

# Aportes DPLF

Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial

## ■ En este número

[p2] La independencia económica del Poder Judicial de Bolivia  
Dr. Héctor Sandoval Parada

[p6] El fortalecimiento de la integridad judicial: propuestas desde Europa del Este  
Julie M. Broome

[p9] Mecanismos institucionales de control de actuaciones indebidas de la judicatura en el Uruguay  
Martín Prats

[p11] Independencia judicial en Honduras

## Noticias DPLF

[p3] Publicaciones DPLF 2007

[p4] DPLF en XII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública

[p4] Directores de DPLF dictan conferencia en el Colegio de Abogados de Washington, DC

[p4] Discusión sobre el Tribunal Constitucional de Chile

[p4] Evaluación de la transparencia judicial en América Latina

[p5] Presentación en Lima de la guía de DPLF para analizar la corrupción judicial

[p5] Análisis de normas latinoamericanas sobre acceso a la información judicial

[p5] Reunión de DPLF con Presidente de la Corte Suprema del Perú

[p5] Reunión preparatoria para la XIV Cumbre Judicial

[p7] Ex presidente peruano Alejandro Toledo en evento de DPLF

## ■ Editorial

# Necesitamos poderes judiciales fuertes e independientes

Este es nuestro cuarto y último número del año, y es un ejemplar que muestra los resultados del primer año de trabajo de nuestra Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial. En él reseñamos nuestras más recientes actividades y publicaciones, que muestran la madurez alcanzada por el área en tan solo un año, sin dejar de recordarnos la labor que aún queda por hacer en América Latina para consolidar la independencia judicial.

En este último trimestre, presentamos oficialmente el trabajo del área en una actividad realizada el 13 de noviembre pasado en la ciudad de Washington, DC, en la que Alejandro Toledo, Ex presidente del Perú, fue el orador principal y donde destacó que la justicia es un elemento clave para impulsar el desarrollo. En efecto, el Estado de Derecho, con su idea central de que la justicia escucha y se aplica a todos por igual, es el primer paso hacia la equidad.

Pero no nos cansamos de repetir que para que la justicia cumpla este papel de impulsar el desarrollo, se requiere del compromiso de la clase política, el apoyo económico necesario para el fortalecimiento de los poderes judiciales, y asegurar el acceso a ellos de toda la población para la solución de sus conflictos y la reivindicación de sus derechos. Esto nos lo recuerda en su artículo el Doctor Héctor Sandoval Parada, Presidente de la Corte Suprema de Bolivia. La solidez presupuestaria de los sistemas de justicia es un elemento importante para asegurar la independencia de la judicatura.

Pero América Latina no se encuentra sola en sus retos. Julie Broome nos ofrece un muy revelador recuento de las inquietudes y sugerencias que surgieron en una reunión de jueces de Europa Oriental en relación con el combate a la corrupción. Las similitudes con los retos y las propuestas de nuestra región son evidentes. Desde DPLF coincidimos con muchas de las recomendaciones que los propios jueces del Este de Europa han propuesto.

Completan este número las contribuciones de Martín Prats sobre los mecanismos de control de actuaciones indebidas de los jueces uruguayos, y un resumen del informe sobre la independencia judicial en Honduras, presentado por la Asociación de Jueces por la Democracia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en julio del 2007. ■

**Eduardo Bertoni**  
Director Ejecutivo

Due Process of Law



Debido Proceso Legal

Judicial Accountability  
and Transparency Program

# La independencia económica del Poder Judicial de Bolivia

Dr. Héctor Sandoval Parada\*

**El Presidente Sandoval Parada afirma, a partir del caso boliviano, que el reconocimiento constitucional a la independencia judicial debe ir acompañado con una autonomía económica real, mediante la asignación de un porcentaje del presupuesto nacional.**

La conquista hispánica en América Latina que generó, sin duda, una ruptura de la tenaz sociedad primitiva, sembró desigualdades y hasta sometimiento inhumano a los herederos legítimos por historia y tradición, de sus tierras, valores, costumbres y hábitat natural.

Los vientos de independencia no se dejaron esperar en los territorios charquinos y se enarbolaron los patriotas, al punto de que el Mariscal de Ayacucho, Antonio José de Sucre, le había aconsejado al General Bolívar, que: "...si quería apagar los fuegos independentistas de los charqueses de 1825, debía llegar a este país acompañado por un ejército que logre doblegar, si podía, la voluntad autonomista de los hijos del Collasuyo, que ni los quechuas lograron cuando se decidieron a imperar en este suyo milenario". Se trataba, simplemente, de acelerar el proceso de independencia, para no seguir siendo sojuzgados por el yugo español.

El Decreto de 9 de febrero de 1825, conocido históricamente como Decreto Constitutivo, sentó las bases constitucionales de un nuevo Estado, cuyo objetivo era la de liberar a las cuatro Intendencias Charquinas y a sus habitantes, esfuerzo de liberación de las tierras que no podía menos que atribuirse a la proverbial autojurisdicción de Don. Casimiro Olañeta, notable y prestigioso abogado de la Real Audiencia de Charcas. Esta disposición legal que posteriormente dio luz y nacimiento al Acta de la Independencia de Bolivia de 6 de agosto de 1825 y a la Constitución Bolivariana de 19 de noviembre de 1826, jamás se ocupó del régimen económico de las instituciones creadas, dedicando especial atención a los temas de la estructura política del Estado y del régimen electoral.

Es de reconocer que, desde la instalación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ocurrido el 16 de julio de 1827, han transcurrido 181 años en que el Poder Judicial se ha constituido en el pilar básico y fundamental para garantizar los derechos de los ciudadanos, la limitación de los excesos del poder político y la defensa del Estado de Derecho. Es cierto que a partir de las Constituciones de 1938, 1945, 1961 y 1967, se reconoció la independencia de los jueces en la administración de justicia, pero esta independencia no estaba acompañada con el componente de la autonomía económica real, sino que el Estado otorgaba una partida presupuestaria para el funcionamiento del Poder Judicial; así se lee del artículo 119 de la Constitución del 1967, que señala: "*Autonomía económica del Poder Judicial*". "(a) El Poder Judicial goza de autonomía económica. (b) El Presupuesto Nacional le asignará una partida fija, anual y suficiente, que será centralizada, con las rentas especiales que se crearen para el servicio del ramo, en el Tesoro Judicial, el que funcionará bajo la dependencia de la Corte Suprema de Justicia".

Con la reforma constitucional introducida por Ley N° 1615 de 6 de febrero de 1995, el Estado de Derecho de Bolivia se vio modernizado y fortalecido, con la incorporación de instituciones, como: el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo. Empero, los legisladores no comprendieron la necesidad de que el Poder Judicial goce de una real y verdadera autonomía económica, asignándole un porcentaje del presupuesto nacional para su funcionamiento. Así se recoge del párrafo VIII del artículo 116 de la Constitución en actual vigencia, cuando establece: "*El Poder Judicial tiene autonomía económica y administrativa. El Presupuesto General de la Nación asignará una partida anual, centralizada en el Tesoro Judicial, que depende del Consejo de la Judicatura. El Poder Judicial no está facultado para crear o establecer tasas ni derechos judiciales*".

\* Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura de Bolivia

En nuestro país, los jueces y tribunales estamos conscientes de que la independencia en la función jurisdiccional de administrar justicia, no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr la justicia. Se trata de una independencia que consiste, fundamentalmente, en la facultad de ejercer la función jurisdiccional conforme a la Constitución, la ley, los dictados de la sana razón y recta conciencia, sin interferencias de otras personas u órganos del poder político que importen coacción, subordinación o menoscabo en su decisiones.

Se comprenderá que los beneficiarios de esta independencia no son realmente los jueces, sino los ciudadanos que someten sus conflictos y controversias a consideración del órgano jurisdiccional. Pero, tan dignificante es la independencia del juez que la misma abre camino hacia la garantía de ser atendido por el Estado, no sólo desde la perspectiva de la plenitud posible de la autonomía personal hacia el pleno desarrollo de la personalidad, sino rumbo a hacer efectiva la otra garantía de la autonomía económica de la institución o poder al cual se pertenece.

Seguimos una lucha incesante que nos permita cubrir con el servicio de administración de justicia a los 317 municipios existentes en el país, puesto que actualmente apenas contamos con 147 asientos judiciales en esos municipios.

Esta carencia nos preocupa, porque es dejar sin administración de justicia a más del 50% de la población ciudadana de esas Alcaldías Municipales. Conmovidos por este agudo problema, hemos asumido la decisión de aprovechar el momento más propicio en que la instalación de la Asamblea Constituyente elaborará la nueva Constitución, el nuevo pacto social para Bolivia, haciendo llegar, entre otras, nuestra propuesta de autonomía económica para el Poder Judicial, que, por su importancia, me permito transcribir textualmente:

*“Debe asignarse al Poder Judicial el monto del 5% del Presupuesto General de la República y preceptuarse, como deber ineludible e inexcusable del Poder Ejecutivo, la obligación de transferir anualmente al Tesoro Judicial, de manera global, el 100% del total de los ingresos del Tesoro General de la Nación destinados al Poder Judicial, para hacer de esta manera efectiva la administración independiente de los recursos económicos que le corresponden, para el cumplimiento eficiente de su función de servicio a la sociedad boliviana”.*

Si los constituyentes recogen con ponderación esta iniciativa, podríamos afirmar que la justicia boliviana será dignificada y enaltecida por siempre; porque el beneficio de mejor servicio y accesibilidad oportuna, lo sentirán en forma viviente los ciudadanos del país y no los jueces o tribunales que tienen por obligación cumplir con el sagrado ejercicio del imperio de la Constitución y las leyes. ■

## Publicaciones DPLF 2007 Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial

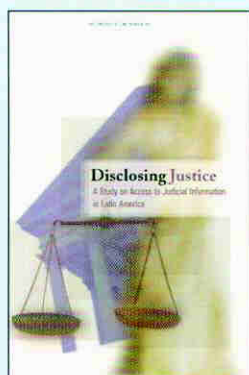
Las publicaciones de DPLF son gratuitas y pueden ser consultadas en el sitio web de la organización: [www.dplf.org](http://www.dplf.org). Se pueden solicitar copias impresas a la dirección electrónica [info@dplf.org](mailto:info@dplf.org), pero se cobrarán los costos del envío.



**Controles y Descontroles de la Corrupción Judicial: Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá**

*(Disponible en español. El resumen ejecutivo se encuentra disponible también en inglés)*

El libro es el resultado de un proyecto de dos años cuya finalidad fue evaluar el fenómeno de la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá, así como las medidas implementadas en esos países para combatirla.



**Disclosing Justice: A Study on Access to Judicial Information in Latin America**

*(Disponible en inglés)*

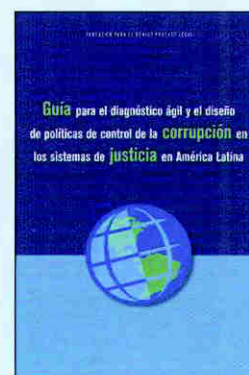
El informe analiza los marcos legales y jurisprudenciales vinculados con el acceso a la información judicial en diez países de América Latina. El informe abarca países que han promulgado leyes de acceso a la información y países que no lo han hecho.



**Comparando transparencia: Un estudio sobre acceso a la información en el Poder Judicial**

*(Disponible en español)*

La investigación de la que da cuenta este libro tuvo por objeto analizar la evolución del acceso a la información y su aplicación actual en los sistemas de justicia de Argentina, Chile, Ecuador, México, Panamá y Perú.



**Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina**

*(Disponible en español e inglés)*

Esta guía sirve como herramienta metodológica para el diagnóstico de la corrupción judicial en América Latina, y propone un modelo que puede ser utilizado en todo el continente.

## DPLF en XII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) llevó a cabo su XII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Katya Salazar, directora de programas de DPLF, fue parte de un panel titulado "Hacia la institucionalización de políticas públicas para la ética y la transparencia en América Latina", donde presentó la ponencia "Transparencia y rendición de cuentas como formas de combate a la corrupción judicial en América Latina".

El evento se llevó a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre. En su presentación, Katya Salazar destacó la importancia de implementar políticas de transparencia no sólo en los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también en los poderes judiciales de la región. Los otros miembros del panel fueron Gerardo Berthín, Director del Programa de Transparencia de USAID en Nicaragua, Cassals & Associates, y Delia Ferreira, investigadora del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas (Fundación CEPPA), Argentina.

## Directores de DPLF dictan conferencia en el Colegio de Abogados de Washington, DC

El Comité de Asuntos Interamericanos del Colegio de Abogados del Distrito de Columbia (DC Bar) organizó un panel denominado "Estado de Derecho en América Latina". Eduardo Bertoni, director Ejecutivo de DPLF, y Katya Salazar, directora de programas, presentaron sus ponencias acerca de los retos y dificultades para el fortalecimiento del Estado de Derecho en la región.

La conferencia se realizó en la sede del Colegio, en Washington, D.C., el día 9 de octubre. Bertoni y Salazar destacaron la importancia de contar con un sistema judicial independiente y la necesidad de establecer mecanismos para erradicar la corrupción en las instituciones jurisdiccionales como elementos fundamentales para el fortalecimiento del Estado de Derecho. El panel fue moderado por Omar García, Presidente de BG Consulting, Inc. y Coordinador del Comité de Asuntos Internacionales.

## Discusión sobre el Tribunal Constitucional de Chile

El Diálogo Interamericano y DPLF coordinaron la mesa de discusión "El tribunal Constitucional de Chile: ¿qué papel jugará?". Este coloquio tuvo lugar en la sede del Diálogo Interamericano en Washington, D.C. el día 22 de octubre y contó con la participación de Domingo Lovera y Jorge Contese de la Universidad Diego Portales.

Jorge Correa Sutil, juez del Tribunal Constitucional de Chile, informó a la audiencia de las actividades del tribunal, las decisiones adoptadas y de las tendencias seguidas e implementadas tras su primer año de existencia.

Entre los asistentes al evento destacó el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, quien compartió algunos comentarios iniciales. Durante el diálogo se destacó la influencia política que ha adquirido la Corte Constitucional y su posible papel en el futuro de la nación sudamericana. Asimismo, Domingo Lovera, profesor de derecho de la Universidad Diego Portales, comentó sobre los diversos argumentos presentados por el juez, destacando la importancia de la creación de este órgano jurisdiccional, y recordando que la protección de los derechos humanos debe seguir siendo la principal motivación en la rama judicial.



El Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, con el juez constitucional chileno, Jorge Correa.

## Evaluación de la transparencia judicial en América Latina

Durante el año 2007, DPLF desarrolló un proyecto para evaluar el impacto de las reformas y movimientos a favor del acceso a la información en los poderes judiciales. Para ello utilizó una metodología que usando varios criterios compara la distinta influencia que han tenido en los poderes ejecutivos y judiciales.

El estudio, desarrollado gracias al apoyo de la Fundación Ford, ha analizado el acceso a la información en Argentina, Chile, Ecuador, México, Panamá y Perú. En el marco de este proyecto, los días 20 y 21 de setiembre se reunieron en la sede del Instituto de Defensa Legal (IDL) en Lima, Perú, los consultores encargados de desarrollar el estudio en cada país así como el análisis comparativo.



Montserrat Solano de DPLF, con consultores en el local del IDL, Lima, Perú.

En la reunión, además del intercambio de experiencias, se propuso una serie de recomendaciones para mejorar el acceso a la información judicial en la región. Estas recomendaciones, junto con los informes de cada país y el comparativo, serán recogidos en una publicación que se presentará en la Ciudad de México en diciembre de 2007.

## Presentación en Lima de la guía de DPLF para analizar la corrupción judicial

El 21 de septiembre de 2007, en Lima, se presentó la *Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina* elaborada por DPLF, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La presentación se realizó en la sede del Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS), en coordinación con Proética (capítulo peruano de Transparencia Internacional), y participaron Cecilia Blondet (Directora de Proética), Carolina Lizárraga, (entonces

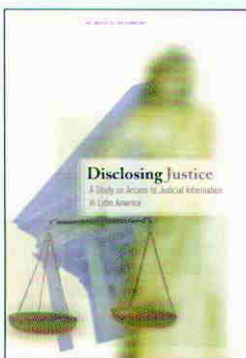


Hernán Charosky (ex consultor de DPLF), Montserrat Solano, Carolina Lizárraga, Jefa de la Oficina Anticorrupción de Perú, Damián Loreti, de la Universidad de Buenos Aires y Katya Salazar.

ces jueza anti-corrupción y actualmente Jefa de la Oficina Nacional Anticorrupción), Ernesto de la Jara (Director del consorcio Justicia Viva), Javier Casas (IPYS), Hernán Charosky (exconsultor de DPLF) y Katya Salazar (Directora de Programas de DPLF). El evento contó con la presencia de jueces, abogados y miembros de organizaciones no gubernamentales.

En el mismo evento, Cecilia Blondet presentó el Informe Global sobre la Corrupción 2007 de Transparencia Internacional que aborda el tema de la corrupción en los sistemas de justicia.

DPLF aspira que la guía, publicada en inglés y en español, pueda ser usada como herramienta para el diagnóstico sobre la corrupción judicial y para proponer reformas en los sistemas judiciales que las requieran.



## Análisis de normas latinoamericanas sobre acceso a la información judicial

El 29 de noviembre, en el marco de la Quinta Conferencia Internacional de Comisionados de la Información, realizada en Nueva Zelanda, Eduardo Bertoni, director ejecutivo de DPLF, presentó *Disclosing Justice* (Develando la Justicia), un análisis de las normas y jurisprudencia relacionada con el acceso a la información judicial en América Latina.

El estudio evalúa distintas normas, de todo nivel, y casos relevantes, que pueden tener relación con la posibilidad de conocer información tanto de índole administrativa, como de procesos judiciales, que generan los sistemas de justicia.

El estudio abarcó 10 países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay, y se hizo por encargo de Open Society Justice Initiative, como parte de su proyecto más amplio "Mejores leyes y prácticas".

## Reunión de DPLF con Presidente de la Corte Suprema del Perú

Durante su reciente visita a Washington, D.C., el 14 de noviembre pasado, el Presidente de la Corte Suprema del Perú, el Doctor Francisco Távara, concedió una audiencia a DPLF.

Durante la reunión, DPLF expuso su trabajo en el área de rendición de cuentas y transparencia judicial. Asimismo, ofreció al Presidente parte de sus publicaciones más recientes sobre el tema.



Katya Salazar, de DPLF, Doctor Francisco Távara, Presidente de la Corte Suprema de Perú, Eduardo Bertoni y Montserrat Solan, de DPLF.

## Reunión preparatoria para la XIV Cumbre Judicial

El 26 de septiembre Katya Salazar, Directora de Programas de DPLF, asistió a la inauguración de la 2ª. Reunión Preparatoria para la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que tendrá lugar en Brasil en marzo del 2008. La reunión preparatoria, que congregó a presidentes de las Cortes Supremas de América Latina, se llevo a cabo en la ciudad de Cuzco, Perú y abordó temas diversos como acceso a la justicia de los sectores menos favorecidos, seguridad jurídica y estadística judicial.

Queremos agradecer a quienes nos han escrito, e invitamos a nuestros lectores a enviarnos sus comentarios a [msolano@dplf.org](mailto:msolano@dplf.org). Los comentarios y respuestas a los artículos deben ser de 800 caracteres (con espacios incluidos). Las colaboraciones a AportesDPLF deben ser de una a tres páginas, espacio sencillo, letra *Times News Roman*, tamaño 12.

Las opiniones manifestadas en los artículos son responsabilidad de sus autores. Algunas opiniones pueden no reflejar la postura de DPLF.

# El fortalecimiento de la integridad judicial: propuestas desde Europa del Este

Julie M. Broome\*

**El Instituto de Derecho Centroeuropeo y Euroasiático (CEELI, por sus siglas en inglés), con sede en Praga, República Checa, reunió recientemente a varios jueces de los tribunales supremos de quince países de Europa Central, Sudeste de Europa y el Cáucaso para celebrar un debate de mesa redonda sobre integridad judicial de tres días de duración.**

La finalidad de dicho encuentro fue desarrollar y compartir mejores estrategias y métodos para combatir la corrupción judicial y mejorar la integridad judicial. El encuentro ofreció además a los más altos magistrados judiciales la posibilidad de establecer redes de contactos, así como de debatir abiertamente el problema de la corrupción en el sistema judicial y brindarse apoyo mutuo para el abordaje de esta cuestión.

Todos los sistemas judiciales de los países de Europa del Este y la ex Unión Soviética se desarrollaron a partir de sistemas similares, caracterizados por un fuerte control del Poder Ejecutivo y un Poder Judicial con facultades restringidas. Bajo el modelo comunista de gobierno, el sistema de justicia y los jueces estaban subordinados al Poder Ejecutivo y habían sido diseñados para preservar los intereses del partido gobernante. Si bien la adopción de las nuevas constituciones en la década de 1990 otorgó mayor independencia al Poder Judicial, en la práctica, el Poder Ejecutivo continuó intentando ejercer el control al que ya estaba habituado. Los últimos 18 años han sido el escenario de un proceso gradual de reforma orientado a ampliar la independencia judicial. Como resultado de este proceso, el Poder Judicial disfruta actualmente de un grado mucho mayor de independencia que en el pasado. A pesar de esto, las tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Judicial continúan latentes. De hecho, el incremento de la independencia judicial ha tenido como contrapartida una necesidad paralela de contrarrestar la independencia con mayor responsabilidad judicial. Son muchos los sistemas judiciales de la región que se esfuerzan por fortalecer la integridad judicial, tanto a través de una mayor independencia como de mecanismos de rendición de cuentas mejorados.

Al comienzo de la mesa redonda, los participantes informaron cuál era la situación en sus respectivos países en materia de integridad e independencia judicial. Muchos representantes de diversos países denunciaron problemas de naturaleza similar, tales como la carga excesiva de casos y las demoras, recursos financieros insuficientes, el hecho de que se trata de países pequeños en los que muchas personas se conocen entre sí, las presiones ejercidas por el Poder Ejecutivo o los partidos políticos, y el control por parte del Ministerio de Justicia del presupuesto de los tribunales y los nombramientos judiciales.

A pesar de estos problemas, la mayoría de los jueces informaron que la percepción de la corrupción del sistema de justicia es mucho más grave que la real incidencia de esta, y que enfrentan actualmente problemas generalizados en el campo de las relaciones públicas. El grado de confianza pública en el gobierno, incluido el sistema de justicia, es bastante bajo en Europa Central y Europa del Este, al igual que en la ex Unión Soviética, y la sociedad no considera que el Poder Judicial proteja los derechos de los ciudadanos. Los jueces que participaron en la mesa redonda analizaron la importancia de reforzar la confianza pública en el Poder Judicial; sin ella, el sistema no puede funcionar adecuadamente, ya que la percepción de la corrupción puede llegar a ser tan perniciosa como la corrupción misma.

Los jueces abordaron aspectos específicos de la corrupción judicial, como las presiones políticas y financieras externas, y las comunicaciones *ex parte*. En este sentido, por ejemplo, Georgia aprobó recientemente una ley que sanciona casi todo tipo de comunicaciones entre los jueces y los abogados que no se desarrollen en el marco de los procesos legales normales. Si bien la ley ha suscitado cierto grado de controversia, algunos

\* Julie Broome es directora del Instituto de Derecho Centroeuropeo y Euroasiático (CEELI, por sus siglas en inglés) desde el 2006. Anteriormente fue coordinadora de los programas sobre Estado de Derecho en Europa Central y Oriental de la American Bar Association (ABA). Es máster (MA) en Estudios Internacionales de la Universidad de Washington, máster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (LLM) de la Universidad de Essex. El Instituto CEELI es una organización sin fines de lucro con sede en Praga, República Checa, que ofrece capacitación para jueces, abogados, fiscales, administradores judiciales y organizaciones no gubernamentales de países que enfrentan importantes reformas legales (traducción de Gabriela Inés Haymes).

## Ex presidente peruano Alejandro Toledo en evento de DPLF

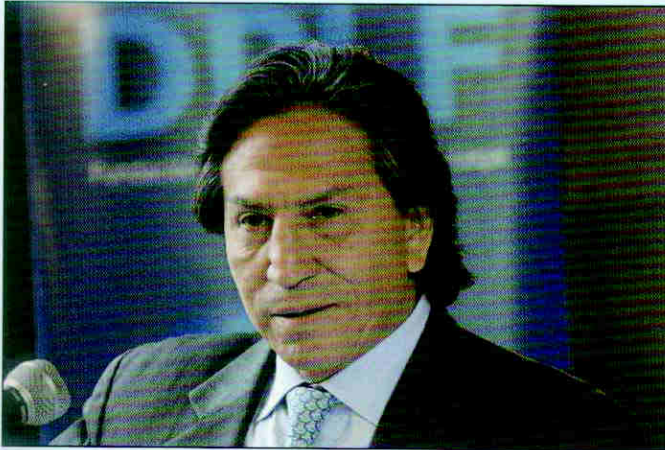


Foto: Jeremy Bigwood

Toledo resaltó la importancia de justicia independiente para el fortalecimiento de la democracia.

Alejandro Toledo, Ex presidente del Perú, fue el orador principal de la presentación oficial del área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial (JAT, por sus siglas en inglés), realizada el pasado 13 de noviembre, en la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos.

Toledo disertó sobre la interrelación entre la desigualdad económica, la gobernabilidad democrática y la independencia judicial en América Latina. Luego de su conferencia, Doug Cassel, presidente de DPLF, comentó la exposición de Toledo. Katya Salazar, directora de programas de DPLF, presentó el trabajo del área y comentó brevemente los resultados del estudio *Controles y descontroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*. El director ejecutivo de DPLF, Eduardo Bertoni, ofreció las palabras de bienvenida a los asistentes y moderó la reunión.

En su conferencia, el Ex presidente señaló que, a pesar del crecimiento económico que ha experimentado Latinoamérica, este no ha tenido un impacto en reducir los índices de pobreza, la exclusión social, la desigualdad ni las deficiencias de los sistemas de justicia. Cassel añadió que una reforma judicial exitosa y el fortalecimiento de las instituciones judiciales claves están necesariamente ligadas con el desarrollo económico y social, y que es necesario promover salarios dignos y capacitación para la judicatura, mejorar las facultades de derecho, crear consejos judiciales y despolitizar la designación de jueces.

A la conferencia asistieron más de 60 personas, entre representantes diplomáticos, funcionarios representantes de organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales, *think tanks*, académicos, periodistas y público en general.



Foto: Jeremy Bigwood

El Ex presidente Alejandro Toledo; Eduardo Bertoni, Director Ejecutivo de DPLF; Doug Cassel, Presidente de DPLF y Katya Salazar, directora de programas de DPLF.

jueces presentes afirmaron que les permitía evitar situaciones delicadas en las que corrían el riesgo de incurrir en algún tipo de conducta indebida.

Otro desafío al que se enfrentan las instituciones del Poder Judicial en la región es el que plantea el cumplimiento de los estándares éticos. Algunos países han adoptado un código de ética judicial, pero no han incorporado estas disposiciones en su normativa. La autoridad de cumplimiento del código de ética, y las sanciones en caso de que se infrinjan sus disposiciones, varían según el sistema. Los jueces que integraron la mesa redonda discreparon respecto de si la exigibilidad de los deberes éticos debería ser una cuestión interna de los jueces, a cargo de asociaciones de jueces u otros órganos judiciales, y también fueron encontradas las opiniones en cuanto a en cuáles instancias los jueces deben ser objeto de acciones judiciales.

Otra cuestión que guarda estrecha relación con este tema es la función de los consejos judiciales y el interrogante acerca de quiénes deben integrarlos. En muchos países de la región, se han establecido recientemente consejos judiciales independientes, que en muchos casos son responsables de la disciplina judicial y de la selección y el nombramiento de los jueces. Muchos de los jueces presentes en la mesa redonda consideraban que los con-

sejos judiciales debían estar compuestos, en su mayoría, o en su totalidad, por jueces. Sin embargo, otros participantes, entre ellos un ex Ministro de Justicia, señalaron insistentemente que para que un consejo judicial funcione adecuadamente es necesario un cierto grado de aporte por parte de los restantes poderes del gobierno, y de interacción con estos.

La cuestión de la disciplina de los miembros del Poder Judicial y la composición de los consejos judiciales subraya la conflictiva superposición entre dos temas como la independencia y la rendición de cuentas. Si bien los jueces deberían ser lo suficientemente independientes como para tomar decisiones sin temor a ser sancionados por los otros poderes del gobierno, incluso en lo atinente a la asignación de recursos humanos y financieros, deben existir controles para garantizar que respondan por su conducta. Los jueces son la pieza más esencial y visible del sistema de justicia, y es fundamental que se les exija el más alto estándar de conducta. Los consejos judiciales compuestos por integrantes de todos los poderes del gobierno, dotados de facultades disciplinarias, pueden ser el mecanismo apropiado para implementar una rendición de cuentas que no atente contra la independencia.

Continúa

## El fortalecimiento de la integridad judicial...

El problema de las demoras en el sistema judicial fue un tema recurrente durante los tres días del debate; la falta de eficiencia de dicho sistema incrementa las oportunidades de cometer actos de corrupción e incentiva a abogados y a terceros a intentar determinar el desarrollo del caso. Una vez que se dicta una sentencia, su ejecución es deficiente, lo que allana aun más el terreno para la corrupción. Con recursos financieros limitados, pocos jueces y personal judicial insuficiente, los tribunales se esfuerzan por revertir esta carga excesiva. Los participantes en la mesa redonda analizaron la posibilidad de recurrir a mecanismos alternativos de resolución de controversias o a otros procesos extrajudiciales a fin de aligerar la carga excesiva que recae sobre los tribunales y resolver con celeridad las controversias, para así evitar que las partes intenten recurrir a estrategias de corrupción.

Los participantes abordaron también los posibles mecanismos para lidiar con problemas como la influencia indebida, la forma de alcanzar el justo equilibrio entre la independencia y la rendición de cuentas, y las estrategias para contribuir a fortalecer la confianza pública en el Poder Judicial. Como resultado de estos debates, el grupo llegó a un consenso con respecto a una lista de mejores prácticas orientadas a mejorar la integridad judicial y a reducir las oportunidades de corrupción. Esta lista, que se describe a continuación, incluye medidas para aumentar la transparencia, como la creación de sitios web de los tribunales y programas de extensión hacia la comunidad, así como cambios en las políticas, tales como la asignación de casos al azar, la divulgación de información financiera sobre el patrimonio de los jueces, y el establecimiento de criterios claros y objetivos para la selección y evaluación de los jueces.

El propósito de la siguiente lista de mejores prácticas, consensuada por las más altas autoridades judiciales de estos países, es orientar a aquellos miembros del Poder Judicial con facultades decisorias que deseen adoptar medidas para combatir la corrupción dentro del sistema de justicia. Asimismo, al llegar a un acuerdo con respecto a estos principios, estos líderes podrán solicitar el apoyo internacional de sus colegas para la promoción de estos cambios a nivel nacional. Emprender reformas puede ser una labor solitaria, y el apoyo de otros colegas, aun cuando pertenezcan a otros países —o justamente en ese caso— puede incrementar las posibilidades de éxito. El Instituto espera poder reunir nuevamente a este grupo, e incluso convocar a un público más numeroso en el futuro, con el propósito de brindar oportunidades continuas para establecer redes de contactos, compartir estrategias y prestar apoyo moral a quienes participan en la lucha contra la corrupción judicial.

Mejores prácticas orientadas a mejorar la integridad judicial y reducir las oportunidades de corrupción:

1. Asignación de casos al azar.
2. Divulgación de información financiera sobre el patrimonio de los jueces.
3. Creación de consejos judiciales que puedan contribuir tanto a la independencia como a la rendición de cuentas. Si bien la mayoría de los participantes coincidieron en que dichos consejos deben estar integrados principalmente por jueces, también estuvieron de acuerdo en que deben incluir a personas que no sean jueces y mantener vínculos formales con otros poderes del gobierno.
4. Criterios claros y objetivos para la selección y evaluación de los jueces.
5. Prohibición de las comunicaciones *ex parte*, ya sea a través de una ley o de un código de conducta judicial.
6. Información para el público en general acerca de los procedimientos y normas judiciales que rigen la conducta de los jueces.
7. Evaluación periódica de los miembros del Poder Judicial por parte del consejo judicial u otro alto órgano judicial.
8. Encuentros periódicos con periodistas para intercambiar información y mejorar la comprensión mutua de sus respectivas profesiones.
9. Programas de información y de extensión hacia la comunidad sobre los tribunales, dirigidos a alumnos de colegios secundarios.
10. Creación de sitios web para la publicación de cronogramas de procesos judiciales, opiniones, órdenes y otro tipo de información destinada a abogados, a las partes y al público en general.
11. Participación judicial en el presupuesto, injerencia limitada del Poder Ejecutivo en cuestiones presupuestarias y control de los gastos.
12. Creación de tribunales especializados para tratar casos vinculados con cuestiones como, por ejemplo, el crimen organizado. Estos tribunales pueden ejercer su competencia dentro de límites geográficos más extensos, a fin de reducir las posibilidades de que un juez conozca a las partes.
13. Capacitación en materia de prácticas anticorrupción para jueces y personal judicial.
14. Creación de procedimientos disciplinarios judiciales justos y efectivos.
15. Adopción de medidas que permitan resolver las demoras, como procesos de mediación externos al sistema judicial tradicional.
16. Creación de mecanismos que permitan explicar al público en general decisiones judiciales importantes o controvertidas. ■



# Mecanismos institucionales de control de actuaciones indebidas de la judicatura en el Uruguay\*

Martín Prats\*\*

**En el Uruguay la independencia judicial se encuentra consagrada normativamente en lo dispuesto en las normas constitucionales (arts. 82 y 233), la Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales (LOT) N° 15.750 (art. 1, 4) y el Código General del Proceso (art. 21.3),**

En lo que refiere a su actividad administrativa, todos los órganos del Poder Judicial uruguayo están sujetos jerárquicamente a la Suprema Corte de Justicia (SCJ), que es además el máximo organismo jurisdiccional.

La SCJ está integrada por cinco miembros, los cuales, si cumplen con los requisitos constitucionales, son designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes dentro de los noventa días de producida la vacante. Si se vence dicho término sin designación expresa, queda automáticamente designado el miembro de los Tribunales de Apelaciones con mayor antigüedad en el cargo<sup>1</sup>.

Los Ministros de los Tribunales de Apelación son designados por la SCJ con aprobación de la Cámara de Senadores, teniendo plenas potestades para nombrar a todos los demás jueces y funcionarios del Poder Judicial<sup>2</sup>, jugando así exclusivamente su discrecionalidad, sin intervención de otro Poder del Estado.

Los jueces son funcionarios públicos y como tales están sujetos a responsabilidad civil cuando ocasionen daño, cuando el mismo haya sido causado en el ejercicio de sus funciones, o con ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo<sup>3</sup>.

Además tienen como jueces responsabilidades específicas. El artículo 23 de la Constitución y el 109 de la LOT señalan:

*“Todos los jueces son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión contra los derechos de las personas, así como por separarse del orden de proceder que en ella se establece”.*

De la misma forma la LOT establece responsabilidad disciplinaria para los jueces en los siguientes casos (art. 112): “1.- Por acciones u omisiones en el cumplimiento de sus cometidos, cuando de ellas puedan resultar perjuicio para el interés público o descrédito para la Administración de Justicia. 2.- Por ausencia injustificada, abandono de sus cargos o por retardo en reasumir o reintegrarse a sus funciones. 3.- Cuando por la irregularidad de su conducta moral comprometieren el decoro de su ministerio. 4.- Cuando contrajeran obligaciones pecuniarias con sus subalternos. 5.- Cuando incurrieren en abuso de autoridad en el ejercicio de sus funciones, cualquiera sea el objeto con que lo hagan”.

El procedimiento disciplinario es atribución constitucional y legal de la SCJ, siendo esta quien establece el reglamento respectivo (art. 114. LOT) y las sanciones de acuerdo al mismo artículo consistirán en: “1.- Amonestación. 2.- Apercibimiento y censura en forma oral ante la SCJ, labrándose acta de la respectiva diligencia. 3.- Suspensión en el ejercicio del cargo. 4.- Traslado a un cargo no conceptuado como de ascenso. 5.- Pérdida del derecho al ascenso por uno o cinco años. 6.- Descenso a la categoría inmediata inferior. 7.- Destitución en caso de ineptitud, omisión o delito”.

Contra las resoluciones de la SCJ en vía administrativa, sólo existe lugar a recurso de revocación ante la misma, sin

*Continúa*

\* Este trabajo fue realizado tomando como base el Capítulo 4 del “Estudio sobre Armonización legislativa conforme a los Tratados de Derechos Humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante” referido a Acceso a la Justicia y Administración de Justicia, realizado por el Instituto de estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR) y publicado con el apoyo del PNUD y la OACDH en Montevideo ene. Año 2006.

\*\* Martín Prats, uruguayo, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, postgraduado en Derechos Humanos en la Universidad de Chile, Actual Director de IELSUR.

1 Procedimiento establecido por el artículo 236 de la Constitución.

2 Art. 239 Constitución Nacional.

3 Arts. 25, 59 Constitución Nacional.

## Mecanismos institucionales de control...

perjuicio de las acciones contencioso administrativas correspondientes (art. 115 LOT).

Los miembros de la SCJ pueden ser sometidos a juicio político en caso de violación de la Constitución u otros delitos graves (art. 93 de la Constitución). En estos casos compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa. Corresponde a esta otra Cámara abrir el juicio político y pronunciar sentencia al solo efecto de separarlos de su cargo por dos tercios de votos del total de sus componentes (art. 102. Const).

Los separados de cargo por juicio político, quedan, no obstante, sujetos a juicio conforme a la ley.

Este sistema constitucional, legal y reglamentario otorga entonces la superintendencia directiva, correctiva y consultiva sobre los tribunales, juzgados y otras dependencias del Poder Judicial a la SCJ y el control de esta al Poder Legislativo lo cual se ajusta a los estándares internacionales en la materia.

No obstante creemos que en el sistema uruguayo vigente, las facultades disciplinarias internas de la SCJ pueden resultar excesivas en cuanto a las garantías para que exista una debida independencia interna dentro del Poder Judicial.

Los estándares internacionales en la materia exigen la independencia de los jueces de sus colegas y superiores, en materia de decisiones judiciales y, establecen que “la organización jerárquica de la magistratura no interferirá de ninguna manera con el derecho del juez de adoptar con total libertad su decisión” (art. 3 Declaración Singhvi<sup>4</sup>).

Es en este sentido, que en nuestra opinión pueden existir ciertas deficiencias en un marco normativo interno que no brinda suficientes garantías para asegurar la independencia en la función judicial. Garantías vinculadas a la inamovilidad y también a las seguridades en la carrera judicial (designación, calificaciones, ascensos, traslados, sanciones).

Las excesivas potestades en manos de la SCJ están dadas por el marco normativo vigente y es entonces que entendemos la necesidad de una nueva legislación acerca del régimen estatutario de los jueces, otorgándole jerarquía legal a cuestiones hoy resueltas por reglamentaciones administrativas internas del Poder Judicial.

El sistema vigente de corte consuetudinario y regulado por Acordadas, no garantiza plenamente procedimientos públicos que garanticen la selección, ascensos y sanciones por criterios objetivos y técnico-jurídicos, así como tampoco el derecho a permanecer en el cargo mientras lo deseen y lo desempeñen satisfactoriamente, conforme lo establecen el principio 16 de los Principios Básicos de la ONU<sup>5</sup> y el art. 4 del Estatuto del Juez Iberoamericano<sup>6</sup>.

De la misma manera, el régimen de traslados no cuenta con otra regulación que lo dispuesto en el art. 96 de la LOT, que establece que la Suprema Corte establecerá el orden de los traslados. Los criterios empleados son de orden pragmático e implican un sistema de ascensos y méritos encubierto, sin que se satisfaga en la reglamentación de dicho régimen lo establecido por el art. 15 de la Declaración Singhvi y el art. 9 de los Principios de Siracusa<sup>7</sup>.

Creemos conveniente consagrar la inamovilidad de los jueces, no pudiendo ser removidos, suspendidos o separados de cargo, salvo por decisión del órgano de autotutela, en los casos que prevea la ley taxativamente, mediante proceso administrativo disciplinario, con todas las garantías de defensa y contradictorio. La ley de carrera judicial debería incluir que los jueces no puedan ser trasladados como consecuencia de una sanción y que no sean responsabilizados disciplinariamente por el tenor o el contenido de sus decisiones.

Un tema que debe ser considerado es la conveniencia de la incorporación del control público y la participación de actores vinculados a la actividad judicial en la etapa previa a la designación de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, mediante la creación de un procedimiento de consulta a la ciudadanía respecto de la capacidad técnica, moral y compromiso de los candidatos con el sistema democrático y los derechos humanos.

De la misma forma, debería existir un mecanismo de enjuiciamiento de jueces a la manera de “tribunal de Jury”, como tribunales especiales para juzgar la conducta de los magistrados, donde exista la máxima representatividad, dándole participación a miembros del Parlamento, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Colegio de Abogados, Facultad de Derecho entre otros, como forma de un mayor empoderamiento social, republicano y democrático de las cuestiones relativas al Poder Judicial. ■

4 Proyecto de Declaración sobre la Independencia e Imparcialidad del Poder Judicial y de los Jueces.

5 Principio Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

6 Estatuto del Juez Iberoamericano (Unión Internacional de Magistrados. Grupo de Trabajo Iberoamericano)

7 Proyecto de Principios sobre la Independencia del Poder Judicial. (Principios de Siracusa)

# Independencia Judicial en Honduras

Se presenta un resumen del informe presentado por la Asociación de Jueces por la Democracia (AJD) de Honduras en audiencia concedida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 20 de julio del 2007<sup>1</sup>.

El informe que presentó la AJD ante la CIDH, fue el resultado de una investigación de varios meses. El contenido del informe es, en último caso, la expresión de la preocupación y compromiso de los miembros de la judicatura democrática por impulsar o acompañar procesos que contribuyan a solucionar los problemas de corrupción, impunidad y tolerancia con las conductas negligentes de los operadores de justicia, con el objetivo de materializar una justicia independiente e imparcial.

## Obstáculos para la independencia judicial

1. En Honduras prevalece el predominio político-partidario en la Corte Suprema de Justicia, lo que influye en el debilitamiento de la independencia judicial del órgano jurisdiccional en su conjunto.
2. La concentración de funciones jurisdiccionales y administrativas en la Corte Suprema, ocasiona que la Corte Suprema disponga de la vida profesional de jueces y magistrados, ocasionándoles inestabilidad en el cargo y limitando sus posibilidades de ascenso.
3. Existe una excesiva concentración de poderes en la Corte Suprema, en detrimento de la creación del Consejo de la Judicatura.
4. Los presupuestos para una carrera judicial son ilusorios. Los concursos para el ingreso son la excepción y se imposibilita el ascender en la carrera.
5. Por la inaplicabilidad de la Ley de la Carrera Judicial, se imponen los nombramientos por recomendaciones e influencias político-partidarias.
6. El traslado de sede judicial es un derecho manipulado por las autoridades, en función de actitudes de dependencia o sumisión.
7. El régimen disciplinario se instrumentaliza para sancionar y destituir a los jueces y magistrados, sin observar las mínimas garantías procesales.
8. Se dan presiones e injerencias de personajes de los partidos políticos vinculados al ejecutivo y al legislativo que permanentemente piden audiencias a los jueces, solicitando de manera sutil o directa que se les resuelvan ciertas causas.

9. A falta de una carrera judicial, los mecanismos de cooptación o de asimilación del inferior por el superior dominan en la judicatura, originando privilegios indebidos y un sistema de inclusión-exclusión.
10. Superiores se avocan causas para predeterminar en ciertos casos alguna resolución, mediante la figura del *ad effectum videndi*.
11. Las restricciones a la libertad de asociación y de expresión en el Poder Judicial patentizan la precariedad de los derechos y libertades de los jueces.

## Recomendaciones

1. Cesar todas las medidas que limitan el ejercicio de los derechos y libertades a los jueces y funcionarios judiciales.
2. Que las autoridades de la Corte Suprema se comprometan a abstenerse o limitar cualquier acto de injerencia o perturbación a la independencia judicial, tanto internos como los que provienen de los otros poderes del Estado.
3. Crear un organismo integrado por jueces, magistrados, sociedad civil y autoridades para dar seguimiento a las injerencias a la independencia judicial.
4. Mejorar los mecanismos para el acceso a la justicia e implementar medidas que contribuyan a un servicio público de la justicia independiente, imparcial, transparente y responsable.
5. Conformar una mesa de diálogo para la negociación y mejoramiento de las condiciones de trabajo del colectivo social del Poder Judicial.
6. Revisar y elaborar el proyecto de Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial y de la Ley Orgánica de la Judicatura, con participación e incorporación de las propuestas de las asociaciones y de los jueces en general.
7. Acatar la Ley de la Carrera Judicial vigente.
8. Redefinir el marco del proceso disciplinario tendiente a la imposición de sanciones a los jueces, de conformidad con los principios de defensa, contradicción y debido proceso. ■

1. Editado por DPLF por razones de espacio.

La Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización sin fines de lucro fundada en 1996 por Thomas Buergenthal, actual juez de la Corte Internacional de Justicia, y sus colegas de la Comisión de la Verdad de Naciones Unidas para El Salvador, cuyo mandato es promover el desarrollo de políticas públicas dirigidas a mejorar los sistemas nacionales de justicia y de esa manera fortalecer el estado de derecho en América Latina.

### Consejo Directivo

---

*Reinaldo Figueredo Planchart*

Presidente de la Directiva

*William D. Rogers*

Vicepresidente de la Directiva

*Douglass Cassel*

Presidente de la Fundación

*Susan Popkin*

Tesorera

Jorge Carpizo

Alejandro Garro

Christopher Jochnick

Helen Mack

Alain Philippon

Jeremy Popkin

Margaret Roggensack

Ronald Scheman

#### Miembros honorarios

Thomas Buergenthal, Belisario

Betancur, Osvaldo Hurtado, Javier

Pérez de Cuéllar, Sonia Picado.

*Eduardo A. Bertoni*

Director Ejecutivo

*Katya Salazar*

Directora de Programas

*Laura Park*

Directora de Operaciones y Promoción

*Montserrat Solano Carboni*

Coordinadora de Programa

Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial

*Thomas Antkowiak*

Coordinador de Programa

Acceso Igualitario a la Justicia

Diseño gráfico: ULTRAdesigns.com, Washington, D.C.



Esta publicación ha sido posible gracias al aporte de la  
Fundación Open Society Institute



### Due Process of Law Foundation

1779 Massachusetts Ave., NW Suite 510-A.

Washington, D.C. 20036

Tel.: (202) 462.7701

Fax. (202) 462.7703

E-mail: [info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) Web site: [www.dplf.org](http://www.dplf.org)