder Judicial adquiriera mayores grados de autonomía frente a los restantes Poderes del Estado. Esa iniciativa dio lugar a la constitución de una comisión convocada por el Ministerio de Justicia, integrada por seis representantes de la Corte Suprema y seis académicos designados por el Ministerio, fruto de cuyo trabajo se aprobó un conjunto de propuestas de reformas legales, siendo las más significativas –para los objetivos de la Corte– aquella que le entrega mayores espacios de decisión y flexibilidad en el manejo presupuestario interno del Poder Judicial, así como las que modifican algunos aspectos de la carrera judicial.

La incidencia de la Corte durante la tramitación parlamentaria de los proyectos de reforma que atañen al Poder Judicial ha sido mayor que en el diseño. Ello se debe a la exigencia constitucional de que debe ser oída durante la tramitación de los mismos, lo que la Corte cumple mediante la emisión de informes respecto de cada una de esas iniciativas y también, tratándose de los proyectos más significativos, participando directamente en los debates parlamentarios. En el caso de la reforma procesal penal, el informe que la Corte elaboró, respecto de las reformas constitucionales que ésta suponía, revistió importancia para el éxito final de la iniciativa. En esa oportunidad se generó un intenso debate dentro de la Corte, que sólo se zanjó con una mínima mayoría a favor de las reformas. Posteriormente, un ministro de esa Corte participó activamente en

las deliberaciones parlamentarias que dieron lugar a las reformas legales necesarias.<sup>28</sup>

El rol de la Corte ha sido mucho más activo a la hora de implementar las reformas, una vez aprobadas. La Corte ha asumido directamente las tareas de realizar las inversiones requeridas –a través de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ) que depende de ella–, e intervenir en las contrataciones de nuevo personal y en su capacitación, función que si bien corresponde a la Academia Judicial que no es estrictamente una dependencia suya, en los hechos y sobre todo en el último tiempo, está bajo su control. Al mismo tiempo, en la reforma procesal penal –que al comprender a diversas instituciones demanda una fuerte coordinación entre ellas– se creó por mandato legal una Comisión de Coordinación Interinstitucional que, entre otros, integra el presidente y un ministro de la Corte Suprema. A esa comisión le ha correspondido tomar importantes decisiones para la puesta en marcha de la reforma y efectuar el seguimiento y la evaluación de la misma, tarea ésta en la que ha sido menos activa. De hecho, las modificaciones legales que han debido introducirse al nuevo sistema procesal penal, para solucionar problemas generados en su operación, no han provenido ni de iniciativas de la Corte ni de esa comisión.

La Corte, por otra parte, se halla en libertad para adoptar reformas de carácter operativo que no requieran cambios legales. Los temas vinculados a la gestión de la institución deben ser asumidos por la CAPJ, instancia conducida por un directorio que integran cinco ministros de la Corte Suprema. Este mismo órgano realiza, en aspectos puntuales, estudios técnicos de apoyo al diseño e implementación de reformas legales.

En Chile, a diferencia de otros países de la región, no han habido proyectos de inversión significativos de los bancos multilaterales de crédito para impulsar reformas judiciales. Sólo recientemente se aprobó el primero con el BID, por un total de US \$ 5.400.000 (incluyendo US \$ 1.700.000 de financiamiento de contrapartida), para el mejoramiento de los sistemas de información. Este proyecto fue negociado directamente por la CAPJ con el BID.

<sup>28</sup> Pese a que las nuevas leyes que dieron lugar a la reforma procesal penal en Chile fueron aprobadas por consenso en el Parlamento, su tramitación no fue corta ni simple. De hecho demoró en total cinco años y los proyectos aprobados sufrieron numerosos cambios respecto de las propuestas originales. Ello se debió a que la misma tramitación fue un proceso de generación de confianzas y de convencimiento sobre el nuevo modelo, que involucró no sólo a los parlamentarios y partidos políticos, sino al propio Poder Judicial.

En cuanto a la formulación presupuestaria, es la Corte, a través de la CAPJ la que elabora y presenta la propuesta de presupuesto del Poder Judicial ante el Ministerio de Hacienda. El Poder Ejecutivo integra las peticiones judiciales al presupuesto público que presenta al Parlamento, donde la Corte no interviene formalmente en las discusiones. Una vez aprobado el presupuesto, el Ministerio de Hacienda ordena los desembolsos al Poder Judicial. Las reformas en discusión a comienzos de 2006 buscaban darle mayor autonomía a la Corte en esta fase de ejecución presupuestaria.

Los ministros de la Corte Suprema y particularmente su presidente participan continuamente en el debate público, a través de los medios de comunicación, sobre el funcionamiento de la justicia. Las opiniones recogidas en las notas de prensa analizadas para este trabajo se limitan a explicar las iniciativas en curso o a salir al paso a críticas puntuales, sin que por lo general se planteen nuevas iniciativas o discusiones. El período bajo análisis coincidió con la entrada en vigencia de la reforma procesal penal en la ciudad de Santiago –cumpliéndose su última etapa de implementación gradual– y refleja el interés de los medios en dar a conocer cómo iba a ser el funcionamiento del nuevo sistema y en relevar las primeras dificultades presentadas.

Resulta particularmente interesante el estudio que la propia Corte Suprema encargara a la consultora Extend para mejorar su imagen interna y externa. El interés proviene tanto del solo hecho de haberlo encargado –que revela una inédita atención por parte de los magistrados a ese tema– como de las conclusiones del estudio, entre las que se encuentra: “que la Corte Suprema está aislada, que es demasiado corporativista, que actúa a la defensiva y que no ha asumido los procesos de modernización”.<sup>29</sup> También se consigna “la percepción de que los supremos funcionan a la defensiva, sobre todo cuando otros Poderes del Estado se refieren al Poder Judicial y que consideran que la institución está disminuida, debido a que el Ejecutivo y el Legislativo han limitado sus atribuciones”.<sup>30</sup> Adicionalmente, en el estudio se detectó “que los supremos no tienen contacto con la prensa, a la que miran con cierta distancia. El diagnóstico, sin embargo, reveló que su actitud defensiva ante los medios los perjudica. Por ello se propuso ‘adiestrar’ a los ministros para manejarse frente a los periodistas”<sup>31</sup>

<sup>29</sup> La Tercera, 17 de abril de 2005.

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> Idem.

## Costa Rica

De los países estudiados, sin duda es Costa Rica donde el Poder Judicial ha alcanzado un mayor protagonismo en el impulso y conducción de las políticas judiciales. Es más, es posible afirmar que es a él a quien corresponde la titularidad de esas políticas –y más precisamente a su Corte Suprema, dado que el otro órgano que interviene, el Consejo Superior del Poder Judicial, le está subordinado–, sin perjuicio de las competencias correspondientes al Parlamento.<sup>32</sup> En consonancia, la Corte goza de iniciativa legislativa, que utiliza asiduamente. La reforma procesal penal vigente en ese país desde 1998 fue una idea de la Corte, a partir de un proyecto redactado por un grupo de sus magistrados. Algunos proyectos recientemente presentados conciernen a notificaciones, violencia doméstica, reforma al Código Penal, archivo y registro judicial, establecimiento del Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas usuarias del Sistema Judicial e introducción de un nuevo Código Procesal de lo Contencioso Administrativo.<sup>33</sup>

Los proyectos que tienen que ver con legislación codificada y la organización y funcionamiento de los tribunales deben ser necesariamente consultados por la Asamblea Legislativa a la Corte en pleno, pero lo común es que la iniciativa provenga de la propia Corte. Es usual también que magistrados de la Corte intervengan directamente en los debates legislativos. Por regla general, los proyectos que la Corte propone son aprobados en el Parlamento, aunque hay excepciones. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con el que buscaba reformar el artículo 177 de la Constitución Política para garantizar que el presupuesto del Poder Judicial (correspondiente a 6% del presupuesto nacional) fuera destinado al financiamiento exclusivo de la actividad jurisdiccional del Poder Judicial y se generasen recursos distintos para el Ministerio Público y la Defensa Penal, instituciones que actualmente se financian con el mismo presupuesto.

El presupuesto es elaborado anualmente por el Consejo Superior y aprobado por la Corte en pleno. Ésta lo presenta al Ministerio de Hacienda, donde

<sup>32</sup> Hay que tener presente que en Costa Rica integran el Poder Judicial no sólo los tribunales, sino también el Ministerio Público, la Defensoría Pública, la Policía Técnica Judicial y los servicios periciales. Esas instituciones, pese a su autonomía operativa, dependen directamente de la Corte Suprema en cuanto a la generación de políticas que les afecten.

<sup>33</sup> En el Programa de Transparencia ( [www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr) ) se puede acceder a una muestra de los proyectos presentados y que se encuentran en trámite legislativo.

**Resulta particularmente interesante el estudio que la propia Corte Suprema encargara a la consultora Extend para mejorar su imagen interna y externa.**

puede ser objeto de recortes, pero el Poder Judicial puede presentar un recurso de insistencia ante el presidente de la República. La Corte luego interviene en el debate parlamentario, específicamente ante la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios. Generalmente concurren a ella el presidente de la Corte y el jefe del Departamento de Planificación.

La Corte ha promovido también un proceso de reforma de su estructura y organización, mediante foros y comisiones en los que se discute la situación actual y las propuestas de mejora. En 2004 se realizaron foros de discusión sobre el funcionamiento del Poder Judicial con la participación de organizaciones de la sociedad civil. El Consejo Superior viene impulsando desde 2003 un proceso de reforma integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial con la participación de servidores judiciales, instituciones públicas y privadas, universidades y otras entidades de la sociedad civil. También se ha trabajado en los proyectos de Código General del Proceso, General Administrativo y la reforma del Código de Trabajo.

Adicionalmente, la Corte ha administrado durante los últimos años dos proyectos de modernización con financiamiento del BID, que han significado cambios importantes en la infraestructura, organización y funcionamiento de los tribunales; entre ellos, la creación de los llamados “megadespachos”. La Unidad Ejecutora de esos proyectos depende directamente de la presidencia de la Corte; la Comisión encargada de supervisar la ejecución de los proyectos está integrada por los presidentes de la Corte y de cada una de las salas que la componen.

En consonancia con lo anterior, la Corte tiene una fuerte exposición mediática en cuanto a las políticas sectoriales. Así se comprueba en los diarios revisados. Sólo a modo de ejemplo citamos algunos titulares que respaldan esa afirmación:

- “Un proyecto judicial intenta facilitar procesos de casación”, *La Nación*, 1 de enero de 2005.
- “Costa Rica inauguró plan de protección de testigos: el Poder Judicial de la Nación suscribió hoy...”, *La Nación*, 4 de marzo de 2005.
- Entrevista a José Manuel Arroyo, previa a su ratificación como presidente de la Sala Tercera: “El compromiso es sacar reformas urgentes al Poder Judicial...”, *La Nación*, 5 de marzo de 2005.
- “Magistrado: sesiones no deben ser secretas”. Opiniones del magistrado Rolando Vega sobre los procesos de nombramiento que hace la misma Corte Suprema. *La Nación*, 11 de marzo de 2005.
- “Corte denuncia presiones”. Declaraciones del presidente de la Corte, Luis Paulino Mora. *El Día*, 12 de marzo de 2005.

- “Hora de fortalecer el Poder Judicial”. Declaraciones del presidente de la Corte, Luis Paulino Mora. *El Día*, 16 de septiembre de 2005.

La Corte también se ha sumado al debate público sobre el Poder Judicial, impulsado por otras instituciones. Cuando el Colegio de Abogados promovió la realización de un diagnóstico del Poder Judicial, la iniciativa recibió de la Corte total apoyo; funcionarios judiciales participaron en las comisiones y foros que se organizaron. El documento producido sirvió como insumo en el proceso desarrollado internamente por la Corte.

### Perú

La situación peruana está signada por lo ocurrido durante la intervención judicial del gobierno de Fujimori, que convirtió incluso el término reforma judicial en una mala palabra, sinónimo de acciones tendientes a manipular a los jueces. En los últimos años, la Corte Suprema ha intentado tanto mejorar los problemas de imagen del Poder Judicial —debidos particularmente a la vinculación de algunos de sus ex integrantes a la mafia tejida por Vladimiro Montesinos— como tratar de ser ella misma la que asumiera el liderazgo en los procesos de cambio a su funcionamiento.

En 2000, durante el proceso de restablecimiento de la democracia, se instauraron por ley los consejos de gobierno transitorio, en el Poder Judicial y el Ministerio Público, que tuvieron por misión “re-institucionalizarlos”, en un período muy corto, con la participación de magistrados y representantes de la sociedad civil. El Consejo de Gobierno Transitorio del Poder Judicial produjo, entre otras cosas, un informe sobre la corrupción judicial. En 2001 se constituyó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel (GTAN), que llevó a la creación voluntaria de una instancia de coordinación de las autoridades de todas las instituciones del sistema de justicia bajo el auspicio de la cooperación internacional. El GTAN produjo un informe sobre la situación del sistema de justicia en el Perú, con énfasis en el campo penal.

En enero de 2003, a iniciativa de la presidencia del Poder Judicial, se conformó la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial integrada por trece jueces y vocales de todas las instancias. El Poder Judicial reconoció públicamente los profundos problemas que aquejan al sistema de justicia y la necesidad de adoptar medidas integrales para su solución. En un plazo de noventa días, la Comisión de Reestructuración elaboró un informe con medidas urgentes de reforma en cinco áreas: derecho civil, derecho penal, despacho judicial, órganos de gobierno y política anticorrupción.

En julio de ese mismo año, el presidente de la República cuestionó los avances del citado proceso de reforma y propuso la creación de una comisión multisectorial de reforma integral de la justicia. Por su parte, la presidencia del Poder Judicial planteó el lanzamiento del Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ), que tendría un “grupo impulsor”, conformado por destacados representantes de la sociedad civil.

En octubre de 2003, el Congreso de la República, mediante la Ley 28.083, aprobó la creación de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), organismo conformado por representantes del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la Academia de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia, la Comisión de Justicia del Congreso de la República, así como de la sociedad civil: cinco representantes elegidos por el Acuerdo Nacional, un representante de los colegios de abogados y uno de las facultades de derecho. La CERIAJUS estuvo presidida por el presidente del Poder Judicial. Éste anunció, simultáneamente, el inicio de las actividades del Acuerdo Nacional por la Justicia y del grupo impulsor, conformado por cinco juristas.

El resultado de la CERIAJUS, cuyo informe final fue presentado en abril de 2004, fue un diagnóstico completo de los problemas que aquejan al sistema de justicia, acompañado de 52 propuestas de medidas. El texto fue aprobado por el presidente de la República y actualmente su ejecución está a cargo del Ministerio de Justicia.<sup>34</sup>

Tanto la Corte Suprema como el Consejo Nacional de la Magistratura tienen iniciativa legislativa en los asuntos que les son propios. Asimismo, los magistrados de la Corte Suprema, por intermedio del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, dan cuenta al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia de los vacíos y deficiencias legislativas que encuentran en el ejercicio de sus

**En el Perú, la presencia de la cooperación internacional ha sido fuerte en el área de reformas judiciales.**

funciones y de las contradicciones e incompatibilidades constitucionales. Es la Corte Suprema la que ha hecho uso de esta atribución, pues el Consejo de la Magistratura no ha efectuado propuestas legales. Un ejemplo de propuestas legislativas fueron las modificaciones que la Corte Suprema propuso introducir al Código Penal, que fueron recogidas por el Congreso.

Adicionalmente, los proyectos de ley atinentes deben ser remitidos por el Congreso al Poder Judicial para que emita su opinión antes de su debate. Lo mismo ocurre con el Consejo Nacional de la Magistratura, en caso de que algún proyecto de ley le incumba. Excepcionalmente, los congresistas pueden citar a miembros de la Corte o el Consejo para requerir su opinión sobre un asunto en particular.

Pese a las acciones de la Corte, en el caso de la reforma procesal penal, aprobada en 2005 y que inició su implementación en 2006, el diseño y la gestación de la iniciativa ha sido preferentemente del Poder Ejecutivo, más allá de los aportes de magistrados y jueces a título individual. La Corte participa en una comisión especial de implementación del nuevo Código Procesal Penal, junto a las otras instituciones del sector, pero se trata de una comisión que dirige el Ministerio de Justicia.

El presupuesto judicial es elaborado por la Gerencia General del Poder Judicial, órgano dependiente del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. En el caso del Consejo Nacional de la Magistratura es su pleno el encargado de aprobar el presupuesto institucional que, con posterioridad, se remite al Congreso. Pese a que recientemente el Tribunal Constitucional ha exhortado a que el Poder Ejecutivo presente sin modificaciones la propuesta presupuestal del Poder Judicial, salvo que ésta exceda de 4% del Presupuesto General de la Nación, en los hechos el Ejecutivo le introdujo recortes mayores al correspondiente al ejercicio fiscal del año 2006, generándose una pugna con el Poder Judicial. En la tramitación ante el Congreso, es el presidente del Poder Judicial quien lo sustenta, siendo usualmente acompañado por sus principales asesores, así como el Gerente General del Poder Judicial y el Gerente de Administración.

En el Perú, la presencia de la cooperación internacional ha sido fuerte en el área de reformas judiciales. Siendo especialmente significativos, en el último tiempo, proyectos de USAID de Estados Unidos, de GTZ de Alemania y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>34</sup> Un informe del consorcio Justicia Viva indica que, hasta 2005, de las 52 propuestas 15 ya eran ley (29%), 1 más se encontraba ya aprobada por el pleno del Congreso (2%), 2 contaban con dictamen favorable (4%), 1 con dictamen negativo (2%) y 33 no habían sido debatidas (63%). Dentro de las leyes aprobadas se encuentran, entre otras, las que regulan el procedimiento para determinar la filiación de paternidad extramatrimonial, el proceso de alimentos, la separación convencional y ulterior divorcio, las que modifican la Ley General de Arbitraje, el Código Procesal Civil, el proceso contencioso administrativo, etc. [www.congreso.gov.pe/comisiones/2004/ceriajus/ANEXO52propuestas.pdf](http://www.congreso.gov.pe/comisiones/2004/ceriajus/ANEXO52propuestas.pdf)

Adicionalmente, hay y ha habido en el pasado operaciones de financiamiento apoyadas tanto por el BID como por el Banco Mundial. Todas esas agencias han seguido la constante de tener como interlocutores directos a las cúpulas de las instituciones comprometidas en sus proyectos.

Como puede apreciarse, este conjunto de países seleccionados incluye realidades bastante diferenciadas. Sólo en Costa Rica, como se indicó, la agenda de reformas que impulsa la Corte no debe enfrentar una agenda competitiva por parte de otros actores políticos y sociales; la agenda de la Corte es “la” agenda de reformas en el sector justicia. Sin embargo, debe destacarse que, en los cuatro países, la tendencia claramente apunta a que las cortes se introduzcan, poco a poco, con más fuerza en los temas de política judicial, asumiendo como propios temas que hasta hace un tiempo consideraban que les estaban vedados por ser de competencia de otros órganos públicos.

### Tercera tesis: Las reformas han mejorado la calidad e independencia externa de los integrantes de las cúpulas judiciales

Una de las consecuencias más notorias de las reformas judiciales llevadas a cabo en los últimos años en los países de la región, ha sido una mejora importante de la calidad de los miembros de la judicatura. Hace 20 años, como surge de la experiencia de quien escribe este capítulo, no era común entre los abogados recién titulados que situaran su prioridad profesional en ingresar a alguna institución del sistema judicial; esto resultaba aún menos frecuente entre aquéllos que se habían graduado con las mejores calificaciones o entre quienes contaban con contactos en el mundo del ejercicio liberal. Hoy en día, la situación es distinta: cuando menos en varios países de América Latina, el ingreso a la judicatura es una las opciones más atractivas para un joven abogado.

Este cambio se explica fundamentalmente por tres razones. La primera es, sin duda, el alza experimentada en las remuneraciones judiciales. En muchos países de América Latina, los salarios judiciales son, en términos del mercado, muy atractivos, sobre todo en el inicio de la carrera profesional de un abogado. La segunda es consecuencia de la propia reforma judicial, pues allí donde ha habido un cambio real en el tipo de trabajo que deben desarrollar

los jueces, acercándolo a la idea de un juez que realmente toma decisiones –escucha a las partes, recibe la prueba y resuelve– y no se dedica simplemente a tramitar papeles y supervisar el trabajo burocrático que realiza un conjunto de subordinados, el interés por seguir la carrera judicial ha aumentado sustantivamente. La tercera es la ganancia experimentada en los sistemas de admisión en términos de que ellos, distantes de ser perfectos, son por lo general bastante más transparentes, objetivos y competitivos que hace unos años. En la mayoría de los países ya no basta simplemente ser pariente de alguien o tener un buen “padrino” judicial o en el mundo político para ingresar al Poder Judicial. Los candidatos deben someterse a exámenes, sus antecedentes son analizados y deben seguir cursos en los que su rendimiento es parte de la evaluación.<sup>35</sup>

Sin embargo, los cambios anotados han afectado mucho menos a quienes están a la cabeza de las instituciones judiciales. En ese nivel no se encuentran aún quienes ingresaron al sistema con posterioridad a la introducción de las reformas; todavía es escaso el tiempo transcurrido desde entonces como para que los nuevos integrantes hayan llegado a las posiciones más altas. Los cambios procesales se han concentrado en las instancias inferiores, no habiendo alcanzado las reformas más sustantivas a las Cortes Supremas, donde el tipo de trabajo a realizar continúa bastante inalterado en lo medular.

Donde sí han habido cambios de interés es en los sistemas de designación de las Cortes Supremas, con el fin de hacerlos más transparentes y competitivos.<sup>36</sup> Se trata aún de un proceso muy acotado, pues son todavía excepcionales los países en que se ha producido y ni aún en ellos es posible afirmar que se encuentre consolidado. Por ejemplo, en República Dominicana, para la elección de miembros de la Corte en 1997 se generó por primera vez un espacio para la participación de la sociedad civil, con posibilidad de escrutar los antecedentes de quienes

Una de las consecuencias más notorias de las reformas judiciales llevadas a cabo en los últimos años en los países de la región, ha sido una mejora importante de la calidad de los miembros de la judicatura.

<sup>35</sup> Originalmente se pensó que la creación de las escuelas judiciales iba a generar de suyo procesos de cambio en el funcionamiento de los tribunales. Esto no ha sido así; las escuelas tan sólo han servido –y lamentablemente no siempre– para acompañar, con la capacitación necesaria, transformaciones que provienen de decisiones de política judicial adoptadas en otros niveles. Sí han mostrado efectos positivos en esa otra dimensión, como vía para mejorar los mecanismos de ingreso y promoción judiciales.

<sup>36</sup> Lamentablemente, las escuelas judiciales no han jugado en esto ningún rol, debido a la decisión de excluir a los ministros de las Cortes Supremas de los programas de capacitación, como si existiesen personas sin nada más que aprender.

eran los candidatos, que incluso debieron someterse a entrevistas en programas televisivos para dar a conocer quiénes eran y qué pensaban sobre aspectos modulares de su función. Lamentablemente, en una nueva designación, en 2001, se volvió a las viejas prácticas, impregnadas del secreto y sin posibilidad de participación (Salcedo 2002: 46 y ss.)

En la misma dirección, tal como se ha indicado, en Argentina el gobierno de Néstor Kirchner introdujo modificaciones al sistema de designación de los integrantes de la Corte Suprema, con el fin de dar amplia posibilidad a la ciudadanía para investigar quiénes eran los candidatos propuestos y hacer valer sus opiniones y cuestionamientos frente a ellos, quienes además debieron someterse a una audiencia pública en el Senado, antes de su designación. Pese a las ventajas frente al viejo del procedimiento y al hecho de que sin duda permitió que buenos candidatos llegaran a la Corte, el sistema aún no es perfecto, fundamentalmente en cuanto a exigir que los candidatos respondan y se hagan efectivamente cargo de los cuestionamientos que se les formulan desde la sociedad civil.

En el caso de Honduras, gracias también al empuje de organizaciones de la sociedad civil, se logró modificar el sistema de designaciones para la Corte, creándose una junta nominadora con representantes de ONG, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, la Corte Suprema de Justicia, organizaciones sindicales y campesinas y el Comisionado Nacional de Derechos Humanos. Se presentaron para la elección de la actual Corte 169 postulaciones, a partir de las cuales se elaboró el listado de 45 candidatos sobre los que tuvo que pronunciarse el Congreso Nacional. En enero de 2002, el Congreso eligió a los 15 integrantes de la Corte, constituyendo un hecho muy significativo e inédito a nivel regional que la mayoría (9) fueran mujeres, incluyendo a la presidenta (León 2002: 62 y 63).

Recientemente, en Ecuador la constitución de una nueva Corte Suprema se ha hecho también con un procedimiento especialmente reglado que incorporó amplias consultas e incluso la participación de una veeduría internacional muy plural.

En otros países, es común que los procedimientos de designación sigan siendo secretos, carezcan de participación ciudadana y no se tenga la posibilidad de conocer cabalmente los antecedentes de los candidatos y, lo más importante, sus opiniones sobre los temas centrales que tendrán que asumir en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, aún así, es posible constatar mejoras. El margen de maniobra

que tienen las autoridades políticas en el momento de designar a jueces supremos se ha reducido. Las restricciones no operan en el sentido de que no puedan designar personas de su confianza política, sino más bien que es más difícil –o al menos no es impune– designar personas sin los méritos intelectuales ni las competencias mínimas para el cargo. La mayor sofisticación de la comunidad legal, la existencia de un prensa más preocupada de los temas judiciales –otra prueba de la mayor importancia del sector– y de algunas organizaciones de la sociedad civil conscientes del rol que pueden desempeñar en esos procesos –aunque, lamentablemente, aún son muy escasas– han ido generando este efecto.

Este proceso va de la mano de una notoria disminución de las intervenciones externas más fuertes en los Poderes Judiciales, que muchas veces se concentraron precisamente en las Cortes Supremas por el tipo de decisiones que a éstas competen. Si en el pasado fuertes razas fueron casi una constante en Ecuador, Honduras o Perú, hoy se trata de situaciones más bien excepcionales debido a que son más difíciles de justificar y, sobre todo, de ejecutar sin consecuencias. El ejemplo de Ecuador, donde en 2004 fue removida la Corte Suprema íntegramente por motivaciones políticas, nos alerta de que los riesgos de una lesión severa a la independencia judicial aún existen en la región, pero al mismo tiempo sirve para mostrarnos que esto ya no se acepta sin más. De hecho, esa intervención fue el detonante de la caída del presidente de la República que la realizó y el hecho se constituyó en una buena oportunidad para buscar un diseño completamente nuevo de la más alta institucionalidad judicial, que hasta entonces había respondido siempre a distribuciones partidarias de poder.

Hoy no parece factible que se produzcan situaciones como las ocurridas en la década pasada en México, donde por varios días no existió una Corte Suprema por decisión del presidente de la República, o irrupciones como el “Fujimorazo” que en Perú implicó en 1992 una purga radical de jueces. Es cierto que hay intervenciones algo más sutiles, como la “licuación” de la Corte Suprema que realizó Menem durante su gobierno en Argentina, aumentando de cinco a nueve el número de sus integrantes para incorporar a ella personas afines al gobernante. Una situación parecida se ha repetido recientemente en Venezuela, lo que sumado al alto grado de provisionalidad de los magistrados en ese país da cuenta de situaciones de abierto riesgo para la independencia externa del Poder Judicial.

Pero, vale la pena insistir, lo que antes era parte de la institucionalidad política normal, hoy lo

encontramos más bien como situaciones que, sin dejar de ser preocupantes, son claramente excepcionales. Esto no quiere decir que no existan mecanismos de presión sobre los integrantes de las Cortes Supremas de la región, pero sí que es difícil que éstos revistan el carácter burdo y grosero que antaño los caracterizó. Lamentablemente, la falta de transparencia en muchas de las actuaciones judiciales todavía genera espacios para esas presiones.<sup>37</sup>

- CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) (2003) Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2002–2003. Chile, CEJA
- CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) (2005) Reporte sobre la justicia en las Américas 2004–2005. Chile, CEJA
- CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) (2007) Reporte sobre la justicia en las Américas 2006–2007. Chile, CEJA
- CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) (2007) Índice de Accesibilidad de las Información Judicial en Internet Chile, CEJA
- CERIAJUS (2004) Los Problemas de la justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico interinstitucional. Perú, Comisión Andina de Juristas.
- Correa, Jorge y Barros, Luis (1993) Justicia y Marginalidad. Percepción de los pobres. Chile, Corporación de Promoción Universitaria.
- Hammergren, Linn (2004) “La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras”, en Pásara, Luis (compilador), En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina. Perú, Consorcio Justicia Viva, pp. 289–333.
- INECIP (2003) “Consejos de la Magistratura”, Pena y Estado, Edición Especial, Argentina, Ediciones del Instituto.
- León Aguilar, José (2002) “Claves de la experiencia ciudadana en la reforma del sistema de justicia (Honduras)”, en Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial, Estados Unidos, Due Process of Law Foundation, pp. 60–72.
- Riego, Cristián y Vargas, Juan Enrique (2005) Reformas Procesales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento, Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).
- Salcedo C., Carlos R. (2002) “La transparencia en la elección 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, Estados Unidos, Due Process of Law Foundation, pp. 43–59.
- Vargas, Juan Enrique; Peña, Carlos; Correa, Jorge (2001) El rol del Estado y del mercado en la justicia, Chile, Universidad Diego Portales.
- Vargas, Juan Enrique (2002) “Las reformas judiciales en América Latina”, en Luciano Tomassini y Marianela Armijo (eds.), Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío. Chile, LOM, pp. 423–475.
- Vargas, Juan Enrique (2004) “Eficiencia en la Justicia”, en Luis Pásara (compilador), En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina. Perú, Consorcio Justicia Viva, pp. 455–512.

<sup>37</sup> Aunque en este tema también se constatan avances, tal como lo refleja el Índice de Accesibilidad de las Información Judicial en Internet que anualmente publica CEJA ([www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org))