

Iniciativas de la Sociedad Civil
Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

PALABRAS DE INTRODUCCIÓN

Introducción y resumen de las principales ponencias de la conferencia

Margaret Popkin¹

Durante los años 2000 y 2001, la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) tuvo la responsabilidad para un estudio comparativo sobre la independencia judicial en América Latina.² Por medio de este estudio, que se realizó en base de una metodología participativa con la preparación de informes por parte de expertos de diez países de la región, encontramos algunas experiencias realmente innovadoras de iniciativas de la sociedad civil para la transparencia judicial en Argentina, Guatemala, y la República Dominicana. También encontramos una creciente participación de organizaciones de la sociedad civil en distintos aspectos de la reforma judicial. Por otra parte, aunque el estudio enfatizó que los medios pueden y deben jugar un papel importante en el fortalecimiento de la independencia y la responsabilidad judicial, en las primeras conferencias para dar a conocer los resultados del estudio sobre independencia judicial, encontramos que los jueces muchas veces consideraban que los medios de comunicación constituyen una amenaza a la independencia judicial criticándoles o responsabilizándoles sin fundamento. Sobre la base de estos encuentros vimos la necesidad de un espacio donde no solo se podría compartir la experiencia de la sociedad civil en el tema de transparencia judicial, pero donde también se podría explorar la relación entre los jueces y los medios de comunicación más a fondo.

DPLF e el Instituto de Defensa Legal (IDL) tomaron la decisión de organizar una conferencia regional en Lima sobre los temas de las iniciativas de la sociedad civil para la transparencia judicial y la relación entre los medios de comunicación y los jueces. Se tomó la decisión de organizar la conferencia en el Perú para aprovechar el momento de transición que estaba viviendo ese país, y en reconocimiento de la necesidad de fortalecer la independencia y la transparencia de la justicia, y el rol fundamental que ya había jugado y podía jugar la sociedad civil en este esfuerzo. Para

¹ Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, DC.

² El estudio comparativo fue parte de un estudio global realizado por USAID en conjunto con la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y publicado en la guía *Pautas para la promoción de la independencia y la imparcialidad judicial* (disponible en www.usaid.gov/democracy/); el estudio comparativo sobre América Latina, "Iniciativas para mejorar la Independencia Judicial en América Latina: una perspectiva comparativa", y los informes de los distintos países están disponibles en www.dplf.org.

la organización de la conferencia y las publicaciones posteriores, contamos con el generoso apoyo de la Fundación Tinker y el Open Society Institute.

Organizamos la conferencia con reuniones de trabajo (sesiones cerradas) en las mañanas para permitir un intercambio franco entre los participantes de distintos países. Para las sesiones de las tardes, que fueron programadas después de las 4 p.m. para facilitar la asistencia de los operadores del sistema judicial, se invitó al público y se contó con la asistencia de jueces, fiscales, académicos, estudiantes de derecho, representantes de la Defensoría del Pueblo, periodistas, y miembros de ONGs. En las sesiones de la tarde, se presentó algunas de las experiencias de iniciativas de la sociedad civil en distintos países de la región. El día 18 de abril, Susana Villarán, Defensora de la Policía en el Perú y recién nombrada miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentó una conferencia magistral sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la libertad de expresión y la sociedad civil, y el día 19 de abril, la Dra. Vanessa Ruiz, jueza de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia, presentó una conferencia magistral sobre la relación entre los jueces y la sociedad civil en Estados Unidos.

En la primera sesión de la mañana, el 18 de abril de 2002, se presentaron las iniciativas desde la sociedad civil para la transparencia judicial en seis países: Argentina, Chile, Guatemala, Paraguay, Honduras y República Dominicana. Con la excepción de Chile, estas presentaciones enfocaron iniciativas de la sociedad civil respecto a la selección judicial. Además, se contó con una presentación sobre la nueva dirección de comunicaciones del Poder Judicial chileno y una presentación por parte del presidente de la Corte Superior de Lima, el Dr. Sergio Salas, sobre la integración ciudadana con el órgano jurisdiccional en el Perú.

En la segunda sesión cerrada en la mañana del 19 de abril, el tercer panel consistió de presentaciones sobre la relación entre los medios de comunicación y el Poder Judicial en Perú y en Estados Unidos. El cuarto panel incluyó presentaciones sobre la reforma de la justicia y el rol de la sociedad civil en Colombia, Ecuador, México, Panamá y El Salvador.

Las sesiones cerradas dieron la oportunidad para conocer lo que se está haciendo en cuanto a iniciativas de la sociedad civil en distintos países y algunas iniciativas que se han tomado respecto a la relación entre jueces y medios de comunicación. El involucramiento cada vez mayor de la sociedad civil en temas relacionados con la justicia está vinculado con el reconocimiento generalizado de muchas de las debilidades del sistema judicial: su corrupción y dependencia, su consecuente incapacidad de defender los derechos humanos y los intereses de personas sin poder y, también, la inseguridad jurídica.

En algunos países, las ONGs de derechos humanos se han metido en el tema de justicia y han creado nuevas alianzas o coaliciones. Por ejemplo, en Guatemala la Fundación Myrna Mack impulsó el Movimiento Pro Justicia con dos otras instituciones conformadas por víctimas-usuarios del sistema judicial y una institución académica. También lograron involucrar a dos de los principales periódicos del país. En el Perú, el Instituto de Defensa Legal ha sumado esfuerzos con la Asociación de Jueces para la Justicia y la Democracia y la facultad de derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. En México, las ONGs de derechos humanos apenas han entrado en el tema; las instituciones académicas están más involucradas. En Ecuador, recién se ha conformado una red de organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de la justicia. En Argentina, el impulso para monitorear la justicia ha venido de una organización de participación ciudadana. Con la crisis institucional del último año en Argentina, aun organizaciones de la sociedad civil que tradicionalmente no consideraron la reforma judicial como el enfoque de su trabajo, han entrado en la temática. En la República Dominicana, asociaciones de abogados empresariales se han interesado en el tema, en coalición con la Fundación Institucionalidad y Justicia, el Movimiento Cívico Participación Ciudadana y otras organizaciones de la sociedad civil y se ha logrado trabajar con

algunos políticos. En Panamá una coalición de la sociedad civil ha impulsado el tema de la transparencia judicial.

Varios de los participantes enfatizaron que el tema de la justicia no sólo compete a abogados. En Honduras, la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia ha tenido la importante participación de la Iglesia Católica y de grupos sindicales, además del Comisionado Nacional para los Derechos Humanos. Lo que se ha visto en varios países es una alianza amplia e inédita con un interés común en el fortalecimiento y la independencia de la justicia. Se ha reconocido que la apertura del proceso—la transparencia—es fundamental.

En varios países, las instituciones mismas han buscado la incorporación de la sociedad civil en instituciones oficiales (consejos de la judicatura, comisiones anti-corrupción, comisiones para la reforma de la justicia, etc.) y, en el caso de la Fiscalía de la República de El Salvador, se buscó a personas independientes de organizaciones de la sociedad civil para realizar un diagnóstico integral de la institución. Lo interesante es que se percibe no solamente que la sociedad civil ha reconocido la necesidad de su participación activa en esta área, sino que en varios países los políticos o miembros del Poder Judicial también han percibido la conveniencia de incorporarle en distintos aspectos relacionados con su funcionamiento. Por reforma constitucional o por ley, se ha incorporado a representantes de la sociedad civil en procesos de selección judicial y, a veces, otros aspectos del funcionamiento judicial. Aun en estos casos, ha dependido de iniciativas de la sociedad civil asegurar que esta participación se convierta en mayor transparencia con mayor consideración de méritos profesionales (y menos consideración de factores puramente relacionados con la política partidaria).

Las distintas experiencias incluidas en la conferencia hacen claro que no hay una receta que se puede aplicar en todos los países. El tipo de coalición que puede surgir va a depender de muchos factores, incluso las organizaciones de la sociedad civil que existen en un país específico. El enfoque de las iniciativas de la sociedad civil también va a depender de la situación concreta. Entre las lecciones que surgen de las distintas experiencias es la importancia de ser propositivo y no sólo crítico. En muchos países se han visto resultados positivos al formar alianzas amplias que incluyen sectores de los medios de comunicación, políticos y jueces abiertos al cambio. A reflexionar sobre la experiencia en varios países, se ha subrayado la necesidad de institucionalizar cambios y prácticas de transparencia para que no dependan simplemente de la buena voluntad de, por ejemplo, un miembro o los miembros del Consejo de la Magistratura o del involucramiento de una organización específica (p.e., Poder Ciudadano en Argentina). En varios países, los donantes internacionales han jugado un papel fundamental en apoyar a estas iniciativas. Se ha destacado la importancia de este rol y de una flexibilidad por parte de los donantes que hace posible aprovechar ventanas de oportunidad que aparezcan, como la creación de la Comisión Especial para la evaluación de la Fiscalía en El Salvador. También se ha enfatizado la importancia de la autonomía y la sostenibilidad de estos esfuerzos.

Por otra parte, como resultado del creciente reconocimiento de la necesidad de mejorar el entendimiento y las relaciones entre los medios de comunicación y el Poder Judicial, tanto organizaciones de la sociedad civil (p.e., en Paraguay) como algunos poderes judiciales (p.e., en Chile) han tomado iniciativas para cambiar esta situación y contribuir a la transparencia judicial. Los jueces (del Perú y de los Estados Unidos) que expusieron en la conferencia recalcaron la importancia del involucramiento de la sociedad civil en distintos aspectos de la función judicial. Como lo expresó la jueza Vanessa Ruiz:

[El sistema judicial] es demasiado importante para nosotros y para la democracia en nuestros países para dejarlo en las manos de los tribunales y los jueces exclusivamente; los jueces necesitamos el apoyo y la participación de una sociedad civil que intervenga en forma constructiva para reformar el sistema de justicia y acercarlo a los ciudadanos. Este tipo de

colaboración requiere una nueva visión de lo que es ser juez y lo que es ser ciudadano, ambos comprometidos y dedicados al interés público.

La Fundación para el Debido Proceso Legal espera que el intercambio de experiencias en esta conferencia haya servido para fortalecer y promover esfuerzos para la transparencia judicial, tanto por parte de la sociedad civil, incluyendo a los medios de comunicación, como por parte del Poder Judicial. Esperamos poder seguir compartiendo nuevas experiencias y promoviendo intercambios en distintos países de la región.

Resumen de las ponencias principales de la conferencia³

Iniciativas de la sociedad civil para una selección judicial transparente

Según la **Doctora María Victoria Rivas** del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales–Paraguay (INECIP/Paraguay) la creación de un Consejo de la Magistratura en Paraguay no ha logrado poner fin a la injerencia de los intereses políticos partidarios en el proceso de selección de jueces y fiscales. Los criterios discrecionales que se manejan internamente en el Consejo de la Magistratura quitan credibilidad al sistema de selección. Explicó que en la actualidad, el proceso de selección de jueces se realiza sin ninguna transparencia; nadie puede acceder a los currículum de las personas que pretenden acceder a estos cargos. Desde 1996, las organizaciones de derechos humanos en Paraguay se han unido en una red para producir un informe anual con varios capítulos dedicados a los problemas del sistema judicial, incluso la falta de transparencia en la designación y selección de jueces y fiscales. El INECIP/Paraguay está trabajando en un proyecto regional de evaluación del Consejo de la Magistratura en el cual participan también Bolivia y Perú. El proyecto contempla dos aspectos: “el monitoreo de la selección de jueces y fiscales [...] y tratar de determinar criterios objetivos que sirvan u obliguen a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de la Magistratura a determinar quien es el mejor candidato para integrar al Poder Judicial”.

La **Licenciada Helen Mack** de la Fundación Myrna Mack explicó que sus esfuerzos para llevar a la justicia a los militares responsables por el asesinato de su hermana le habían mostrado que los jueces, fiscales, y policías con buenas intenciones se enfrentaron con estructuras verticales y jerarquizadas en las distintas instituciones del sistema judicial que no permitían que se hiciera justicia. Para emprender una campaña respecto a la transparencia de la elección judicial, la Fundación convocó a otras organizaciones para trabajar en base de reglas de juego claras—una coincidencia en la metodología, en la forma de elección y la transparencia de las elecciones judiciales, porque todos habían sufrido la injusticia por falta de independencia judicial; pero respetando las diferencias ideológicas y políticas. Las tres instituciones que se juntaron inicialmente para una campaña de transparencia en la selección judicial tenían integrantes de distintos estratos sociales pero “eran todas organizaciones de víctimas, todas usuarias del sistema, víctimas doblemente, víctimas del delito, víctimas del sistema...”. Para la elección de la nueva Corte Suprema de Justicia en 1999 las organizaciones hicieron todo un cabildeo con estrategias de incidencia en el Congreso e insistieron con el partido gobernante en la necesidad de apertura y legitimidad. “La Corte Suprema de Justicia se sintió legitimada, porque había sido una elección transparente y la obligó a tener más apertura a la sociedad civil”. La Lic. Mack insistió que distinto de la política partidaria, “el Poder Judicial tiene una responsabilidad política que debe de asumirla”.

³ Este resumen incluye la gran mayoría, pero no todas, las ponencias presentadas en la conferencia. Para el propósito del resumen, se ha cambiado el orden de algunas de las presentaciones. Para una versión más extensa de las ponencias que no aparecen en esta publicación, ver separata *Conferencia Internacional "Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia en el Sector Judicial"* disponible por medio de IDL (ideele@idl.org.pe).

El **Licenciado Carlos Salcedo** de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) de la República Dominicana recalcó la tradicional dependencia del poder político de la justicia. Explicó que antes “todo era transparente; es decir públicamente se sabía cuanto costaba un juez, cuánto costaba una sentencia, y quiénes debían pagar ese precio y a través de quien”. Como consecuencia del fraude electoral de 1994, se dio una reforma constitucional y se logró la inclusión de un Consejo Nacional de la Magistratura para la designación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia. Fue hasta en el año 1997 que se reunió el Consejo para nombrar a los nuevos jueces. FINJUS liderea una coalición por una justicia independiente que busca la designación transparente de los jueces con el entendimiento que la justicia no es asunto exclusivo del Estado; la ciudadanía tiene que involucrarse. Se hizo una campaña bastante profusa y exitosa en todos los medios insistiendo que la función judicial tiene que separarse lo más posible de la función política. En la siguiente designación de jueces en 2001, la Coalición sobrevaluó sus fuerzas y se dio una “lamentable designación política”. El Lic. Salcedo concluyó “entendemos que para lograr los cambios hay que trabajar con, y no en contra, de los actores del sistema judicial y del sistema político[...] además de que el trabajo debe ser constante y constructivo y no coyuntural y solamente crítico; finalmente la sociedad civil debe ser pro activa, presentar propuestas válidas y viables para la creación de mecanismos que aumenten el nivel de transparencia”.

El **Licenciado José León Aguilar** de la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia de Honduras describió el sistema altamente politizado de nombramiento de jueces que existía en Honduras: el Presidente de la República nombraba a la Corte Suprema, con la ratificación del Congreso mientras los demás jueces eran nombrados por los partidos políticos según una distribución de cuotas iguales entre los dos partidos mayoritarios. Ante la evidente necesidad de una reforma judicial, se conformó una coalición amplia de organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la justicia que incluyó la Iglesia Católica a través de la Conferencia Episcopal, una Fundación para las importaciones, la Asociación de Municipios de Honduras, una Federación de ONGs, y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Primero, se buscó asegurar que las reformas constitucionales surgieran de un trabajo conjunto entre la sociedad civil y el Congreso. Se logró la aprobación en el 2000 y la ratificación en el 2001 de las reformas constitucionales que incorporaron a la sociedad civil en el proceso de selección de la Corte Suprema. Una vez aprobada la reforma, la coalición empezó a trabajar en la preparación de la Ley Orgánica de la Junta Nominadora y después en su aprobación. La Junta Nominadora tiene la tarea de seleccionar a 45 candidatos que se presenten al Congreso Nacional para la elección de los 15 magistrados. Después de una lucha intensa, el Congreso nombró 15 magistrados de la lista proporcionada por la Junta Nominadora de los cuales nueve, incluyendo a la presidenta, son mujeres. La Coalición continúa en el trabajo, incorporando nuevos sectores y con la tarea de continuar en “el seguimiento y profundización de las reformas al sistema de justicia, lucha a favor de la transparencia, auditoría social y anticorrupción”.

Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia del Consejo de la Magistratura

La **Doctora María Julia Pérez Tort** del Poder Ciudadano de Argentina describió la experiencia del programa “Ciudadanos por la Justicia”, iniciado en 1997 para “acercar a la ciudadanía al Poder Judicial, fomentar la participación responsable, mediante el monitoreo de las instituciones, e incidir en las políticas públicas”. La primera campaña del programa buscó la sanción de la Ley del Consejo de la Magistratura de la Nación, que se había incorporado en la Constitución de 1994. Con el inicio del Consejo en 1999, el programa empezó un monitoreo del funcionamiento de la nueva institución, asistiendo a reuniones plenarias y de las comisiones, pidiendo las actas y las resoluciones. Durante el proceso de establecer el Reglamento General del Consejo de la Magistratura, el programa insistió en la publicidad, la transparencia y la participación y control ciudadano. Las únicas sesiones que son reservadas son las de la Comisión de Disciplina. Periódicamente, el programa hace un informe de las debilidades y fortalezas del funcionamiento del Consejo que se utiliza como base para iniciativas y acciones. A partir del proceso de selección, se ha hecho un banco de datos de los jueces

designados por el Consejo. Uno de los desafíos principales que subrayó la Dra. Pérez Tort es el de institucionalizar estos cambios, para que el acceso a la información no dependa de la acción del Poder Ciudadano o de la presencia en el Consejo de funcionarios que puedan ser más abiertos.

El rol de la sociedad civil en la transparencia judicial

El **Doctor Sergio Salas** presidente de la Corte Superior de Lima, Perú, señaló tres áreas en las cuales se necesita una integración ciudadana con el órgano jurisdiccional. Primero, se refirió a la participación que puede tener la sociedad civil en el diseño de organización del gobierno del Poder Judicial. En el caso peruano, el Consejo Ejecutivo está conformado por representantes de jueces de todas las instancias y un representante de los Colegios de Abogados, el único elemento externo en este órgano de gobierno. Explicó que el segundo aspecto es la necesidad de que la sociedad civil aporte a la definición de sus expectativas para un Poder Judicial justo, autónomo, independiente, transparente y eficaz. Esta interacción ciudadana con el Poder Judicial implica el desarrollo de la cultura judicial, ya que en América Latina los ciudadanos normalmente conocen poco de la estructura y formación de un Poder Judicial y las distintas instancias, y mucho menos de la forma de gobierno de un Poder Judicial. Finalmente, el Dr. Salas planteó la importancia de la participación ciudadana en el sistema del control de los jueces. El propuso que los procesos de ratificaciones como los de control constante en la función de juez deben incluir representación de la sociedad civil. “La justicia democrática significa que la justicia se va a llevar con democracia al pueblo..., se va hacer participar a la sociedad en el diseño, en el gobierno, en la respuesta, en el control constante de los jueces. Eso es una auténtica justicia democrática, en la cual la sociedad va cumplir y desarrollar un papel sumamente importante”.

En una conferencia magistral, la **Doctora Vanessa Ruiz**, jueza de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia (Estado Unidos), habló sobre la relación entre los jueces y la sociedad civil en Estados Unidos. Ella declaró que “los tribunales de justicia son esenciales dentro de una democracia para asegurar la libertad y los derechos del individuo ante la aplastante fuerza de la mayoría y el poder del Estado”. Sin embargo, los tribunales y los jueces por diversas razones tienden a alejarse y a perder contacto con la ciudadanía. Sin este contacto vital entre los tribunales de justicia y la ciudadanía, el ciudadano se sujeta exclusivamente al poder impersonal y burocrático del ejecutivo, sin entender que el Poder Judicial se enfoca en su situación en particular. Por otro lado, los tribunales y los jueces pierden el apoyo esencial de los ciudadanos. Según la Dra. Ruiz, “a los jueces se les otorga demasiada autoridad, como para que su actuación este inmunizada de la crítica, lo que se quiere lograr es una crítica abierta y responsable, pero que no influya indebidamente a los jueces en sus decisiones en casos individuales”. Ella destacó el rol del Colegio de Abogados en Estados Unidos. También describió la Conferencia Judicial anual patrocinada por las cortes en Washington a la cual asisten todos los jueces y varios invitados del Colegio de Abogados, funcionarios del gobierno dentro del sistema judicial, la fiscalía, decanos de facultades de derecho y representantes de ONG. La Conferencia crea la oportunidad para que los jueces intercambien ideas con los otros participantes, presenten programas de educación, y consideren reformas al sistema de justicia. En la Conferencia Judicial los tribunales también emiten su informe anual y así rinden cuentas a sus usuarios y al público. La Dra. Ruiz explicó que existen organizaciones no gubernamentales que apoyan, vigilan, critican y recomiendan reformas al sistema judicial. También señaló que los tribunales en Washington, DC, han establecido programas de educación legal y acceso para la comunidad. El Consejo para Excelencia en la Justicia ha lanzado un programa de monitoreo de los tribunales con ciudadanos voluntarios para observar y evaluarles sistemáticamente.

El rol del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la libertad de prensa y el Estado de Derecho

En una conferencia magistral, **Susana Villarán**, miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Defensora de la Policía (Perú), habló de la debilidad de las democracias en América, incluyendo los problemas de independencia judicial, de acceso equitativo a la justicia, fallas en el debido proceso, e impunidad para autores de violaciones de los derechos humanos. Aseveró “tenemos que afirmar que no puede haber democracia de calidad sin la efectiva garantía de la libertad de expresión, sin el acceso a la información y la plena y absoluta libertad de informar y opinar”. Enfatizó que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos está jugando un rol crucial en la promoción de los derechos humanos durante estos años difíciles de América Latina y que Perú ha beneficiado de una manera muy importante del Sistema. Un elemento fundamental es la incorporación en la normatividad interna de los instrumentos hemisféricos en materia de derechos humanos. Además, se necesita el conocimiento del Sistema y de las formas de acceso al Sistema y el conocimiento por parte de los operadores del sistema judicial y de su jurisprudencia. Susana Villarán señaló que el amplio margen de discrecionalidad y el desconocimiento de quienes son los que imparten justicia, sus trayectorias, y como se eligen son factores que contribuyen a la falta de confianza en la justicia. El hecho de que no se publican las resoluciones judiciales implica que hay una falta de predictibilidad del sistema de administración de justicia y que nadie puede criticar la jurisprudencia o la calidad de las sentencias. Explicó el origen y el trabajo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Persiste una cultura del secreto en el país, según el informe de la Defensoría del Pueblo respecto al acceso a la información. Retomando las recomendaciones de este informe, ella dijo que la determinación de los límites al acceso a la información pública debe ser por ley y no por procedimiento. Susana Villarán insistió que falta trabajar con las organizaciones de periodistas para mejorar su trabajo en esta área y contribuir a la fiscalización y participación ciudadana.

Los medios de comunicación y el Poder Judicial

El **Doctor Miguel González Pino** de la Dirección de Comunicaciones del Poder Judicial chileno explicó que se creó esta Dirección en febrero de 2002 ante la desconfianza mutua existente entre el Poder Judicial y los medios de comunicación y la cultura del secreto. Para cambiar esta situación, la nueva política tiene varios propósitos, incluso presencia en medios, difusión educativa y, contacto con la comunidad. El Dr. González Pino señaló que los problemas en la transparencia surgen de los límites entre el derecho a la información y el derecho al debido proceso. Aseveró que aun cuando la legislación favorece la transparencia, no se le ha interpretado así. La Dirección trata de mejorar la comunicación interna y externa del Poder Judicial. Se está capacitando tanto a los periodistas como a los jueces. Enumeró los obstáculos básicos: “vencer la desconfianza, vencer la cultura del secreto, la cultura de la burocracia, la cultura del papel, del timbre y del permiso” y sugirió la posibilidad de avanzar en este sentido, “no tan rápido como algunos quisieran, pero sí, en el largo plazo”, con el respaldo de la presidencia de la Corte Suprema.

El periodista **Ricardo Uceda** del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) (Perú) recomendó que los medios designaran un investigador especializado dentro del Poder Judicial que tuviera formación jurídica. Eso permite ver las tendencias del Poder Judicial y tener un tipo de relación con los jueces. Explicó que en el Poder Judicial peruano todo es reservado. El IPYS promueve el acceso a la información para una mayor transparencia de los asuntos públicos. Al principio se recurrió a la Defensoría del Pueblo para saber como hacer las demandas de acceso a la información. Para tener una capacidad desde la sociedad civil, y no del propio Estado, IPYS decidió capacitar a dos abogados para desarrollar la oficina de acceso a la información. Esto permite que la sociedad civil puede por sí misma especializarse y hacer directamente las demandas de información.

El abogado **Javier Casas** de la Oficina de Acceso a la Información Pública de IPYS-Proética (Perú) dijo que hay información del Poder Judicial sobre sus aspectos administrativos, incluso la administración pública del presupuesto, el personal que labora en el Poder Judicial, sus

remuneraciones, y sus adquisiciones. Sin embargo, recalcó que el periodista está más interesado en la información que aparece en los expedientes judiciales. Los magistrados normalmente niegan acceso a la información y revelan datos de los expedientes de manera oficial cuando les convenga. A veces los magistrados utilizan el poder de la prensa para vencer ciertas presiones, prefiriendo que algo salga publicado en la prensa antes de dar a conocer el resultado de su investigación. La oficina de información pública de IPYS tiene el propósito de representar a la sociedad civil en procedimientos de acceso de información y para intervenir en el proyecto de ley de transparencia de la actividad del estado.

La **Doctora Vanessa Ruiz**, jueza de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia (Estados Unidos), aseveró que “en un sistema judicial que tiene independencia, los jueces debemos aceptar la crítica de nuestros fallos como parte de nuestra condición de juez dentro de un sistema democrático”. El problema es la crítica no informada o con el motivo de influenciar indebidamente, que puede ser intimidación, basada en amenazas contra el juez o su permanencia como juez. La Dra. Ruiz explicó que en Estados Unidos hay algunos periodistas muy bien preparados para cubrir la actividad judicial y otros que no tienen la más mínima idea sobre el funcionamiento de los tribunales. Existen muchos malos entendidos entre el Poder Judicial y los medios de comunicación. Para remediar la situación, se han realizado varias conferencias de jueces y representantes de los medios en un ambiente informal. En estas reuniones, los jueces explican cómo hacen su trabajo, cómo es que deciden casos, qué recursos tienen a su disposición, etc. y los periodistas pueden explicar los requisitos de su trabajo y sus obligaciones. Para informar con precisión la sustancia de una decisión judicial, se ha sugerido que el tribunal mismo redacte un resumen de dos o tres párrafos y explique su decisión en lenguaje accesible. Enfatizó que los medios también tienen un papel importante en educar a la ciudadanía sobre el rol del Poder Judicial, y las bases de las decisiones de los jueces.

El **Doctor Mauricio González** de la Corporación Excelencia en la Justicia (Colombia) destacó el problema de desequilibrio entre la información provisional presentada en los medios de comunicación sobre acusaciones, órdenes de detención o privación de libertad que son sujeto de un espectacular montaje periodístico, especialmente cuando involucran a personas de la vida pública, comparados con la mínima cobertura periodística que se le da a resoluciones finales absolutorias. El impacto del desequilibrio periodístico puede lesionar la percepción pública de la persona. En algunos casos, por medio de acciones de tutela, los jueces constitucionales han emitido órdenes a los medios de comunicación para que publiquen en forma equivalente la información sobre la disposición del caso contra el sujeto en cuestión. Según el Dr. González, “en efecto, se ha presentado un conflicto entre un derecho fundamental al buen nombre y el derecho a las garantías de la libertad de prensa”. Aclara que el cuestionamiento de los medios no surge de la divulgación espectacularista de la noticia provisional adversa, sino del desequilibrio entre ésta y la mínima cobertura del fallo absolutorio final que crea un estado de indefensión ciudadana ante el poder enorme de los medios de comunicación.

El rol de la sociedad civil en la evaluación de instituciones del sector de justicia

El **Doctor Ricardo Córdova** de FUNDAUNGO (El Salvador) explicó que tres años después de la entrada en vigencia de la nueva normativa penal, la percepción ciudadana sobre la Fiscalía General de la República era que la institución no funcionaba adecuadamente. El Fiscal General decidió crear una Comisión Especial de Evaluación integrada por tres personas provenientes de la sociedad civil. Según el Dr. Córdova, este tipo de “proceso se potencia en la medida que hay una voluntad política del titular para abrir el proceso a la participación”. Según el Dr. Córdova, la Comisión decidió que era importante en el diagnóstico incorporar al personal clave de la institución, tanto administrativos como agentes auxiliares del fiscal, para que formaran parte en distintas etapas. Aunque el producto fue el diagnóstico, el proceso fue de igual importancia. Aseveró que al hablar de la ineficiencia de las instituciones, la queja principal es que no logran resultados, pero normalmente

no existe preocupación por las condiciones en que las instituciones tienen que realizar su trabajo; enfatizó que tiene que haber una congruencia entre los recursos que la institución tiene y el marco de sus competencias legales. El Dr. Córdova también planteó la importancia de un sistema de monitoreo, de evaluación y de impacto, para establecer como se mide la eficacia después del cambio de la normativa.

La reforma de la justicia y el rol de la sociedad civil

El ***Doctor Patricio Valdivieso*** de Chile, en representación del Centro de Estudios Judiciales de las Américas (CEJA), destacó que el proceso de transición democrática vivido durante los últimos 12 años en Chile ha generado gran demanda por un mejor funcionamiento de y mayor transparencia en el sistema de administración de justicia. El proceso de reforma procesal penal, con la introducción del juicio oral, ha sido protagonizado por ONGs. En el caso chileno, la Academia Judicial, por la cual pasan ahora los aspirantes a jueces, también nace en gran medida por impulso de organizaciones de la sociedad civil. Explicó que la sociedad civil, por medio de entidades académicas, sigue participando en la licitación de cursos y los planes de estudio. Como consecuencia del largo periodo de régimen autoritario y de ser una sociedad relativamente alejada del resto de países de América Latina y del mundo, en Chile se formaron organizaciones no gubernamentales que empezaron a trabajar en un campo novedoso. Por ejemplo, la Corporación FORJA se ha dedicado al tema del extensionismo jurídico, un sistema técnico con capacitadores que van a las distintas localidades del país y organizan extensionistas (no abogados) para demandar derechos y participación. Se ha organizado una red de abogados que puedan apoyar al litigio de interés público. El Dr. Valdivieso explicó que el CEJA está promoviendo espacios de interacción regional por medio de seminarios y de redes, que pueden aprovechar de toda la tecnología de las comunicaciones para hacer un trabajo en red productivo y útil.

El ***Doctor Jaime Vintimilla***, del Centro sobre Derecho y Sociedad–CIDES (Ecuador) resumió la situación actual del sistema de justicia en Ecuador. Señaló que de la región andina, Ecuador es el país que menos presupuesto proporciona al Poder Judicial (el .74%) y que para la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal no ha desembolsado un solo dólar. La sociedad civil ha tenido protagonismo en las reformas legales y constitucionales, incluso la reforma procesal penal. Se ha incorporado representantes de la sociedad civil en diversos tribunales e instituciones como en Consejo Nacional de la Judicatura y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Este año se estableció “una red nacional de las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la justicia; se está buscando crear alianzas con otros sectores; se están realizando teleconferencias, se trata de hacer una agenda común con los órganos competentes en la justicia”.

La ***Licenciada Paulina Vega*** de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos explicó que sólo fue a principios de este año que se celebró la primera reunión entre ONG y miembros de la Suprema Corte de Justicia. Hay una mayor legitimidad de la academia para temas y propuestas de reformas relacionados con el sistema judicial mientras las ONG todavía no tienen reconocimiento en la formulación de propuestas para el fortalecimiento y la transparencia del Poder Judicial. Señaló que no hay una cultura de apertura del Poder Judicial hacia los medios de comunicación. Las ONG han intentado hacer propuestas, ofrecer soluciones a distintos niveles, reformas a la legislación, adecuar la legislación nacional a los estándares internacionales, y crear políticas públicas que sean capaces de implementar esas leyes ya que en México se crean leyes sin llevarlas a la práctica. También se busca crear mecanismos de supervisión de órganos del sistema de justicia empezando con la publicidad de información.

Según el ***Doctor Marco Austin*** de la Alianza Ciudadana Pro Justicia (Panamá), esta coalición reúne gremios no necesariamente de abogados, y desde el año 2000, participa activamente en los procesos de reforma judicial. A diferencia de los sectores políticos en Panamá, la Corte

Suprema se ha mostrado abierta a la participación de la sociedad civil. El año pasado, cuando la presidenta de la República propuso a dos candidatos para la Corte Suprema por su cercanía con ella, según el Dr. Austin, “la opinión pública se escandalizó porque si bien éstas personas cumplían con los requisitos formales que establece la Constitución, no tienen más que aportar”. La Alianza se opuso al nombramiento, pidiendo una discusión sobre el tema y lanzó comunicados en favor de un Poder Judicial independiente, desde la cabeza (la Corte Suprema). Sin embargo, los dos magistrados fueron ratificados en enero de 2002 y, en consecuencia, se ha destapado un escándalo de corrupción en Panamá. La Alianza sigue buscando la participación ciudadana y mecanismos más transparentes de selección judicial.

El **Doctor Carlos Ponce Silén** de la Asociación Civil Consorcio Justicia (Venezuela) presentó un informe sobre el sector justicia en Venezuela.⁴ Según el Dr. Ponce, después de más de dos años de implementación de la Constitución de 1999, que incluye cambios importantes en el sistema de administración de justicia, han habido pocos avances. Señaló como el único variable positivo, el incremento en la asignación presupuestaria para el sistema de justicia. Según un estudio realizado por su institución, se encontró que solo el 8% de la población encuestada consideró el sistema de administración de justicia regular (6%), bueno o excelente. Entre los factores de debilidad del sistema judicial destacó: el sistema judicial carece de legitimidad popular; 89,7% de los jueces no son titulares que perjudica su independencia; la falta de preparación de la sociedad civil para asumir el rol de actor fundamental en el nuevo proceso penal como jurados o escabinos; y el incremento de la politización y control gubernamental del sistema de administración de justicia. Describe un proceso de “depuración” por medio de procesos sumarios de separación de cargos de jueces no apegados a la “revolución” y puntualizó que “la lucha por el control judicial es obvia entre los grupos de poder dentro del mismo gobierno, mientras tanto los problemas eternos del sistema se han intensificado y no se ha dado un proceso educativo pleno para que la gente pueda participar en la justicia”.

⁴ Este informe fue presentado por escrito porque, dada la situación en Venezuela en abril del 2002, se le pidió al Dr. Ponce cambiar su presentación oral para exponer sobre tal situación y el rol de la justicia.

Iniciativas de la Sociedad Civil
Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

**INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA
TRANSPARENCIA EN LA SELECCIÓN JUDICIAL**

**Ejercicios ciudadanos contra la impunidad y la falta de transparencia en
la administración de justicia en Guatemala**

Carmen Aida Ibarra Moran¹

El Movimiento Pro Justicia (MPJ o Movimiento) es un espacio de participación ciudadana donde confluyen cuatro organizaciones de la sociedad civil que luchan contra la impunidad en Guatemala e impulsan estudios y propuestas de carácter político y técnico jurídico, con el fin de promover la modernización y la democratización de las instituciones de justicia y seguridad.

El MPJ está integrado por las organizaciones: Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), Madres Angustiadas (MA) y Fundación Myrna Mack (FMM).

Surgido en 1999, el Movimiento ha participado activamente en la fiscalización de los procesos de elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Apelaciones y la Corte de Constitucionalidad, así como en la designación del Fiscal General de la República. También ha incursionado en el análisis del proceso de asignación del presupuesto a las instituciones de justicia y seguridad; y en la emisión de dictámenes sobre proyectos legislativos, entre ellos los relativos a la Ley de Investigación Criminal y la creación del Ministerio de Seguridad Pública.

El contexto

En 1999, Guatemala estaba inmersa en una intensa dinámica política que provocó no poca polarización entre las fuerzas políticas y afectó negativamente los procesos de transformación institucional que se impulsaban a partir de la firma de la paz. En esta dinámica intervenían, entre otros factores, el proceso de cumplimiento de los acuerdos de paz, las elecciones generales y las postrimerías del gobierno del Partido de Avanzada Nacional (PAN), que buscaba la reelección.

¹ Analista Política, Fundación Myrna Mack, Guatemala.

En el caso de los acuerdos de paz, hubo una pérdida de impulso en el cumplimiento de los compromisos. Esto fue consecuencia directa del cúmulo de obstáculos y rechazos que afrontó la firma de los acuerdos desde un inicio, los cuales habían sido sorteados a cada paso hasta que el flujo de poder –contrario a los acuerdos– bloqueó en definitiva los avances de fondo.

Simultáneamente a esta actitud de bloqueo, la voluntad política del gobierno pareció agotarse; y esto también se tradujo en la falta de apoyo a las reformas constitucionales, que fueron sometidas a consulta popular en medio de mucha indiferencia, oposición y rechazo.

El triunfo del "NO" en la consulta popular sepultó, de manera contundente, el escaso impulso que se había generado alrededor de las transformaciones institucionales comprometidas en los acuerdos de paz; y tuvo un efecto negativo directo sobre los demás compromisos que, a la fecha, siguen sin ser cumplidos.

La atención de los partidos políticos, el gobierno y la opinión pública estaba concentrada en el proceso electoral, cuyos resultados dieron finalmente la victoria al Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y al presidente Alfonso Portillo, quienes en la actualidad gobiernan el país.

En el plano concreto de la justicia, solamente se pudo continuar con el impulso de las reformas que no dependían de una reforma constitucional. El proceso de modernización y democratización de la justicia avanzaba lentamente, y había períodos en los que más bien se reportaban retrocesos y fases prolongadas de estancamiento. Además, el programa de modernización, que es la plataforma desde la cual se impulsan los compromisos en materia de justicia, era conducido con una visión meramente formalista.

El germen del Movimiento Pro Justicia²

Campaña por la elección de magistrados del Poder Judicial

La Fundación Myrna Mack, preocupada por esa visión formalista, el escaso y a veces nulo avance en el proceso de reforma judicial, decidió tomar algunas acciones orientadas a intentar un nuevo impulso, aún cuando los cambios constitucionales indispensables no habían sido ratificados en la consulta popular.

El propósito era rescatar los compromisos relacionados con el acceso a la justicia, el reconocimiento del derecho indígena y la necesaria coordinación entre éste y el sistema oficial; así como las acciones tendientes a erradicar la corrupción y las diversas manifestaciones de la impunidad.

Para avanzar en esa dirección se requería que las autoridades judiciales estuvieran totalmente comprometidas con la reforma judicial y que se imprimiera al proceso un enfoque sustantivo, a efecto de romper la tendencia formalista, administrativa y burocrática.

La oportunidad ideal era la inminente elección de nuevos magistrados a la Corte Suprema de Justicia y a la Corte de Apelaciones, que debía concretarse en octubre de 1999, pues se pensó que la renovación de autoridades permitiría escoger para los cargos a personas realmente comprometidas con la justicia y su reforma.

² En la primera campaña por la transparencia en la elección de autoridades del sistema de justicia, las organizaciones trabajaron en el marco de una confluencia estratégica. La denominación de Movimiento vino posteriormente, cuando el esfuerzo conjunto se consolidó y se tomó la determinación de prolongar la experiencia del trabajo coordinado en temas de interés común.

La primera acción fue definir cómo podría lograrse la elección de personas que favorecieran la causa de la reforma judicial, y que a la vez quedaran excluidos los personajes comprometidos con los intereses del gobierno, de los partidos políticos y de otros grupos de poder. En virtud de ello se elaboró un perfil del magistrado idóneo, una propuesta de procedimiento para la selección de candidatos³ y un esquema de lineamientos generales para la elección final en el Congreso de la República.⁴

Estrategias básicas en las campañas del Movimiento Pro Justicia

Inicialmente, hubo cuatro estrategias distintas pero complementarias: 1) de participación, 2) política, 3) jurídica y 4) de comunicación social. La estrategia de participación consistió en convocar a varias organizaciones ciudadanas, partiendo del hecho de que un proceso de tal naturaleza no debía ser impulsado únicamente por la Fundación Myrna Mack, pues se requería agrupar fuerzas para incrementar las posibilidades de incidencia.

En ese sentido, se conversó primero con la agrupación Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS), cuyos dirigentes compartían las preocupaciones y las inquietudes de participación. Casi de manera simultánea se sumó al esfuerzo la agrupación Madres Angustiadas (MA).

Ambas organizaciones habían cobrado importancia y un buen nivel de incidencia, debido a que representaban (y aún lo continúan haciendo) un nuevo tipo de expresión social integrado exclusivamente por usuarios del sistema de justicia, en tanto son víctimas o familiares de víctimas del crimen organizado, particularmente de secuestros. Para entonces, ya tenían a su favor la confianza y la credibilidad de los medios de comunicación y de la opinión pública. Estas organizaciones constituían un complemento ideal para la Fundación Myrna Mack, cuya trayectoria de varios años le ha hecho ganar respeto y una amplia proyección.

Sobre la participación

Luego de concretar entendidos iniciales y reglas mínimas de funcionamiento,⁵ estas tres organizaciones aprobaron las estrategias para el proceso. La estrategia de participación ciudadana contempló el diseño de una campaña por la transparencia y la publicidad en la elección de magistrados y de un proceso de socialización de las inquietudes del Movimiento dirigido a otras organizaciones, el cual se realizó cuando los documentos fundacionales de la campaña estuvieron listos para ser distribuidos.

³ La selección de candidatos a magistrados a la Corte Suprema de Justicia está a cargo de una comisión de postulación integrada por representantes de los rectores de las universidades del país, los decanos de las facultades de derecho, el Colegio de Abogados y la asamblea de magistrados de la Corte de Apelaciones. Esta comisión recibe las candidaturas de aspirantes a magistrados y, luego de un proceso interno no regulado, elabora una lista de candidatos que somete a consideración del Congreso de la República. Similar procedimiento se utiliza para la selección y elección de magistrados a la Corte de Apelaciones.

⁴ El Congreso elige a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Apelaciones con base en el listado de candidatos que presentan las comisiones de postulación. La Constitución impone requisitos mínimos y generales, y la ley solamente indica que los magistrados deben ser electos por mayoría calificada.

⁵ Inicialmente, el Movimiento Pro Justicia tan sólo fue una confluencia temática: la elección de magistrados a las Cortes Suprema de Justicia y de Apelaciones. En ese sentido, las reglas de funcionamiento se restringieron a tener presente que el MPJ era un espacio para elaborar, discutir y aprobar propuestas inherentes al tema. Con esto se evitó incursionar en otros campos en los que las organizaciones podrían tener desacuerdos. Desde entonces, las decisiones se toman por consenso.

En coordinación con la Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia⁶, el MPJ convocó a por lo menos 30 organizaciones de la sociedad civil y a los principales dirigentes de los partidos políticos y diputados al Congreso de la República, para presentar la campaña y el proceso previsto, las propuestas de perfil y de procedimiento, así como para solicitar su respaldo y participación.⁷

De todas las organizaciones convocadas a este esfuerzo, solamente una entidad sindical, la Central de Trabajadores de Guatemala (CGTG), mantuvo su participación a lo largo del proceso y de la campaña. El enfoque de justicia penal que sostenían MA, FADS y la FMM, fue complementado con la visión de esta importante central sindical, que aprovechó el proceso para levantar sus demandas en el ámbito de la justicia laboral. Las demás organizaciones convocadas a participar en la campaña no mantuvieron el interés y quedaron al margen del proceso. La Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia acompañó todo el proceso como una instancia amiga del Movimiento.

Al concluir la campaña por la elección transparente de magistrados a la Corte Suprema y a la Corte de Apelaciones, el MPJ quedó desactivado por algún tiempo y las organizaciones volvieron a sus actividades usuales. Cuando el Movimiento fue reactivado, para trabajar en nuevos temas y mantener la confluencia de análisis y actividades temáticas, la CGTG permaneció al margen, pero se sumó el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG). De esa forma, el Movimiento empezó a consolidarse con la participación de las cuatro organizaciones que hoy lo conforman: MA, FADS, ICCPG y FMM. El esfuerzo conjunto realizado desde entonces a la fecha ha estimulado otras experiencias de participación ciudadana, como se explicará más adelante.

El soporte jurídico

La estrategia jurídica consistió en la elaboración de análisis de la situación de la administración de justicia y de la reforma prevista desde los acuerdos de paz; una propuesta de perfil de candidatos a magistrados con indicadores incluidos y una propuesta de procedimientos para la elección.⁸

Todo esto dio sustento técnico-jurídico a la participación de estas organizaciones y sus intentos de incidencia, a la vez que aportó elementos políticos, sociales y jurídicos para articular un debate público sin precedentes. Era la primera vez que grupos ciudadanos harían escuchar su voz en el marco de un proceso electoral de esta naturaleza.

En el transcurso del proceso se detectó la necesidad de ir más allá de las propuestas genéricas, por lo que se prepararon instrumentos de evaluación que fueron sometidos a consideración de las comisiones de postulación y del Congreso de la República.

El Movimiento considera que la combinación de elementos políticos y técnicos, pero en especial la formulación de propuestas serias y susceptibles de ser atendidas, son factores fundamentales en la incidencia que se ha logrado. Esto quiere decir que la participación incrementa su valor en la medida que se aleja del activismo puro, para incursionar en ámbitos que exigen capacidad técnica y política, indispensable cuando se plantean propuestas y se hacen demandas.

⁶ Esta comisión fue creada a partir de los acuerdos de paz y está integrada por representantes de la sociedad civil, las instituciones del sector justicia y el Colegio de Abogados.

⁷ Las propuestas presentadas recibieron el aval de las organizaciones asistentes al evento y sólo fue necesario incorporar algunas inquietudes ahí presentadas, como el enfoque de género y la equidad étnica.

⁸ Los instrumentos, los análisis y las propuestas fueron elaboradas por la Fundación Myrna Mack, con el aporte de todos los integrantes del MPJ. Siempre ha habido una distribución equitativa del trabajo, aunque la FMM suele hacer las veces de sede y secretaría ejecutiva del Movimiento.

El debate político y los nuevos temas

Un aspecto esencial para asegurar cierto nivel de incidencia fue la estrategia política. Ésta giró alrededor de señalar la importancia que revestía la elección de nuevos magistrados y su gran incidencia en la reforma judicial y en la calidad de la administración de justicia que podría obtenerse para los próximos cinco años.

Aunado a ello, se resaltó la necesidad de evitar al máximo posible la contaminación político partidaria y la cooptación de estos altos cargos por parte del partido gobernante. Otro punto esencial era frenar la influencia histórica del crimen organizado y de los grupos de poder militar involucrados en violaciones de derechos humanos.

Estos enunciados políticos atrajeron la atención y el apoyo de los partidos de oposición, algunas corrientes internas del partido gobernante de ese entonces, el PAN; grupos jurídicos de corte académico, varias organizaciones sociales y de los medios de comunicación, especialmente los impresos.

Todos estos planteamientos fueron hechos de manera pública y privada a todas las personas e instituciones involucradas, directa e indirectamente, en los procesos de elección de magistrados a la Corte Suprema y a la Corte de Apelaciones.

Se solicitó a las universidades el envío de cartas a los abogados egresados de sus aulas, a efecto de demandarles una actuación responsable al momento de elegir a sus representantes en las comisiones de postulación. Esta petición fue atendida solamente por la Universidad Rafael Landívar. Asimismo, el MPJ hizo llegar a todos los abogados colegiados una carta en similares términos.

La estrategia política incluyó una serie de entrevistas con los integrantes de las comisiones de postulación, los más altos dirigentes de los partidos políticos, los jefes de los bloques parlamentarios, el Presidente y los directivos del Congreso de la República. A ellos se les hizo entrega de las propuestas de perfil y de procedimientos, y se logró el compromiso de las comisiones de postulación para llevar a la práctica los planteamientos concretos presentados.

Uno de los principales apoyos provino del Presidente del Congreso de la República, quien públicamente asumió dos compromisos: 1) aplicar el procedimiento propuesto por las organizaciones del MPJ, por medio del cual se reducirían sustancialmente los criterios arbitrarios para la elección de los magistrados; y 2) impulsar la aprobación de la Ley de Carrera Judicial y de la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial.

El Presidente del Congreso facilitó el uso de las instalaciones del Congreso de la República para la celebración de un foro organizado por el Movimiento Pro Justicia, en el cual se debatió la importancia de la elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Apelaciones; sus implicaciones para la administración de justicia y el rescate de la reforma judicial.

Al foro asistieron diputados y dirigentes de partidos políticos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, miembros del cuerpo diplomático, agencias donantes, organismos internacionales y medios de comunicación. En el marco de esta actividad, el presidente de la comisión de postulación entregó al Presidente del Congreso la lista de candidatos seleccionados para el cargo de magistrados a la Corte Suprema.

La campaña, que se inició como un mero esfuerzo ciudadano por lograr la elección de magistrados idóneos, dio lugar también al debate de temas íntimamente vinculados a la

administración de justicia que antes no se analizaban en procesos de esta naturaleza. Uno de estos temas se refería a las presiones que ejercen el poder militar y el crimen organizado sobre los operadores de justicia, por lo cual se remarcaba la necesidad de elegir a personas independientes, con capacidad para resistir presiones, sobornos y hacer frente a situaciones comprometedoras.

La importancia de los medios de comunicación

Desde el inicio de la campaña, el MPJ identificó a los medios de comunicación como un aliado necesario, indispensable y estratégico, pues en gran medida el éxito de la campaña dependía de la cantidad y la calidad de la cobertura noticiosa.

La dinámica política que se ha instaurado en el país y el paulatino desarrollo que han tenido los medios de comunicación, en lo que respecta a su papel fundamental en los procesos políticos de una nación, favorecieron una suerte de alianza entre el Movimiento y dos de los principales medios de comunicación impresos: los diarios *Prensa Libre* y *el Periódico*. Estos dieron una amplia cobertura a la campaña por la transparencia y la publicidad en la elección de los magistrados, recogieron las propuestas y las inquietudes del MPJ e incidieron decididamente en la movilización de la opinión pública.

Adicionalmente, *Prensa Libre* y *el Periódico* donaron espacios para publicar las propuestas del MPJ, motivaron a otras organizaciones ajenas a la campaña a suscribir pronunciamientos de apoyo, los cuales fueron publicados sin costo alguno; y también ordenaron el diseño de campañas publicitarias que llamaban a elegir a los mejores candidatos.

Además, estos medios facilitaron la publicación de la convocatoria a presentar candidaturas, impulsaron notas periodísticas orientadas a analizar el proceso y sus implicaciones; y cuando hubo lista de aspirantes y lista de candidatos seleccionados, se dieron a la tarea de investigar la trayectoria y el perfil de cada uno de ellos. Este tipo de participación de los medios de comunicación tampoco tenía precedente.

Consolidación y nuevas experiencias

Campaña por la elección de magistrados a la Corte de Constitucionalidad

La valiosa experiencia alcanzada en la campaña por la elección de magistrados a las Cortes Suprema de Justicia y de Apelaciones, la cual abarcó de julio a noviembre de 1999, dejó a las organizaciones participantes numerosas inquietudes respecto del trabajo conjunto y de la posibilidad de incidir en asuntos trascendentales de la administración de justicia, más allá de los esfuerzos que cada institución realiza en lo individual.

De esa cuenta, el Movimiento Pro Justicia se reunió nuevamente a principios del año 2000 para planificar la campaña de incidencia en la elección de magistrados a la Corte de Constitucionalidad. Esta nueva tarea implicó, en principio, una evaluación de lo actuado y de los resultados obtenidos en la elección de autoridades en el Organismo Judicial.

Se aplicaron las mismas estrategias básicas, pero necesariamente hubo que introducir modificaciones importantes en ellas y en las propuestas, debido a que la elección de nuevos magistrados a la Corte de Constitucionalidad implicaba procesos diametralmente distintos a los aplicados para elegir autoridades del Organismo Judicial.

En principio, para elegir magistrados a la Corte de Constitucionalidad no hay comisión de postulación. Hay cinco entidades electoras: Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC, estatal), Corte Suprema de Justicia, Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y Colegio de Abogados. Cada entidad, por mandato constitucional, debe elegir un magistrado titular y un magistrado suplente, para integrar el máximo tribunal de justicia constitucional con cinco titulares y cinco suplentes. Esto forzó al Movimiento a plantear las propuestas de perfil y de procedimiento en cinco distintas instancias de decisión.

Foros didácticos

Como una innovación, el MPJ amplió al interior del país la campaña por la transparencia en la elección de autoridades en el sector justicia, con el propósito de involucrar en este ejercicio a las organizaciones sociales, extensiones universitarias y grupos de abogados que funcionan en los departamentos.

Con la intención de imprimir un carácter didáctico a la campaña, partiendo de que la mayoría de la población desconoce la importancia de la Corte de Constitucionalidad en la defensa del orden constitucional, se celebraron foros regionales en coordinación con la Universidad Rafael Landívar, una entidad privada de estudios superiores que cuenta con prestigio por su proyección social y el alto nivel académico de sus egresados. Estos “foros didácticos” tuvieron lugar en las ciudades de Quetzaltenango, en el occidente; Zacapa, en el oriente; y Cobán, para cubrir parte de la zona norte.

En los foros participaron juristas de la localidad y expertos nacionales e internacionales, y a ellos asistieron estudiantes de derecho, abogados y miembros de las organizaciones sociales de la localidad y lugares aledaños. El contenido básico de los foros consistió en explicar el papel de la Corte de Constitucionalidad en el resguardo del orden constitucional, la importancia de la elección de los nuevos magistrados y la necesidad de que la designación estuviera exenta de intereses político partidarios y de la influencia de los grupos oscuros de poder.

Por aparte, en la ciudad capital se realizó un foro con las mismas características, pero con el agregado de que se invitó a participar a representantes de las cinco entidades electoras. Con excepción de los representantes del Legislativo y del Ejecutivo, los otros representantes sí acudieron al evento. Esta actividad fue organizada conjuntamente por el MPJ, la Universidad Rafael Landívar y el diario *Prensa Libre*.

La tacha pública, pero fundamentada

Para evidenciar los intereses que amenazaban la elección de magistrados a la Corte de Constitucionalidad, fue necesario que las organizaciones del Movimiento Pro Justicia asumieran una mayor contundencia en el rechazo a juristas indeseables, de conocida trayectoria al servicio de la impunidad y del crimen organizado.

En la anterior campaña, las tachas emitidas contra juristas comprometidos con fuerzas criminales, con escasa experiencia, dudosa capacidad o mala práctica jurídica, se hicieron en forma privada ante los miembros de las comisiones de postulación; y en todo momento se invitó a la opinión pública a sustentar sus críticas de la mejor manera posible, a efecto de que las opiniones estuvieran debidamente fundamentadas.

En el caso de la elección de magistrados a la Corte de Constitucionalidad fue necesario recurrir a la denuncia pública, pues varios juristas involucrados en hechos de dudosa moral y otros al servicio del partido de gobierno habían formado grupos de presión y de negociación en las cinco

instancias de elección de magistrados, especialmente en la universidad del Estado, el Legislativo y el Colegio de Abogados.

La cobertura periodística fue fundamental, aún más que en la campaña anterior, pues se requirió de un mayor esfuerzo de investigación sobre la trayectoria y el perfil de los aspirantes.

El Movimiento recurrió a la cobertura noticiosa para plantear su tacha, con nombre y apellido, contra varios abogados acusados de estar al servicio del partido de gobierno, el FRG; de observar conductas inmorales, como la venta de exámenes de graduación a estudiantes de derecho; o de favorecer con su actividad profesional a la causa de la impunidad en casos sonados de secuestro, narcoactividad y crimen organizado.

Campañas negras contra el MPJ

Las reacciones no se hicieron esperar. Los afectados no actuaron directamente contra las organizaciones y personas del Movimiento Pro Justicia. Utilizaron a grupos afines para desatar campañas negras contra los dirigentes y las organizaciones del MPJ. Una modalidad de ataque fue la publicación de columnas periodísticas a través de las cuales se denigraba la participación ciudadana, el peso moral y político de las organizaciones del MPJ y la capacidad de sus integrantes.

Los dirigentes de la Asociación de Estudiantes Universitarios de la USAC (AEU), de conocida trayectoria democrática y cuyos líderes han sufrido históricamente la represión política, sorprendieron a la opinión pública al formar filas al lado de los juristas tachados y por encabezar una campaña negra que se desató contra el MPJ al interior de la universidad estatal. Todo esto planteaba una lucha dura en la selección de los magistrados titular y suplente por parte del Consejo Superior Universitario de la USAC.

Finalmente, ganaron los abogados cuestionados, pues las fuerzas internas de la universidad que habían asumido como propios los planteamientos del MPJ no obtuvieron mayoría en la elección. No obstante ello, en el ámbito de la opinión pública quedó evidenciada la existencia de intereses oscuros y la pertenencia de algunos juristas a grupos que constantemente alientan la impunidad y la denegación de justicia.

Introducción del factor cautela en las decisiones

Como resultado del cabildeo realizado en las instancias electoras y de la amplia cobertura de prensa lograda, así como de las campañas publicitarias impulsadas por el diario *el Periódico*, se logró levantar el debate en contra de los grupos que impulsaban a candidatos cuestionados.

De manera que los cuerpos electorales se enfrentaron a una opinión pública bien informada respecto de la trayectoria y las gestiones pasadas y presentes de los aspirantes. Esto motivó a los electores a tratar con cuidado las candidaturas. Desde entonces, los responsables de postular candidatos o de realizar la elección actúan con sumo cuidado, para no recibir ellos mismos una tacha pública como reacción a una designación poco afortunada.

En el caso de la elección a magistrados de la Corte de Constitucionalidad, hubo cuerpos electores o miembros de ellos que trataron de bloquear la participación ciudadana, aunque públicamente manifestaban su anuencia a esta fiscalización ciudadana.

Por ejemplo, el Colegio de Abogados y Notarios, que en la campaña de 1999 estuvo prácticamente cerrado a la fiscalización sobre la elección de magistrados a las Cortes de Apelaciones y Suprema de Justicia, varió su postura cuando se trató de la elección de magistrados a la Corte de Constitucionalidad.

En esta ocasión, el Colegio invitó a los miembros del Movimiento Pro Justicia a actuar como observadores en la asamblea general, en la cual se eligió a los magistrados titular y suplente. Previo al evento de elección, la directiva del Colegio publicó la convocatoria a la elección e informó a la prensa sobre los candidatos inscritos. Esto se hizo atendiendo las gestiones realizadas por el MPJ ante la directiva del Colegio, aunque varios de sus miembros se oponían a respaldar ejercicios ciudadanos de esta naturaleza.

Algunos abogados han cuestionado el peso político de las organizaciones, incluso restan validez a la fiscalización por el hecho de que los miembros del Movimiento “son simples ciudadanos, no son abogados. ¿Qué derecho tienen para convertirse en fiscalizadores de un proceso que interesa sólo al gremio jurídico?” se preguntan algunos abogados miembros de la directiva del Colegio. Este cuestionamiento contra el Movimiento y sus organizaciones suele darse constantemente en el gremio jurídico, incluso en los cuerpos electores y en las comisiones de postulación.

A pesar de la falta de simpatía a ejercicios como los que realiza el MPJ, los electores y los candidatos han cedido en algunos puntos y han tratado de afrontar esta situación con cara amable. Prueba de ello es que el Colegio de Abogados atiende los llamados y las convocatorias del MPJ, aún cuando no estén convencidos de este tipo de participación.

En el caso de los dirigentes de partidos políticos, el comportamiento ha sido similar. Ya al principio de este documento se narró cómo se comportaron el Congreso y particularmente su Presidente, durante la elección de 1999. Para la elección de magistrados a la Corte de Constitucionalidad, el Congreso de la República implementó ocho de los diez puntos que el Movimiento sugirió para el procedimiento de elección de sus magistrados titular y suplente.

La Corte Suprema de Justicia también ventiló públicamente los pormenores del proceso observado y tomó en consideración algunas de las propuestas del Movimiento. Por su parte, el Consejo Superior Universitario de la USAC observó también algunos puntos del procedimiento propuesto, aunque no se permitió que los miembros del MPJ actuaran como observadores al momento de concretar su decisión. Esto, por supuesto, no evitó la elección de personas cuestionadas.

El Organismo Ejecutivo incumplió totalmente con el ofrecimiento que hizo el Presidente, en el sentido de imprimir transparencia y publicidad al proceso de elección de los magistrados titular y suplente, que por mandato constitucional le correspondía designar. Esto ocurrió a pesar de que el Presidente de la República había asumido el compromiso durante una reunión sostenida con el MPJ al principio del proceso de elección, tras lo cual incluso emitió una declaración de prensa haciendo pública su posición. El caso es que, al final del proceso, el Ejecutivo realizó la elección de magistrados en la más absoluta secretividad y falta de transparencia.

La subjetividad, un factor sin control

Parte del balance que realiza el MPJ es que no basta con que las comisiones de postulación o las entidades electoras asuman el compromiso de elegir a los magistrados en un ambiente de transparencia y publicidad; y tampoco es suficiente que en el proceso cubran ese compromiso en un grado aceptable.

Siempre, en el momento de emitir el voto y de concretar la decisión, los miembros de la institución electora lo hacen con una carga subjetiva que no está sujeta a controles. Este peligro se magnifica cuando ni siquiera se cumple con los grados mínimos deseables de objetividad, transparencia y publicidad.

Ya antes, en el proceso de elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia y a la Corte de Apelaciones, el MPJ había detectado que hay un momento en donde la subjetividad anula la carga objetiva de los procedimientos.

En 1999, por ejemplo, las comisiones de postulación adoptaron instrumentos objetivos de evaluación de candidatos y de identificación de perfiles. En un inicio, esto dio como resultado una medición que dejaba fuera de la contienda a numerosos candidatos a magistrados y situaba en los primeros lugares a los juristas que mejor calificaban según el perfil de idoneidad, experiencia, profesionalismo, compromiso con el cambio y defensa de los valores democráticos.

Sin embargo, cuando llegó el momento de votar, que es la parte subjetiva del proceso porque se aplican sólo los criterios personales de los integrantes de las comisiones de postulación, el panorama cambió totalmente. Quedaron fuera varios de los juristas que recibieron las mejores calificaciones y en su lugar ingresaron a la lista oficial de candidatos algunos que, de acuerdo con los instrumentos objetivos de evaluación, no llenaban el perfil.

En esa misma oportunidad, cuando el MPJ detectó porqué el trabajo de las comisiones de postulación daba este resultado, propuso al Congreso observar un procedimiento eminentemente objetivo sobre la base de los candidatos propuestos por las comisiones; y que, adicionalmente, asumiera ciertos criterios para imprimir objetividad a la parte final donde predomina casi por completo la subjetividad. Esto, en la medida que fuera posible, pues es evidente que el voto definitorio difícilmente puede ensillarse en la objetividad, pues los intereses partidarios y el intenso cabildeo político aún contaminan con fuerza esta fase.

Por ello, se propuso al Congreso criterios que buscaban determinar en los candidatos la legitimidad social y política que poseían. Es decir, qué grado de aceptación, respeto y pertenencia hay entre el candidato y su gremio y la sociedad, en lo que toca a la legitimidad social; y qué tanta congruencia hay entre el candidato, su discurso, su pensamiento y sus acciones, en lo que corresponde a la legitimidad política.

Estos criterios, utilizados por primera vez en 1999, fueron relanzados en el período 2000-2001 cuando se llevó a cabo la campaña por la elección de magistrados a la CC; y en el 2002, para la elección del Fiscal General de la República.

La elección del Fiscal General de la República

La campaña por la elección del Fiscal General de la República se inició a mediados del año 2001 y concluyó en mayo de 2002, cuando esta autoridad encargada de dirigir la persecución penal y la investigación criminal quedó determinada por decisión del Presidente de la República⁹.

⁹ El Fiscal General de la República es también el jefe del Ministerio Público y bajo su autoridad se realiza la persecución penal y la investigación criminal. Es electo por el Presidente de la República de una lista de seis candidatos que es sometida a su consideración por una Comisión de Postulación. Esta comisión está integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Colegio de Abogados y Notarios, el Presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y los decanos de las facultades de derecho de las diferentes universidades del país.

En esta ocasión, a diferencia de lo actuado en las campañas por la elección de magistrados a la Corte de Constitucionalidad, a la Corte Suprema de Justicia y a la Corte de Apelaciones, no se realizó una presentación exclusiva de las propuestas del Movimiento Pro Justicia a otras organizaciones sociales.

Para esta campaña, se concretó una presentación más amplia, con convocatoria pública e invitaciones especiales, a la que acudieron miembros de organizaciones de la sociedad civil, juristas, magistrados, jueces, decanos y otros representantes de las facultades de derecho de las universidades del país, representantes del cuerpo diplomático, de organismos internacionales y de instituciones donantes. La campaña arrancó pública y oficialmente el 6 de febrero de 2002, pero los preparativos habían empezado desde mediados del 2001.

Desde el principio de la campaña, se comprometió el respaldo de los medios de comunicación, que en todo el proceso dieron una amplia cobertura a las inquietudes del Movimiento y al tema de la elección en general. En especial, se trabajó con ellos una estrategia orientada a rastrear la trayectoria de los aspirantes y fue así como se logró la descalificación de los juristas que, de nuevo, hacían el intento de acceder a una posición de poder luego de que sus pretensiones quedaron frustradas en las elecciones de magistrados a las diferentes cortes.

Se realizaron entrevistas separadas con cada uno de los miembros de la Comisión de Postulación, con quienes se mantuvo un estrecho contacto en los meses subsiguientes. El Presidente de la República, sobre quien recaía de nuevo una elección tan importante, convocó al Movimiento Pro Justicia a una reunión para conocer las inquietudes de las organizaciones y, de nuevo, se comprometió a hacer la mejor elección posible. En esta ocasión, las organizaciones del MPJ asistieron a la reunión con escasa o nula expectativa, en virtud del incumplimiento anterior por parte del Presidente.

En todo caso, para el Movimiento Pro Justicia fue un éxito el ubicarse como cabeza de un comportamiento ciudadano y de opinión pública que demandó, en todo momento, la depuración de la lista de candidatos para evitar que fuesen postulados los juristas más cuestionados.

La lista oficial de seis candidatos que la Comisión de Postulación presentó al Presidente de la República no incluía a ninguno de los abogados cuestionados. A lo sumo, en la lista había mayoritariamente abogados sin mucha experiencia en el ámbito penal, lo cual sí constituyó un motivo de preocupación para el Movimiento.

Diagnóstico de la institución y programa de trabajo

De nuevo, el MPJ planteó propuestas de perfil y de procedimiento, pero creó innovaciones a partir de la naturaleza y las atribuciones que constitucionalmente tiene asignadas la institución del Ministerio Público y Fiscalía General.

Concretamente, el Movimiento presentó a la opinión pública, a la Comisión de Postulación y a los más de 60 aspirantes al cargo un documento de trabajo sobre la situación de la institución. Era un diagnóstico que exponía las fallas y las deficiencias, las debilidades y las carencias de esta institución, así como los problemas que impiden su coordinación con otras entidades del sector justicia.

Acompañaba al documento una serie de consideraciones sobre los problemas, fallas y deficiencias institucionales que debían de ser atacados sin pérdida de tiempo por el nuevo Fiscal. Asimismo, el MPJ proponía líneas estratégicas de trabajo para afrontar la situación del Ministerio

Público, el desmantelamiento de las estructuras paralelas de investigación que están enquistadas dentro de la institución y la exposición de los mecanismos de la impunidad, así como la depuración de todos los fiscales y funcionarios que contribuyen a desviar o manipular las investigaciones criminales.

Se completaba el documento con una demanda para que los aspirantes al cargo presentaran un programa de trabajo, debidamente sustentado, con propuestas propias en la dirección de modernizar y democratizar el Ministerio Público, cumplir sus funciones constitucionales y su responsabilidad en el combate de la impunidad que rodea a los delitos de mayor impacto social.

Esto forzó a los candidatos a presentar programas de trabajo y a realizar propuestas de cambio institucional, cada vez que tenían la oportunidad de dirigirse a una audiencia o cuando eran entrevistados por los medios de comunicación. Muchos de ellos imprimieron sus programas de trabajo y estos pasaron a formar parte de su “campana proselitista”.

Foros, publicaciones y proselitismo

La decisión del MPJ de exigir a los candidatos a Fiscal General la preparación de programas de trabajo y su participación en debates públicos sobre la situación del Ministerio Público y la impunidad, tuvo resultados inesperados pero positivos. Por primera vez, un proceso de elección de Fiscal General estuvo caracterizado por la presentación de propuestas, debates y planes de trabajo, por parte de los aspirantes; y de un seguimiento cercano por parte de los medios de comunicación y de organizaciones de la sociedad civil.

Durante los meses previos a la elección, el tema del Ministerio Público y sus problemas institucionales, así como los aspectos estructurales que permiten la impunidad, ocuparon espacios privilegiados en los medios impresos y las radioemisoras más importantes del país. Los candidatos estuvieron muy activos en la presentación de análisis, programas de trabajo y sugerencias de cómo modernizar y democratizar el Ministerio Público; se sometieron a la labor investigativa de los medios de comunicación y aceptaron participar en foros públicos.

La Fundación Myrna Mack, a tono con el ambiente de debate, preparó una edición especial de su publicación *Desafío*, la cual fue insertada en una edición normal del diario *elPeriódico*. Más de 30 mil ejemplares se distribuyeron a los suscriptores de *elPeriódico* y a los referentes regulares de la Fundación. El objetivo fue reforzar la divulgación de los problemas del Ministerio Público, las posibles soluciones, dar a conocer los programas de trabajo de los candidatos a Fiscal General y sus respectivos perfiles.

Además, el MPJ organizó un foro sobre la importancia del Ministerio Público en la administración de justicia, el cual tuvo una asistencia que superó el número esperado. Muchos de los aspirantes al cargo participaron en el evento, incluso en el período de preguntas y respuestas, aunque ninguno de ellos figuró entre los expositores invitados. En esta ocasión actuaron como expositores algunos expertos nacionales e internacionales. No se invitó a ninguno de los candidatos para integrar el panel, pues para ello se programó un foro especial de cierre de campana.

En efecto, cuando la Comisión de Postulación definió la lista de seis candidatos y la sometió a consideración del Presidente de la República, el MPJ organizó otro foro. Esta vez, los expositores fueron cuatro de los seis candidatos finalistas. Dos de ellos se excusaron de participar. En este evento, que también tuvo una asistencia multitudinaria, los cuatro candidatos presentaron un resumen de su programa de trabajo, se sometieron a una serie de preguntas preparadas por el

Movimiento Pro Justicia y, en la parte final del foro, respondieron a las preguntas que formuló el público asistente.

Con este foro, que se convirtió en el primer evento de esta naturaleza, donde los candidatos se someten al escrutinio del público, el MPJ cerró su campaña por la transparencia y la publicidad en la elección del Fiscal General de la República.

Sin candidatos

Una característica de las diferentes campañas del Movimiento Pro Justicia es que no se promueven candidaturas. El MPJ no tiene candidatos propios a los cargos de elección, para evitar que estos ejercicios de participación ciudadana sean cuestionados o descalificados.

De esa cuenta, la tarea del MPJ consiste, fundamentalmente, en someter a la opinión pública una serie de informaciones, documentos y estudios sobre la problemática de las instituciones del sector justicia; hacer propuestas para afrontar las deficiencias de diversa índole que las afectan; plantear mecanismos, procedimientos y técnicas que hagan posible una elección pública y transparente; y exigir que la elección de autoridades responda a criterios democráticos y legítimos y no a los intereses partidarios o de grupos poderosos.

Las diferentes campañas emprendidas por el Movimiento Pro Justicia han sido calificadas como experiencias exitosas, aun cuando los grados de incidencia lograda en cada campaña son desiguales. Entre los factores que se consideran indicadores de éxito figura el que se haya levantado un debate político respecto de las elecciones en sí mismas y de la idoneidad y capacidad indispensables en los candidatos a elegir, lo cual no existía antes de 1999.

También se han propiciado debates técnicos sobre los problemas de las instituciones del sector justicia y esto ha creado espacios para discutir las claves de la impunidad, la existencia de los grupos ilegales armados que infiltran agentes en las instituciones para manipular, desviar o contaminar investigaciones criminales y procesos penales, en especial cuando estos se relacionan con violaciones de derechos humanos y actividades del crimen organizado.

Otro aporte dejado por las campañas del Movimiento Pro Justicia y la actividad periodística que ha girado alrededor de ellas es la investigación sobre la vida, obra pública y trayectoria general de quienes aspiran a los más altos cargos en la administración de justicia.

El MPJ realiza todas sus actividades en el plano público, sin agendas ocultas ni entendimientos con grupos, partidos o candidatos. Todas las actividades son compartidas con la prensa nacional, a efecto de que cada paso de la campaña sea constatado por los medios de comunicación e informado a la opinión pública.

Eso no ha sido obstáculo para que algunos candidatos a los diferentes cargos en la administración de justicia, hayan pretendido contar con el aval del Movimiento o de sus organizaciones en lo individual.

Las instituciones electoras también han pretendido, en algunas ocasiones, validar sus actuaciones utilizando al MPJ, como ocurrió en el año 2001, cuando el Congreso de la República manipuló un reconocimiento que se hizo a su disposición de acatar propuestas para imprimir publicidad y transparencia a la elección del magistrado titular y suplente a la Corte de Constitucionalidad. El MPJ reconoció el uso de algunos mecanismos, pero no avaló la elección final, pues precisamente prevalecieron los criterios político partidistas por encima de los resultados de la

evaluación objetiva de los candidatos. El Congreso pretendió asumir ese reconocimiento para la elección final, la cual—por el contrario—fue duramente cuestionada por el MPJ.

El Presidente de la República, por su parte, también ha intentado “compartir” con el Movimiento la responsabilidad en la toma de decisiones. El hecho de que las organizaciones puedan quedar expuestas a la manipulación, es un tema que ha preocupado profundamente al MPJ, pero se ha tratado de manejar la situación de la mejor manera posible para eludir el acecho de los políticos, sin que ello afecte el nivel de participación ciudadana y búsqueda de incidencia.

Infortunadamente, esta situación es inherente a los ejercicios de participación ciudadana que se impulsan, y habrá que mejorar los mecanismos de protección para evitar que las campañas sean contaminadas con estos elementos propios del hacer político partidario. Hasta ahora, el MPJ ha salido indemne de las pretensiones de manipulación, precisamente porque ha trabajado con transparencia y los medios de comunicación han acompañado todos los procesos.

Aportes a otros campos de participación

La experiencia del Movimiento Pro Justicia se ha trasladado a otros ámbitos de elección y los primeros meses del año 2002 dan cuenta de ello. Además de la campaña impulsada por el MPJ respecto de la elección del Fiscal General de la República, varias organizaciones y personas se movilaron alrededor de la elección de autoridades para el Tribunal Supremo Electoral (TSE), Procuraduría General de la Nación (PGN), Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGCN). Las experiencias han sido desiguales. El MPJ ha realizado, como ya se explicó, campañas completas alrededor de la elección de funcionarios del sector justicia desde 1999, tratando de cubrir todos los ángulos posibles de incidencia.

Otras organizaciones se lanzaron a principios de este año, pero con procedimientos distintos. Por ejemplo, las organizaciones e instancias multisectoriales que intentaron incidir en la elección de magistrados al TSE, no planificaron el desarrollo de una campaña, sino se limitaron a promover declaraciones públicas a favor de la aplicación de perfiles de idoneidad y mecanismos de transparencia en la designación de estos magistrados, al tiempo que presentaban una propuesta de perfil y realizaban visitas a la Comisión de Postulación. Es decir, la participación ciudadana se limitó a la búsqueda de incidencia en algunos puntos, pero no se erigió un proceso como tal.

Las organizaciones de derechos humanos plantearon, en torno a la elección del PDH, un proceso diferente: a la propuesta de perfiles y de mecanismos para que la elección fuera pública y transparente, agregaron las candidaturas. Es decir, estas organizaciones sí propusieron candidatos. Luego de realizar una votación, en la que participaron alrededor de 20 organizaciones, se definió una terna de candidatos, la cual fue sometida a consideración de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, instancia que por mandato constitucional debe proponer al pleno del Legislativo los tres candidatos para que la mayoría calificada vote secretamente y elija a un nuevo Procurador de los Derechos Humanos. La comisión parlamentaria de derechos humanos no asumió totalmente la terna de candidatos de las organizaciones, pero sí incluyeron a uno de ellos en la lista oficial enviada al pleno del Congreso. El candidato electo nuevo PDH fue el que surgió de la terna propuesta por las organizaciones de derechos humanos.

Aun queda pendiente la elección del Contralor General de Cuentas de la Nación y se espera que algunas organizaciones encabezen una campaña por la idoneidad y la independencia en la elección de esta nueva autoridad, que es clave para el combate de la corrupción y la fiscalización sobre el gasto público.

Cabe mencionar que las organizaciones que impulsaron campañas alrededor de la elección del nuevo PDH y de los magistrados al TSE, han reconocido públicamente que basaron su participación en las experiencias del Movimiento Pro Justicia, especialmente en lo que se refiere a la preparación de perfiles y propuestas de procedimiento. Pero, como ya se anotó, si bien utilizaron como punto de partida los perfiles y los procedimientos de transparencia, cada proceso ha tomado sus propias características.

La fiscalización del gasto en el sector justicia y seguridad

Por su parte, el Movimiento Pro Justicia está por iniciar, como ejercicio de exploración, un proceso de discusión respecto del presupuesto de ingresos y egresos de las instituciones del sector justicia y seguridad. Esto abarca, particularmente, al Organismo Judicial, Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público, Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil, Defensa Pública Penal y Sistema Penitenciario.

El problema financiero de los sectores de justicia y seguridad es un tema que inquieta al MPJ y por esa razón en el año 2001 se inició el ejercicio de exploración, habida cuenta que, por un lado, se reporta la constante disminución de presupuesto a estas instituciones para favorecer renglones como el gasto en Defensa Nacional y los rubros que maneja a discreción la Presidencia de la República. Y, por otro lado, se denuncia que en estas instituciones abundan las prácticas corruptas, los gastos superfluos, la falta de eficiencia en la ejecución presupuestaria, los salarios excesivos y gastos que en general privilegian la faceta formal del proceso de modernización de las instituciones.

En el año 2001 se logró la anuencia del Ministerio de Finanzas Públicas para llevar a cabo un proceso de exploración que incluyó un informe general de las proyecciones presupuestarias y las prioridades del gasto para 2002, por parte de las autoridades de la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP); así como una reunión en la que cada institución de justicia y seguridad expuso sus necesidades para el nuevo período. Previo a ello, el MPJ había realizado visitas a los directores financieros y gerentes de las instituciones, a efecto de conocer de primera mano la situación presupuestaria y las proyecciones a futuro.

El MPJ planteó a las instituciones la necesidad de diseñar sus demandas presupuestarias en total armonía con los programas de modernización y democratización de la justicia y la seguridad, pero buscando siempre la carga sustantiva y no la formal. A la DTP y al Congreso de la República se les demandó la aprobación de un presupuesto con las mismas características, pero especialmente se solicitó no atentar contra la independencia del sector justicia utilizando el presupuesto como medida de coacción.

Para los próximos meses, el Movimiento prepara ya un proceso similar, pero con mayor fuerza y con la intención de involucrar más a los medios de comunicación, pues la tendencia política que han observado el Congreso y el Ejecutivo es la de reducir cada vez más las entregas presupuestarias a las instituciones ya mencionadas, para favorecer de manera exagerada al Ministerio de la Defensa Nacional, al Estado Mayor Presidencial y a la Presidencia de la República.

El estudio y análisis del presupuesto de los sectores justicia y seguridad se presenta actualmente como un campo de participación ciudadana que aún debe ser profundizado. El Movimiento tiene planes para ampliar su incidencia en el tema, pero previamente es necesario buscar los refuerzos técnicos suficientes que permitan a las organizaciones entrar a este debate con más conocimientos, más propuestas técnicas y una visión política reforzada. Se espera que, tras las jornadas que se lleven a cabo este año, para el 2003 haya una experiencia más fortalecida y

enriquecida que brinde a las organizaciones mejores luces de hacia dónde y cómo hay que dirigir los esfuerzos.

Iniciativas de la Sociedad Civil
Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

**La transparencia en la elección de los jueces de la Suprema Corte
de Justicia de la
República Dominicana**

Carlos R. Salcedo C.¹

Antecedentes

Una de las constantes que marcó la historia del sistema de justicia en la República Dominicana, hasta hace muy pocos años, fue la sumisión del Poder Judicial a los otros poderes públicos establecidos o hacia los poderes fácticos, esto es, a los diferentes agentes, fuerzas y factores de poder que intervienen en el marco de las decisiones importantes de la nación.

La dependencia, el tráfico de influencias, la corrupción y la subordinación de los jueces a intereses particulares, así como la ineficiencia e ineficacia, convirtieron al Poder Judicial en la cenicienta de los poderes del Estado.

De ser uno de los elementos más importantes en el sistema de frenos y contrapesos de los poderes del Estado, que hace más de 150 años los constituyentes dominicanos diseñaron para nuestro nacimiento como sociedad organizada, casi de inmediato vio condicionadas sus facultades. Durante decenas de años, y salvo muy honrosas excepciones, jueces, Ministerio Público y Policía Nacional, se constituyeron en uno de los pilares del sistema de privilegios predominante, base para que tiranos y déspotas ilustrados sostuvieran esquemas de opresión y exclusión, cuyos efectos sociales aún se reflejan en forma de pobreza y marginación.

A lo largo de nuestra vida republicana, la participación de la ciudadanía en los procesos políticos, económicos y sociales fundamentales de la nación, ha sido formal en buena parte. Es sólo tras la desaparición del régimen de Rafael L. Trujillo en 1961, cuando las organizaciones sociales y comunitarias y la ciudadanía en general han impulsado mecanismos de participación en las grandes decisiones sociales, políticas y económicas.

Las esperanzas de una transformación profunda de esta lúgubre situación sólo pudo alcanzarse eficazmente a partir de 1994. En ese momento, la República Dominicana fue sacudida por una grave crisis política y de gobernabilidad, producto de elecciones calificadas como amañadas, y desconocedoras de la voluntad popular. Para evitar una situación de ingobernabilidad absoluta como la que se advertía, los líderes de los principales partidos políticos, animados por el

¹ Director Ejecutivo, Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS), República Dominicana.

clamor popular y la sociedad civil, suscribieron el Pacto por la Democracia, que permitió una salida negociada a la cruda situación.

Fue en ese momento, cuando los reclamos de la sociedad civil de cambio sustancial al estado de debilidad institucional, de manera particular en el sector justicia, fueron recogidos en el marco de una reforma constitucional de trascendental importancia para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Dicha reforma modificó y liberalizó la Constitución de 1966, que tenía un modelo que había predominado en los últimos cien años. Entre otras importantes reformas llevadas a cabo, se creó un estatuto constitucional para favorecer la independencia, inamovilidad y carrera judicial, incluyendo la modificación de los procedimientos de selección y nombramiento de los jueces, una de las más grandes aspiraciones de la ciudadanía en los últimos lustros.

La reforma constitucional fue promulgada el 14 de agosto de 1994 por el entonces Presidente Joaquín Balaguer, pero en el tiempo restante de su mandato, hasta agosto de 1996, nada se realizó para materializar las disposiciones constitucionales.

Las reformas introducidas implicaban grandes cambios en el panorama del sistema de administración de justicia. En primer lugar ponía fin al dominio del Senado sobre la judicatura, ya que hasta ese momento la elección de todos los jueces era una de sus más importantes atribuciones. Esta facultad, sin ningún control ni concurso por parte de otras instancias del Estado, fue objeto de un abuso constante y evidente. Los nombramientos en la judicatura eran tratados como parte del botín político.

Como se ve los jueces no eran inamovibles, sino que su período coincidía con el del Congreso, que los sustituía o ratificaba de esta forma cada cuatro años, dependiendo del partido ganador de la provincia a la cual debía servir el juez.

Con la reforma constitucional, en lugar del Senado de la República, la designación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura, organismo de carácter colegiado. Está integrado por 7 miembros:

- el Presidente de la República
- el Presidente del Senado
- un senador de un partido distinto al del Presidente del Senado
- el Presidente de la Cámara de Diputados
- un diputado de un partido distinto del anterior,
- el Presidente de la Suprema Corte y
- un Magistrado de la Suprema Corte quien actuaría como Secretario.

Igualmente la nueva Constitución de la República dispuso que los jueces de la Suprema Corte de Justicia, como máximo tribunal con funciones jurisdiccionales, administrativas y disciplinarias, tuviera a su cargo la designación de todos los jueces a nivel nacional.

La Constitución de 1994 instituyó la carrera judicial, y estableció la inamovilidad de los jueces en el ejercicio de sus funciones.

La sociedad civil tirada al ruedo

A pesar de lo dispuesto en la Constitución de la República, el sector político predominante mantuvo el estado de cosas existente hasta la reforma, no propiciando la conformación ni la

reunión del Consejo Nacional de la Magistratura, lo que constituía una negación a lo que normativamente se había logrado.

Mientras llegaba el momento oportuno para hacer operativos los cambios se mantuvo al Poder Judicial al margen de las reformas que materializaran los propósitos de la nueva Constitución de 1994. Fue necesario esperar más de tres años y un cambio de gobierno para que el entrante Presidente de la República convocara al Consejo Nacional de la Magistratura para seleccionar a los integrantes de la nueva Suprema Corte de Justicia.

Es en ese momento cuando la sociedad civil dominicana, consciente de la importancia del proceso que se iniciaba, decidió entrar a bailar a una fiesta a la que, aún cuando también era suya, no la habían invitado. Todo el trabajo que se había realizado desde los primeros años de la década de los noventa preparó a la sociedad civil, preocupada por la reforma judicial, para aprovechar esta oportunidad.

La experiencia de la sociedad civil dominicana en el tema del fortalecimiento del sector justicia debe entenderse como un esfuerzo por lograr que el Poder Judicial fuera transparente a partir de su constitución mismo como órgano estatal independiente. El esfuerzo del conjunto de instituciones y organizaciones articuladas en 1997 estuvo enfocado primordialmente en alcanzar la selección transparente de todos los jueces que integraron la nueva Suprema Corte de Justicia y posteriormente de los tres jueces que llenaron vacantes en 2001.

En sentido estratégico, nuestra labor estaba orientada a fortalecer el Estado de Derecho y la institucionalidad democrática, lo que sólo puede entenderse en el marco de un Poder Judicial independiente, cuya existencia en algunas ocasiones ha estado seriamente amenazada.

Una primera experiencia exitosa: 1997

Producto de la labor tesonera de la sociedad civil, que logró hacer compromisario del proceso de reformas a importantes figuras políticas, en 1997, el entonces presidente Leonel Fernández convoca al Consejo Nacional de la Magistratura, momento en el cual la ciudadanía se encontraba atenta, esperando la oportunidad de asegurarse un Poder Judicial renovado en miembros y espíritu que hiciera honor a la independencia que le garantiza la Constitución.

La Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), junto con otras organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacan el Movimiento Cívico Participación Ciudadana, la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales, el Centro Juan Montalvo y el Centro Dominicano de Asistencia e Investigaciones Sociales (CEDAIL), formaron la "Coalición por una Justicia Independiente".

Esta Coalición, que se mantiene activa liderada desde sus inicios por FINJUS, jugó un papel decisivo en el proceso de selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia tanto en 1997 y en 2001. En este período también se ha opuesto públicamente a la limitación del concepto constitucional de la inamovilidad de los jueces, con lo que ha contribuido a preservarlo.

El punto de partida de la estrategia de las instituciones de la sociedad civil lo constituyó el convencimiento de que la estructura del Poder Judicial estaba deteriorada hasta tal punto que toda iniciativa que tendiera al adcentamiento del aparato judicial, mediante presiones o acciones que limitaran la capacidad de algunos agentes judiciales o los agentes externos que contribuían al clima de impunidad y corrupción, estaba destinado al fracaso.

Por ello la convocatoria del Consejo Nacional de la Magistratura fue la clarinada que convocó a amplios sectores hacia la transformación estructural del Poder Judicial. La forma en que esa iniciativa tendría lugar era a través de una campaña.

En abril de 1997, la Coalición inició una campaña cívica cuyo objetivo era la participación de la ciudadanía en la selección de los jueces. Los ejes sobre los cuales se articuló este esfuerzo de sensibilización y educación fueron dos puntos fundamentales:

- La administración de justicia no es un asunto que compete exclusivamente al Estado. La ciudadanía, que es el usuario primordial del sistema de justicia, tiene un interés marcado y legítimo en que la misma responda a las reglas del juego democrático y que el ejercicio de los actores del sistema pueda ser evaluada en base a parámetros y normas conocidas previamente.
- La función judicial debe separarse lo más posible de la función político-partidaria, ya que la mezcla de ambas provoca un debilitamiento en el sistema de administración de justicia, introduciendo elementos indeseables dentro de una sana justicia.

Los medios para desarrollar una campaña de este tipo incluyeron los siguientes pasos:

- Establecimiento de los objetivos estratégicos.

Los objetivos esenciales del proceso fueron:

- Asegurar un proceso transparente, políticamente productivo para la profundización de la reforma judicial y socialmente legitimado.
 - Dar plena vigencia a los postulados de independencia judicial, mediante la elección de magistrados probos, de conocida trayectoria de vida profesional y con posibilidades de aportar en el inicio de dicha reforma.
 - Establecer los niveles de desarrollo institucional de la judicatura, con la elección de personas con una adecuada comprensión de los procesos de independencia, gestión, formación de recursos humanos y planificación.
- Determinación de los medios para alcanzar dichos objetivos.

Para el logro de estos objetivos se propusieron los siguientes medios:

- Contactos directos con miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, en capacidades de asumir el discurso renovador del Poder Judicial y dar apertura al proceso de su independencia.
- Contactos directos con los medios de comunicación para articular una campaña de promoción de los criterios y personas propuestas.
- Realización de actividades para promover el acercamiento de la ciudadanía a los objetivos centrales de la campaña.
- Realización de una campaña publicitaria que garantizara un acompañamiento profesional a nuestra labor.
- Creación de un banco de profesionales del derecho comprometidos con los objetivos propuestos y dispuestos a asumir compromisos en esa dirección, en el caso de ser electos como miembros de la Suprema Corte de Justicia.
- Realización de actividades de financiamiento para la campaña.
- Realización de actividades de discusión para establecer el perfil adecuado de juez.

- Selección de una lista corta de candidatos que fueron posteriormente presentados a la consideración del Consejo Nacional de la Magistratura.
- Creación de una alianza de organizaciones de la sociedad civil identificadas con los objetivos estratégicos.

Todos los medios indicados anteriormente sólo podían ser materializados en la medida que fueran asumidos de manera entusiasta por organizaciones comunitarias, profesionales, civiles, de juristas y movimientos sociales (jóvenes, mujeres, discapacitados, etc.), que aunaran esfuerzos y recursos.

- Determinación de los contenidos político-institucionales que se levantarían para la campaña.

La campaña asume un conjunto de ideas-fuerzas que dan coherencia y sostenibilidad a esta iniciativa político-institucional. La primera era la separación entre la justicia y los partidos; la necesidad de la independencia judicial como elemento central de la seguridad jurídica y por último, la pertinencia de la participación de la ciudadanía en el proceso de selección de los magistrados jueces, independientemente de que un organismo especializado como el Consejo Nacional de la Magistratura, tuviera la facultad constitucional de la elección final.

- Determinar los posibles escenarios en los cuales la campaña tendría lugar.

Desde el primer momento se valoró que el escenario fundamental en que se libraría la campaña era el de la opinión pública, entendida como el espacio común donde todos los sectores convergen en la creación de pautas y normas que determinan la aceptación o rechazo de medidas sociales específicas.

En ese marco se privilegió el medio de la televisión por su alta penetración y con menos intensidad las actividades directas de talleres y seminarios con las personas propuestas y las organizaciones proponentes.

- Determinación de los blancos de acción, tanto hacia la neutralización de los sectores anti-reformas, como para ganar a los sectores potencialmente identificados con los objetivos propuestos por la sociedad civil.

La composición misma del Consejo Nacional de la Magistratura indicaba que existía un cierto predominio de los sectores menos interesados en la elección de una nueva Suprema Corte de Justicia. Todo indicaba que la estrategia de esos sectores consistía en usar todas sus influencias para retardar la elección de los jueces o lograr que se hiciera en el peor de los escenarios con los resultados menos relevantes posibles desde la perspectiva de la reforma del sector justicia en sentido global. Por ello era preciso determinar los blancos más específicos dentro del Consejo, esto es, las debilidades y fortalezas con las que se contaba.

- Establecer una dinámica de evaluación permanente y articulación de una periferia de apoyo y difusión de las iniciativas.

Una de las características más destacadas del proceso que garantizó su transparencia fue la articulación de un equipo muy amplio de organizaciones y personas que brindaron apoyo permanente en la materialización de las iniciativas, preparación de los materiales de

divulgación y difusión, así como en la realización de talleres, jornadas de sensibilización y otras actividades similares.

Acciones tomadas

Los primeros pasos de la Campaña consistieron en la preparación de una propuesta de perfil que debían llenar todos los candidatos a jueces de la Suprema Corte de Justicia. Este perfil contenía criterios relativos a la capacidad y contribuciones del candidato en el campo académico, su historial de servicio a la comunidad, su experiencia, su compromiso con la reforma judicial y su independencia con respecto de los partidos políticos.

A seguidas se incentivó a la ciudadanía a que presentara los candidatos de su preferencia. Esto tuvo como efecto que se propusieran cientos de candidatos, muchos de los cuales eran apoyados por grupos sociales que generalmente son ignorados cuando se toman decisiones de la importancia de las que se discutían en ese momento.

Como muestra de que el perfil diseñado por FINJUS y la Coalición por una Justicia Independiente caló en el ánimo de la población, se puede presentar el hecho de que la mayoría de los candidatos propuestos por la ciudadanía respondían o intentaban responder al perfil propuesto. En total, 250 organizaciones sometieron 800 candidatos para la selección de la Suprema Corte de Justicia.

El éxito inicial de la campaña a nivel de la opinión pública motivó importantes repercusiones a nivel de la prensa escrita, radial y televisiva, con lo que el tema de la justicia se convirtió en uno de los más importantes del debate nacional. La labor de los medios de comunicación no se puede subestimar puesto que, una vez asumieron el tema, no cesaron en su esfuerzo por informar a toda la ciudadanía. La Coalición contribuyó a este proceso concientizando y comprometiendo a los medios en dicha tarea. Para esta labor se organizaron encuentros con periodistas y directores de medios, se ofrecieron charlas especializadas y se brindó material de apoyo que sustentara los reportajes y las entrevistas realizadas.

Un papel destacado lo jugó la revista jurídica *Gaceta Judicial*, ligada a FINJUS, apoyando la evaluación abierta de los candidatos. Para ello estableció un sistema de puntuación para los candidatos de acuerdo al perfil preparado por la Coalición. Muchos de los propuestos no calificaron, pero entre los que alcanzaron más alta puntuación se encontraba la mayoría de los futuros jueces de la Suprema Corte de Justicia.

En un primer momento, el Consejo Nacional de la Magistratura deliberó a puertas cerradas. La Coalición, por iniciativa de FINJUS y con el fin de lograr la apertura del proceso, celebró dos programas de televisión en los cuales los candidatos más propuestos presentaron públicamente sus posiciones e interactuaron con la ciudadanía.

Como consecuencia de esta apertura hacia la sociedad del tema de la elección de los jueces, el Presidente de la República, en su condición de presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, decidió proponer que se televisaran los debates. La propuesta fue acogida y la nación dominicana pudo ver cómo se realizaba el procedimiento de elección de los jueces de la Suprema Corte. Lamentablemente, la lista de candidatos ya había sido depurada. Pero, aún así, se pudo comprobar que los más objetados por la Coalición y por la ciudadanía, con el incentivo de ésta, habían sido eliminados.

Finalmente, en una sesión televisada, el Consejo Nacional de la Magistratura escogió, en la madrugada del 7 de agosto de 1997, a los 16 jueces de la Suprema Corte de Justicia, en la forma siguiente: Dr. Jorge A. Subero Isa, Presidente; Dr. Rafael Luciano Pichardo, 1er. Sustituto del Presidente; Lic. Juan Guillianí Vólquez, 2do. sustituto del Presidente; Dres. Margarita A. Tavares, Ana Rosa Bergés de Farray, Eglys Margarita Esmurdoc Castellanos, Dulce María Rodríguez de Goris, Enilda Reyes, Julio Genaro Campillo Pérez, Hugo Alvarez Valencia, Víctor José Castellanos Estrella, Julio Ibarra Ríos, Edgar Hernández Mejía, Juan Luperón Vásquez, Julio Aníbal Suárez y Bernardo Fernández Pichardo, declinando únicamente este último. Doce de éstos habían sido propuestos por organizaciones de la sociedad civil. Los cuatro restantes respondían a los perfiles definidos por la Coalición.

Pero la historia de esta selección y el papel de la sociedad civil no puede hacerse ignorando la labor realizada de manos del sector político. Una de las razones del éxito de la campaña fue que se convenció a la Senadora Milagros Ortiz Bosch, entonces miembro del Consejo Nacional de la Magistratura y actual Vicepresidente de la República, de la importancia que tenía para la salud institucional de nuestra democracia que la labor del Consejo fuera transparente y abierta en sus actuaciones.

Sin el diálogo que se estableció con el sector político, la sociedad civil no hubiese tenido oportunidad de alcanzar los logros obtenidos. Esa lección es importante y no tan fácilmente aprendida, como veremos a continuación.

Una oportunidad perdida: año 2001

Desde su elección en el 1997, la Suprema Corte de Justicia ha jugado un rol muy proactivo en la organización del Poder Judicial. Procedió a la elección de nuevos jueces de cortes, tribunales y juzgados a nivel nacional, promoviendo el respeto de la legalidad, el establecimiento de parámetros de evaluación de la labor de los magistrados y reorganizando el aparato administrativo del Poder Judicial.

Con el apoyo de la Coalición por una Justicia Independiente, la Suprema Corte de Justicia ha puesto en ejecución instituciones fundamentales contempladas en la ley de carrera judicial, como la creación de la Escuela Nacional de la Judicatura y la Dirección de la Carrera Judicial. Ha logrado la aprobación de la ley de autonomía presupuestaria del Poder Judicial con un aumento sustancial de los ingresos ordinarios y aunque con algunas limitaciones impuestas por el Poder Ejecutivo, ha establecido políticas de reconstrucción de la infraestructura judicial, equipamiento y mejoramiento significativo de las condiciones de vida de los magistrados jueces y funcionarios del Poder Judicial.

En septiembre del 2001 existían tres vacantes de jueces de ese alto tribunal, producto del deceso de dos magistrados y la renuncia de un tercero, que se remontaba al momento mismo de su elección. Tras una larga dilación, el Presidente de la República, Ing. Hipólito Mejía, decidió la convocatoria del Consejo Nacional de la Magistratura.

En esta ocasión, sin embargo, los esfuerzos de la sociedad civil no fueron exitosos en procurar transparencia en la selección de los nuevos jueces.

Los factores que incidieron en este resultado son variados y complejos. En primer lugar es importante destacar que desde diciembre del 2000 un sector del Congreso Nacional se propuso modificar la Constitución sin que agotara ningún tipo de esfuerzo para alcanzar el mínimo consenso social y político deseable para emprender una transformación de esa naturaleza.

La sociedad civil, liderada por instituciones nucleadas alrededor de la Coalición por una Justicia Independiente, había desarrollado a lo largo de más de nueve meses una enconada batalla contra esas pretensiones, porque en la mayoría de las instituciones comprometidas con el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, lo que se escondía detrás de la reforma constitucional eran dos objetivos fundamentales: alargar en dos años el período legislativo y cercenar la independencia judicial y el sistema de controles que la Constitución del 1994 pone en manos de la Suprema Corte de Justicia.

El nivel de crispamiento en las relaciones entre sociedad civil y ciertos estamentos del poder político había llegado a su clímax. Muchas de las organizaciones habían dado muestras de agotamiento y escepticismo en el resultado de una batalla tan prolongada y que cada día evidenciaba estar dirigida por sectores políticos y económicos muy poderosos.

Cuando se convoca, pues, el Consejo Nacional de la Magistratura, la atención de las organizaciones no estaba concentrada en este acontecimiento. Por ello se descuidaron las enseñanzas esenciales del proceso del 1997.

Los elementos centrales de la estrategia del 2001 para la elección de los tres jueces faltantes fueron los siguientes:

- La Coalición por una Justicia Independiente, integrada por la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), Participación Ciudadana, la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), Centro de Estudios Padre Juan Montalvo, Asociación Dominicana de Abogados Empresariales (ADAE), Asociación de Industriales de la República Dominicana (AIRD), entre otras entidades, se articuló nueva vez para responder al anuncio de la elección. Desde el primer momento exigió del Presidente de la República y Presidente del Consejo, que se acogiera a los procedimientos usados en la elección del 1997. El Presidente de la República ripostó que no quería nada con televisión.
- Se definió una estrategia de articulación y de desarrollo de una campaña, especialmente en la opinión pública. Lamentablemente en esta ocasión no se dio un carácter directo a los contactos con otras organizaciones, quedando reducida la campaña a un ámbito fundamentalmente publicitario, que incluyó elementos modernos de mercadeo y promoción.
- Se tomó el perfil de los jueces electos en 1997 y se propuso como plataforma para esta nueva ocasión. Contrario a la experiencia acumulada, no se realizaron otras iniciativas, tales como talleres, seminarios o eventos donde otros sectores interesados pudieran opinar sobre el particular, aportando nuevas ideas y estrategias.
- La alianza con instituciones similares, en el ámbito profesional, comunitario o territorial, quedaron postergadas. Las instituciones de la Coalición por una Justicia Independiente se concentraron en las organizaciones que tradicionalmente habían estado más directamente involucradas en la campaña contra la reforma constitucional y no se dispusieron a ampliar el círculo.
- Contrario a la ocasión anterior la lista de personas propuestas para ser escogidas como jueces fue muy limitada. Durante un largo período en el seno de la Coalición se discutió la conveniencia de apoyar exclusivamente a jueces de corte de apelación, para dar sentido y

continuidad a la ley de carrera judicial, pero un análisis más ponderado mostró que la Constitución y la ley que crea el Consejo Nacional de la Magistratura permiten la presentación como candidatos de cualquier ciudadano dominicano que cumpla con los requisitos exigidos por la Constitución. Finalmente la lista de personas propuestas se confeccionó exclusivamente con magistrados de las cortes de apelación de todo el país.

- Otro aspecto que fue obviado en la última elección se refiere a que no se realizaron los foros o eventos para que las personas propuestas pudieran explicar sus aspiraciones, visión de la justicia y los aportes que potencialmente se comprometían a realizar en caso resultar electos jueces de ese alto tribunal. En 1997 se realizaron dos programas de televisión exclusivamente con ese objetivo.
- La campaña se articula con blancos más reducidos que en 1997. Ahora se presta atención especial al Presidente de la República, y para ello se le dirigen comunicaciones, se le visita para persuadirle de que la elección sea transparente y siguiendo la metodología anterior, y se confía en las promesas que le extiende.
- Las ideas-fuerzas de la campaña del 2001 se centraron en la separación de la justicia de la política, resaltando el papel independiente del Poder Judicial y previniendo contra la intromisión de los partidos en el seno de la Suprema Corte de Justicia.
- En esta nueva campaña se usó la prensa escrita de manera intensiva, no tanto la televisión o los medios de promoción directos, con páginas completas de mensajes, cuyo efecto parece haber sido más bien contraproducente.

Por los resultados, muchas de las enseñanzas más importantes del proceso de 1997, fueron ignoradas.

Destacamos que nueve meses de enfrentamientos con legisladores miembros del Consejo Nacional de la Magistratura habían cerrado a la sociedad civil la posibilidad de establecer un diálogo productivo con el sector político dirigente, en el corto plazo con el que contaba.

Al mismo tiempo la sociedad civil sobreestimó su capacidad de ejercer presión sobre el sector político dominicano y, por tanto, se limitó a exigir -legítimamente, hay que decirlo- que la selección de los jueces fuera transparente y apolítica.

Otro aspecto importante es que la Suprema Corte de Justicia, amenazada ante la inminencia de una convocatoria que podría poner en tela de juicio su propia composición y alterar las reglas de juego establecidas, no alentó el esfuerzo de la sociedad civil, que en definitiva estaba orientado a su fortalecimiento y preservación.

Por ello, aún se cuestiona el papel que la Suprema Corte de Justicia jugó al negociar con los otros componentes del Consejo Nacional de la Magistratura la inclusión de candidatos plenamente identificados con partidos políticos específicos y cuya única virtud para escalar a esa alta posición es el haber sido recomendados por figuras políticas prestantes. En un momento determinado de la escogencia, la Suprema Corte olvidó su planteamiento de que se respetara la carrera judicial y sólo fueran ponderados los jueces de la carrera.

La campaña fue activa y eficiente. Sin embargo, al faltarle el componente de construcción del consenso político, no cumplió con sus objetivos. Al final de cuentas, las audiencias del Consejo Nacional de la Magistratura que se televisaron fueron insatisfactorias porque las depuraciones se

hicieron tras bambalinas y la identidad de los tres nuevos jueces se conocía de antemano en los pasillos del Congreso y la Presidencia, e incluso habían sido identificados en medios de comunicación.

Conclusiones

De la experiencia dominicana se pueden obtener muchas lecciones, aún si tomamos en consideración que los principales esfuerzos han sido enfocados en lograr transparencia en un objetivo distinto del día a día en el manejo de los tribunales. La transparencia en el momento que originó la nueva justicia era necesaria para lograr un Poder Judicial diáfano.

Como consecuencia de la relativa apertura con que fueron seleccionados en 1997, los jueces de la Suprema Corte se sintieron obligados a ser transparentes en el ejercicio de sus funciones.

Por ello, aún con las naturales fallas que debemos esperar en una estructura conformada al fragor de grandes tensiones políticas y sociales como las vividas en el país en la última década, el Poder Judicial ha sido una de las instituciones estatales más abiertas en República Dominicana, exponiendo mensualmente su ejecución presupuestaria al examen público, seleccionando a los demás jueces en base a concursos públicos de méritos –con lamentables excepciones– y publicando rendiciones de cuenta. Queda mucho camino por andar, pero hemos empezado con buen pie.

En cuanto a las lecciones específicas de ambas experiencias podemos resumirlas en lo siguiente:

- La participación organizada de la ciudadanía es necesaria para lograr transparencia en un ámbito tradicionalmente cerrado, como es el del Poder Judicial.
- Los procesos que conducen a la participación de organizaciones de la sociedad civil, tiene que ser abordada desde una perspectiva integral, destacándose los aspectos comunicacionales, educativos y de sensibilización. Es preciso que los ciudadanos puedan identificar cómo la transformación de las grandes instituciones va a beneficiarles directamente y no se quedará en una simple labor de redistribución burocrática.
- Para lograr los cambios hay que establecer una estrategia de acción que conlleva un diálogo y no necesariamente la confrontación con los actores del sistema judicial y del sistema político, independientemente de que en algunos momentos la necesidad de diferenciación implica deslindar posiciones con los sectores más conservadores del sistema político en sentido general.
- La reforma del sistema de justicia es un proceso complejo y amplio que incluye una gama muy diversa de acciones, lo que permite que incluso la designación de funcionarios sea asumida como un momento privilegiado en el establecimiento de una estrategia para mantener las reformas alcanzadas e impedir que los sectores más conservadores y anti-reforma se consoliden.
- Es importante llevar a cabo campañas públicas de concientización para lograr amplio nivel de apoyo ciudadano. Todos los medios son adecuados, tanto los que privilegian el contacto directo de las personas, como los medios masivos de comunicación. La clave

para que estos medios sean adecuados es si la ciudadanía puede apropiarse de ellos y desde los mismos participar en el proceso.

- El trabajo debe ser constante y constructivo, no coyuntural y solamente crítico.
- La sociedad civil debe ser proactiva y presentar propuestas válidas y viables para la creación de mecanismos que aumenten el nivel de transparencia.

Iniciativas de la Sociedad Civil
Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 *Due Process of Law Foundation*
ISBN 0-9674696-3-5

**Claves de la experiencia ciudadana en la
reforma del sistema de justicia de Honduras**

José León Aguilar¹

Además de empezar por agradecer a quienes convocan a esta importante conferencia por haberme invitado, quiero aclarar dos cosas. En primer lugar, no soy un profesional del derecho, sino que un educador y promotor social del desarrollo. En segundo lugar, la organización que encabezo, la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), es una red de redes cuyo trabajo principal es tratar de mejorar las condiciones de vida de la población pobre.

Ambas aclaraciones, en otros tiempos, podrían haber creado cierta decepción en eventos donde se discutían temas del sector judicial, pero ahora no. De hecho, nuestra experiencia testimonia el avance de la participación ciudadana en áreas que durante muchos años se consideraron de acción exclusiva de los profesionales del derecho. Con las excepciones notables del caso, en Honduras más bien estamos mejorando las condiciones de la justicia pese a los profesionales del derecho, muchos de los cuales resienten o se oponen a la pérdida de un poder que consideraban intocables.

Pero hay una razón básica para entender estos nuevos escenarios de participación y es que para nuestras organizaciones resulta claro que no puede haber mejoría de la condición social y económica de los pobres si antes o al mismo tiempo no se crea un marco nacional que reconozca sus derechos. En ese sentido, no podemos considerarnos intrusos en esta temática, sino que protagonistas.

La ponencia que presento a continuación es apenas un resumen de una experiencia mucho mayor que todavía está en proceso de sistematización. Son claves para compartir y confirmar que sí tenemos avances y que tras ellos hay una metodología de incidencia que vale la pena destacar.

Antecedentes

El 2001 fue un año excepcional en Honduras por el carácter coyuntural que le permitió ser marco (en noviembre) de las elecciones generales, donde unos 3.2 millones de votantes estaban aptos para elegir un nuevo Poder Ejecutivo, un nuevo Poder Legislativo y alcaldías municipales.

¹ Presidente, Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), integrante de la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia.

Para diversas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas FOPRIDEH, el reto era aprovechar esa coyuntura para alcanzar algunos de los objetivos más relevantes de incidencia a favor de la justicia que impulsaban desde el 2000.

Dos eran los grandes temas de incidencia que demandaban una iniciativa ciudadana cualificada, beligerante y de consenso: el primero era lograr una reforma constitucional que permitiera un nuevo mecanismo de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, más participativo, transparente y despolitizado. El segundo era la aprobación y puesta en práctica de un nuevo Código Procesal Penal, que sustituyera una legislación penal anacrónica, vigente desde principios del siglo pasado.

La reforma judicial, como aspiración de toda la población hondureña, tenía que ser producto de una labor sistemática y articulada de múltiples sectores de la ciudadanía. El reto no era fácil de afrontar puesto que el sistema de justicia, bajo control de poderosos intereses económicos y políticos, era la parte más rezagada del proceso de modernización del Estado iniciado en 1990.

Dentro de un sistema judicial inquisitivo, ineficiente, injusto y clientelista, la nominación de los magistrados del más alto tribunal era potestad exclusiva del Congreso Nacional, dominado por los dos partidos tradicionales y mayoritarios: Liberal y Nacional. Cada uno de ellos se repartían matemáticamente las magistraturas.

Se trataba, entonces, de cambiar las bases de una visión patrimonial de la justicia, con un blanco central de incidencia: el Poder Legislativo.

El proceso se inició en 1999 cuando tuvo lugar un diálogo entre el Congreso Nacional y organizaciones de la sociedad civil que trajo como resultado que 11 redes nacionales conformaran un equipo de trabajo que se planteó dos objetivos básicos:

- Elaborar una agenda mínima que desde la sociedad civil planteara sus aspiraciones de orden legislativo.
- La creación de una instancia formal de relación entre el Congreso Nacional y la sociedad civil.

Como suele ocurrir en nuestros países de América Latina, aquella fue una iniciativa coyuntural que tuvo disímiles resultados y compromisos. Uno de ellos fue el surgimiento de la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, integrada en un primer momento por FOPRIDEH, la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica, la Fundación para la Promoción de las Exportaciones (FIDE), la Asociación de Municipios de Honduras (AHMON) y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

Desde el primer momento hubo claridad en que los miembros de esa Coalición no se proponían un protagonismo institucional sino que articular y dar seguimiento a diferentes propuestas ciudadanas, crear consensos básicos de acción y tener una gran flexibilidad y capacidad de convocatoria para enfrentar los distintos obstáculos previstos en el proceso de incidencia.

Siempre se trabajó en contra del tiempo puesto que la reforma constitucional para posibilitar el nuevo mecanismo de elección de los magistrados tenía que aprobarse en el 2000 para poder ser ratificada en la siguiente legislatura (2001) de tal manera que se pudiera elegir la nueva Corte Suprema (a fines del 2001) bajo otro marco legal.

Fue así como en marzo del 2001 la Coalición inició la elaboración del proyecto de la Ley Orgánica de la Junta Nominadora para la elección de los magistrados del Poder Judicial, que representaba un vuelco notable con respecto a los mecanismos tradicionales y politizados de elección. Un mes después se concluyó el borrador y se sometió a un proceso de revisión hasta llegar a una versión final remitida al Congreso Nacional.

Cabe señalar que ese anteproyecto no fue el único presentado. De hecho hubo varios, entre ellos los propuestos por los propios partidos mayoritarios (Liberal y Nacional), que en determinados momentos buscaban ser preeminentes.

Elaborar la propuesta de ley fue apenas un paso que requirió otro: obtener el respaldo de más organizaciones sociales para hacer un trabajo conjunto de incidencia.

La Coalición y su cabildeo

Sistematizar la experiencia demandaría mucho espacio para los detalles, pero si debe subrayarse que el cabildeo político de la Coalición y otros aliados o sectores estratégicos fue intenso. Hubo momentos en los cuales, por ejemplo, era evidente que grupos de diputados manipulaban el dictamen final sobre el anteproyecto de ley para evitar su discusión y aprobación conforme el espíritu original de participación ciudadana.

En esas circunstancias la Coalición organizó diversas campañas públicas, a través de medios de información, y de apelación directa a los diputados. Hubo convocatoria de conferencia de prensa, con notable cobertura de los medios, y redacción de cartas públicas, como una en la que se demandó del Congreso Nacional una amplia participación ciudadana en el proceso de reforma constitucional, autonomía para la Junta Nominadora y garantías éticas para el proceso de nominación de nuevos magistrados.

Un aspecto central de la incidencia fue la alta credibilidad pública de los miembros de la Coalición, encabezados por el Cardenal Oscar Andrés Rodríguez, considerado la persona con mayor influencia moral en el país. Al Cardenal no se le agotaba convocándole a todas las reuniones de análisis o trabajo técnico de la Coalición, pero siempre estaba enterado del proceso y se recurría a su mediación en los momentos necesarios, como en septiembre del 2001 cuando Rodríguez aprovechó la firma del proyecto de país por todos los candidatos a la Presidencia de la República para solicitar públicamente al Presidente del Congreso Nacional la aprobación de la Ley de la Junta Nominadora.

El 19 de septiembre, luego de propuestas y contrapropuestas, fue aprobada la Ley de la Junta Nominadora, conteniendo plazos fatales de convocatoria y elección.

El éxito alcanzado en la incidencia legislativa no permitía descanso para la Coalición que de inmediato convocó a 17 organizaciones de la sociedad civil con el propósito de ponerlas al tanto e iniciar un trabajo con vista a organizar una asamblea ciudadana que eligiera sus representantes ante la Junta Nominadora, que estaría integrada por representantes de siete sectores claves de la sociedad. En ese momento, el espacio de incidencia cambiaba de escenario para la Coalición: del Congreso Nacional pasó a la sociedad civil, con retos todavía más complejos puesto que introducía luchas de poder, intereses gremiales y falta de consensos. De hecho, de las 17 organizaciones convocadas sólo asistieron ocho.

Trabajando más las coincidencias que las diferencias, se logró integrar—en octubre—la Junta Nominadora, se juramentó a la Junta Directiva y se inició un proceso complejo de elección de candidatos a magistrados (45 en total), de los cuales el Congreso Nacional escogería 15. El listado de

propuestos llegó a sumar 169 candidaturas, lo que da una idea del arduo trabajo que supuso la escogencia final.

La Junta Nominadora la integraron representantes del: Colegio de Abogados de Honduras, ONGs, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), Corte Suprema de Justicia, organizaciones sindicales y campesinas, y Comisionado Nacional de Derechos Humanos.

El 25 de enero del 2002 el Congreso Nacional eligió, por primera vez en la historia de Honduras, una Corte Suprema de Justicia a partir de propuestas de la sociedad civil. Con un hecho adicional significativo, de los 15 magistrados, nueve son mujeres, incluyendo la Presidenta de la Corte.

Elementos claves de la metodología de incidencia

Los resultados anteriores evidencian una mayor calificación de la presión ciudadana, luego de comprobar que cuando las demandas responden a estrategias públicas de seguimiento y presión, e involucran a sectores representativos e interesados, gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y externos, los resultados son positivos.

En resumen, algunos de los elementos claves de la metodología de incidencia de la Coalición fueron los siguientes:

- Organización interna, con una institución asumiendo la facilitación técnica del proceso (en este caso FOPRIDEH), pero sin liderazgos protagónicos.
- Definición del objetivo meta de incidencia y mapeo del poder de todos los actores e instituciones involucrados para impulsar alianzas estratégicas.
- Elaboración de un plan de acción.
- Desarrollo de capacidades técnicas de propuesta (poder elaborar anteproyectos de ley).
- Flexibilidad para afrontar los diferentes obstáculos.
- Obtención de recursos para una campaña multimedios de difusión masiva (radio y prensa escrita) de su demanda.
- Capacidad de seguimiento.

La labor de incidencia de la “Coalición”, con el respaldo fuerte de la USAID, fue una experiencia de participación ciudadana importante de tomar en cuenta porque rompió la dispersión de esfuerzos que caracteriza a la sociedad civil hondureña.

La experiencia de la Coalición no es la única. En el país existen otras iniciativas a favor de la reforma del sistema de justicia, entre ellas el espacio denominado “Agenda Legislativa” que convoca e informa sistemáticamente a diversas organizaciones de la sociedad civil sobre el acontecer legislativo. Como no todas las organizaciones logran establecer alianzas o disponer de los recursos financieros necesarios para tener una infraestructura de incidencia, también se dan otros recursos o metodologías de presión a las que apelan las organizaciones no gubernamentales para llamar la atención sobre las demandas interpuestas, y convertir sus temas en noticia.

Podemos citar varias opciones de incidencia ocurridas en el 2001; entre ellas el Centro de Estudios de la Mujer organizó un acto público para recoger firmas a favor de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

En términos generales, la agenda temática pública en materia de justicia en el 2001 no se limitó a la reforma constitucional para la elección de los nuevos magistrados o para impulsar un nuevo Código Procesal Penal, sino que incluyó las siguientes iniciativas a favor de:

- Mayor asignación presupuestaria para el Poder Judicial
- Implantar la carrera judicial
- Aprobación y asignación de presupuesto adecuado para el Código Procesal Penal
- Adopción de una estrategia eficaz de reducción de la pobreza
- Lucha contra la corrupción
- Fortalecimiento de la democracia participativa
- Promoción y respeto de los derechos étnicos, laborales y de la niñez.
- Equidad de género
- Lucha contra la impunidad
- Justicia penal
- Justicia por los desaparecidos
- Justicia procesal
- Legalización de tierras
- Libre expresión
- Lucha contra el crimen
- Medio ambiente
- Reforma electoral
- Reforma judicial
- Reforma penal
- Seguridad ciudadana

Esa agenda tan amplia patentiza un proceso muy beligerante a favor de construir un verdadero Estado de Derecho en Honduras. Sólo entre enero y octubre del 2001 se publicaron 577 informaciones relativas al sistema de justicia en los cuatro diarios de circulación nacional. De las notas, al menos una de cada cuatro llevaban implícitas una denuncia o una demanda de personas u organismos no gubernamentales o de los propios operarios de la justicia hacia organismos afines.

Al valorar toda la información acumulada se distinguen claramente dos etapas ligadas entre sí, la primera corresponde al período entre enero y junio en el cual la demanda de una reforma a fondo del sistema de administración de justicia en Honduras se convirtió en una prioridad ciudadana en el conjunto de las llamadas “reformas de segunda generación”.

Luego de haber sido punto de interés e incidencia de un pequeño sector de los directamente involucrados en la temática, en los últimos años la demanda de una justicia transparente, independiente, equitativa, rápida y efectiva trascendió a toda la sociedad.

Los “viejos” actores de incidencia en el campo del derecho, como la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales o el Colegio de Abogados han sido superados por organismos mucho más activos en labores propositivas o de cabildeo, como la Coalición.

Resulta interesante precisar que la temática de incidencia ya no es de uso, usufructo o control exclusivo de los profesionales del derecho, sino que se amplió el área de gestión para otros sectores. Los usuarios del derecho dejaron de ser espectadores, para asumir un protagonismo paulatino en Honduras y ese es un logro sustancial.

Ya en el segundo semestre, coincidiendo con la etapa final del proceso electoral, la ciudadanía más que denuncias o sugerir cambios hizo propuestas concretas en dos puntos claves: la ya mencionada despolitización del Poder Judicial, proceso en el cual destacó la aprobación de la Ley de la Junta Nominadora para la elección de nuevos magistrados, y la defensa y promoción del nuevo Código Procesal Penal.

Al mismo tiempo que impulsaba la Junta Nominadora, la Coalición también promovía la vigencia del nuevo Código Procesal Penal, cuya incidencia cobró mayor fuerza a partir de octubre del 2001 hasta marzo del 2002 cuando entró en vigencia.

Construyendo alianzas

Obviamente para que estas reformas se hayan dado fue necesaria una amplia concertación de esfuerzos.

En este apartado, en materia de alianzas, la Coalición encontró que los sujetos o actores que demandan seguridad jurídica o la construcción de un Estado de Derecho se pueden agrupar en dos amplios sectores, los que parten de: la lógica del mercado, y la lógica de la ciudadanía

Los que parten de la “lógica del mercado” tienen en común plantear una modernización judicial que tome en cuenta las necesidades del sector empresarial y financiero. El mapa de esos “actores” en Honduras incluye externos y nacionales:

Externos:

- Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los últimos documentos de “visión de país” o “convenios de estabilización financiera” o “préstamos sectoriales” de esos organismos insisten en reformas judiciales que garanticen un marco estable y predecible para las transacciones económicas, lo que incluye un interés marcado en bajar los niveles de corrupción que afectan el comercio y las inversiones, al grado de condicionar desembolsos a la aprobación de leyes contempladas en sus paquetes macroeconómicos.
- Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). La incidencia de la USAID y de la Embajada de Estados Unidos en la reforma judicial en Honduras es mucho mayor que el conjunto de los Organismos de Financiamiento Internacionales (OFI). En un principio centró su apoyo más en el desarrollo de la infraestructura judicial (construcción de juzgados, informática judicial, etc) que en aspectos centrales y apremiantes del sector justicia, pero en el 2000 y 2001 su acompañamiento técnico tuvo más incidencia política. La experiencia de USAID parece clara: los proyectos técnicos sin el debido respaldo político ofrecen resultados deficientes.
- Fuentes bilaterales. Además de los OFI y los Estados Unidos, que es un caso aparte, es creciente la importancia del apoyo de países europeos, no sólo en el campo de cooperación no reembolsable, sino técnico y político.

Nacionales:

- Empresa privada. El Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), Asociación Nacional de Industriales, Asociación Nacional de Maquiladores de Honduras y otros organismos similares han acentuado sus demandas de una mejor administración de

justicia a partir de la inseguridad que ya alcanzó a sus afiliados (robos a bancos, secuestros, asesinatos, etc.) y que tiene relación directa con los niveles de inversión extranjera y privada en el país. Igualmente les preocupan decisiones públicas que atañen directamente a sus intereses económicos.

En la “lógica de la ciudadanía” destacan la sociedad civil organizada y las víctimas de la inseguridad jurídica que reclaman acceso formal a la justicia para quienes no lo han tenido, cambios en la justicia penal y civil, con amplio acento social.

Su listado de demandas es amplio, pero su grado de conciencia sobre las debilidades del sistema es disímil. Sigue prevaleciendo en ellas la denuncia y la dispersión de propuestas-proyectos, pero que al mismo tiempo se van consolidando organizaciones o instituciones que capacitan en un enfoque más integral del tema.

Hasta el 2000 la ciudadanía carecía de una agenda coherente de reforma al sistema judicial. Salvo algunas excepciones, la visión ciudadana de la justicia se limitaba a un “servicio” y no considerarla como un poder real al que se debe fortalecer y promover su independencia.

Un punto fundamental que la reciente experiencia hondureña confirmó es que, pese a las limitaciones, el elemento novedoso y dinámico de la actual coyuntura en Honduras es que la “lógica del mercado” y la “lógica de la ciudadanía” tienen importantes coincidencias para mejorar el desempeño de la justicia.

Entre las coincidencias a trabajar destacan:

- Fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial.
- Adecentamiento, desmercantilización y transparencia del sistema de justicia.
- Dotar al Poder Judicial de las capacidades humanas y financieras necesarias para poner en práctica los cambios legislativos aprobados.
- Una nueva cultura ciudadana y jurídica de solución de conflictos, de tal manera que los acuerdos extrajudiciales eviten la acumulación de demandas en un sistema obsoleto que no puede reducir su mora.
- Que la reforma judicial incida efectivamente en una disminución de los índices delictivos o de criminalidad en el país.

A partir de intereses muy específicos, desde las organizaciones empresariales hasta las sociales—con apoyo internacional—impulsan en la actualidad cambios procesales, sustantivos, organizativos y políticos para mejorar el desempeño de la justicia.

La misma beligerancia crea o exige espacios de articulación que terminan posibilitando coaliciones de gran valor estratégico para la ciudadanía. Prueba de lo anterior es que la Coalición comenzó con cinco instituciones y en la actualidad suma ocho, incluyendo la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Es básico que estos espacios organizados tengan estructuras mínimas, no burocratizadas, de convocatoria y ejecución, y se junten alrededor de demandas o ejes muy concretos, no de agendas muy amplias.

En el otro lado de los actores, el gubernamental, las posiciones respecto a la modernización y adecentamiento de la justicia suelen ser contradictorias, pero puede señalarse que prevalece una tendencia al cambio. Por esa razón es importante rescatar en la experiencia de la Coalición su trabajo

conjunto con una comisión interinstitucional de apoyo a la reforma judicial, integrada por operadores claves del sistema público de justicia (Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Secretaría de Seguridad e instituciones contraloras del Estado).

Por ello, el análisis destaca que en Honduras es incorrecto hacer generalizaciones absolutas sobre el sistema de administración de justicia puesto que tiene diversidad de actores que no necesariamente responden a los mismos intereses.

¿En que punto está actualmente la Coalición?

En principio, la Coalición en lugar de debilitarse al alcanzar sus objetivos iniciales, más bien tiende a fortalecerse. Tres son las grandes áreas de trabajo planteadas:

- Seguimiento y profundización de las reformas al sistema de justicia.
- Lucha a favor de la transparencia (auditoría social) y anticorrupción.
- Consolidación de la transición democrática (incidencia a favor de la reforma política y electoral).

Entre los elementos del contexto que justifican y abonan este esfuerzo de la ciudadanía hondureña no pueden dejar de mencionarse los siguientes:

- La apertura alcanzada en el sistema de justicia a partir del derrumbe de ciertos mecanismos de impunidad, como el que favorecía a los militares, cuyo fuero estuvo durante muchos años por encima de la justicia ordinaria.
- El inicio y continuidad de un proceso creciente de despolitización del sistema de justicia, lo que incluye cada vez más dificultad para que desde otros poderes públicos se interfiera en el Poder Judicial.
- Un mayor acceso a la demanda de justicia a partir de los esfuerzos de modernización del Estado, lo que incluye la creación de mecanismos claves como el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Defensoría Pública, Fiscalía y otros.
- La creciente inseguridad pública que multiplica el delito y también la demanda de justicia por parte del ciudadano común.
- La necesidad de renovar el marco jurídico que soporta la investigación y penalización del delito.
- El acompañamiento de los organismos internacionales de financiamiento y cooperación que entienden que las reformas macroeconómicas no serán exitosas en tanto permanezca rezagada la administración de justicia.

Las condiciones efectivamente existen para seguir incidiendo en la reforma y adecentamiento del sistema judicial, pero, como también lo resalta nuestra experiencia, ese contexto no basta. Se trata de que nuestras organizaciones no se den tregua en este esfuerzo que contrario a otros no sólo debe rendir resultados a mediano y largo plazo, sino inmediatos.

Iniciativas de la Sociedad Civil

Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation

ISBN 0-9674696-3-5

INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA TRANSPARENCIA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Programa Ciudadanos por la Justicia (Argentina)

María Julia Pérez Tort¹

Resumen del Programa

En 1997, cuando pusimos en marcha el programa Ciudadanos por la Justicia, leímos preocupados las encuestas de opinión pública que paradójicamente sentenciaban a muerte al Poder Judicial de la Nación: menos del diez por ciento de los ciudadanos creía en la justicia.

Se la percibía como una estructura alejada de la gente, con desmedida injerencia del poder político en cuanto a la selección de magistrados, con muchos jueces manteniendo vínculos con funcionarios de los otros poderes republicanos alejados de los canales institucionales, con un gran desconocimiento de la sociedad sobre los magistrados, un Poder sin intención de producir un proceso de democratización interno y de apertura social, con escasa capacidad de administrar justicia en tiempo y forma, con una actitud corporativa de protección a magistrados duramente cuestionados que anulaba la facultad de autodepurarse, con poder absoluto sobre la administración de su presupuesto y sin la conducta institucional de rendir cuentas públicamente y facilitar el acceso a la información relacionada con la aplicación de las partidas presupuestarias.

Nos preguntamos entonces cómo podíamos hacer para bajar a la justicia del patíbulo social. Y en la Constitución reformada en 1994 encontramos la respuesta: el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento.

Corría el año 1997 y la primera actividad impulsada por el programa fue un Banco de Datos del Poder Judicial. De 79 magistrados invitados a responder el formulario que consigna información sobre antecedentes curriculares y datos patrimoniales, sólo aceptaron 19. A esa brisa de acciones individuales de jueces que deseaban hacerse conocer, se sumó un ventarrón de 33 magistrados que en agosto de ese año solicitaron a la Corte Suprema que hiciera pública las declaraciones juradas que,

¹ Directora, Programa Ciudadanos por la Justicia, Poder Ciudadano, Argentina.

por ley, todos los jueces habían entregado al máximo órgano de la justicia. El pedido no prosperó y las declaraciones continuaron bajo estricta reserva, pero esa movida judicial sirvió para que en el Banco de Datos pudiera leerse antes de ser publicado, que no todos los jueces eran iguales.

Otros datos no menos importantes surgirían del acopio de información que un grupo de ciudadanos reunió para la introducción del libro *Quién es quien en la Justicia*, publicación basada en el Banco de Datos. El sistema de selección de jueces había sido bastardeado por la Comisión de Acuerdos del Senado. El sistema de remoción de jueces había sido desactivado por la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados. Es decir, que buena parte de la mala imagen de la justicia se generaba fuera de ella.

Una tercera conclusión nos asombraría. La mayoría de las denuncias que habían prosperado contra jueces y que habían terminado en renuncias o destituciones por juicio político, habían sido investigaciones iniciadas por la propia justicia. Es decir, que cuando los mecanismos se ponen en marcha, la depuración es efectiva.

Con ese diagnóstico mucho más cercano a la comprobación y más alejado de la percepción, por iniciativa de un voluntario, tratamos de resucitar la letra de la Constitución que yacía muerta desde hacía tres años, peticionando a los senadores que se sancionara la Ley del Consejo de la Magistratura.

La campaña “La justicia necesita un Consejo” fue efectuada junto a otras organizaciones vinculadas a la justicia, y reunió más de 5 mil firmas que le fueron entregadas al vicepresidente de la Nación, en su carácter de presidente del Senado. En esta campaña, que culminó en diciembre de 1997 con la sanción de la Ley, se percibió que el Consejo de la Magistratura, así como no había sido concebido en el lecho del consenso entre los distintos actores sociales vinculados a la justicia sino a partir de un acuerdo político realizado fuera del marco institucional, tampoco fue parido desde la convicción política, sino a partir de una cesárea fruto de la presión internacional.

Durante el año 1998 Poder Ciudadano impulsó un Banco de Datos con los candidatos de todos los sectores a ocupar cargos en el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. Como dato comparado, a diferencia del escaso apoyo que tuvo el Banco de Datos el año anterior por parte de los magistrados, todos los jueces que fueron electos como consejeros y jurados, tanto en los cargos titulares como suplentes, aceptaron responder el cuestionario. Este fue un paso positivo para instalar en el Poder Judicial la conducta institucional de dar a difusión información de interés público, y un importante precedente para que las declaraciones juradas que conserva la Corte Suprema sean de dominio público.

Otra iniciativa impulsada por Poder Ciudadano en ese año fue la iniciativa ciudadana al Reglamento Interno del Consejo, la que fue entregada en octubre, dos meses antes de que sus miembros resolvieran las pautas que regirían el funcionamiento del organismo. Cuando en diciembre se conoció el reglamento provisorio, comparamos la iniciativa de Poder Ciudadano con la normativa dictada, elaborando un artículo periodístico sobre las omisiones detectadas que no se correspondían con un funcionamiento transparente y democrático del organismo. El texto fue publicado por uno de los diarios más importantes del país en la sección opinión, promoviendo por primera vez la discusión pública de un reglamento interno del Poder Judicial. Cabe señalar como altamente positivo la decisión de la mayoría de los consejeros de resolver que las reuniones plenarias y de comisiones fuesen públicas, contrariando un proyecto que proponía darles carácter reservado.

A partir del año 1999 Poder Ciudadano dispuso realizar un monitoreo cívico sobre el funcionamiento del Consejo.

Se percibió un gran desconocimiento de la sociedad sobre la existencia y el rol del Consejo de la Magistratura y una marcada indiferencia de la ciudadanía hacia el trabajo realizado por el organismo.

A lo largo de las acciones desarrolladas por el programa y de la aplicación de diferentes herramientas en el ámbito del Consejo de la Magistratura, se alcanzaron las siguientes metas:

- Incidencia ciudadana en la sanción de la ley.
- Monitoreo cívico del Consejo de la Magistratura.
- Incidencia en la fijación de políticas institucionales y en las normas internas.
- Publicación de artículos de fondo en los medios de comunicación para promover la discusión pública de instrumentos que por lo general son de carácter reservado.
- Control permanente del acceso a la información pública.
- Creación de bases de datos públicas de funcionarios.
- Creación de espacios de acción conjunta con organizaciones no gubernamentales, como el Foro Social por la Justicia.
- Se hizo uso del derecho a peticionar a las autoridades en dos ocasiones: al Ministro de Justicia de la Nación y al plenario del Consejo de la Magistratura.
- Elaboración de informes públicos sobre debilidades y fortalezas del organismo.

Esquema del Programa

Estrategias utilizadas

Se utilizaron campañas públicas, presión en el parlamento, alianzas con otras ONGs y organismos del derecho, entrevistas con funcionarios, encuentros públicos con referentes políticos, difusión de las actividades, utilización de la vía pública.

Interés y participación de sectores oficiales

Al comienzo los sectores oficiales, en este caso los miembros del Consejo de la Magistratura, tuvieron en general, salvo algunas excepciones, una resistencia considerable, pero transcurrido el tiempo aceptaron un poco más el monitoreo de los ciudadanos. Se les trató de involucrar mediante la realización de entrevistas y proyectos para lograr alianzas.

Interés y participación de medios de comunicación, asociaciones de abogados, jueces, etc.

Estos sectores participaron ya sea difundiendo, en el caso de los medios de difusión, o mediante colaboración concreta y acción conjunta

Evaluación y logros

Consideramos que el monitoreo del Consejo de la Magistratura es un medio idóneo para promover la transparencia en el sector judicial. Los ciudadanos no podrían controlar la actividad de los jueces, pero sí pueden monitorear al Consejo que es el órgano encargado de seleccionarlos y de acusarlos. No hay sistemas de selección perfectos, pero sí perfectibles. El sistema de selección del Consejo ha evitado que asuman como magistrados personajes que solo tenían como antecedente su cercanía con el presidente de turno, pero no logra elegir a los jueces ideales. La mirada atenta de los ciudadanos sobre su funcionamiento evita que se repitan vicios de los sistemas anteriores.

Por medio del monitoreo se implantó la publicidad, en general, de los actos del Consejo y el dictado de dos nuevos reglamentos, el de audiencias públicas y el de remoción y suspensión de consejeros.

Para lograr los resultados buscados habría que difundir la importancia de la actividad de este organismo en la vida de todos para que la ciudadanía se sume a monitorear las instituciones. Habría que lograr cambiar en muchos de los integrantes del Consejo los viejos vicios de la política partidaria.

Expansión regional

El programa de monitoreo cívico al Consejo de la Magistratura está siendo replicado en Perú y Bolivia a través de una alianza estratégica entre el INECIP y Poder Ciudadano en el marco del Programa Participación y Democracia de la Red Interamericana para la Democracia.

Actividades del programa

Las metas alcanzadas por el programa entre los años 1997 y 2002 son las siguientes:

Año 1997

- Se efectuó el Banco de Datos de la Justicia, en el que fueron invitados a participar los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los jueces de la Cámara Nacional de Casación Penal, y los jueces de las tres instancias de los fueros Penal Federal y Penal Económico de la Capital Federal. De los 79 magistrados, 19 aceptaron responder nuestro formulario, mientras que sobre los 60 restantes, se reunió información de los pliegos presentados en el Senado.
- Publicación del libro *Quién es quien en la Justicia*, que reúne datos sobre los 79 magistrados del Banco de Datos de la Justicia.
- Campaña por la ley del Consejo de la Magistratura denominada "La justicia necesita un Consejo" conjuntamente con la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, el Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, la Asociación "Encuentro de Jueces", la Asociación de Abogados Laboralistas, y la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA). La campaña reunió 5.000 firmas reclamando la aprobación inmediata de la ley que ya contaba con media sanción de la Cámara de Diputados. El petitorio fue entregado al Vicepresidente de la Nación. Posteriormente, grupos de ciudadanos se reunieron con senadores nacionales solicitándoles que se tratara el proyecto. La Campaña culminó cuando el Congreso Nacional sancionó la ley del Consejo de la Magistratura, el 30 de diciembre de 1997.

Año 1998

- Se confeccionó el Banco de Datos de los candidatos a integrar el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento.
- Se elaboró y presentó una Iniciativa Ciudadana para el Reglamento General del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, que se compone de ocho principios generales que promueven la transparencia, privilegian el acceso a la información y fomentan la participación y el control ciudadano, y que fue entregada a los consejeros electos el 30 de octubre de 1998. Estas iniciativas se realizaron con el deseo de crear un espacio de participación pro-activa de los ciudadanos en el ámbito de la justicia en general y del Consejo de la Magistratura en particular. Es

la primera vez que desde el sector social se presenta una "Iniciativa Ciudadana" a un reglamento interno de un organismo público y se hace pública su discusión, por medio de una nota de opinión publicada el 2 de febrero de 1999 en el diario *La Nación*, con motivo de la sanción del Reglamento Provisorio del Consejo de la Magistratura.

Año 1999

- Presentación al Ministerio de Justicia de la Nación de un pedido de distintas personalidades y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la justicia para que el Poder Ejecutivo deje de disponer el traslado de jueces en forma horizontal para cubrir vacantes en el Poder Judicial. La carta le fue entregada en una reunión efectuada el 6 de abril en el Ministerio de Justicia de la Nación al ministro de Justicia. En la reunión, el ministro defendió la posición del Poder Ejecutivo y manifestó su convencimiento de que la facultad de trasladar jueces debía ser atribución del presidente. Una semana después, el Consejo de la Magistratura reclamó esta atribución y si bien el Poder Ejecutivo continuó manifestándose en desacuerdo, no trasladó más jueces hasta la culminación de su mandato, el 10 de diciembre de 1999.
- Presentación al plenario del Consejo de una carta sobre la decisión de convertir a las reuniones de la Comisión de Disciplina en reservadas cuando se trataran aspectos disciplinarios de los magistrados. La carta fue entregada el 13 de diciembre de 1999 en la Secretaría General y fue leída por un consejero en el último plenario del año. Finalmente, en la votación, ganó por diez a cinco la postura de considerar reservadas las reuniones de la Comisión en los tramos que se consideren expedientes con pedido de sanciones disciplinarias para los magistrados.
- Creación del Foro Social por la Justicia, un espacio de construcción de coincidencias y propuestas generales que tiene como objetivo promover la deliberación de los principales temas vinculados a la justicia, hacer públicas las conclusiones a las que se arriben para instalar los enfoques y sugerencias del sector social en la agenda política, influir en la generación de políticas públicas ligadas al Poder Judicial, respaldar acciones cívicas que controlen el funcionamiento y promueven innovaciones en el sistema de administración de justicia y difundir los trabajos de sus integrantes. Desde el programa se impulsó su creación a mediados de año e inmediatamente encontró la adhesión de las siguientes organizaciones: Asociación de Abogados de Buenos Aires; Asociación de Mujeres Juezas; Asociación Fiscales Sin Fronteras; Asociación por los Derechos Civiles; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires; Colegio Público de Abogados de la Capital Federal; Encuentro de Jueces; Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA); Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES); Foro para la Reconstrucción Institucional; Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Innova; Fundación Poder Ciudadano; Grupo Sophia; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); Sociedad de Abogados Penalistas. Además adhirieron las importantes personalidades vinculadas al derecho. Las actividades desarrolladas ese año fueron:
 - El 24 de septiembre de 1999, previamente a las elecciones presidenciales y legislativas, se realizó en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal una jornada sobre “La justicia en el nuevo Gobierno: Acciones concretas y políticas de consenso”. Fueron panelistas el ministro de Justicia y los referentes políticos de los candidatos a Presidente.
 - Se mantuvieron reuniones con funcionarios y consejeros de los Consejos de la Magistratura Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires.

- Se presentó en el mes de diciembre en la Secretaría General del Consejo un proyecto para que se implemente una jornada abierta donde los consejeros reciban a los ciudadanos. El proyecto, elaborado por Poder Ciudadano y presentado junto a las restantes organizaciones que integran el Foro Social por la Justicia, se titula “Los ciudadanos y el Consejo”. El proyecto presentado por Poder Ciudadano desde el Foro Social por la Justicia se propone crear un espacio de acercamiento y conocimiento recíproco entre los miembros del Consejo de la Magistratura y los ciudadanos, inédito en la historia judicial argentina. La actividad, que no requiere inversión por parte del Consejo, consiste en que los consejeros y funcionarios destinen un día por año a atender personalmente a los ciudadanos, quienes podrán acercar sus inquietudes, permitiendo a través del intercambio enriquecedor que se genere, consolidar a las instituciones de la democracia mediante la implementación de este mecanismo de participación popular. A través de este espacio, los propios consejeros y funcionarios del Consejo explicarán a la ciudadanía de manera directa y sin intermediarios el rol que cumple el Consejo en el fortalecimiento y la modernización del Poder Judicial. Este intercambio permitirá que los ciudadanos perciban a esta institución comprometida con la gente, y a sus miembros como precursores de una apertura que promueva el reconocimiento recíproco. Para lograr la implementación de las audiencias, se realizaron entrevistas con consejeros para explicar la iniciativa, se remitió información a un consejero sobre el desarrollo de audiencias públicas en otros ámbitos para facilitar su reglamentación, se asistió a las reuniones de la comisión de reglamentación del Consejo para efectuar el seguimiento del tratamiento del proyecto, y se asistió a la reunión plenaria de diciembre de 2000 donde se aprobó el reglamento de audiencias públicas. En el mencionado reglamento se crearon las audiencias periódicas de información, solicitadas por el Foro Social por la Justicia, y además se reglamentaron la audiencia de información extraordinaria, la cual puede ser solicitada al Consejo por alguna organización, y las temáticas, a las cuales puede recurrir el Consejo cuando quiera saber la opinión de la ciudadanía sobre algún tema.
- Con la información reunida y las observaciones de campo se elaboró un informe sobre las fortalezas y debilidades del Consejo de la Magistratura como mecanismo de monitoreo ciudadano.

Año 2000

- El 18 de mayo se presentó una nota al Consejo para que se hagan públicas las declaraciones juradas patrimoniales de los magistrados, quienes al asumir deben presentárselas a la Corte Suprema de Justicia. Hasta el momento no hubo respuesta a esta iniciativa.
- Junto al Foro Social por la Justicia, se realizó en el mes de octubre un encuentro público en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, para debatir sobre “Alegato de Oído: Ética profesional y transparencia en la justicia sobre la legitimidad entre los contactos informales entre jueces y abogados”. Posteriormente se realizó una presentación ante el Consejo de la Magistratura para que se tomen medidas contra la práctica de alegatos judiciales informales (alegatos de oído). El Consejo, a través de su comisión de reglamentaciones, estuvo recabando información entre distintos actores para expedirse sobre el tema. Finalmente, decidió realizar una audiencia temática sobre los alegatos informales que se llevó a cabo el 11 de junio de 2002, en base a la reglamentación de audiencias sugeridas por Poder Ciudadano a través del Foro Social por la Justicia, para conocer la opinión de la ciudadanía sobre dicho tema.
- El 28 de diciembre se envió una carta al Consejo pidiendo explicaciones por el cambio de ordenamiento de las ternas de candidatos a jueces al ser enviadas al Poder Ejecutivo. La reglamentación establecía un ordenamiento en base de mérito de cada candidato, establecido mediante el puntaje que los candidatos obtienen en las distintas etapas: evaluación de

antecedentes, prueba de oposición y entrevista. El Consejo de la Magistratura decidió enviar las ternas de los candidatos a jueces mejor calificados en orden alfabético en lugar de hacerlo respetando el puntaje que surge de un sofisticado sistema, así reemplazándolo por el primitivo del abecedario. Dicha nota fue respondida el 14 de marzo de 2001 informando que la Comisión de Selección había tomado conocimiento de la presentación efectuada el 28 de diciembre.

- Con la información reunida y las observaciones de campo se elaboró un informe sobre las fortalezas y debilidades del Consejo de la Magistratura como mecanismo de monitoreo ciudadano.

Año 2001

- El 7 de febrero fue presentada una carta a la Comisión de Acusación para que brindara información sobre las causas que estaba analizando. Como lo testimonian noticias periodísticas, esta carta motivó que la prensa pudiera acceder a esa información. La nota fue respondida el 21 de febrero por la presidenta de la Comisión, notificando "que las actuaciones estaban a disposición en la secretaría".
- En febrero de 2001 se envió una carta al Presidente del Consejo solicitando la separación del cargo de un consejero porque había sido procesado por la justicia por haber recibido dádivas. Dicha carta fue respondida en julio de 2001 por el Presidente de la Comisión de Reglamentación, informando que con fecha 14 de junio de 2001 fue aprobado el "Reglamento para la Remoción de los Miembros del Consejo de la Magistratura", y elevado a la Presidencia del Consejo el día 20 de junio del 2001.
- El 26 de marzo se efectuó la primera audiencia pública por la justicia, creada a partir de la iniciativa del Foro Social por la Justicia, en la sede del Colegio Público de Abogados de Capital Federal. En este espacio, por primera vez desde su creación, los ciudadanos tuvieron oportunidad de recibir información y preguntar personalmente a los consejeros sobre su actividad y acercar propuestas, sobre el siguiente temario:
 - Selección y remoción de magistrados
 - Control de desempeño de los magistrados
 - Competencias del Consejo y de la Corte Suprema
 - Diseño y ejecución del presupuesto del Poder Judicial
- El 29 de mayo de 2001 se efectuó una presentación ante el Consejo, dirigida al Sr. Presidente de la Comisión de Reglamentación, en la que se solicita información sobre el estado del reglamento de remoción de magistrados atento la solicitud efectuada por Poder Ciudadano en referencia a la posible remoción de un consejero procesado por delito de dádivas.
- El 17 de julio de 2001 se presentó una carta al Presidente del Consejo transmitiéndole la inquietud de Poder Ciudadano en que estuvieran presentes para la votación para cubrir la vacante de la Cámara Federal dos consejeros quienes estaban imputados en una causa que llevaba uno de los candidatos en el juzgado a su cargo. La nota fue respondida en septiembre de 2001 manifestando que se resolvió en el plenario del 27 de junio del año en curso, que la excusación de los miembros quedaba librada a la discreción de cada consejero y que no había obstáculo alguno para su intervención.
- En julio de 2001 se envió nota dirigida a la Comisión Auxiliar Permanente de Reglamentación observando el intento de establecer un plazo de caducidad de 180 días para los expedientes en

trámite ante la Comisión de Acusación, pidiéndoles explicaciones de semejante decisión. Hasta la fecha no se ha establecido ningún plazo de caducidad, ya que ese intento no prosperó.

- En agosto de 2001 se envió nota dirigida al Sr. Presidente del Consejo, solicitándole se agilice el tratamiento del reglamento de remoción de miembros del Consejo.
- En el mes de agosto iniciamos el Banco de Datos a los jueces designados a partir de la creación del Consejo de la Magistratura.
- Con la información reunida y las observaciones de campo se elaboró un informe sobre las fortalezas y debilidades del Consejo de la Magistratura como mecanismo de monitoreo ciudadano.

Año 2002

- Se continúa con el Banco de Datos a los jueces designados a partir del nuevo sistema de selección del Consejo de la Magistratura.
- El 6 de febrero se realizó un taller de capacitación a nuevos voluntarios que se sumaron al monitoreo del Consejo de la Magistratura.
- El 22 de febrero, habiéndose cumplido un año desde el pedido de reglamentación de la remoción de los consejeros sin haberse dictado el mismo, se realizó una convocatoria pública, frente a la sede del Consejo, en la cual se instaló una mesa con dos pasteles de celebración y velitas, una de ellas en forma de signo de interrogación. Se llamó a los medios, y se le presentó una carta al Consejo solicitándole la realización de una audiencia pública para que expliquen la demora en la reglamentación y la inclusión en la misma audiencia pública del siguiente temario:
 - Designación efectiva por concurso a todos los secretarios, funcionarios, empleados y asesores del organismo.
 - Llevar adelante una auditoría sobre el funcionamiento del Poder Judicial para informar a la población de manera detallada sobre su desempeño.
 - Dar fundada explicación respecto a los impedimentos que justifiquen la omisión en impulsar el rápido tratamiento de todos los pedidos de juicio político contra magistrados, que en muchos casos hace más de un año que permanecen sin definición en la Comisión de Acusación.

También solicitamos que se dé respuesta a la nota enviada por esta entidad en mayo de 2000, donde se solicitó que el organismo conformara un Banco de Datos de acceso público y gratuito con las declaraciones juradas de los jueces en cumplimiento de la Ley de Ética Pública, norma que está siendo violada por el Poder Judicial.

Manifestamos, asimismo, nuestro interés en conocer la posición de los consejeros con respecto a la posibilidad de impulsar reformas a la ley que reglamenta el funcionamiento del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento en los siguientes puntos:

- Reemplazo y reducción de los cuatro diputados y cuatro senadores por dos representantes por Cámara, explicando que estos representantes no deberán ser legisladores sino ciudadanos de probada trayectoria en el ámbito de la justicia e intachable conducta. Al reducirse de ocho a cuatro el número de representantes del Congreso se restablece el espíritu de la Constitución que señala equilibrio entre los distintos sectores que integran el Consejo. Al elegirse

- representantes de las cámaras en lugar de los propios legisladores se está mejorando cuantitativamente el desempeño mediante la dedicación "full-time" al cargo.
- Terminar con el carácter permanente de la estructura del Jurado de Enjuiciamiento para que pase a ser constituido sólo cuando la Comisión de Acusación del Consejo eleva una causa a juicio político. Mantener en funcionamiento un organismo que no tiene trabajo puede ser legal, pero es absolutamente inmoral y deteriora la imagen pública del Poder Judicial.
- El día 4 de marzo la Comisión de Reglamentación aprobó el proyecto que reglamenta los mecanismos de remoción de los consejeros.
 - El día 12 de marzo, día previo al tratamiento por el plenario del proyecto del reglamento para la remoción de consejeros, Poder Ciudadano presentó una carta al Consejo haciendo observaciones al proyecto del reglamento ya que éste exigía patrocinio letrado al denunciante, una mayoría de tres cuartas partes de los miembros para decidir la suspensión, y establecía un plazo de caducidad de 180 días para el proceso.
 - El 13 de marzo, el plenario aprobó el Reglamento para la Remoción de los Miembros del Consejo de la Magistratura tomando en cuenta, expresamente, la carta presentada por Poder Ciudadano, por tanto fue retirada la exigencia de patrocinio letrado. Con respecto a la mayoría exigida para declarar la suspensión del consejero había sido disminuida a mayoría absoluta de los miembros presentes, y el plazo de caducidad se había eliminado. En el mismo plenario resolvieron aprobar la realización de la audiencia pública solicitada.
 - El primero de marzo se envió a la Administradora del Poder Judicial una carta solicitándole información sobre el presupuesto del Consejo de la Magistratura. Específicamente le solicitamos el presupuesto ejecutado del Consejo de la Magistratura 2001 y el programado para el año 2002, con el mayor grado de desagregación posible incluyendo:
 - Recursos humanos: Nombres, cargos, funciones y salarios del personal de planta del Consejo, del contratado y de los asesores remunerados como así también de los consejeros.
 - Listado de asesores *ad honorem* y consejero de quien cada uno de los asesores depende.
 - En mayo, ante la falta de respuesta concreta a la carta enviada a la Administradora del Poder Judicial, se envió otra carta solicitando información sobre el presupuesto a la Comisión de Administración y Financiera.
 - El 11 de junio se realizó la segunda audiencia de información extraordinaria y primera temática, a pedido de Poder Ciudadano. Fue organizada por Poder Ciudadano junto con la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo. Durante la Audiencia de Información Extraordinaria se discutió:
 - La designación efectiva por concurso a todos los secretarios, funcionarios, empleados y asesores del organismo.
 - La auditoría sobre el funcionamiento del Poder Judicial.
 - La demora en el tratamiento de los pedidos de juicio político contra magistrados.
 - La conformación de un Banco de Datos de acceso público y gratuito con las declaraciones juradas de los jueces.
 - La posición de los consejeros con respecto a los siguientes puntos:
 - 1) El reemplazo y reducción de los cuatro diputados y cuatro senadores por dos representantes por Cámara.
 - 2) Terminar con el carácter permanente de la estructura del Jurado de Enjuiciamiento.

La audiencia temática se enfocó en los alegatos informales e implementación de un mecanismo para hacer efectiva la prohibición.

Durante el transcurso de la audiencia uno de los consejeros hizo una grave autocrítica en la que dijo: "... sería un hipócrita sino lo dijese, yo he podido notar defensas de corte político hacia los jueces... al mes y medio de la acusación ya había mentido en el expediente y sin embargo se tardó como seis meses en hacer la acusación porque lo querían salvar, nada más que por eso. O entendemos que este es un organismo que está integrado desequilibradamente pese a lo que dice la doctora y fundamentalmente por una mayoría política, o no entendimos nada... . Entonces les vuelvo a repetir sería hipócrita decir está todo muy lindo, no, no está todo muy lindo. Lograr los dos tercios para acusar a un magistrado es una proeza, por más que el magistrado lo merezca. Y bueno yo siempre digo que estas cosas las arregla el tiempo, que una institución como ésta, es buena en si misma, no quiere decir que esté bien integrada, es buena como idea y la tenemos que defender como idea, no tal como está ahora, hay que mejorarla muchísimo, pero por algo se empieza, y estamos mucho mejor que antes. ...en elección de jueces, y también resultaría hipócrita decir que no he notado que en algún concurso votaban determinados estamentos en forma conjunta y votaban en otros concursos también y se intercambiaron figuritas, ante la impotencia de los que en realidad queremos votar por quienes se merecen. ...va a llevar tiempo que se descorporativice esta institución, mientras tanto defendámosla como institución porque es mejor que lo que tenemos”.

- El 24 y 29 de junio se presentaron dos cartas al Consejo de la Magistratura expresándoles nuestra preocupación por la casi absoluta ausencia del Consejero Senador Yoma a las reuniones de plenario y las de comisiones de acusación y disciplina, las cuales integra, y solicitándole dicte un reglamento disciplinario para los consejeros, funcionarios y empleados del Consejo. Las mismas fueron respondidas por el consejero en lo que respecta a su ausencia.
- El 29 de julio, junto con el Colegio Público de Abogados, la Asociación de Abogados de Buenos Aires, la Asociación por los Derechos Civiles, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), nos reunimos con el Dr. Goldman, miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, para manifestarle la falta de independencia del Poder Judicial. Nuestra presentación se basó en lo detectado a través del monitoreo al Consejo de la Magistratura de la Nación.
- El 19 de septiembre se reiteró a la Comisión de Administración y Financiera, mediante la presentación de una carta, el pedido sobre el presupuesto. La información solicitada fue entregada a Poder Ciudadano en el mes de septiembre.
- El 19 de septiembre se presentó una carta al Presidente del Consejo y a la Comisión de Selección de Magistrados pidiéndoles coherencia institucional ya que si se aceptara el pedido de un juez de ocupar una vacante en otro tribunal se estaría violando el reglamento de traslado de jueces que el mismo Consejo dictó.
- El 18 de octubre el presidente de Poder Ciudadano, Luis Moreno Ocampo, concurrió a una audiencia con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, en Washington, para solicitar una visita *in loco* de la Comisión por la falta de independencia del Poder Judicial en la Argentina. Uno de los fundamentos de su presentación fue el funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la Nación y para ello se basó en el monitoreo que Poder Ciudadano realiza al Consejo. A la audiencia también fue invitado el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) que basó su informe en el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- Con la información reunida y las observaciones de campo se elaboró un informe sobre las fortalezas y debilidades del Consejo de la Magistratura como mecanismo de monitoreo ciudadano.²

Fortalezas y debilidades del Consejo de la Magistratura de la Nación de Argentina (actualizado hasta octubre 2002)

Nivel Institucional

Fortalezas

Composición plurisectorial: Permite el intercambio de distintos enfoques a partir de la intervención de los miembros de los diversos sectores que componen el Consejo.

Acceso a la información que genera el plenario a través de la Secretaría General: la experiencia de Poder Ciudadano con respecto a la solicitud de las actas y resoluciones del plenario es satisfactoria, dado que siempre los pedidos fueron atendidos.

Acceso a la información de las comisiones: Se establecieron vínculos de acceso a la información con la comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial y con la Comisión Auxiliar de Reglamentación.

Se creó el comité integrado por los presidentes de las Comisiones de Acusación y Disciplina junto al secretario general del Consejo, la que deriva a estas comisiones los asuntos ingresados, corrigiendo el procedimiento anterior donde las causas entraban por la Comisión de Disciplina y entorpecían su labor.

Se decidió seleccionar a los secretarios de comisión por concurso público.

Nombramiento horizontal de jueces: El Consejo de la Magistratura solicitó al Poder Ejecutivo de la Nación que cesara de nombrar jueces mediante la resolución de la Corte Suprema que lo habilitaba para transferir magistrados a otros juzgados mientras se mantuviera el rango.

Mantenimiento de la potestad sobre las facultades disciplinarias: El Consejo se mantuvo firme en mantener la facultad de actuación en materia disciplinaria frente a la intención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de no delegar esa función.

Firmeza frente a diputados: El Consejo de la Magistratura reclamó y logró que la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados le enviara las causas pendientes contra jueces, cuando era intención de esa Comisión archivar las denuncias.

Legitimación electiva: Los consejeros, al surgir de elecciones sectoriales, tienen mandato legitimado y responsabilidades que asumir frente a sus electores.

Presidencias: La disposición de que las presidencias de las comisiones fuesen rotativas se percibe como una fortaleza.

² Favor encontrar adjunto a este artículo este informe actualizado hasta octubre 2002.

Audiencias públicas: A pedido del Foro Social por la Justicia se implementó el sistema de audiencias públicas para que los consejeros informaran a los ciudadanos sobre su actividad y sobre aspectos referidos al funcionamiento del Consejo.

Procedimiento para la remoción de los consejeros: A pedido de Poder Ciudadano se reglamento la suspensión y remoción de los consejeros.

Una vez dictado el reglamento de selección e implementados los concursos, las ternas son seleccionadas con celeridad.

Debilidades

Actuación corporativa: Se observa que en varios debates, los consejeros definen posiciones optando por posturas corporativas.

Dedicación parcial de los consejeros: Se estima que los consejeros representantes de los jueces, legisladores, Corte Suprema y del Poder Ejecutivo, deberían tener dedicación exclusiva debido a los trastornos que ocasiona esta dualidad de funciones. Por ejemplo, la consejera-jueza Margarita Arguelles, titular del Juzgado Federal de la ciudad de Neuquén, afectada al mismo tiempo al Juzgado de Zapala (cobró notoriedad por el caso Carrasco), sólo tiene permiso de licencia para concurrir a las reuniones del Consejo (plenario y comisiones). Frente a esta situación la jueza solicitó licencia, la que fue negada por la Corte. Luego solicitó ser desafectada del juzgado de Zapala, pedido que le fue denegado.

Declaraciones juradas: El Consejo de la Magistratura no implementó un sistema que le permitiera a los ciudadanos acceder a las declaraciones juradas de bienes que tienen que presentar por obligación y que tienen carácter de públicas de acuerdo a la Ley de Ética Pública. Acá se hace notar que si bien la Corte Suprema conserva esa información bajo reserva, nada le impide al Consejo crear un sistema de acceso a las declaraciones.

Justificación de inasistencias: Por resolución 147/99 se dispuso que se justifiquen las inasistencias de los consejeros frente a la excusa de tener que cumplir con su labor primigenia. Esto anula la posibilidad de sancionar y remover a consejeros a causa de reiteradas ausencias, aún cuando ha existido el caso de un consejero senador cuyas ausencias en el plenario y en las comisiones que integra han sido casi absolutas.

Lentitud en la publicidad de las actuaciones en la web: En general la información de la página web tiene dos meses de atraso. Sería interesante estudiar la posibilidad de incorporar a la página de Internet la información volcada al sistema I.C.A.R.O., de uso interno. No se establece qué información debe figurar en la página web.

Suplentes de legisladores: Los diputados y senadores no eligen suplentes. Esto impide que quede definido claramente el vencimiento del mandato de los legisladores que reemplazan a renunciantes.

Incompatibilidad: Los legisladores que se sumen al Consejo de la Magistratura deberían tener incompatibilidad para ejercer la profesión.

Especulación con el quórum: El criticado método de especular con el quórum para permitir la realización de las sesiones en el Congreso Nacional, se traslada a los plenarios y a las reuniones de Comisión del Consejo de la Magistratura, donde alianzas ocasionales entre consejeros posibilitan o no que se alcance el quórum necesario para habilitar la reunión.

Falta de rigor en la discusión de temas: Se observó en algunos plenarios como en diversas reuniones de comisiones una llamativa falta de rigor en la discusión de los temas de fondo.

Mayor periodicidad del plenario y de las comisiones de reglamentaciones y de labor: Se estima que una reunión cada quince días atenta contra la profundidad y calidad en la discusión de los temas.

Sistema de locación de servicios: El personal del Consejo contratado mediante esta modalidad queda fuera del sistema de controles del Poder Judicial.

Oficina de Administración y Financiera del Poder Judicial: Es la dirección encargada del manejo de los fondos y debería cumplir directamente con lo que dictamina el Consejo a través de la Comisión de Administración. Sin embargo, existe resistencia de la Corte Suprema de darle autonomía operativa, lo que impide que el Consejo, a través de la Comisión de Administración, pueda tener injerencia directa.

Nombramiento de asesores y planta: No existen motivos fundados que justifiquen la actual cantidad de asesores por consejero. Tampoco se ha definido el perfil de estos funcionarios de acuerdo a una descripción de necesidades. También debería establecerse un criterio para medir productividad. Se ha detectado que ha sido nombrado como asesor una persona que tiene como antecedente haber sido destituido como fiscal de Cámara en una provincia.

Funcionarios en las comisiones: Debería definirse un criterio basado en la especialización para seleccionar el plantel de funcionarios a ser incorporados en las comisiones.

Se ha detectado que se le han dado puestos a asesores de consejeros cuando éstos terminaban su período.

Reuniones reservadas: Deberían fijarse parámetros estrictos y debidamente fundados para disponer el carácter reservado de una reunión.

Oficina de Comunicaciones Institucionales: Entendemos que entre los principales roles del Consejo de la Magistratura se encuentra el de revertir la deteriorada imagen que tiene la justicia entre la sociedad. No contar con un equipo técnico encargado de difundir la labor del Consejo, atenta contra esa función primordial. En el año 2000 fue nombrado como encargado de prensa el periodista Tito Livio La Rocca, pero no cuenta con una estructura adecuada para posicionar la labor del Consejo a nivel público.

Reglamentaciones: El funcionamiento de la Comisión de Reglamentos y la facultad del Consejo de dictar estas normas, genera enfrentamientos con la Corte Suprema de Justicia de la Nación que entiende que esta facultad es exclusiva de sus funciones. Por ejemplo, cuando el Consejo intentó implementar el reglamento de subrogancias, la Corte amenazó con recurrir al Poder Legislativo y declarar a la norma inconstitucional.

Representación procesal: El representante legal del Consejo de la Magistratura es el Ministerio de Justicia. Esto atenta contra la fortaleza institucional del Consejo, y lo hace permeable a presiones políticas. Como ejemplo, podemos mencionar que hasta el cambio de gobierno, quien hubiese representado al Consejo en caso de que el Ministerio de Justicia hubiese decidido presentar un recurso legal por el tema de traslado horizontal de jueces, donde había intereses opuestos entre el Consejo que reclamaba esa función para sí, y el Ministerio que sostenía que es resorte del Poder Ejecutivo, hubiese sido el propio Ministerio, provocando un evidente conflicto de intereses.

Presentismo y elecciones: Durante la campaña electoral para legisladores del año 2001 y en las actuales también, varias reuniones de comisiones debieron ser suspendidas por falta de quorum porque los legisladores no asistieron por encontrarse abocados a tareas proselitistas.

Apelaciones: No está definido el procedimiento en caso de impugnaciones a las decisiones que tome el Consejo.

Lentitud en las decisiones: se observa una marcada lentitud en los procedimientos administrativos y reglamentarios.

Recusaciones de los consejeros: No está previsto un sistema para recusar a los consejeros.

Excusaciones: Algunos consejeros no se han excusado de intervenir en concursos en los que algún participante tenía algún vínculo con alguno de ellos. Por ejemplo, un consejero no se excusó de intervenir en una terna en la cual participaba su asesora; tampoco se excusaron de intervenir dos consejeros en la terna para una Cámara en la cual uno de los candidatos tenía en su juzgado de primera instancia una causa en la cual estaban sospechados esos consejeros.

Falta de espacio: Se observa que a pesar de ser públicas las sesiones plenarias, el espacio destinado a las reuniones no contempla las mínimas condiciones requeridas para presenciar los plenarios.

Se presentan nuevos proyectos o modificaciones a proyectos o dictámenes cuando estos ya han estado en el orden del día con anterioridad y han sido trabajados en las comisiones, retrasando la toma de decisiones.

Reforma judicial: No se avanzó en la formulación de un programa de reforma judicial.

Organización de la justicia: Los reglamentos de organización de la justicia siguen siendo dictados por la Corte Suprema.

Existen grandes conflictos de competencia con la Corte Suprema, ya que esta no toma en cuenta que el Poder Judicial tiene dos cabezas, una cabeza jurisdiccional que es la Corte Suprema y una cabeza organizacional que es el Consejo de la Magistratura. Hay tres zonas grises que entorpecen la labor del Consejo; estas son: la facultad de administración del Poder Judicial, la facultad disciplinaria sobre magistrados y el dictado de los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia. Estas facultades fueron otorgadas por la Constitución Nacional al Consejo de la Magistratura en el año 1994, quedando derogadas las leyes que fueron modificadas en ese aspecto por la Carta Magna, y que sin embargo los miembros de la Corte Suprema no aceptan al avanzar sobre prerrogativas del Consejo.

Las Comisiones de Acusación y Disciplina deberían estar unificadas.

Se modificó el carácter público de las reuniones y actuaciones de la Comisión de Disciplina, lo que implica una pérdida de transparencia en su funcionamiento y permeabilidad a la defensa corporativa de los jueces.

Se efectiviza, por resolución 39/01, a agentes asignados a las comisiones y a la secretaría general sin concurso y se pasa de planta transitoria a permanente también ignorando el mecanismo de concurso. Y curiosamente dicha resolución no figura en la página web.

Incompatibilidad de los funcionarios del Consejo: Debe definirse condiciones de incompatibilidad

cuando los empleados o funcionarios del Consejo se postulan a cargos de jueces.

No se respeta el equilibrio de sectores: La Constitución Nacional indica que en la integración del Consejo de la Magistratura debe respetarse el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. La Ley del Consejo integra el cuerpo con ocho legisladores, cuatro abogados y cuatro jueces, no respetando el equilibrio.

A pesar de que se resolvió elegir a los secretarios de las comisiones por concurso, no se implementó para los actuales

Se percibieron graves irregularidades en la cobertura o posibilidad de las tres vacantes sucedidas en los tribunales criminales y correccionales federales.

A partir de un proyecto de un consejero los jurados serán elegidos por los consejeros a partir de las listas que envíen las asociaciones de magistrados, los colegios de abogado y las universidades, en lugar de sortearse como era hasta ahora. Esta modificación de la ley tiene media sanción en el Congreso. Consideramos que la mejor solución hubiese sido convertir la concurrencia de los jurados en carga pública.

Hay más acusaciones a los jueces que sanciones disciplinarias. Llama la atención que los jueces cometan, frecuentemente, más faltas graves que leves.

Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial

Fortalezas

Procedimiento de selección de jueces: El mecanismo reglamentado comparado con el sistema anterior mejoró sensiblemente el procedimiento de selección de los magistrados en lo que respecta a garantizar la idoneidad de los candidatos. Se comprobó absoluta transparencia en cuanto al acceso a la información de los postulantes. Se convocó a concursos para cubrir 93 cargos de las vacantes a cubrir en el Poder Judicial.

Anonimato de las pruebas de oposición: El carácter anónimo de las pruebas de oposición se percibe como una fortaleza, dado que aumenta la transparencia y la imposibilidad de que los jurados puedan guiarse en la calificación de las pruebas por otros motivos ajenos a los conocimientos demostrados en esa instancia por el postulante.

La información en la página web en lo que respecta a los concursos está actualizada.

Debilidades

Alteración de órdenes de mérito: La gran mayoría de las órdenes de mérito elaboradas por los jurados en base a evaluaciones rigurosas fueron cambiadas de manera discrecional por los consejeros sin brindar fundamentos contundentes ni respetando el criterio de excepción de recurrir a este mecanismo que ha sido aplicado como regla.

Inaplicabilidad de la ley para cubrir vacantes: La ley no contempla la integración de los Jurados de Selección en el caso de los jueces para evaluar candidaturas para las Cámaras de Casación, Electoral y de Seguridad Social, dado que son de alcance nacional, lo que vulnera la limitación de territorialidad impuesta a los integrantes de los jurados de selección. Esta situación fue parcialmente remediada por las resoluciones 154 y 155/99, salvo para el caso del Tribunal de Casación.

Vacíos legales: La ley debería ampliar el sistema de selección para los defensores y los fiscales. Tampoco la ley contempla la posibilidad de votar en la elección de consejeros para los empleados y funcionarios del Poder Judicial y para el Ministerio Público, que al tener la matrícula suspendida, no votan ni como jueces ni como abogados.

Nominación de jurados de selección: Según lo informado por la Comisión de Selección, existieron demoras en la conformación de los jurados de selección por la tardanza de las facultades y colegios profesionales en designar las ternas. Y también hubo dificultades para que los que salieron sorteados aceptaran su cargo como jurados.

El envío de las ternas al Poder Ejecutivo se realiza por orden alfabético y no por puntaje como era originalmente.

Observaciones al régimen para la elaboración de listas de jurados por especialidad: En el artículo N° 8, que trata de exclusiones, falta excluir a los abogados con sanciones disciplinarias del Colegio de Abogados y a quienes tengan causas penales abiertas. No se hace referencia a las impugnaciones de jurados.

Observaciones al Reglamento de Concursos Públicos de Antecedentes y oposición para la designación de magistrados del Poder Judicial de la Nación: En el artículo N° 1, se indica que el Consejo—a propuesta de la Comisión—podrá ampliar la lista de jurados en cualquier momento, en caso de necesidad y urgencia. Se deberían señalar cuales son los casos de necesidad y urgencia. En el artículo N° 3 no se prevé la impugnación por parte de terceros de los jurados. En el artículo N° 17 debería excluirse como postulantes a jueces, a quienes hayan renunciado a un cargo público para no enfrentarse al juicio político. En el artículo N° 19 no se fija un plazo mínimo para realizar las impugnaciones a cargos de magistrados. Entendemos que no existe inconveniente para que el plazo de impugnaciones se extienda a la totalidad del tiempo que dura el proceso de selección, hasta el momento en que el plenario analice las postulaciones. En el artículo N° 34 se indica que el orden de mérito podrá ser consultado en la Secretaría de la Comisión. Debería agregarse: “...deberá ser publicado en la página web y ...”. En el artículo N° 37 no se contempla la posibilidad de que no se reúna mayoría, dado que no necesariamente dos de los tres jurados pueden coincidir en un mismo puntaje, lo que se hace relevante al no haber un criterio de evaluación. En el artículo N° 45 se sostiene que la Comisión podrá apartarse fundadamente del orden propuesto por el Jurado, cuando éste hubiera incurrido en manifiesta arbitrariedad en la evaluación de los antecedentes de los postulantes o cuando los resultados de la entrevista personal así lo justifiquen. Se sugiere especificar cuándo los resultados de la entrevista personal justifican alterar el orden propuesto por el jurado ante la absoluta falta de definición sobre cuáles son los criterios de arbitrariedad. ¿Cómo se evalúa la aptitud física de un magistrado que debe estar diez o doce horas al frente de un juicio en los tribunales orales? ¿Con qué criterio se evalúa la prueba de oposición para un tribunal oral?

El examen psicológico para los postulantes a jueces es optativo. Consideramos que debería ser obligatorio, pues éste permite conocer la personalidad del postulante y, por lo tanto, facilitaría seleccionar jueces con el perfil que deseamos para la República.

En algunas oportunidades han dispuesto que las reuniones de comisión sean reservadas sin explicar los motivos.

No se informa en la página web días y horarios de las reuniones de comisión, ni el orden del día, ni las fechas de las entrevistas a los candidatos a jueces.

Comisión de Acusación

Fortalezas

Labor de la Comisión de Acusación: Se elevaron a juicio político ocho denuncias: Javier Ruda Bart, Raquel Morris Dloogatz, Víctor Brusa, Carlos Liporaci y Ricardo Bustos Fierro, Ricardo Ferrer, Mirta Torres Nieto, Luis Leiva.

Doctrina: Comienza a aplicarse la doctrina del descrédito social del juez como justificativo para pedir la acusación de un magistrado.

Debilidades

Se observa una importante cantidad de causas sin resolución.

No se garantiza el acceso a la información que genera la Comisión. El carácter público de las reuniones de esta Comisión no garantiza el acceso de los ciudadanos a los temas tratados, pues, cuando se discuten los casos se hace referencia al número de legajo sin nombrar al afectado. A pesar de que el sorteo de los expedientes para otorgárselos a los consejeros instructores se hace en la Comisión y es público, no se logra escuchar el sorteo y tampoco se puede acceder a un listado de ellos. No se informa claramente a los empleados de la Comisión el procedimiento requerido para observar un expediente, y tampoco lo tienen, por lo tanto cuando se intenta ver un expediente hay que sortear varios inconvenientes además de ser tratados de manera intimidatoria por la secretaria de la Comisión.

Que la asignación de los expedientes a cada consejero se realice de manera individual y no grupal para la evaluación de la acusación es una debilidad así como que no exista plazos para elevar el dictamen.

En la página web no hay información sobre día, hora y temario de las reuniones de la Comisión.

Comisión de Disciplina

Fortalezas

Comisión de Giro: Esta comisión permite agilizar el trámite de remisión de los pedidos de juicio político a la Comisión de Acusación, cuando se considera suficiente la prueba, o a la de Disciplina, en caso de evaluarse que el pedido amerita sólo una sanción para el magistrado.

Debilidades

Opacidad en la Comisión de Disciplina: Desde la creación del Consejo de la Magistratura se sancionó sólo a cinco magistrados. En este sentido habría que analizar si la composición mayoritaria de jueces atenta contra un funcionamiento objetivo y riguroso de la Comisión.

Se aprobó la modificación al reglamento interno de la Comisión, que dispone que las reuniones sean reservadas cuando se traten aspectos disciplinarios de los jueces y las actuaciones, también.

Denuncias: Deberían definirse las condiciones de preservar la identidad del denunciante cuando la situación lo justifique.

Comisión de Administración y Financiera

Fortalezas

Debate público: El carácter público de las reuniones de la Comisión permite a la ciudadanía presenciar el debate en torno al presupuesto del Poder Judicial.

Debilidades

Acceso a la información: La Comisión de Administración no cuenta con canales eficaces para acceder a la información contable, financiera y presupuestaria que genera el Poder Judicial. La mínima cantidad de datos que maneja atenta contra la presentación de propuestas de reformas para una mejor administración. No hay discriminación detallada de la información que permita un análisis profundo de la aplicación del presupuesto por parte del Consejo.

Existen grandes demoras en otorgar la información solicitada por los ciudadanos con respecto a la aplicación del presupuesto.

Facultades: No están claras las facultades de la Comisión.

Proyectos: No fue implementada la etapa de generación de proyectos para el mejoramiento macro del Poder Judicial.

Dualidad de funciones: La Comisión ha emitido recomendaciones que después la misma Comisión debe fiscalizar, anulando el control cruzado.

Jurado de Enjuiciamiento

Fortalezas

Composición Plurisectorial: Permite acceder a diversos enfoques a partir del intercambio de puntos de vista de los miembros que representan a los diversos sectores que componen el Jurado, evitando que el juicio político se vea politizado.

Plazo fijo: Se impone un plazo de 180 días para que el Jurado dictamine. Esto impide que se repita lo sucedido en el sistema anterior, en el que se dilataban los juicios.

Debilidades

Estructura permanente del Jurado de Enjuiciamiento: Debe modificarse la normativa para que el Jurado de Enjuiciamiento no sea permanente, sino que se lo convoque cuando existan casos puntuales.

Dedicación exclusiva: A partir de la elevación de un caso al Jurado, los miembros jueces y legisladores deberían tener dedicación exclusiva, y continuar siendo jurados de las causas en trámite hasta su conclusión, con posterioridad al vencimiento del período por el cual fueron electos.

Iniciativas de la Sociedad Civil
Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

**La participación de la sociedad civil en el diseño
y el control del Poder Judicial (Perú)**

Sergio Salas¹

Desde la experiencia que tenemos como asociación de jueces, como jueces en actividad, y como conductores de un proceso de dirección en el Poder Judicial actualmente, se necesita analizar las experiencias para poder plantear propuestas e iniciativas como temas fundamentales para la organización de un sistema tan complejo como es el sistema judicial.

Un sistema de justicia tiene dos objetivos fundamentales: primero, impartir la justicia de una manera totalmente transparente, autónoma, independiente, libre y eficaz; y segundo, prestar un servicio con los componentes de la calidad humana y la calidad profesional de los agentes encargados de brindar la justicia. Bajo estos parámetros, hemos elaborado un esquema bastante práctico consistente en tres puntos de cómo vemos los operadores, la necesidad de una integración ciudadana con el órgano jurisdiccional, con el Poder Judicial, con los juzgados, con los jueces, con el sistema judicial de un país. Estos tres aspectos de participación ciudadana, los vemos diseñados básicamente de esta perspectiva.

Primero, es el diseño de organización, es decir, partiendo del sistema de esquema de gobierno de un Poder Judicial, ¿qué grado de participación puede tener la sociedad civil en el diseño de gobierno de la estructura orgánica de un Poder Judicial?

En el Perú el Poder Judicial está sujeto a un sistema de auto-gobierno mixto. Vamos a tocar únicamente la parte de organización y gobierno, la cual lo conforma el Consejo Ejecutivo que está conformado por representantes de jueces de todas las instancias, aunque la proporción quizás no sea la más equitativa. Está compuesto por tres magistrados supremos, por un representante de jueces de segunda instancia, y por un representante de jueces de primera instancia. La propuesta que se lanzó en la Asociación de Jueces para la Justicia y la Democracia incluía un representante también de la justicia de paz, pero eso no se ha recogido. El siguiente componente de este consejo de gobierno es un representante de los colegios de abogados, el único elemento externo. Es precisamente este último quien debe representar los intereses de los ciudadanos, y no solo los intereses de los colegios de abogados. Esto es porque un colegio de abogados es el representante de la sociedad en los órganos de gestión de un Poder Judicial; es el que canaliza la voz de la sociedad y la lleva a través de los órganos legales, de los órganos competentes. El colegio de abogados tiene las herramientas para

¹ Presidente de la Corte Superior de Lima, Perú.

formar y adecuar estos reclamos sociales y proponerlos en la conformación de un sistema de gobierno del Poder Judicial. Lamentablemente la experiencia peruana no nos está mostrando este efecto. El representante de los colegios de abogados, sin poner en tela de juicio su capacidad, es un profesional escogido entre todos los colegios de abogados a nivel nacional que evidentemente no está ejerciendo en la práctica una representación social. El colegio de abogados no está cumpliendo el rol social que le compete, y yo creo que el espíritu de la norma va orientado a eso.

El segundo aspecto es la interacción ciudadana propiamente dicha. Es decir, tenemos al representante de la sociedad civil, pero a su vez éste representante debe acoger todas las expectativas y todos los cuestionamientos y las propuestas de la sociedad civil. El ejemplo práctico es muy simple, ¿cuál es el nivel de credibilidad que tiene el Poder Judicial en una sociedad latinoamericana que tiene muchos problemas de eficacia? Definitivamente en todos los países es bastante bajo. La constante es la crítica, la observación, el reclamo que hace la sociedad civil hacia el sistema judicial a través evidentemente de sus jueces, de sus componentes. Aquí tenemos que hacer un traslado de responsabilidad y de obligaciones, porque como estructura judicial tenemos que diseñar un sistema que la sociedad civil lo pueda aceptar. Si nosotros como órgano judicial no sabemos cuales son los requerimientos o las expectativas de la ciudadanía en la sociedad, va a ser muy difícil diseñar un esquema, una estructura orgánica. Lo que quiere la sociedad civil es que haya un Poder Judicial justo, autónomo, independiente, transparente y eficaz.

¿Cómo llegar a eso? ¿Cuáles son los elementos, cuáles son los componentes para hacer ese diseño? Aquí la participación de la sociedad civil es importantísima, vital, porque no solamente debemos decir “deseo esto”, sino “cómo llegamos a eso”. En consecuencia, el compromiso o el reto que se plantea a la sociedad civil es que participe también. Que se pregunte ¿cómo queremos ver al Poder Judicial? ¿qué propuestas democráticas alternativas y sociales podemos sugerir y proponer para que el Poder Judicial efectivamente también se comprometa y pueda recoger esta sugerencia?

El segundo aspecto de esa participación es la retribución, es el regreso de este vaso comunicante. Una vez hecha esta estructura en base al aporte de la sociedad, en base a los fines sociales, la sociedad civil tiene que tomar la responsabilidad de aceptar los resultados y efectos de este diseño. Es decir, no basta con decir, “está mal diseñado”. Invitamos a participar en el diseño de estructuras, pero tiene que aceptar después los efectos que evidentemente no pueden ser efectos desmedidos por parte del órgano jurisdiccional, sino los efectos consecuentes. Tiene que haber un compromiso, porque en ese momento la sociedad civil no va a poder objetar de la misma manera que lo hacía antes de participar en el diseño de gobierno; va a tener una responsabilidad, y tenemos que preparar a la sociedad civil para que la acepte.

Dentro de ese aspecto de interacción ciudadana, también entra lo que es el desarrollo de la cultura judicial. Nuestros países no tienen una adecuada cultura judicial. Es muy común que en la mayoría de los países latinoamericanos el ciudadano común y corriente conoce poco de la estructura y formación de un Poder Judicial, del diseño de una Corte Suprema, de las Cortes Superiores, Cortes de Apelaciones, las Casaciones, y mucho menos conoce la forma de gobierno de un Poder Judicial. Entonces aquí tenemos que formar o integrar un programa de desarrollo de cultura judicial que tiene que partir de las bases, es decir de las entidades docentes, los foros, las universidades, incluso de los propios colegios con el desarrollo de cursos de educación cívica, que lamentablemente han sido eliminados hace algún tiempo pero que son fundamentales para que el ciudadano sepa cuáles son sus derechos desde el momento que integra o forma parte de una sociedad. El tema de la interacción ciudadana está estrechamente ligado al tema del desarrollo de la cultura judicial.

El último punto se refiere a la participación que puede tener la sociedad en la apreciación de la conducta de los jueces, es decir, el control constante de la función del juez ¿Cómo puede calificarse

o cómo puede validarse a un juez, la conducta de un juez, su desarrollo funcional, si no tenemos los indicios o los índices, o los componentes de referencia por parte de la sociedad civil?

El caso peruano, a mi modo de ver, no está bien adecuado; tenemos que hacer muchas modificaciones sustanciales. El sistema del control de la función del juez tiene dos aspectos: uno es el tema de las ratificaciones, que es un tema aparte, más genérico, más global, donde los criterios no son objetivos, y no sabemos con qué criterios el Consejo Nacional de la Magistratura pueda ratificar o no a un juez. El otro aspecto del sistema de control está constituido por la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial (OCMA) y las Oficinas Distritales de Control de la Magistratura (las ODICMAS) que son entes de la propia judicatura, por la cual se designan a jueces que desarrollan una labor de control ante las quejas que formula el ciudadano o cualquier litigante. En la práctica, esto se ha vuelto una especie de control inquisitivo, porque desgraciadamente la falta de cultura judicial de la ciudadanía lleva a que muchos litigantes que vienen perdiendo sus juicios, o que han perdido sus procesos, piensen que estas quejas escritas que merecen un procedimiento de control y de investigación, pueden de alguna manera revertir su suerte en un proceso. O simplemente porque consideran que el juez se excedió y no está de acuerdo; no opta por la vía de impugnación, sino por la queja.

Se ha deformado totalmente este sistema de control de los magistrados en el Perú, y no hay una propuesta de cómo los órganos de control del Poder Judicial pueden ser modificados. Nadie está de acuerdo en este momento con el sistema de control vigente, pero nadie ha presentado una alternativa ¿Cómo modificamos o cómo cambiamos el sistema de control para que a su vez pueda servir de un margen de referencia para el tema de las ratificaciones? Y aquí la participación de la sociedad también es importante ¿Cómo se califica a un juez, su labor, el desarrollo funcional? No solamente con su producción, porque aquí desgraciadamente se da preferencia a las estadísticas y a los números. Las estadísticas y los números son fríos y no reflejan lo que en el fondo son casos humanos que un juez tiene que resolver y hay otros aspectos que se deben tener en cuenta.

De que la respuesta sea eficaz, sea aceptada por la sociedad, un juez que muestre una conducta proba, va a ser un buen juez, bien calificado. Pero estos indicios los tiene que dar la sociedad civil. Aquí lamentablemente los indicios que hay son única y exclusivamente de quejas. Entonces, los procesos tanto de ratificaciones como de control constante en la función del juez, deben incluir un vocero de la sociedad que pueda decir tal juez tiene estas características: produce bien, su respuesta jurídica es buena o, al menos, es aceptable, trata bien a su personal, trata bien a los procesados, es un juez que debe estar bien calificado. Por el contrario, aquellos jueces que muestran una conducta impropia, que tienen costumbres que no deben ser expuestas públicamente, o que tratan mal al personal, al litigante, a los abogados, que no produzcan, que su respuesta sea contradictoria, será un mal juez y así lo está calificando la sociedad. Evidentemente la sociedad solo puede señalar las debilidades, pero no puede sacar a tal juez. Es el propio sistema con la participación de la sociedad civil el que va a filtrar, va a sacar a estos jueces. Es el órgano contralor, el Consejo Nacional de la Magistratura, que, revisando todos estos parámetros, propuestas o consultas de la sociedad civil, va a final de cuentas decidir cual va a ser el destino funcional de este juez.

Con esto evitamos las represalias, las quejas, las venganzas contra los jueces que fallaron de tal o cual manera, y vamos a tener un sistema, un proceso de control bastante aceptable y democrático. La propuesta que venimos trabajando contiene todos estos elementos, y lo fundamental es que estamos imbuidos en una nueva temática de doctrina judicial que se denomina la justicia democrática.

La justicia y la democracia son dos valores, dos pilares que sostienen una sociedad. En un estado sin justicia, no puede haber democracia. Sin democracia tampoco podemos pedir que haya justicia. La justicia democrática en esencia persigue la incorporación de la sociedad civil para dar una

respuesta social, autónoma, clara, transparente, independiente. No solamente implica que el juez tenga derecho a expresar su libre voluntad, a ejercer su derecho a la libre expresión. La justicia democrática significa que la justicia se va a llevar con democracia al pueblo, se va a hacer participar a la sociedad en el diseño, en el gobierno, en la respuesta, en el control constante de los jueces. Eso es una auténtica justicia democrática, en la cual la sociedad va a cumplir y desarrollar un papel sumamente importante.

Para concluir, yo creo que el papel de la sociedad civil no es únicamente de control, ni supervisión, sino fundamentalmente un ente consultivo, comprometido con las estructuras judiciales. En las sociedades latinoamericanas, estamos viendo que los procesos de cambios y de reformas están cada día más sin autoridad.

Iniciativas de la Sociedad Civil
Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

La Experiencia de la Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República en El Salvador

Ricardo Córdova Macías¹

Antecedentes

De acuerdo con el artículo 193 de la Constitución de la República de El Salvador, a la Fiscalía General de la República (FGR) se le asignan tres funciones de suma importancia: (1) el monopolio de la investigación del delito; (2) la defensa de la legalidad y de los intereses del Estado y la sociedad; y (3) el inicio de la acción penal. Como puede apreciarse, la FGR es una de las instituciones fundamentales para garantizar la vigencia del Estado de Derecho.

En el transcurso de los tres años de vigencia de la nueva normativa penal y procesal penal, el trabajo de la FGR ha sido puesto en duda por algunos de los resultados obtenidos en sus investigaciones que han evidenciado los problemas de la formación y capacitación de su recurso humano, los aspectos de organización y administración, la cobertura en el territorio nacional y el acceso ciudadano a la justicia, así como la infraestructura física en que el personal desarrolla sus funciones.

En este mismo período, se han aprobado una significativa cantidad de reformas a los Códigos Penal y Procesal Penal variando los procedimientos judiciales y las penas. Adicionalmente, se han puesto en vigencia otro sinnúmero de leyes secundarias que han acumulado nuevas responsabilidades a la Fiscalía General de la República, sin dotarla de los recursos financieros y humanos para su cumplimiento en los plazos legales previstos.

La FGR al adentrarse en la investigación de delitos graves y obtener resultados negativos, comprobó los problemas derivados de la falta de un personal capacitado, del exceso de carga de trabajo asignado a cada Agente Auxiliar, de los débiles recursos técnicos y científicos utilizados en la investigación del delito, y de la descoordinación con la Policía Nacional Civil (PNC) en el manejo y custodia de la prueba desde la propia escena de los delitos o en otras circunstancias.

Además, la FGR desarrolla su trabajo en medio de un preocupante auge de la criminalidad común y organizada, y con una opinión pública poco favorable con el resultado de sus actuaciones.

¹ Director Ejecutivo, FUNDAUNGO; miembro de la Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República.

Al relacionar estos hechos con las expresiones públicas de que en el seno de la institución existían evidencias de corrupción y vinculaciones ilegales con algunos miembros del Órgano Judicial y el crimen organizado, el Fiscal General de la República inició un proceso de depuración interna, mediante un decreto legislativo en el que se definió un procedimiento especial y temporal para la remoción de funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la República.²

En el considerando No. III del decreto 199 se establece: “Que el sometimiento de sus Funcionarios y Empleados a esa normativa no ha sido suficiente para una adecuada atención de los fiscales y otros empleados y poner coto a actos de corrupción que van, desde la falsedad en sus calidades habilitantes, como ausencia de conocimiento o cumplimiento de sus atribuciones, falta de ética profesional y nepotismo; llegándose incluso a la posibilidad de penetración del Crimen Organizado, en convivencia con parientes internos y externos, que no sólo han permitido la filtración de datos confidenciales a abogados en ejercicio, sino a frustrar la consecución de los objetivos más elementales de la Institución; todo, valiéndose de la función que desempeñan, haciéndose necesario emitir regulaciones que faciliten un adecuado proceso de separación de la Fiscalía General de la República de aquellos Funcionarios y Empleados que hayan incurrido en conducta inadecuada y hasta delictiva, violatoria de la Constitución, su Ley Orgánica, sus Reglamentos, Disposiciones Generales del Presupuesto, Ley de Servicio Civil y Ética Profesional”.

Es así como entre diciembre de 2000 y mayo de 2001 se desarrolla un proceso de depuración al interior de la Fiscalía General de la República que implicó la investigación de 118 funcionarios y empleados, de los cuales 60 fueron cesados en sus funciones: 36 fiscales y 24 administrativos.³

La creación de la Comisión Especial

Es en el marco de esta grave y delicada problemática institucional, que el Fiscal General de la República, Lic. Belisario Artiga consideró apropiado nombrar una Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República (CEFGR o Comisión Especial).⁴ Es decir, esta experiencia se genera a partir de la voluntad política y apertura del propio Fiscal General de la República.

El Fiscal General crea esta Comisión Especial con base en las facultades contenidas en el numeral 7 del artículo 193 de la Constitución, y bajo la consideración de que la FGR pasa por unos momentos difíciles que le impiden cumplir adecuadamente con las atribuciones constitucionales que le competen. Por cierto, debe señalarse que es la primera experiencia de creación de una Comisión Especial en los 49 años de existencia de la FGR.

El otro aspecto a destacar es que la CEFGR fue integrada por tres personas provenientes de la sociedad civil, externas a la institución, y por lo tanto en posibilidad y con disposición a ejercer su independencia de criterio. De los tres miembros, únicamente dos eran abogados, lo cual muestra que este tipo de experiencias no tienen por que limitarse a la participación de los abogados, ya que la problemática institucional no se reduce a aspectos de legislación.

² Decreto 199. Régimen especial de carácter temporal para la remoción de funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la República. Diario Oficial, 5 de diciembre de 2000.

³ Fiscalía General de la República. Memoria de Labores junio 2000 – mayo 2001.

⁴ Véase: Acuerdo No. 374 de la Fiscalía General de la República. San Salvador, 18 de diciembre de 2000. Los miembros de la CEFGR se desempeñaron también como miembros del Tribunal Especial de Apelaciones en el proceso de depuración interna de la Fiscalía.

A la Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República se le otorgó el mandato para realizar una evaluación integral

...en las áreas de administración y selección de personal, especialmente aquellos factores que determinan el perfil idóneo de los Agentes Auxiliares del Fiscal General, su proceso de selección, requisitos mínimos que deben llenar para aspirar a dicho cargo, su capacitación y otras evaluaciones en este sentido que estimen convenientes, así como también analizar la infraestructura física y otros recursos que debe tener la Fiscalía para el cumplimiento de sus obligaciones.

Metodología de trabajo

La primera tarea de la CEFGR fue la elaboración del documento de proyecto denominado “Evaluación Integral y Propuesta de Fortalecimiento de la Fiscalía General de la República”, en el cual se desarrolla la metodología de trabajo, los productos esperados y un cronograma de actividades. Durante la etapa de la formulación del proyecto, se visualizó la conveniencia de contar con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil para alcanzar con mejor éxito los objetivos y resultados planteados. Así, se gestionó el apoyo de tres instituciones privadas, a las cuales pertenecen los miembros de la CEFGR, para la ejecución de las actividades del proyecto. Estas tres organizaciones son: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Fundación para el Estudio y Aplicación del Derecho (FESPAD), y la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES).

Una vez formulado el proyecto con la contribución de esas tres instituciones de la sociedad civil, y contando con el respaldo del Sr. Fiscal General de la República, la CEFGR realizó gestiones para la obtención de recursos de la cooperación internacional, habiéndose recibido el apoyo de Creative Associates International, Inc., conocida en el país como CREA Internacional de El Salvador, la cual impulsa el proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad, con el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Un aspecto importante de esta experiencia es que representa una ventana de oportunidad única, en donde se requiere de flexibilidad en los procesos y tiempos administrativos de la cooperación internacional para poder apoyarlos.

Para la elaboración del diagnóstico integral se contrataron cuatro consultores nacionales para que elaboraran los siguientes informes:

- “Legislación Vigente Relacionada con las Atribuciones de la Fiscalía General de la República”, por el Lic. Ricardo Iglesias Herrera.
- “Diagnóstico sobre Finanzas y Administración de la Fiscalía General de la República”, por el Lic. Oscar Edmundo Anaya Sánchez.
- “Diagnóstico de la Función de Recursos Humanos y Levantamiento de Procesos Típicos de la Fiscalía General de la República” y “Perfil del Agente Auxiliar del Fiscal General”, por el Lic. Rafael Eduardo Reyes e Ingeniero Mauricio Menéndez, de la empresa Centro de Consultoría y Capacitación en Mercadeo (CECAME S.A. de C.V.).
- “Elementos para un Sistema de Indicadores de Impacto para la Fiscalía General de la República”, por el Lic. Carlos Umaña Cerna.

El inicio de las actividades de esos profesionales comenzó en el mes de abril de 2001, habiendo rendido sus respectivos informes de consultoría a comienzos del mes de julio de 2001.

En el diseño de la metodología de trabajo se consideró la importancia de incorporar al personal clave de la Fiscalía en el proceso de elaboración de este diagnóstico, a través de distintas actividades. En un plano más estratégico, se buscaba generar una masa crítica dentro de la institución que compartiera el diagnóstico y se comprometiera con la implementación de las recomendaciones.

Muy al inicio del proyecto se celebraron talleres de trabajo con funcionarios de los mandos medios de la institución y con Agentes Auxiliares del Fiscal General, separadamente, para realizar un FODA sobre la Fiscalía General de la República (FGR)⁵, utilizando la metodología del METAPLAN.⁶

Una vez que los consultores presentaron sus informes, en el mes de julio de 2001 se desarrollaron cinco talleres de validación de esos documentos, con la participación de funcionarios de la Fiscalía General de la República.

Posteriormente, y en el marco de la estrategia del proyecto, se celebraron:

- Dos reuniones los días 23 y 29 de agosto de 2001 con representantes de sectores de la sociedad civil vinculados al tema de la administración de justicia durante los cuales se presentaron los principales hallazgos de las investigaciones de las consultorías, recibándose valiosos comentarios y sugerencias.
- Dos eventos de mayor magnitud para dar a conocer el diagnóstico integral:
 - Reunión con la participación de funcionarios y empleados de la FGR (31 de agosto de 2001)⁷, en donde los miembros de la CEFGR presentaron los contenidos del diagnóstico y las recomendaciones.
 - Foro Público (7 de septiembre de 2001) al que asistieron funcionarios del sector justicia, Ministerio Público, Organos Ejecutivo y Legislativo, representantes del sector académico y del sector empresarial, miembros de distintas organizaciones de la sociedad civil, y profesionales en su ejercicio liberal. En este evento público, el Fiscal General de la República se comprometió a implementar las recomendaciones de la CEFGR.

La metodología de investigación comprendió la recopilación, análisis y sistematización de documentos existentes sobre el tema, las apreciaciones y recomendaciones de las consultorías desarrolladas en el marco de este proyecto, la información proporcionada directamente por funcionarios de la FGR, las conclusiones y recomendaciones de los talleres y reuniones con miembros de la sociedad civil; y los aportes técnicos de los miembros de la CEFGR y el Secretario Técnico. Sobre la base de esta información, la CEFGR elaboró el *Diagnóstico integral y recomendaciones para el fortalecimiento de la Fiscalía General de la República*.

Vale la pena mencionar que en el diseño metodológico del proyecto de la CEFGR se planteaba la necesidad de establecer todas las funciones constitucionales y legales asignadas a la Fiscalía General de la República, y luego analizar los recursos humanos, financieros y de equipamiento con que ésta cuenta para el desarrollo de todas esas responsabilidades. Además, se consideró necesario revisar algunos de los procesos claves dentro de la institución, así como el tema de la necesidad de montar un sistema de indicadores de gestión.

El *Diagnóstico* como producto

⁵ Se trata de una técnica para identificar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de cualquier institución.

⁶ Se trata de una metodología de moderación grupal.

⁷ Los participantes en este evento fueron funcionarios que asistieron a los cinco talleres de validación de los informes que se realizaron en el mes de julio.

El documento de *Diagnóstico* se divide en los siguientes capítulos:

- I) Planteamiento general del problema de la Fiscalía General de la República
- II) Antecedentes históricos relevantes
- III) Aproximación a la situación actual:
 - A) Legislación vigente relacionada con las atribuciones de la Fiscalía General de la República
 - B) Elementos para un sistema de indicadores de impacto para la Fiscalía General de la República
 - C) Recursos humanos y procesos de gestión
 - D) Finanzas y administración
- IV) Conclusiones generales
Bibliografía consultada

Para cada uno de los apartados mencionados en el capítulo III del *Diagnóstico*, se presentan las conclusiones y 61 recomendaciones específicas. Estas últimas se presentan en dos partes, la primera con recomendaciones de corto plazo (2001-noviembre de 2002) que abarca el período restante de la gestión del actual Fiscal General; y la segunda, con recomendaciones de mediano plazo (2002-2005) a ser puestas en marcha en el siguiente período de trabajo del titular de la institución.

Seguimiento a la implementación de las recomendaciones

La reelección del actual Fiscal General a mediados de este año para un segundo período (2002-2005), representa una oportunidad para la continuidad en el proceso de la reforma institucional de la Fiscalía. En un rápido seguimiento al proceso de implementación de las recomendaciones de la CEFGR tenemos lo siguiente:

- La no prórroga del decreto 418 que permitía a los agentes auxiliares del Fiscal que no siendo abogados, ejercieran las funciones establecidas en el Código Procesal Penal.
- La adopción del perfil del “Agente Auxiliar del Fiscal General” y de los elementos básicos de la propuesta del “Plan Especial para el Reclutamiento y Selección de Agentes Auxiliares del Fiscal”. Hasta la fecha, la Fiscalía General de la República ha convocado a dos concursos públicos (en septiembre de 2001 y en mayo de 2002) para llenar plazas de Auxiliares del Fiscal General. El proceso seguido y los requisitos exigidos, van en línea con las recomendaciones de la CEFGR.
- Se ha avanzado en la recomendación de reestructurar la actual unidad de auditoría legal para convertirla en una Unidad de Auditoría de Sistemas y Procesos. En octubre de 2001, la FGR licitó la consultoría: “Diseño de la Estructura y Funcionamiento de la Unidad Especial de Auditorías de Procesos y Asuntos Internos de la FGR”.
- Se ha elaborado el anteproyecto de una nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Esta experiencia no cuenta con un mecanismo de seguimiento a la implementación de las recomendaciones. En todo caso, algo se ha avanzado en los últimos meses en este campo, pero todavía queda mucho por hacer para sentar las bases de la reforma institucional de la Fiscalía.

El Diagnóstico Integral y Recomendaciones para el Fortalecimiento de la Fiscalía General de la República⁸ ha sido ampliamente divulgado, y además ha sido colocado por un año en una página web

⁸ Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República. *Diagnóstico Integral y Recomendaciones para el Fortalecimiento de la Fiscalía General de la República*. San Salvador, septiembre de 2001.

(www.diagnosticofgr.org.sv), para asegurar el acceso público al mismo. En este sentido, deberá constituirse en un punto de referencia a futuro para identificar las principales necesidades de fortalecimiento de la Fiscalía, así como para evaluar el des

Iniciativas de la Sociedad Civil
Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

**Conferencia Magistral: El papel de la sociedad civil en la transparencia
judicial en los Estados Unidos**

Vanessa Ruiz¹

Como jueza, me voy a dirigir al tema de cómo crear conciencia civil para incrementar la transparencia en el sector judicial dentro de un marco democrático. Es un tema muy importante porque el orden social basado en derecho y que garantiza los derechos humanos es un valor fundamental de la democracia que se le debe a cada ciudadano del país.

Todos somos conscientes de los grandes cambios que nuestra sociedad ha experimentado. A través de la historia de las naciones del mundo, hemos visto cómo las instituciones del gobierno han reemplazado a los sistemas feudales y coloniales y han desplazado la autoridad de la iglesia en materia de gobierno. Esto requiere que pensemos a profundidad sobre cómo desarrollar y fortalecer la democracia, incluyendo la rama judicial dentro del ámbito democrático.

Dentro del marco democrático, vemos más conciencia sobre los derechos humanos y civiles y entendemos mejor que nunca que nuestros sistemas de gobierno existen para garantizar la seguridad básica de nuestros ciudadanos y mejorar la calidad de nuestras vidas, creando oportunidades para que cada persona disfrute de la libertad y tenga los medios necesarios para lograr su potencial. En realidad, es fácil decirlo pero difícil lograrlo. La violencia, la corrupción, el crimen, la intolerancia y la parcialidad amenazan ese propósito humanista, y cada vez más se pueden observar grandes traumas violentos, como hemos visto en Bosnia o en Ruanda, Afganistán, el Medio Oriente y otros países. Donde no hay justicia, es decir, donde no se percibe que se hace o que se ha hecho justicia, no hay paz.

Además de la violencia y la corrupción, el propósito humanista del derecho en el ámbito democrático también es amenazado por la ineficacia, la ignorancia y la indiferencia. Existe una tensión entre las instituciones gubernamentales en una democracia representativa y la ciudadanía a nivel del individuo. Las instituciones de gobierno, grandes, impersonales y burocráticas, a menudo pierden su orientación y se olvidan de su propósito social, es decir, se alejan de los intereses de las mismas personas que son su razón de ser. En vez de facilitarle las cosas al ciudadano particular, le dificulta la vida al emitir decisiones que apoyan la mayoría. A veces, las instituciones gubernamentales inhiben los derechos de miembros de grupos minoritarios, de los acusados de crímenes, de los que no tienen poder público, o los que no tienen poder económico; de los que no tienen, en fin, la capacidad de hacer que su voz se oiga. Para estas personas, la institución gubernamental, aunque supuestamente democrática, no es la ideal, sino otra autoridad más que no les escucha, que no responde, ni reconoce el pacto que existe entre el gobierno y el pueblo, de donde el gobierno debe adquirir su poder.

¹ Jueza de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia, Washington, DC, Estados Unidos.

En este sentido, se reconoce que la rama judicial tiene un papel único dentro de un gobierno democrático. Esta es una paradoja brillante, que aun siendo la rama de gobierno que menos se aproxima a los procesos democráticos, es en la rama judicial donde cada persona que viene ante la corte cuenta por sí misma. Es así porque cada caso individual se considera y decide directamente por el tribunal, es decir, personalmente por el juez, sin tener que mediarse por ninguna burocracia. Al decir que los tribunales no operan democráticamente, es porque en una corte de justicia no es la mayoría la que manda, sino que se rige por normas legales.

No importa ni el poder político ni económico de la persona que comparece ante el tribunal; lo que importa son los hechos del caso, el mérito de su argumento y la justicia. La ley se aplica a todos por igual, ya sea individuo o institución de gobierno. Solamente en un tribunal de justicia se puede enfrentar el individuo contra el gobierno, el Estado, y demandar que se le respeten sus derechos constitucionales. Es por eso que los tribunales de justicia son esenciales dentro del ámbito democrático, para asegurar la libertad y los derechos del individuo ante la aplastante fuerza de la mayoría y el poder del Estado.

Desgraciadamente, a veces los tribunales y los jueces también tienden alejarse y perder contacto con la ciudadanía que tanto necesita su protección. Muchos factores contribuyen a esto: el código de ética judicial, el modo de vida de muchos jueces que les aísla del contacto social normal, el formalismo que prevalece en las relaciones entre los magistrados y los abogados y las personas que comparecen ante ellos. Todos reconocemos que es difícil mantener un contacto continuo y abierto entre el sector judicial y el público en general. Estas dificultades se complican aún más cuando se añade la ignorancia en general de la ciudadanía sobre el papel de la rama judicial dentro de una democracia.

Hace como dos años, el periódico *Washington Post* informó en página editorial que entre los estudiantes norteamericanos en su último año de escuela secundaria, es decir, en su doceavo año de educación formal, una tercera parte de ellos no conoce ni los fundamentos del sistema de gobierno de los Estados Unidos y la gran mayoría, un 75%, no tiene un conocimiento a fondo de la educación cívica. Sin duda, aún menos de ellos entienden el sistema judicial y las reglas según las cuales operan los procedimientos judiciales. Sin embargo, aunque diariamente los periódicos y noticieros informan sobre fallos judiciales que afectan la calidad de vida de individuos dentro de la nación, el público en general no entiende la importancia de los tribunales de justicia y no aprecia que la desmejora del sistema judicial puede provocar la desestimación de los valores democráticos.

Es esencial crear y mantener el contacto entre los tribunales de justicia y la ciudadanía. Si se pierde ese contacto, por empezar, el ciudadano pueda sujetarse exclusivamente al poder burocrático e impersonal del ejecutivo; además, al no comprender el valor único de la rama judicial, el ciudadano les pueda negar ese apoyo a los tribunales y a los jueces que es esencial para mantener la independencia judicial.

Los tribunales no gozamos ni de ejércitos o marinas para mantener nuestra autoridad moral y nuestra independencia. Los jueces no somos militares. Nuestras tropas son la confianza pública en nuestras decisiones. Para merecer esa confianza, hay que hacerlo a través de la educación y de la participación de la comunidad en la reforma judicial. Es necesario que la ciudadanía entienda bien porque los tribunales son importantes dentro de una democracia y que tengan la seguridad de que los jueces están capacitados, que trabajan seriamente, que actúan imparcialmente y que son justos. Los ciudadanos deben conocer el papel de los jueces y estar expuestos a lo que sucede en los tribunales. Para lograr ese fin, los tribunales tienen que empeñarse directamente en actividades en común con la ciudadanía y por medio de organizaciones no gubernamentales dedicadas a ese propósito.

Hay que crear puentes que vinculen al sistema de justicia con los ciudadanos. ¿Cómo construimos esos puentes? Como mencioné anteriormente, el código de ética judicial nos advierte que existen muy buenas razones para cierta separación entre los jueces y la ciudadanía, como la seguridad personal de los jueces, por ejemplo. Así que los puentes hay que diseñarlos con cuidado, hechos a la medida de los problemas que queremos resolver y las limitaciones de nuestros puestos. El sistema de justicia es complejo y no incluye solamente a los jueces sino a los fiscales, a la policía y a los abogados. Además, el sistema judicial utiliza conceptos que la mayoría de las personas no conocen, y se comunica con frases técnicas y arcaicas, a veces en latín—así que el puente tiene que incorporar la interpretación de ideas y conceptos.

Los tribunales garantizan la estabilidad y confianza en transacciones comerciales, aseguran que los derechos humanos sean reconocidos y respetados por el Estado. En varios aspectos, nuestro puente tiene que dar cabida a los varios intereses que están afectados o que necesitan acudir al sistema de justicia. Es aquí donde los medios de comunicación intervienen en forma muy importante.

Mi punto de partida sobre ese tema se basa en dos premisas muy importantes: que los tribunales sean independientes, y que los tribunales sean responsables al público. Obviamente esto quiere decir que los tribunales no deben aislarse de la crítica y del comentario de otros órganos del gobierno, ya sea legislativo o ejecutivo, o de los medios de comunicación. La meta es lograr una crítica abierta y responsable, pero que no influya indebidamente a los jueces en sus decisiones sobre casos individuales. La independencia judicial requerida es una que cree suficiente espacio para que los jueces puedan decidir los casos de manera imparcial, sin amenazas dirigidas a la persona del juez y dentro de un sistema de selección y promoción que valore su independencia, basada en su conocimiento, sus destrezas y su dedicación a la aplicación de la ley en forma equitativa, y valorando a los derechos humanos. Además, es una independencia que requiere que los jueces puedan actuar sin intimidación política.

Ese espacio es necesario porque los jueces requieren suficiente independencia para poder tomar decisiones que a veces no son populares. Ese tipo de independencia se garantiza principalmente a través de protecciones institucionales, por ejemplo, un término vitalicio o de suficientes años de maduración, suficientes jueces y recursos adecuados, y un sueldo y condiciones de trabajo que atraigan personas calificadas y le permitan a los jueces hacer su trabajo profesionalmente. También es importante desarrollar un sistema interno en la rama judicial que permita corregir nuestros propios errores y que permita la disciplina de jueces que violen la ley o su juramento de cargo, a la vez protegiendo las decisiones tomadas en casos particulares. Los jueces que gozan de estas garantías de independencia deben aceptar la crítica de sus fallos como parte de su condición de juez dentro de un sistema democrático. Es de esperarse que a los jueces se les va a criticar cuando deciden casos de gran controversia.

Quiero compartir con ustedes una visión de cómo se puede ligar el sistema de justicia a la ciudadanía y las estrategias que nosotros hemos diseñado para lograrlo.

El Colegio de Abogados

Sin duda alguna, la organización más importante y eficaz que tenemos para crear conciencia cívica y mejorar el sistema de justicia en los Estados Unidos es el Colegio de Abogados. En Washington, DC, por ejemplo, toda persona que ejerce la profesión de abogado debe ser miembro del Colegio de Abogados, una organización de profesionales que se sujeta a la autoridad de mi tribunal, la Corte de Apelaciones (la corte de última instancia), en materia de admisión y disciplina de abogados. El Colegio de Abogados recomienda a la Corte enmiendas y reformas al código de ética profesional que rige la conducta de los abogados y por medio de una corporación separada e independiente investiga y

evalúa quejas éticas contra abogados particulares. Provee instrucción sobre temas profesionales y agiliza el acceso de las personas en la comunidad con abogados capacitados para representarlos. Además, el Colegio de Abogados organiza servicios legales públicos gratuitos para personas o grupos que no pueden pagar por servicios legales. En ese sentido, el Colegio de Abogados es importante para garantizar el acceso de la comunidad a representación ante los tribunales de justicia.

El Colegio de Abogados es muy eficaz porque tiene un interés directo y profesional en apoyar y mejorar el sistema judicial del cual depende. Como incluye a todos los abogados, es un grupo importante en la comunidad que puede influir en la política pública. Además, es una organización seria y estable que es autofinanciada por medio de una cuota anual de los miembros. En solo la ciudad de Washington, DC, el número total de socios del Colegio de Abogados excede los 60 mil abogados. Sin duda alguna, por ser la capital de la nación, Washington, DC, es la ciudad donde hay mas abogados *per capita* en los Estados Unidos. Además del Colegio de Abogados al que, como mencioné, todo abogado debe pertenecer para poder ejercer en nuestra ciudad, existen numerosas otras organizaciones de abogados con intereses especializados, tanto en el ámbito local como el nacional.

La conferencia judicial anual

Otro mecanismo que utilizamos es la conferencia judicial anual que, por ley, las cortes en Washington patrocinamos. Asisten todos los jueces y un número importante de invitados del Colegio de Abogados, funcionarios del gobierno dentro del sistema judicial, la fiscalía, por ejemplo, decanos de escuelas de derecho y representantes de organizaciones no gubernamentales que tratan con el sistema judicial. El propósito de la conferencia, a la que asisten como 600 personas y dura dos días, es de crear la oportunidad para que los jueces intercambien ideas con los otros participantes, se presentan programas de educación, y se consideran reformas al sistema judicial.

Durante la conferencia los tribunales presentan un informe anual, en forma oral y escrita, donde los tribunales rinden cuentas a sus usuarios y al público al que sirven. En este informe se identifican a todos los jueces de los tribunales con sus fotos, se dan datos sobre los tribunales, sobre su presupuesto, estadísticas sobre el número de casos nuevos que se conocen, el número de procedimientos que se han visto, analizados por el tipo de caso, sus disposiciones, y el tiempo que se toma para procesar un caso. Hay todo tipo de estadísticas y datos en este informe anual que se publica y a la cual se da acceso a los que asisten a la conferencia o cualquier persona que pida la información.

Aunque esta conferencia judicial que he mencionado la patrocina la Corte de Apelaciones y la preside un juez de la Corte (por ejemplo, yo la presidí en el año 1999), la planificación y su realización se hace conjuntamente con abogados particulares y otros representantes de la comunidad. Este año, por ejemplo, por primera vez la conferencia judicial está siendo patrocinada en común con la Convención Anual del Colegio de Abogados, con el propósito de lograr que los participantes sean aún más diversos que en años anteriores.

El Consejo para la Excelencia de la Justicia y los jurados

Existen organizaciones no gubernamentales que apoyan, vigilan, critican y recomiendan reformas al sistema judicial. Una es el Consejo para la Excelencia en la Justicia. El llamado *Council for Court Excellence* está compuesto de líderes de la comunidad de abogados, pero incorpora, además, líderes del sector de negocios, la prensa y del mundo académico. Recibe fondos de varias fuentes, fondos públicos, privados y de fundaciones filantrópicas. El consejo se dedica a varios proyectos de estudio enfocados en reformas sistemáticas, diseñados para resolver problemas prácticos que afectan a los ciudadanos y a los tribunales. Aunque trabaja conjuntamente con los tribunales y hay jueces que forman

parte de su junta directiva y que son miembros—yo, por ejemplo, formo parte del Comité Ejecutivo del Consejo—el Consejo mantiene su independencia de la rama judicial. Esa independencia le permite hacer recomendaciones con integridad y le acrecienta su eficacia ante otros órganos públicos. Al aceptar o no según su criterio la actuación y los requisitos para el presupuesto de los tribunales, el Consejo tanto apoya como critica a los tribunales. De ahí deriva su independencia, su eficacia y su credibilidad pública.

El Consejo ha estudiado a fondo el gran jurado, el jurado acusatorio, y el sistema dentro de los tribunales y agencias sociales que tratan con los niños bajo la tutela de las cortes, con el propósito de agilizar el proceso de adopción de niños abandonados o maltratados. El Comité de Actividades Públicas que yo presido celebra durante el mes de octubre la apreciación del jurado con una serie de presentación de programas educativos en vivo, televisión y radio, sobre la importancia de la participación cívica en los jurados civiles y penales.

Por medio de los jurados, la comunidad participa directamente en la resolución de conflictos y sentencias penales dentro del sistema de justicia estadounidense. Esa participación, a su vez, provee una educación directa, personal y vital a los jurados sobre nuestro sistema de justicia. Por medio de reuniones con ciudadanos individuales que han participado en un jurado, y que a través de esta participación observan a los tribunales en acción, aprovechamos para juntar sus comentarios y sugerencias.

Programas judiciales de educación legal y acceso a la comunidad

Desde la corte misma coordinamos programas de educación legal y acceso a la comunidad. Durante los últimos años hemos iniciado en la corte lo que llamamos un “*open house*” (recepción general). Se designa un sábado en la corte y se invita a la comunidad a seminarios y presentaciones sobre temas de interés, por ejemplo, la violencia domestica, casos de menores, infracciones de tráfico, pago de apoyo a los hijos, juicios testamentarios, asuntos de arrendamiento, es decir, temas que afectan a las personas en su vida diaria. Nos proponemos que el ambiente sea agradable, casi de fiesta, sin la formalidad que usualmente acompaña una visita a la corte. Servimos almuerzo, invitamos a las familias completas y proveemos programas especiales para los niños, a fin de que sus padres puedan asistir a los programas educacionales sin preocupación.

Para atraer a la gente, ofrecemos servicios que le sean útiles. Hace como dos años le ayudamos a más de 100 personas completar en forma correcta sus solicitudes para convertirse en ciudadanos de los Estados Unidos. En Washington, DC, tenemos un porcentaje importante y creciente de personas en la comunidad que son inmigrantes de todas partes del mundo, que no dominan el inglés, así que nuestros programas de educación incorporan la tecnología para interpretación simultanea que está disponible por ley en los procedimientos judiciales donde participan personas que no pueden hacerse entender o entender en inglés. Además explicamos la importancia de la participación cívica, de votar en las elecciones y de responder al llamado para servir en los jurados. Si el propósito del jurado es representar a la comunidad, es importante que los miembros del jurado en si representen a todas las personas de la comunidad, lo que llamamos la democracia dentro del jurado.

Una idea que se ha presentado recientemente es de localizar la recepción general en el mismo centro de la comunidad y no en el tribunal, haciendo que los jueces y otros funcionarios de los tribunales vayan a la comunidad. De esta forma nos aseguramos de la participación de la comunidad entera, comunicamos el interés del tribunal y de los jueces en los ciudadanos y de estar en contacto con la comunidad y forjamos vínculos para el futuro con otras organizaciones cívicas en la comunidad que patrocinan el evento junto con los tribunales. El evento se lleva a cabo gracias a la participación

voluntaria de los jueces y otros funcionarios de la corte, además participan abogados, estudiantes de derecho y representantes de organizaciones no gubernamentales.

Visitas a los tribunales

A menudo recibimos la visita de jueces, estudiantes y profesores de derecho de otros países que vienen a observar los sistemas de justicia de las cortes en Washington, DC Observan, por ejemplo, mecanismos alternativos de solución de conflictos, la integración del procedimiento civil y penal en materia de violencia doméstica, un experimento que se lleva a cabo ya hace unos años, y cortes especializadas para el tratamiento alterno para los que están sindicados por el uso de drogas. Yo personalmente me he reunido con delegaciones de jueces y de estudiantes de Venezuela, Ecuador, Rusia, Nigeria, Argentina y muchos otros países.

Además, nos visitan grupos de estudiantes de nuestras propias escuelas estadounidenses, desde los primeros grados hasta los estudiantes de derecho. Reconocemos que la formación de una ciudadanía que comprende el sistema judicial es necesaria para preservar la independencia de los tribunales y requiere además la participación personal de los jueces que integran la rama judicial, y que es importante empezar esa educación lo antes posible. Por ejemplo, todos los años nos visitan niños de escuelas primarias, que suelen ser de 8 o 9 años de edad. En Washington, hay una escuela pública bilingüe donde los niños estudian la mitad del día en inglés y la otra mitad en español. La mayoría de los niños han nacido o vienen de familias con origen Latinoamericana, Africana y Asiático. Estos niños vienen con sus maestros de colegio y para mí son impresionantes por lo preparados que están, ya que les anticipamos sobre los casos que se van a presentar ese día. Los maestros preparan a los niños y los jueces nos reunimos con ellos antes del juicio y nos hacen preguntas y les explicamos sobre el tribunal. Los niños suelen hacer preguntas muy acertadas sobre el caso, entienden el proceso, ¡a sus ocho años! Claro, lo entienden a su nivel, pero es una forma de comenzar a crear conciencia en estos niños, sobre cómo funciona un tribunal, y lo que significa la imparcialidad judicial. Una de las cosas que hacemos, por ejemplo, es ponerles la toga y dejar que los niños se sienten donde se sienta el juez, para que empiecen ellos mismos a pensar que quizás en un futuro ellos puedan ser esa persona imparcial que va a tratar de decidir los casos en forma justa y equitativa.

También coordinamos en el tribunal programas para niños adolescentes donde tratamos de otros temas de interés para ellos. En estas llamadas ferias para los jóvenes, los adolescentes actúan los papeles de jueces, fiscales, testigos, policías, etc., y así empiezan a entender mejor el funcionamiento de los tribunales y se inicia esa conversación entre los jueces y los ciudadanos a una edad en que ellos no están necesariamente personalmente involucrados en el sistema, pero empiezan a entender su funcionamiento y el valor que tiene ese funcionamiento dentro del sistema de un gobierno democrático.

Programa de observación y evaluación ciudadana de los tribunales

Otro programa que el Consejo para Excelencia en la Justicia ha lanzado, y que ahora está en su segundo año, es un sistema de ciudadanos voluntarios que observan y evalúan a los tribunales de justicia. Es un sistema metódico por el cual ciudadanos voluntarios reciben entrenamiento básico para su propósito, sin convertirlos en expertos o en actores internos del sistema. Lo que queremos es captar las impresiones y observaciones del ciudadano común que viene y observa al tribunal en acción. Los voluntarios asisten a los tribunales observando y tomando nota de la actuación de las varias partes, incluyendo los jueces. Observan además el estado de la planta física, el trato que se le da a las personas que se encuentran en un proceso judicial. Estas observaciones las anotan, después se recopilan todas las observaciones. Se observa cada juez de 10 a 15 veces, utilizando diferentes observadores, para asegurar que se haga en forma objetiva y equitativa. Se recopilan todas las observaciones y recomendaciones en

un informe que se publica junto con una biografía de cada juez o jueza que ha sido observada. Ya estamos elaborando el informe de los tribunales civiles, y en este momento estamos completando el de los tribunales penales de Washington.

Inicialmente pensábamos que sería muy difícil implementar esta idea, porque anticipamos que los tribunales y los jueces se resistirían a este tipo de observación y evaluación y no sabíamos exactamente como diseminar la información y cómo asegurarnos que la información no fuera mal entendida o mal aplicada. Nos sorprendió que una vez que se les describió el programa a los jueces, la recepción fue positiva. Los jueces inmediatamente entendieron que esto podía ser muy útil para los tribunales, el tener una observación directa de ciudadanos que son voluntarios y que no tienen otro interés que mejorar el sistema judicial que está para servirles.

Estos informes también son útiles para los tribunales. Si los ciudadanos observan un problema, por ejemplo, que no hay suficientes juzgados para acomodar a toda la gente, y que hay demoras, ellos anotan el problema y de esa forma los tribunales al someter su presupuesto tienen ese apoyo de la ciudadanía, usando el informe para conseguir más apoyo monetario de la legislatura. Estos informes de los ciudadanos, quienes han visto directamente los procesos, también son esenciales para responder a crítica no muy informada de los tribunales.

La importancia de la educación judicial

Finalmente, comento sobre la importancia de la educación judicial. En los Estados Unidos existe una universidad para jueces donde se pueden entrenar y mantener sus conocimientos al día, por ejemplo en el área de pruebas científicas del ADN, el cual cada día se presenta más a nuestros tribunales. Se hacen seminarios entre jueces y científicos para explicar cuáles son las técnicas científicas y lo que significan al nivel legal. Existen varias asociaciones de jueces, por ejemplo, la Asociación Nacional de Juezas, de la cual yo soy funcionaria y miembro, que se dedica principalmente al tema de la educación judicial para mantener los conocimientos de los jueces al día. Una afiliada de esta organización es una organización internacional de juezas. Creo que es muy importante para los jueces que sepan que son parte de una red profesional al nivel internacional y que se apoyen mutuamente.

Una observación final: el sistema judicial es demasiado importante para nosotros y para la democracia en nuestros países para dejarlo en las manos de los tribunales y los jueces exclusivamente. Los jueces necesitamos el apoyo y la participación de una sociedad civil que intervenga en forma constructiva para reformar el sistema de justicia y acercarlo a los ciudadanos. Este tipo de colaboración requiere una visión nueva de lo que es ser juez y lo que es ser ciudadano, ambos comprometidos y dedicados al interés público.

Iniciativas de la Sociedad Civil
Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

EL PODER JUDICIAL Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Transparencia judicial y políticas de comunicación en Chile

Miguel González Pino¹

Imagen pública del Poder Judicial

La imagen del Poder Judicial en Chile se encuentra en un muy alto grado de deterioro. Las encuestas de percepción muestran que los tribunales tienen muy baja confiabilidad en el público; los procesos judiciales se asocian a largos juicios, altos costos y pocos resultados. En material penal, la puesta en marcha de la reforma al procedimiento penal ha sido precedida de una crítica pública que ha mostrado todos los graves defectos del actual sistema, sin destacar por otra parte la labor cumplida por los jueces, a pesar de esos defectos.

Los acontecimientos políticos de estos últimos años han contribuido a esta imagen negativa, puesto que por una parte, los tribunales fueron criticados por no investigar y castigar los atropellos a los derechos humanos, y por la otra, una vez que los tribunales comenzaron a investigar dichos atropellos, se han elevado fuertes críticas a la forma en que se han llevado a cabo estas investigaciones.

A lo anterior se han sumado publicaciones como *El Libro Negro de la Justicia Chilena*, no tanto por su contenido sino por el hecho de haber sido prohibido por los mismos tribunales, al igual que el libro *Impunidad Diplomática*, ambos escritos por periodistas, lo que motivó la solidaridad de dicho gremio y la enemistad de los medios de comunicación.

El mal manejo de las comunicaciones por parte de las autoridades judiciales contribuyó aún más a este sombrío panorama.

Sin embargo, y demostrando que en materia de comunicaciones valen más las imágenes que se forman en el público que las realidades, la sociedad ha confiado cada vez más asuntos al criterio de

¹ Director de Comunicaciones del Poder Judicial de Chile.

los tribunales, aumentando las materias que deben llegar hasta los estrados. Mención especial merece, por ejemplo, el recurso de protección de las garantías constitucionales, a través del cual se han entregado a conocimiento de la justicia temas económicos, ecológicos, morales, de convivencia entre propietarios, manejo de asociaciones gremiales, sumarios administrativos, etc.

El Poder Judicial se encuentra en una etapa de modernización. Se han computarizado algunas de sus actividades, se ha puesto énfasis en la ética de sus integrantes, sancionando severamente las contravenciones, se ha reducido el promedio de edad de sus integrantes, se ha desarrollado una política de capacitación permanente a través de la Academia Judicial, y exceptuando las regiones más populosas del país, los procesos se desarrollan en los tiempos normales que dispone la ley.

Pero todo eso no llega al público, sin una adecuada comunicación.

Una nueva política de comunicaciones

Para el diseño de una nueva política de comunicaciones para el Poder Judicial, se han tomado en cuenta diversos elementos que detallaremos a continuación: en primer lugar, el marco de valores o fines que la institución tiene conforme a su propia naturaleza; luego los principios constitucionales, complementados por los tratados internacionales, que rigen en materia de libertad de opinión y de información, y sus limitaciones; la legislación interna, especialmente respecto de las materias propias del quehacer judicial que presentan restricciones informativas. Para los aspectos administrativos, se buscó una estructura flexible, la de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, que ha permitido que la Dirección de Comunicaciones comience a operar, sin necesidad de una ley que cree los cargos respectivos, lo que vendrá más adelante.

El marco valórico

A diferencia de un producto comercial, una institución como el Poder Judicial no puede construir de la nada una imagen que refleje lo que se quiere que la ciudadanía perciba, sino que es necesario atender a la naturaleza de la institución, los valores que deben presidir su acción y a partir de allí, establecer cómo llegar a mostrar al público la concreción de esos valores en el quehacer de la institución.

En el accionar de los tribunales los valores comprometidos en sus resoluciones son principalmente la justicia, la seguridad jurídica, el orden público, los derechos humanos, los que deben procurar alcanzar en un marco de independencia, transparencia, prudencia, eficacia y eficiencia. Evidentemente que cada uno de estos aspectos representa una meta a alcanzar, y más que eso, un camino a seguir mediante una práctica constante, lo que se logrará en cada caso en mayor o menor medida.

Para los efectos comunicacionales, es necesario tener presente en primer lugar cuáles son los logros alcanzados en relación a los valores enunciados; cuáles son aquellos en los que se quiere poner énfasis, y, una vez determinado lo anterior (que es materia de una política judicial y no comunicacional), teniendo presente que no todo se puede comunicar al mismo tiempo, elegir qué logros y qué aspiraciones se quieren mostrar a la ciudadanía.

No se puede pretender mostrar, por ejemplo, al mismo tiempo una imagen de eficiencia, de independencia y de transparencia. Es preferible poner el acento en la transparencia, y que sea el

público el que advierta las mejoras en la eficiencia, y procurar que la independencia se proyecte en el actuar de largo plazo.

Una política de comunicaciones requiere, en consecuencia, de una reflexión previa que permita diseñar su desarrollo y al mismo tiempo medir sus logros.

El marco jurídico internacional y constitucional

Para los efectos de la política de comunicaciones, es necesario tener presente el marco jurídico que rige, por una parte, las libertades de opinión y de información, y por otra, las garantías constitucionales relacionadas con los procesos judiciales, que puedan incidir en los aspectos comunicacionales.

La libertad de opinión y el derecho a la información se encuentran consagrados a nivel constitucional en el artículo 19, N° 12, de la Constitución Política de 1980, que dice en su parte pertinente:

Art. 19. La Constitución asegura a todas las personas:

12°: La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.

Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.

Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley.

El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.

El Poder Judicial cuenta entonces, con el derecho a la libertad de opinión y de información, el derecho a rectificación, y la posibilidad de desarrollar medios propios de comunicación, todo lo anterior estrictamente en el marco de sus actividades propias.

Como derecho que debe ejercerse en sociedad, y en armonía con otros de igual o superior importancia, las libertades de opinión e información tienen límites establecidos en la propia Constitución. Desde el punto de vista teórico, existen tres derechos, también reconocidos por la Constitución, que prevalecen de manera prácticamente absoluta sobre las libertades de opinión y de información: el derecho a la vida, el derecho a la intimidad (que es el núcleo del derecho a la vida privada) y el derecho al honor.²

Excepciones a la libertad de informar en la Constitución

En el lado contrario a la libertad de informar se encuentran el secreto, la reserva, la censura y la prohibición de informar. La Constitución Política de 1980 no establece reglas generales en materia de secreto o reserva, pero contempla algunas situaciones en las cuales se establece expresamente³. En relación con la actividad de comunicaciones vinculada al Poder Judicial, se destacan las siguientes:

² La fundamentación de esta prevalencia puede verse en "Información y Derecho", José María Desantes, Escuela de Periodismo P.U.C.Ch, 1990, pág. 24.

³ Citado de "Secretos, Reservas y Prohibiciones Informativas en la Legislación Chilena", Centro de Estudios Mediales, Universidad Diego Portales, Santiago, 2000.

Garantía de libertad para efectuar elecciones, generales o especiales, sin la presión que significa el exponer públicamente su votación

En el artículo 15 se establece la regla general que consagra uno de los tres requisitos que debe reunir el voto popular en una sociedad democrática, esto es, ser libre, secreto e informado. Señala dicho artículo que en las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto.

También se ha establecido una norma similar, en dos casos en que los ministros de la Corte Suprema deben votar para elegir a determinadas personas. Se trata, en el artículo 81, letra (a), de la designación de tres ministros de la Corte Suprema para integrar el Tribunal Constitucional, los cuales deben ser elegidos por ésta, por mayoría absoluta, en votaciones sucesivas y secretas. En el artículo 84 se reglamenta la designación de tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema para integrar el Tribunal Calificador de Elecciones, los cuales serán elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas, por la mayoría absoluta de sus miembros.

Obligación de mantener acuerdos como reservados si así se determina por razones de seguridad nacional u orden público

El Consejo de Seguridad Nacional es un organismo de rango constitucional integrado por el Presidente de la República, los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, el General Director de Carabineros y el Contralor General de la República. Una de sus funciones (artículo 96) es

- b) Hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional.

Al terminar la enumeración establece que los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo.

Protección de la garantía constitucional de inviolabilidad del hogar y de las comunicaciones privadas

El artículo 19, N° 5, de la Constitución establece una especie de obligación de respetar el secreto o la reserva de los contenidos de las comunicaciones y documentos privados, los cuales sólo pueden “interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas determinados por la ley”. (Uno de los cuales es, por ejemplo, el que establece la Ley de Seguridad del Estado para la comunicación telegráfica.)

Esta no es propiamente una obligación de secreto, excepcional respecto de la libertad de información, sino que es una manifestación de otro derecho, el de la protección a la vida privada.

Restricción a la libertad de información durante los estados de excepción constitucional

Al reglamentar los estados de excepción constitucional, la Constitución permite que sean suspendidos o restringidos algunos derechos, entre los que se cuenta la libertad de información. Dentro de estas restricciones, el artículo 41, N° 1, dispone que:

Por la declaración del estado de asamblea, el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir... la libertad de información y de opinión... . Podrá, también,... imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones....

Esto puede significar en la práctica establecer determinadas áreas de información, o noticias específicas, que pasan a tener el carácter de secretas o reservadas.

Por la declaración de estado de sitio, el Presidente de la República “Podrá... restringir el ejercicio de las libertades de información y de opinión” (artículo 41, N° 2).

Por la declaración del estado de catástrofe el Presidente de la República “podrá restringir las libertades de información y de opinión...” (artículo 41, N° 5).

En todo caso, las medidas que se adopten durante los estados de excepción no podrán prolongarse más allá de la vigencia de dichos estados (artículo 41, N° 7).

Los tratados internacionales

El artículo 5º, inciso 2º, de la Constitución extiende el deber de respetar los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, no sólo a aquellos expresamente enumerados en la Constitución, sino a aquellos garantizados por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

De allí que, como normas complementarias en materia de derecho a la información, debemos tener en cuenta aquellas contenidas en los tratados internacionales que se refieren a estos derechos esenciales y que cumplen con el requisito de vigencia.

El artículo 19, N° 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el señala que

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Una norma similar, en los mismos términos, se encuentra en el artículo 13, N° 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica):

Artículo 13: Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Excepciones contenidas en los tratados internacionales

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El artículo 14 de este tratado se refiere a las garantías que deben proteger a las personas ante la justicia, especialmente en el ámbito penal. En su N° 1, establece como regla general que toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. Es decir, no sólo establece el derecho a que un tribunal escuche sus

planteamientos, sino que esto debe ser en forma pública. Sin embargo, a continuación señala que la prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios, en las siguientes situaciones:

Por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes, o en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia.

Además de este derecho a la audiencia pública, se establece en el mismo número el principio general de que toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, aunque también podrá mantenerse en forma reservada:

- En los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario,
- en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales, o
- en las actuaciones referentes a la tutela de menores.

Como ya vimos, el artículo 19 de este pacto consagra el principio general de la libertad de opinión y de información en sus dos primeros números.

Señala a continuación, en el N° 3, que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión puede estar sujeto a restricciones, las cuales deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás,
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos

Este tratado establece, en forma más o menos similar, las mismas garantías contenidas en el tratado señalado precedentemente. Así, en su artículo 8, denominado Garantías Judiciales, contempla en el N° 5 la norma general en el sentido de que "el proceso penal debe ser público", pero a continuación señala que lo anterior se aplica "salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia". Es decir, la garantía de publicidad es más restringida (sólo se refiere al proceso penal) pero la excepción es más genérica.

En el artículo 13 se contempla la garantía general de libertad de pensamiento y expresión, y luego de definir el contenido de este derecho, no establece más restricciones que pudieran llevar al establecimiento de secretos o reservas, salvo la censura previa para los espectáculos públicos, pero no para prohibirlos sino para regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y de la adolescencia.

El marco jurídico nacional

La publicidad y el secreto en materia judicial es un tema que se encuentra en permanente conflicto, por la necesidad que tienen, por una parte, los tribunales de cumplir con las disposiciones legales que contemplan la reserva de determinadas actuaciones, y las prohibiciones a las que están sometidos jueces, funcionarios y auxiliares de la justicia, y por otra, la necesidad de los periodistas de satisfacer el interés público.

Las reglas más importantes están contenidas en los Códigos Orgánico de Tribunales (C.O.T.), de Procedimiento Civil (C.P.C.), de Procedimiento Penal (C.P.P., que contiene el procedimiento antiguo, vigente en algunas regiones), Código Procesal Penal (procedimiento reformado, con vigencia territorial paulatina hasta el 2004) y otras leyes especiales que se indicarán.

Regla general: publicidad de los actos judiciales

La regla general en materia judicial, que no siempre coincide con la realidad en el actuar de los tribunales, es la publicidad de los actos judiciales. Lo anterior concuerda con los tratados internacionales que se refieren a las garantías procesales, examinados anteriormente.

Así lo establece el artículo 9 del Código Orgánico de Tribunales: "Los actos de los tribunales son públicos, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley".

Estas excepciones están establecidas, en algunos casos, para determinados tipos de actuaciones (por ejemplo, el sumario penal), o para determinados funcionarios, como los jueces, o pueden ser decretadas en determinadas circunstancias (cuando lo pide un testigo en materia penal).

Ante las Cortes de Apelaciones, las audiencias para escuchar los alegatos de los abogados son públicas (artículo 223 del C.P.C.).

La persona llamada a proporcionar informaciones en los tribunales es el secretario. Es una de las obligaciones de los secretarios de las cortes y juzgados el dar conocimiento a cualquier persona que lo solicitare de los procesos que tengan archivados en sus oficinas, y de todos los actos emanados de la corte o juzgado, salvo los casos en que el procedimiento deba ser secreto en virtud de una disposición expresa de la ley (artículo 380, C.O.T.).

El secreto en el proceso criminal antiguo (parcialmente vigente)

En el actual procedimiento penal chileno, que está siendo reemplazado por etapas en el país por el nuevo procedimiento penal, se distinguen dos partes: el sumario, etapa de investigación, y el plenario, etapa de acusación, defensa y pruebas, que culminan en la sentencia. Este procedimiento se mantendrá en vigencia en algunas regiones de Chile hasta el 2004 y luego sólo para los procesos iniciados antes de esa fecha, hasta su término.

La regla general, en el procedimiento ordinario por crimen o simple delito, es que el sumario es secreto, y el plenario es público. De acuerdo al artículo 78 del C.P.P., las actuaciones del sumario son secretas, salvo las excepciones establecidas en la ley. Esta obligación de secreto no rige sólo para las partes y funcionarios que intervienen en el juicio, sino que para todas las personas. Se refuerza este secreto con otras disposiciones, tales como el artículo 205 del C.P.P., el cual dispone que los testigos, salvo los casos exceptuados por la ley, serán examinados (en el sumario) separada y secretamente por el juez en presencia del secretario.

La etapa del plenario en cambio, es pública, como lo señala el artículo 454 del C.P.P.: "las diferentes actuaciones de prueba se practicarán en audiencia pública, excepto cuando la publicidad fuere peligrosa para las buenas costumbres; lo cual declarará en auto especial el juez de la causa".

En cambio en los juicios en que se ejercita la acción penal privada por crimen o simple delito, como en los de injurias y calumnias, el artículo 580 del C.P.P. establece que las actuaciones del sumario serán públicas, salvo que por motivos fundados, el juez ordene lo contrario.

Legislación especial en materia penal

Delitos sexuales

En una reciente ley que modificó el Código Penal en materia de violación y otros delitos sexuales, también se establecieron prohibiciones específicas. En este tipo de delitos, "la identidad de la víctima se mantendrá en estricta reserva respecto a terceros ajenos al proceso".

Esta reserva debe ser decretada por el juez, y se mantiene aún después que el proceso esté terminado. El que la infringe será sancionado en la forma establecida para el caso de la reserva de testigos".

El "lavado de dinero"

Tratándose de la investigación preliminar que realiza el Consejo de Defensa del Estado, en relación con el tráfico de drogas y el "lavado de dinero", se establece una prohibición especial. El artículo 17 de la Ley N° 19.366 dispone que "la investigación preliminar a que se refiere esta ley será secreta".

El Consejo puede disponer la realización de diligencias previas, que deben ser autorizadas previamente por un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, sin intervención de terceros. Tanto este trámite como su apelación ante la Sala de Cuenta de la misma Corte, se tramitarán en forma secreta.

El procesado por los delitos señalados en esta ley puede acogerse a la posibilidad de que se declare su "cooperación eficaz" en la investigación, prestando declaraciones y proporcionando antecedentes. Tales declaraciones y antecedentes tendrán carácter secreto desde que se den o entreguen a la autoridad o funcionarios a que se refiere el inciso 1° de este artículo (artículo 33).

Información sobre condenas

Aunque las sentencias judiciales son públicas, no sucede lo mismo con los datos de las resoluciones condenatorias, que se anotan en un registro especial, una vez que el proceso se encuentra terminado. De acuerdo con las disposiciones legales respectivas, nadie tiene derecho a solicitar la exhibición de los datos que se anotan en el Registro General de Condenas (artículo 6, Decreto Ley N° 645 de 1925). Es decir, la sentencia sigue siendo pública, pero el registro donde se anotan en forma ordenada los datos de quienes han sido condenados por los tribunales es de uso limitado.

La Ley sobre Arrepentimiento Eficaz

Esta ley favorece con rebaja de penas a quienes hayan cometido delitos contemplados en la Ley sobre Conductas Terroristas (Ley N° 18.314) y entreguen información o ayuden a desarticular o impedir la continuación de acciones terroristas. Señala en su artículo 3 que las declaraciones y antecedentes que proporcione el arrepentido tendrán carácter secreto desde que se presten o proporcionen al tribunal, el cual deberá formar cuaderno especial y separado con todo ello. Agrega en su artículo 5 que podrá autorizar al arrepentido para usar otro nombre y para otorgar nuevos documentos de identidad a éste, a su cónyuge y otros parientes. Ordena a la Dirección General del Registro Civil e Identificación adoptar todos los resguardos necesarios para asegurar el carácter de secreto de estas medidas. Las resoluciones del juez en este caso se estamparán en un libro especial, de carácter secreto, que guardará el Secretario del Tribunal.

El secreto en el proceso civil

En materia civil, se contempla en el artículo 756 del C. P. C. la posibilidad de que el juez disponga que el proceso se mantenga reservado en los juicios de nulidad de matrimonio y de divorcio, si lo estima conveniente.

El artículo 197 del Código Civil, al referirse a la demanda de investigación de paternidad o maternidad, establece que el proceso tendrá el carácter de secreto hasta que se dicte sentencia de término, y sólo tendrán acceso a él las partes y sus apoderados judiciales.

El artículo 28 de la Ley sobre Adopción de Menores señala que todas las tramitaciones tanto judiciales como administrativas y la guarda de documentos a que dé lugar la adopción serán reservadas, salvo que los interesados en su solicitud de adopción hayan requerido lo contrario.

Prohibiciones personales y sanciones

Los jueces y funcionarios judiciales tienen algunas limitaciones en materia informativa que deben respetar. Así, los jueces deben abstenerse de expresar y aun de insinuar privadamente su juicio respecto de los negocios que por la ley son llamados a fallar (artículo 320, C.O.T.). Esta norma se complementa con varias instrucciones de la Corte Suprema, dirigidas a todos los magistrados, en que les prohíben expresamente conceder entrevistas a la prensa.

Se prohíbe a todos los funcionarios judiciales publicar, sin autorización del Presidente de la Corte Suprema, escritos en defensa de su conducta oficial o atacar en cualquier forma la de otros jueces o magistrados. Esta prohibición se extiende a todos los magistrados, auxiliares de la administración de justicia y funcionarios de secretaría (artículos 323, 482 y 503 C.O.T.).

Se prohíbe a los relatores dar a conocer acuerdos o sentencias del tribunal antes de estar firmados y publicados (artículo 375 C.O.T.).

Los funcionarios policiales también tienen una prohibición expresa. El artículo 74 bis B del Código de Procedimiento Penal prohíbe a todo funcionario de la Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile y Gendarmería de Chile, dar informaciones sobre los resultados de las pesquisas que practiquen y de las órdenes que deban cumplir.

Dentro de las conductas delictuales que se conocen genéricamente como "prevaricación", el artículo 224 del Código Penal sanciona a los miembros de los tribunales de justicia "cuando revelen los secretos del juicio...a cualquiera de las partes interesadas en él, en perjuicio de la contraria".

Protección a testigos

De acuerdo con el artículo 189 del Código de Procedimiento Penal, todo testigo consignado en el parte policial, o que se presente voluntariamente a Carabineros de Chile, a la Policía de Investigaciones, o al tribunal, podrá requerir de éstos la reserva de su identidad respecto de terceros. Las autoridades referidas deberán dar a conocer este derecho al testigo y dejar constancia escrita de su decisión, quedando de inmediato afectas a la prohibición que se establece en el inciso siguiente del mismo artículo. Si el testigo hiciere uso de este derecho, queda prohibida la divulgación, en cualquier forma, de su identidad o de antecedentes que conduzcan a ella. Sin embargo, esta limitación no es automática, ya que la ley establece que el tribunal deberá decretar esta prohibición. Esta prohibición regirá hasta el término del secreto del sumario.

Normas sobre el nuevo procedimiento penal

El nuevo procedimiento penal, que comenzó a regir en varias regiones de Chile, y que gradualmente se extenderá al resto del país, señala que en la etapa de investigación de los delitos, las actuaciones de investigación realizadas por el Ministerio Público y por la policía serán secretas para los terceros ajenos al procedimiento (artículo 182, Código Procesal Penal). También establece que los funcionarios policiales no podrán informar a los medios de comunicación social acerca de la identidad de detenidos, imputados, víctimas, testigos, ni de otras personas que se encontraren o pudieren resultar vinculadas a la investigación de un hecho punible (artículo 92).

Sin embargo, en la etapa del juicio oral, la regla general es que la audiencia del juicio oral será pública, salvo las excepciones que allí se establecen (artículo 289).

La Dirección de Comunicaciones

La Dirección de Comunicaciones del Poder Judicial de Chile se puso en marcha definitiva el primero de febrero del año 2002, como una acción concreta de este poder del Estado para lograr un mayor acercamiento hacia la comunidad y fortalecer la transparencia de su actuar.

Sus áreas de trabajo principales y las acciones emprendidas en cada una de ellas se pueden sintetizar de la siguiente manera.

Área de comunicación interna

Previamente, para comprender mejor el tema, debemos señalar que el Poder Judicial en Chile está organizado en: Corte Suprema, Cortes de Apelaciones y tribunales de primera instancia. Dentro de estos últimos, se encuentran los tribunales del nuevo procedimiento penal (tribunal de garantías y tribunal de juicio oral), los de jurisdicción civil, juzgados laborales y juzgados de menores. La administración de bienes y recursos está a cargo de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, que depende de la Corte Suprema y está organizada con oficinas regionales.

Se ha detectado una gran falta de canales de comunicación informal y rápida al interior del Poder Judicial, que se presenta incluso a nivel de la Corte Suprema, y con mayor intensidad respecto de los demás tribunales. Para solucionar este problema se pretenden crear distintos tipos de medios internos de comunicación, a través de boletines escritos (el primero de los cuales circulará entre los ministros de la Corte Suprema con informaciones de la Dirección de Comunicaciones), de correo electrónico y de la página web **www.poderjudicial.cl**. Esta última, si bien está destinada al público en general, puede servir también de canal informativo interno.

Por otra parte, es necesario establecer un mecanismo de recolección de información a nivel interno, que servirá de base a la posterior difusión de dichas informaciones tanto interna como externamente. Para ello se han comenzado a detectar los puntos en los que se produce información (secretarías, relatores de los tribunales colegiados, etc.) y se ha comenzado una labor de preparación de los funcionarios para que detecten aquellas acciones que puedan tener interés informativo y las informen a la Dirección de Comunicaciones, sin perjuicio de la labor de investigación periodística que esta Dirección realiza.

A futuro se propondrá la creación de instancias de reunión (seminarios, conferencias) que además de cumplir una función educativa o coordinadora, sean también momentos de comunicación y de intercambio.

Comunicación externa institucional

Existe una cantidad importante de instituciones que se relacionan con el que hacer del Poder Judicial, y con las cuales también se mantiene normalmente sólo un contacto de tipo formal.

Es necesario desarrollar y mantener vínculos con las demás instituciones o poderes del Estado, como el Poder Ejecutivo y el Parlamento, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, el Tribunal Calificador de Elecciones, etc., que vayan más allá del contacto protocolar, y que permitan una mayor coordinación en el funcionamiento y evaluación del sistema democrático.

Enseguida, existen organismos o instituciones que están directamente vinculadas con las acciones judiciales, consideradas auxiliares de la administración de justicia, tales como el Ministerio Público (Fiscalías), la Defensoría Pública, Gendarmería de Chile (sistema penitenciario), Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Instituto Médico Legal, Servicio Nacional de Menores, Corporaciones de Asistencia Judicial, etc. Con estas instituciones la vinculación debe ser más estrecha, pero a la vez debe funcionar en base a una política previamente definida de relaciones.

En tercer término, encontramos las agrupaciones gremiales y las instituciones docentes relacionadas con el ámbito judicial: asociaciones de magistrados, de empleados judiciales, Colegio de Abogados, escuelas de derecho de las universidades, Instituto de Estudios Judiciales, Instituto de Ciencias Penales y otros que pueden ser una importante ayuda en el desarrollo de una política de comunicaciones hacia la comunidad, pero que requieren previamente de una vinculación franca y fluida con las autoridades judiciales.

Un proyecto específico que debemos mencionar es el que se pretende desarrollar con las municipalidades a lo largo de todo el país, y que consiste en acercar a los jueces a la comunidad a través de acciones directas planificadas en conjunto con los alcaldes y consejos municipales, y que permitan que la comunidad conozca a los magistrados, puedan plantearse directamente los problemas que presenta la relación de las personas con la administración práctica de la justicia, lograr un mejor entendimiento de la labor judicial, establecer canales expeditos para la solución de problemas y efectuar una labor educativa permanente.

Área de medios de comunicación

Se están desarrollando varias líneas de trabajo respecto de los medios de comunicación.

Información sobre medios

La Dirección de Comunicaciones debe mantener un registro actualizado de los medios de comunicación social que publican noticias del ámbito judicial, sus datos principales, nombre de sus directores, y un listado de los periodistas que trabajan en el área judicial. Junto con ellos se desarrollan contactos con los medios en varios niveles: el Presidente de la Corte Suprema ha iniciado una serie de reuniones con los directores de los medios de comunicación organizados a través de las asociaciones gremiales que forman la Federación de Medios de Comunicación; el Director de Comunicaciones ha establecido contactos directos con los directores ejecutivos, editores generales o sus equivalentes, es decir, los que tienen el mando ejecutivo en materia informativa, y la Dirección mantiene también un contacto permanente con los periodistas acreditados en el Palacio de los Tribunales. En estas reuniones se ha explicado la nueva política de comunicaciones, la apertura de la información judicial, y se les ha pedido a los medios que tengan en cuenta que el Poder Judicial también quiere hacer oír su voz cuando surgen problemas que lo involucran.

Sala de prensa

Una atención especial reciben los periodistas que trabajan en el Palacio de los Tribunales, los cuales tienen desde hace varios años una pequeña oficina, y se encuentran organizados en una agrupación. Lo anterior no significa exclusividad, sino un contacto directo y la entrega inmediata de comunicados de prensa, invitación a las actividades públicas de la Corte y del Presidente, así como facilitar el contacto con los Ministros de la Corte cuando lo piden en forma colectiva.

Una política similar está implementando la Corte de Apelaciones de Santiago, en la cual su Presidente recibe a los periodistas todos los días lunes después de la reunión del Pleno de Ministros, para informar sobre los acuerdos más importantes y recibir las preguntas de la prensa.

Se pretende habilitar, en forma conjunta entre la Corte Suprema y la Corte de Apelaciones de Santiago, una sala de prensa, para efectuar entrevistas de televisión o radio y conferencias de prensa. Asimismo, se están realizando conversaciones con los canales de televisión, que normalmente instalan sus equipos móviles en las afueras del Palacio, para que instalen fibra óptica dentro del edificio, eliminando el uso de esos equipos.

Agenda del Presidente

La Dirección de Comunicaciones está al tanto permanentemente de la agenda de trabajo del Presidente de la Corte Suprema, a fin de determinar los temas que requieren la presencia de fotógrafo o periodista de la Dirección, para que luego aparezca en la página web, y aquellos que puedan ser de interés para la prensa.

En este último caso, se coordina con el gabinete del Presidente la forma y oportunidad en que la prensa pueda acceder a la actividad programada, y al mismo tiempo se elabora una pauta para la prensa, que se coloca en la oficina de la agrupación de periodistas, y tratándose de actividades más relevantes, se difunde a través de las pautas de noticias de las agencias informativas nacionales.

Cuando es necesario entregar una información oficial, la Dirección de Comunicaciones elabora comunicados de prensa, los cuales son entregados a los periodistas y publicados en la página web.

Política de aclaraciones

Una labor importante que ya se ha comenzado a desarrollar consiste en enviar a la prensa aclaraciones o comentarios respecto de informaciones, cartas al director u opiniones que, a juicio de algún magistrado que se acerque a la oficina, o de la propia Dirección, refieran hechos que no son efectivos.

En este punto es necesario tener presente que la presencia de aclaraciones o rectificaciones en los medios debe ser moderada, principalmente porque el exceso de aclaraciones genera una imagen de una institución a la defensiva, y esa es una imagen de inmovilismo, y en segundo término porque en los medios la continua publicación de rectificaciones provoca una reacción negativa.

La presencia en los medios debe ser positiva: lo que se está haciendo, en la parte noticiosa, y la presencia de personas que opinen destacando puntos positivos (que no necesariamente deben ser miembros del Poder Judicial, y en lo posible no debe ser el Director de Comunicaciones).

Voceros regionales

Para las demás regiones, se está implementando un sistema de voceros, que consiste en que la Corte de Apelaciones respectiva designe de entre los ministros, relatores o secretarios, a una persona que tenga aptitudes e interés para hacer de nexo con la prensa regional, difundir informaciones, preparar conferencias de prensa y en general mantener los vínculos con los medios de comunicación, asesorados por la Dirección de Comunicaciones. Especial relevancia se pondrá en la información periódica a los medios respecto de la puesta en marcha, avance y evaluación de la reforma procesal penal en cada región. Los voceros deben enviar además a la Dirección de Comunicaciones informaciones relevantes de su zona para ser difundidas a nivel de la prensa nacional o en la página web.

En esta línea de actividades se cuenta además con la colaboración de los administradores zonales de la Corporación Administrativa, quienes se están encargando ya de recopilar informaciones de prensa de sus regiones que sea de interés para esta Dirección, así como de elaborar listados de medios y periodistas, y están atentos a proporcionar el apoyo necesario para realizar reuniones de prensa, desayunos o conferencias.

El Director de Comunicaciones iniciará una ronda de visitas a las Cortes para implementar este sistema de comunicaciones. Se solicitará además a los señores ministros visitantes, que en sus visitas a regiones procuren establecer comunicación con los medios regionales, contando con la asesoría de nuestra oficina y de los voceros regionales o los administradores de la respectiva zona.

Visitas en tribunales

Cuando se producen visitas de personas que puedan tener interés informativo (autoridades, directivos de organizaciones, personajes noticiosamente relevantes), la Dirección de Comunicaciones se contacta previamente con ellos o sus encargados de prensa, a fin de ofrecerles la coordinación de las entrevistas de prensa que deseen dar al terminar su actividad, o que hayan pedido los periodistas. En caso de aceptarse, se fija el momento y el lugar de la entrevista y se coordina con la prensa. En caso negativo, y si lo requieren, se le facilita la salida del recinto sin formular declaraciones.

Canales propios de información

De acuerdo a las necesidades, se pretende establecer distintos sistemas de información directa a la comunidad. En principio se contemplan cartillas informativas, boletines u otros medios escritos de circulación restringida, y especialmente la página web.

La página web **www.poderjudicial.cl** contiene información básica permanente sobre el Poder Judicial: a través de un mapa interactivo se accede al nombre y dirección de todos los juzgados del país, con los datos básicos del juez, secretario, dirección, teléfono, fax, mail, cuenta corriente para depósitos judiciales, etc.

Se está implementando, en la medida que se extiende la red computacional en línea, la información sobre avance de procesos judiciales, tablas (programas de audiencias) de las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema, y sentencias judiciales.

También la página web ofrece informaciones generales y permanentes sobre diversos aspectos del Poder Judicial, y especialmente noticias diarias sobre actividades judiciales, elaboradas por la Dirección de Comunicaciones. En una primera etapa las noticias se refieren especialmente a la actividad de la Corte Suprema, pero la cobertura se ampliará en la medida que los voceros regionales comiencen a enviar informaciones.

En una siguiente etapa, las páginas web incluirán opiniones de magistrados, comentarios de la propia Dirección, y recortes de prensa de interés judicial.

En la misma página existe un enlace que permite enviar mail al Poder Judicial a quien lo desee. Estos correos son recibidos en la secretaría de la Corte Suprema, y de ahí son derivados a la sección que corresponda, o a la Dirección de Comunicaciones, a fin de darles respuesta.

Presencia en la comunidad

La política de comunicaciones del Poder Judicial contempla promover (respetando su independencia) la presencia de los magistrados en la comunidad, asistiendo a actos públicos, estableciendo audiencias para escuchar a las personas, y si es posible, asistiendo a reuniones vecinales, de establecimientos educacionales u organizaciones no gubernamentales, a fin de que la ciudadanía los conozca y al mismo tiempo puedan hacer una labor de enseñanza y escuchar los problemas de la comunidad.

Es importante destacar que la sola puesta en marcha de la Dirección de Comunicaciones y la difusión entre los magistrados de sus objetivos ha incentivado la implementación por parte de éstos de acciones de comunicación, tales como exposiciones, reuniones con la comunidad, conferencias explicativas a través de reuniones en los municipios, etc., acciones que antes no se realizaban por temor a ser reprendidos por los superiores, en atención a la política de cierre hacia la comunidad que existía al interior del Poder Judicial. De esta manera, se multiplica el que hacer comunicacional sin necesidad de contar con mayores recursos o elementos en la Dirección de Comunicaciones.

La apertura a la comunidad se concretará, además, con la integración del Palacio de los Tribunales a los circuitos turísticos, para lo cual se ha integrado al “Día del Patrimonio Nacional”, que consiste en abrir sus dependencias un día domingo para mostrarlas al público, contando para ello con guías arquitectónicos especializados y miembros del Poder Judicial para actuar como guías.

Área de capacitación

En materia de capacitación, es necesario desarrollar dos líneas principales: la preparación de los magistrados para enfrentarse a los medios de comunicación, y la de los periodistas para abordar en mejor forma el trabajo judicial.

El Poder Judicial cuenta con una Academia Judicial, que imparte los cursos básicos que habilitan a quienes deseen ingresar a la judicatura, y los cursos de perfeccionamiento obligatorios a los que deben asistir todos los magistrados y empleados judiciales cada año. Dentro de estos últimos, los jueces y miembros del escalafón superior (ministros, fiscales, relatores, secretarios) pueden elegir diversos temas, entre los cuales se encuentra el curso denominado “Justicia y Medios de Comunicación Social”. Se trata de un taller de tres días, en que se analiza en primer término la relación entre el Poder Judicial y los medios de comunicación social, y se enseñan destrezas mínimas en materia de comunicación y presencia en los medios. Debido al interés despertado entre los asistentes a este curso, a partir de este año se ofrece un segundo nivel, en el que se pone más énfasis en los talleres y en el conocimiento directo de los medios y periodistas.

Esta actividad sólo llega a un número limitado de magistrados, por lo que se hace necesario aumentar su cobertura, ofreciendo más cursos, y a futuro, integrando estas materias en el currículo básico de los aspirantes al Poder Judicial. Es necesario además ofrecer una capacitación más especializada, por ejemplo, para ministros de Cortes de Apelaciones o administradores de tribunales penales.

Respecto de los periodistas, se contempla capacitar en forma especial a quienes trabajan permanentemente en el ámbito judicial, y ofrecer una capacitación abierta a través de convenios con el Colegio de Periodistas y sus agrupaciones regionales. Para ello se cuenta con la colaboración del Instituto de Estudios Judiciales, organismo independiente, formado mayoritariamente por jueces, que ha ofrecido su colaboración.

Conclusión

La Dirección de Comunicaciones del Poder Judicial es una experiencia inédita en el ámbito judicial de Chile y también en América Latina. Como tal debe superar todavía muchos obstáculos, el más importante de los cuales es eliminar desconfianzas, que existen entre los diversos actores del proceso comunicacional, en especial de los magistrados respecto de los medios de comunicación y viceversa, y de los magistrados de los tribunales inferiores respecto de la realidad de esta apertura comunicacional por parte de la Corte Suprema.

En definitiva, es una tarea de largo plazo, puesto que se trata de cambiar una cultura del secreto y la reserva por una cultura de la transparencia, pero obedece a una necesidad ineludible, por lo que en definitiva se transforma en un elemento sustancial en la modernización del Poder Judicial, y un requisito indispensable para el funcionamiento de un estado democrático.

Iniciativas de la Sociedad Civil

Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

Rol de la sociedad civil en fortalecer las instituciones de justicia: la relación entre los medios de comunicación y el Poder Judicial

María Victoria Rivas¹

Después de muchos años de dictadura, Paraguay, como muchos otros países de Latinoamérica, experimenta la democracia en el año 1989 con la caída de la dictadura del General Alfredo Stroessner y la instalación de un gobierno democrático. En el año 1992 se sanciona una nueva Constitución para la República del Paraguay. Uno de los grandes beneficios que trajo la apertura política fue la modificación de su sistema penal; en el año 1996, el nuevo Código Penal y en el año 1999, el nuevo Código Procesal Penal. Con estas modificaciones se logra una justicia disponible para todos sus ciudadanos.

En vista de las modificaciones al sistema penal de Paraguay, INECIP, con la coordinación general de la Universidad Internacional de la Florida y fondos de USAID, diseña e implementa un proyecto para mejorar la calidad de información brindada a la ciudadanía sobre las nuevas normativas legales y el relacionamiento entre prensa y Poder Judicial. La idea del proyecto surgió como respuesta a las informaciones distorsionadas que los periodistas brindaban sobre los cambios al sistema penal y la falta de entendimiento de la filosofía de los nuevos institutos. Por ejemplo, estos problemas se reflejaban en crónicas diarias sobre decisiones transitorias sobre la aplicación de medidas sustitutivas que estaban mal informadas. De esta manera, la vigencia de los nuevos códigos resaltó la necesidad de que los periodistas volvieran a pensar en su papel y aprender más sobre el sistema de justicia, para que el público pudiera mejorar su información sobre los nuevos códigos penales y las garantías que acompañaban al nuevo proceso penal.

El contexto

El proyecto tenía dos niveles de desarrollo: la capacitación técnica directa a través de talleres y el relacionamiento entre la prensa y el Poder Judicial a través de encuentros como mesas redondas.

El trabajo con los medios consistió en un entrenamiento regular a los reporteros que cubrían el área judicial y el área policial a los efectos de que tengan una comprensión completa de los nuevos códigos, sin que la falta de conocimientos limite su información.

¹ Directora Ejecutiva del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales-Paraguay (INECIP/Paraguay), Ex-Fiscal General Adjunta en lo Penal de la República del Paraguay.

El objetivo de la capacitación técnica fue dotar a la prensa de las herramientas necesarias que les permita trasladar la información vinculada al sistema de administración de justicia de una forma crítica y objetiva, a efecto de que la población pueda ejercer su derecho al control del ejercicio del poder, tal y como, es característico de los sistemas republicanos y democráticos de derecho.

Además, el proyecto contempló un diálogo entre los miembros del sector justicia y dueños de los medios de comunicación, ejecutivos y reporteros para que todos pudieran entender sus metas, sus papeles respectivos y sus responsabilidades.

El objetivo fundamental del proyecto era mejorar las coberturas de los medios de comunicación en temas relacionados al sector justicia y desarrollar las habilidades investigadoras necesarias para que los periodistas pudieran cumplir su papel de perro guardián en una democracia y tratar de que los gobiernos actúen con total transparencia en el cumplimiento de sus funciones.

También es preciso señalar el contexto dentro del cual se desarrolló este proceso: la prensa presenta problemas fundamentales en la cobertura de los temas relacionados con la administración de justicia, los cuales son consecuencias de la falta de un protagonismo real en la historia de nuestros países de los poderes judiciales en la solución de los conflictos sociales.

En efecto, el tratamiento por parte de los medios de comunicación de los problemas que afronta el Poder Judicial es un tema que recientemente ha descubierto la prensa, el cual también es coincidente con el retorno a los sistemas democráticos de derecho en la región latinoamericana.

Como consecuencia de esta nueva relación prensa-justicia en el proceso de consolidación de los sistemas democráticos, se puede observar la existencia de una tensión natural entre los operadores del sistema de administración de justicia penal, quienes no están acostumbrados a tratar con la prensa, y los encargados de cubrir las fuentes judiciales, quienes carecen de fuentes de información alternas que les permitan abordar sistemáticamente los temas relacionados a la administración de justicia de una manera objetiva.

Por otra parte, las instituciones estatales han creado sistemas burocráticos para proporcionar información, o bien carecen de información confiable, o no proporcionan la información, o lo hacen en forma inadecuada. Frente a lo expuesto, nos encontramos con periodistas que tampoco tienen experiencia en el trato con los operadores del sistema judicial, que carecen del conocimiento suficiente de la terminología jurídica y del manejo del proceso como medio para la solución de conflictos sociales.

En este contexto, pensamos que era necesario abordar el problema desde ambos sectores: por un lado el sector de los medios de prensa, en darle las herramientas necesarias para un manejo adecuado de los problemas del sector justicia, y por el otro lado, el sector de la justicia en el cual había que hacer comprender a los funcionarios públicos el derecho de la vigencia del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, en virtud de que los funcionarios públicos son depositarios del poder político. Los jueces deben rendir cuentas a la ciudadanía de las resoluciones que emitan como un mecanismo de participación y control ciudadano.

Tomando en cuenta que el periodista es el que traslada a través de los canales de comunicación las informaciones emanadas de las acciones públicas de los entes administradores de justicia en el país, y que dicha función genera reacciones a través de la acción y opinión públicas, se hace necesario desarrollar una labor más especializada, a efecto de que estas reacciones estén encaminadas al cumplimiento de las leyes establecidas en los instrumentos legales y que la sociedad civil cumpla su rol contralor sobre el manejo de la cosa pública como se concibe en una democracia.

Dentro de este contexto y al año de la vigencia del Código Procesal Penal, se visualiza la necesidad de encontrar un espacio de análisis de estos problemas. En ese sentido se diseña el programa que abarca a ambos sectores, prensa y Poder Judicial.²

Capacitación técnica directa

Los talleres de capacitación fueron diseñados conforme a los resultados que se esperaban. En ese sentido, el objetivo era lograr capacitar a 20 periodistas en los nuevos ordenamientos jurídicos penal y procesal penal. El entrenamiento consistiría en mejorar sus conocimientos en las nuevas normativas y además capacitarlos en técnicas de investigación, mejorando sus crónicas diarias, escribiendo noticias claras e imparciales sobre los problemas de justicia. Al tal fin se programaron un máximo de siete talleres con los mismos. Como resultado, llegamos a capacitar a 30 periodistas—10 más de lo previsto inicialmente gracias a la gran receptividad al proyecto en los medios.

Para asegurar los objetivos, se hicieron varias reuniones previas y se logró el apoyo de aquellos involucrados, se conversó con los jueces, fiscales, defensores públicos, así como el Presidente de la Corte y sus Ministros, con el Colegio de Abogados, con el Círculo de Periodistas Judiciales, con el Sindicato de Periodistas del Paraguay y con los dueños y directores de los medios de prensa.

La metodología y las actividades

Los talleres fueron teóricos y prácticos en los que se analizaron casos reales del Paraguay y además de otros países de Latinoamérica. Cada taller fue evaluado por los participantes acerca de la presentación, del instructor, la organización y la utilidad de los entrenamientos para sus labores cotidianas. Los resultados de las evaluaciones fueron óptimos.

Los talleres abordaron temas relacionados a: “El Papel de la Prensa”, “Ética Periodística”, “Periodismo de Investigación”, “La Legislación Penal y la Prensa – Código Penal”, “La Legislación Penal y la Prensa – Código Procesal Penal”. El diseño de los talleres como la dinámica de los mismos permitió abordar los dos aspectos relacionados a un buen periodismo: el aspecto ético y el conocimiento específico relacionado al tema de su especialización.

En los talleres sobre ética periodística se discutieron los problemas éticos actuales, incluyendo: la falta de independencia de los medios debido a los intereses políticos de los dueños y/o ejecutivos de las empresas o presiones del gobierno, políticos o anunciantes; los sobornos, los regalos, y las comidas libres; el uso indebido de influencias; el uso impropio de fuentes; la falsedad; la manipulación de fotografías; los sobornos a periodistas para revelar el nombre de una fuente; y los problemas cotidianos que limitan en alguna forma la labor periodística.

Con relación a los temas específicos de especialización, se discutieron el sistema penal, las diferencias entre ley y procedimiento legal, los principios básicos de la nueva legislación, el proceso de la reforma penal, los actos punibles, el sistema de sanciones bajo los nuevos códigos. Además se analizaron los límites a la autoridad del Estado para castigar, la perspectiva histórica, el sistema acusatorio, la estructura del nuevo proceso penal, los pasos en los procedimientos penales, los beneficios del juicio oral, las medidas sustitutivas a la prisión preventiva, y los nuevos roles de los jueces y fiscales.

² Proyecto de Capacitación a Periodistas Judiciales (FIU – MSI – INECIP – USAID), años 1999-2000.

Con estos encuentros, los medios de prensa encontraron un espacio adecuado para las opiniones y discusiones que han fortalecido el nuevo sistema implementado en el Paraguay.

Con relación al periodismo de investigación, los espacios que se dedican a las investigaciones periodísticas en los medios de comunicación son mínimos y en algunos casos, no existen. Se agrega a este déficit la calidad con la que se presentan estos espacios.

Es difícil encontrar un trabajo o reportaje periodístico que refleje una investigación profunda, con todos los elementos necesarios para que el material ofrecido al público sea informativo, claro y completo a la vez. Los encuentros han contribuido notablemente al mejoramiento de esta área del periodismo, alentando la utilización de tecnología para acceder a información, incluyendo, por ejemplo, el uso del Internet para buscar información como datos estadísticos, densidad poblacional, presupuestos públicos, y datos comparativos con otros países.

Resultados obtenidos

Antes y después de los talleres se dieron encuestas a los periodistas para probar sus conocimientos en los nuevos Códigos Penal y Procesal Penal y de periodismo de investigación. El aumento en sus conocimientos eran de un 44 % en los Códigos Penales y un 33 % en habilidades para realizar investigaciones y presentar correctamente sus investigaciones.

Además se realizó una comparación de las publicaciones antes de que el proyecto empezara, y después de que el proyecto terminara. Estas comparaciones se realizaron en los tres periódicos más importantes del país y cuyos periodistas judiciales y policiales han participado en los cursos de capacitación. Hemos notado que se publicaron 66 artículos en los tres periódicos, y luego del taller se han publicado 106 artículos referidos al área judicial y policial, lo que ha dado un aumento del 61% en relación con las publicaciones anteriores al taller.

Así mismo, la calidad de los artículos también ha mejorado, lo que ha demostrado un mayor conocimiento de los nuevos ordenamientos jurídicos.

Los 30 periodistas que participaron en el proyecto han mejorado su entendimiento del sistema de justicia, además de los nuevos ordenamientos jurídicos, y han producido un mayor número de artículos bien escritos, bien organizados y más completos. El público que lee los periódicos u oye los informes de la transmisión está mejor informado sobre el funcionamiento del sistema de justicia y transparencia en el gobierno.

Los resultados de las encuestas realizadas a los periodistas fueron óptimos (con más del 98 por ciento de respuestas positivas) y demostraron el éxito de las actividades y las necesidades que existen en esta área. Esta encuesta ha demostrado el inicio de un proceso dirigido a un sector importante de la sociedad civil. Como consecuencia del éxito de este emprendimiento se está desarrollando la segunda etapa del proyecto que va dirigido a “Anticorrupción, Transparencia y Reforma del Estado”, para mejorar los conocimientos de los periodistas en estas áreas.³

Encuentros: mesas redondas con el sector judicial y periodistas

³ Proyecto sobre Anticorrupción, Transparencia y Reforma del Estado (FIU – MSI – INECIP- USAID).

El objetivo de las mesas redondas fue crear un espacio de discusión y de entendimiento entre ambos sectores y que se logre una cooperación que beneficie a la ciudadanía en su conjunto. Cada uno de los sectores hicieron sus requerimientos.⁴

La prensa reclamó:

- Mayor acceso a los jueces.
- Explicaciones más claras sobre sus sentencias.
- Mayor acceso a informaciones.
- La poca utilidad de las oficinas de prensa del Poder Judicial.
- La politización de las decisiones judiciales.
- La falta de información a la prensa limita información a la ciudadanía.
- La policía, debido a su tradición autoritaria, se niega a dar explicaciones a la ciudadanía.
- Los jueces no deben hacer más complicado el idioma judicial.
- El público debe conocer el sistema judicial, de lo contrario perdería la fe en el sistema.

Los jueces reclamaron:

- Los periodistas deben tener un conocimiento de los términos jurídicos.
- Los jueces no pueden opinar, pues esto afectaría su imparcialidad.
- Los periodistas exigen lo que el código prohíbe, el acceso a ciertas informaciones
- la oficina de prensa representa sólo a la Corte Suprema y no a todo el Poder Judicial.
- Los periodistas no respetan el principio de presunción de inocencia.
- Los titulares de los periódicos resuelven un caso cuando la investigación judicial aun es incompleta.
- Los periodistas creen que el derecho a la información es un derecho absoluto.

Las mesas redondas se realizaron al inicio de los encuentros entre el sector justicia y los medios de prensa, que constituyeron espacios válidos para que cada sector realizara sus reclamos.

Los hechos notorios que se han visualizado de estos encuentros que deben ser tenidos en cuenta fueron:

- Oficinas de prensa deberían de proporcionar la información que los jueces actualmente proporcionan.
- Jueces han cometido indiscreciones al formular declaraciones comprometedoras, por la falta de habilidades necesarias para tratar con reporteros.
- La prensa tiene mucha dificultad para transmitir con propiedad las noticias judiciales por los términos jurídicos complejos que se maneja en el sector.

Las conclusiones

El proyecto tuvo amplia recepción entre los medios de prensa, considerando que constituyen un sector olvidado en los procesos de fortalecimiento de la sociedad civil.

Los beneficios han sido óptimos para todos los sectores: los periodistas han salido capacitados y fortalecidos en su profesión; tienen mayor apreciación de los nuevos procesos

⁴ Estuvieron 18 participantes, incluyendo el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Raul Sapena Brugada; el Ministro de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Fernández Gadea; la Defensora General, Noyme Yore; el Fiscal General del Estado, Oscar Latorre; el propietario del diario *Última Hora*, Demetrio Rojas, y la Gerente General de *Radio Uno*, Herminia Feliciánegli.

judiciales, lo que les permite transmitir mejor la información al público; sus notas periodísticas han mejorado notablemente; varios de los reporteros que han participado en los cursos en estos momentos ocupan puestos clave en sus medios y comprenden las limitaciones que impone la ley a los jueces y fiscales en la proporción de informaciones referidas a personas sometidas a proceso.

Los jueces han mejorado su relacionamiento con los periodistas y proporcionan mayor información como un mecanismo de transparencia en sus gestiones judiciales. El juicio oral de hecho permite que la ciudadanía pueda valorar las actuaciones de sus jueces.⁵

La ciudadanía accede a notas periodísticas de mayor calidad, lo que permite tener una visión más real del sistema.

La experiencia ha sido muy enriquecedora y se dio inicio a un proceso que continúa y también procede en nuevas direcciones: En este momento INECIP en Paraguay se encuentra abocado al nuevo proyecto ya mencionado que comprende la capacitación en los temas de anticorrupción, transparencia y reforma del Estado con los mismos objetivos y dirigido a periodistas de las áreas políticas y económicas.

⁵ El juicio oral es público, participa toda la ciudadanía y puede ser transmitido por los medios de prensa.

Iniciativas de la Sociedad Civil

Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

El rol del periodismo en la transparencia judicial (Perú)

*Ricardo Uceda*¹

Sobre el tema del rol del periodismo en la transparencia del sector judicial, contaré un par de experiencias, vinculadas una con la cobertura que hace la prensa al interior del Poder Judicial y otra con mi labor en el diario *El Comercio*. Finalmente me referiré a una iniciativa del IPYS para generar una mayor transparencia en el sector público.

Cuando hablamos del rol del periodismo, naturalmente consideramos la gravitación que pueden jugar los medios en diversos aspectos de la vida de la sociedad. Pero en realidad, en muchos sentidos, el periodismo tiende a no asumir más rol que el de informar, sin mayor preámbulo. Por ejemplo, al periodismo no le interesa, por lo menos no primordialmente, si una información que pueda salir publicada traba la investigación de un proceso. Hay un interés, una voluntad de dar para el consumo público todo lo que es de interés de la sociedad. Eso es importante tenerlo en cuenta para todo efecto.

En el rubro del Poder Judicial tradicionalmente ha habido una cobertura discreta, esquinada, muchas veces informal, por parte de los medios, a partir de redactores judiciales que poco a poco han ido aumentando en número. Sin embargo, esta cobertura no ha sido sistemática en la prensa nacional. En mi experiencia, como directivo de un departamento de investigaciones en un diario, tratamos de hacer una cobertura sistemática. Y lo hicimos a partir de la designación de un investigador con formación jurídica para que cubriera el Poder Judicial. Buscamos a un abogado para esa cobertura. Estoy hablando del año 1995, en el que el gobierno iniciaba un segundo mandato y a un sector periodístico nos parecía particularmente oscuro. Buena parte de lo que había que investigar estaba en el Poder Judicial.

Una primera conclusión, de acuerdo a nuestra experiencia, es que sería recomendable para los medios hacer una cobertura informativa con una persona especializada. Eso no se hace actualmente. Este tipo de cobertura permite no sólo tener una noticia sino sobre todo analizar las tendencias en el Poder Judicial, conocer mejor los procesos, y establecer un tipo de relación con los jueces, que puede ser sana y fructífera para ambas partes. Como ustedes saben, en el Poder Judicial todo es reservado. Los presidentes de las cortes anualmente renuevan una disposición para recordar a todos los magistrados que los procesos son reservados. Sin embargo, no existe práctica de los jueces

¹ Director, Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), Perú.

de dar, de comentar, de reportar, de explicar algunos aspectos del proceso que tengan mucho interés público, pero que no necesariamente entran en conflicto con la reserva de la investigación.

En ese sentido, una segunda idea es favorecer una práctica para que en los casos de interés público manifiesto, los medios puedan informar hasta donde sea dable informar. No todo es ni puede ser reservado. Puede haber resúmenes, informaciones que no afecten la reserva del proceso y que son brindadas por el propio juzgado selectiva y abiertamente. De lo contrario, ocurre lo que ahora sucede: el juez se encierra y opera la política de filtraciones. Desde los juzgados, por diversos mecanismos, aparecen informaciones que pueden ser objetivas o distorsionadas, según el interés que se quiera dar a esto. Y lo que le llega a la opinión pública es lo que uno y otro sector en pugna están diciendo en los medios. Y en la práctica no existen referencias objetivas del proceso.

Un antecedente positivo, ya que está aquí el fiscal Víctor Cubas, es lo que pasaba en el caso de la Cantuta. Era un caso sumamente controversial y además con elementos de reserva muy importantes, pero el fiscal mantenía informada a la opinión pública. El Dr. Cubas emitía comunicados muy detallados. Se sabía cómo se estaba llevando a cabo el proceso, y la reserva no se veía afectada. Entonces yo creo que ese es un punto que los jueces deberían tener presente. Ahora existe una cerrazón, no informan y eso puede afectar la imagen de los procesos.

Mediante nuestra cobertura especializada y sistemática pudimos conversar con la mayoría de magistrados más significativos de la época que nos tocó cubrir. Contrastamos con ellos incluso información que les podía ser adversa, y al obtener su descargo informal cumplíamos con consultar ambos lados de la información. Esta experiencia fue positiva, y nos permitió dar una información más objetiva sobre lo que ocurría en el Poder Judicial. También nos permitió conocer mucho más de cerca al Poder Judicial, saber qué pensaban los jueces, anticipar maniobras de tipo político que se venían desde el gobierno. Por ejemplo, recuerdo mucho una información sobre una reunión entre magistrados para producir un hecho contrario a la independencia del Poder Judicial. Pudimos contarla con pelos y señales, porque teníamos muy buenas fuentes. Entonces, ésta es una práctica que sería recomendable en los medios. No necesariamente asignar a un abogado para la cobertura, pero sí a alguien que se pudiera especializar y dedicarse exclusivamente a la fuente.

El segundo punto tiene que ver con una experiencia desde la sociedad civil y concretamente desde el Instituto Prensa y Sociedad. El IPYS es una sociedad de periodistas, una ONG de periodistas. Nosotros inicialmente nos hemos fortalecido en el monitoreo de los problemas que afectan a la prensa, y hacemos gestiones de protección a periodistas, no necesariamente mediante comunicados sino con acciones que puedan ser prácticas y que resuelvan un problema. Luego del cambio de régimen, hemos definido nuevas líneas de acción, una de las cuales fue trabajar en el terreno del acceso a la información para una mayor transparencia de los asuntos públicos.

Pensamos que desde la sociedad civil podríamos ser uno de los grupos que fiscalice al Estado para obtener la información de interés público que los ciudadanos requieren. En el año 2000, el gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua decretó normas para que este precepto constitucional, de entregar información a los ciudadanos, se convirtiera en obligación por parte de los ministerios, con normas, criterios, por los cuales la información debiera ser entregada. Entonces pensamos que nosotros podíamos hacer eso, desarrollar una labor de monitoreo y para tal efecto recurrimos a la Defensoría del Pueblo. Teníamos una alianza muy conveniente para que la Defensoría nos apoyara y a la vez le lleváramos casos. Al mismo tiempo, el Consejo de la Prensa hizo una experiencia más bien educativa sobre el acceso a la información y empezó con seguimiento, una recepción de pedidos de los ciudadanos para ayudarles a acceder a la información.

Luego de una primera etapa, sacamos una primera conclusión que me parece importante y la explico. Si nosotros seguíamos recurriendo a la Defensoría del Pueblo para saber cómo hacer

nuestras demandas de acceso a la información, terminaba siendo el Estado el que le pedía información al Estado. Cuando tuviéramos que encarar judicialmente una petición, finalmente sería la Defensoría, y no nosotros, la que lo haría. La Defensoría es la que tiene los especialistas, y en ese sentido, ya que nosotros somos una sociedad de periodistas y no de abogados, parecía lógico que recurriéramos a una asesoría de un organismo tan aliado y solidario como la Defensoría. Pero si seguíamos así, nosotros, como sociedad civil, no íbamos a hacer nuestra propia experiencia con peticiones informativas. Por eso nosotros decidimos apostar a desarrollar nuestras propias capacidades. Y el IPYS decidió incorporar a abogados, dando un giro en sus actividades. Ahora, dos abogados en el IPYS desarrollan la que hemos llamado Oficina de Acceso a la Información.

Esta oficina se ofrece a la sociedad civil para tramitarle sus demandas de información. Inicialmente, vamos a realizar las peticiones del consorcio anticorrupción que se llama Proética y que conformamos el IPYS, la Comisión Andina de Juristas, la Asociación de Exportadores, y la Asociación Civil Transparencia. Vamos a pedir información, y si no la obtenemos, litigaremos con el Estado.

Ahora existen normas por parte del Ejecutivo para que la información se entregue. El *habeas data* también está en la Constitución, y yo entiendo que hay muy pocos casos en los que se ha apelado al recurso del *habeas data* desde que la Constitución fue aprobada en 1993. Ni los propios periodistas lo usan. El más importante caso que yo conozco fue el llevado por la Sociedad de Derecho Ambiental, que sí es un grupo que tiene muchos intereses informativos, y que ha desarrollado una propia especialidad. Defendió el pedido informativo de unos mineros, cuyos familiares habían muerto en un derrumbe de las estructuras de la mina. Querían saber los planes de seguridad de la mina, y la compañía no quería mostrárselos. Decía que era información reservada. La posición de la mina fue defendida por el Ministerio y luego por un juez de primera instancia. Finalmente una instancia superior dijo que los mineros tenían derecho a saber cuál era el sistema de seguridad y la Sociedad de Derecho Ambiental ganó el caso. Es uno de los pocos casos que tenemos.

Nosotros pensamos que debe forzarse al sistema. Y lo que estamos haciendo es, en primer lugar, buscar grupos que puedan identificar intereses informativos concretos. Lo hemos encontrado en el sector salud, y estamos trabajando en ese rubro.

También nos reunimos con personas que son expertos en algún sector del Estado, para poder tener preguntas y pedidos de información relevantes. Necesitamos pedir y pedir, y tener una casuística para que pueda ser analizada. Ahora no hay casuística porque nadie pide información. No hay interés, y eso es parte del problema. La otra parte es que el Estado no está organizado para dar información. Pero ése es otro tipo de problema.

Iniciativas de la Sociedad Civil

Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

Los periodistas y el acceso a la información judicial (Perú)

Javier Casas¹

Respecto al tema de la transparencia de la información que circula dentro del ámbito judicial, primero hay que señalar a la información que necesariamente debe ser pública bajo responsabilidad de la entidad, y que se refiere a la administración del presupuesto, al personal que labora en el poder judicial, sus remuneraciones, sus adquisiciones, y en general todo lo que tiene que ver con el tema administrativo y que no tiene nada que ver con el contenido e información de los expedientes o procesos judiciales.

Los periodistas básicamente centran su mira en la información que está en los expedientes en curso, pero también en la propia actuación de los jueces en relación a esos expedientes. Oficialmente, los jueces siempre niegan información sobre los expedientes bajo su control, pero ellos siempre revelan datos de los expedientes de manera no oficial, a mi entender, para enfrentar circunstancias que trascienden a la resolución del propio expediente. Por ejemplo, las presiones institucionales que sufre un magistrado para votar a favor o en contra de una posición, las presiones de las propias partes involucradas, generalmente a través de los abogados, y muchas veces también la presión del público (en donde la prensa tiene un papel fundamental). Cuando estos casos están de por medio, la información que el juez hace pública a través de la prensa (de manera anónima), a mi manera de ver le sirve para tener de antemano una idea cuantitativa y cualitativa de las reacciones originadas en la publicación de una información sobre un caso concreto y con un sesgo o tendencia específico. Mi experiencia me permite afirmar que muchas veces el juez adopta una decisión en función de las reacciones que percibe a su alrededor (o la falta de ellas).

En general, la fuente principal de los periodistas, dentro de la administración de justicia, son los propios jueces o fiscales, además de los abogados. Ellos son la fuente original de información a la que recurre todo periodista. En ese sentido, entre el periodista y el juez o fiscal, hay intereses concertados: el del periodista por conocer lo que ocurre dentro de un expediente y el del magistrado por dar a conocer su propio punto de vista sobre un caso concreto (pero siempre de manera anónima), y de ese modo evaluar las reacciones. En este último sentido, el poder de la prensa es usado por los magistrados para adecuarse a las presiones que circulan a su alrededor.

Un caso concreto sobre narcotráfico, muy importante, de la época en que trabajé como

¹ Jefe de la Oficina de Acceso a la Información Pública, Instituto Prensa y Sociedad (IPYS-Proética), Perú.

redactor de investigaciones para el diario *El Comercio*, es un ejemplo. En ese caso, el juez a cargo concertó con uno de los redactores del equipo para que primero el diario saliese con diversos documentos del expediente, siguiendo la línea de investigación del magistrado, y con la cual el redactor, que también había hecho su propia investigación, estaba de acuerdo. Sólo después de la publicación, el juez emitió su fallo. Era tan importante la empresa involucrada y tantas las presiones que sufría este magistrado para obligarle a no acusar, que él sólo tuvo valor para poner en un documento oficial el resultado de la investigación, luego que nuestro diario publicó las piezas más importantes del expediente. Ese es un aspecto de las relaciones entre un magistrado y la prensa, relativa a la transparencia judicial, que también hay que tomar en cuenta.

En el tema de la transparencia judicial, también hay que señalar la solvencia (o la falta de ella) con que los magistrados opinan de manera pública sobre sus propios expedientes, o sobre cualquier noticia relacionada con la administración de justicia. El magistrado en general debe asumir una actitud más independiente frente a las demás autoridades y las propias normas internas. En el Perú hay casos extremos como, por ejemplo, las sanciones disciplinarias que la Corte Suprema impuso al presidente de la Corte de Lima, por exigirles liderazgo. O también el caso del acatamiento sistemático de muchos jueces de órdenes de la Corte Suprema para que no asistan a reuniones de interés profesional.

Yendo al tema específico del acceso a la información, desde mi actual experiencia en el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), a través de la Oficina de Acceso a la Información Pública estamos elaborando un trabajo de representación o asesoría a cualquiera que solicite información pública al Estado. Nosotros nos encargamos de establecer el mejor modo de tocarle las puertas a las entidades públicas a través de solicitudes de información. Este trabajo ha creado muchas expectativas entre diversas instituciones de la sociedad civil, vinculadas a diversas ramas de la actividad humana, con las que estamos llegando a acuerdos. Y entre los grupos de funcionarios públicos a los que queremos llegar, a través del intercambio de experiencias, es a los jueces, pues ellos garantizan nuestro derecho al acceso a la información a través de los *habeas data*.

¿Es posible transparentar la justicia a través de los mecanismos de acceso a la información? Esto depende de cuánto se ejercita el derecho. A mí me da la impresión de que, por lo menos en el Perú, los derechos establecidos en la Constitución, entre ellos el de acceso a la información, sólo alcanzan pleno valor si una ley los desarrolla. La Constitución es percibida por el común de las personas como una norma que no tiene poder coercitivo en sí misma. Los funcionarios públicos y las personas, en general, creen que solamente la ley o un decreto les otorga un derecho o les impone una obligación.

Este comentario viene a colación, para saber qué pasa con la ciudadanía, con los peruanos comunes y corrientes, en el tema del acceso a la información. Desde hace casi diez años, la Constitución dice que cualquier persona tiene derecho a solicitar información de una entidad pública, pero ¿a cuantas personas les interesa, por ejemplo, la información judicial? Y si les interesa ¿cómo ejercen ese derecho? La parte menos complicada del problema se resolvió con la publicación de un reglamento *ad hoc*, y ahora con una ley que establece un procedimiento de acceso a la información. Pero lo más difícil será la masificación de su uso, pues se necesita un intenso trabajo de educación ciudadana para que se entienda, no sólo que hay un medio para ejercer el derecho a solicitar y recibir información, sino también que se trata de un derecho fundamental para mejorar la calidad de vida de las personas.

Regresando al tema de la transparencia judicial y de su relación con los medios de prensa, quisiera hacer aquí dos comentarios finales, sobre el uso de los medios para ventilar los procesos y qué procesos son los que se ventilan en los medios. Ahora es inevitable que algunos procesos pasen al dominio público, a través de la prensa, por algún elemento que un periodista crea que debe ser

conocido. Pero en estos casos, el periodista también debe poder abstraerse de la información que tiene entre manos y pensar en los intereses de su fuente de información, que nunca o casi nunca son los suyos. El cruce de información es esencial para publicar información lo más cercana a la verdad.

En el segundo caso está el tema de cuáles son los intereses de los medios a la hora de ventilar un caso y dejar de ventilar otro. No necesariamente toda la información que lleva un periodista a su medio va a ser publicada; y en este caso el editor ejerce el derecho, reconocido por todos, de administrar libremente la información que llega a su mesa. Si la administración de la información no es libre, podríamos estar ante un caso de autocensura o de limitación de la libertad de prensa. Es muy común en todas las redacciones, en todos los medios de prensa, que haya fricciones entre periodistas y editores a causa de la administración de la información.

Un problema grave se da cuando el periodista deja de pensar por sí mismo y empieza a asumir el pensamiento o los prejuicios del editor, sometiéndose a una autocensura para evitar fricciones y contradicciones con sus jefes. Desde mi punto de vista, el derecho a saber de todas las personas se garantiza con la mayor cantidad de medios de prensa a su disposición. De ese modo, lo que deja de publicar un medio lo puede publicar otro, esa sería la única compensación que veo a este tipo de problemas.

Iniciativas de la Sociedad Civil
Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

Experiencia de los jueces en Estados Unidos con los medios de comunicación: la distinción entre crítica y comentario legítimo e intimidación

Vanessa Ruiz¹

En un sistema judicial independiente, los jueces debemos aceptar la crítica de nuestros fallos como parte de nuestra condición de juez dentro de un sistema democrático. Algunas disputas se presentan ante los tribunales porque su resolución es difícil y porque varios intereses complejos requieren la consideración de un árbitro imparcial, el juez. Así que es de esperarse que a los jueces se les critique en casos polémicos o de interés público.

Los medios de comunicación cumplen un papel muy importante dentro del ámbito democrático, ya que sin una ciudadanía informada sobre las actividades que desarrollan los organismos gubernamentales, incluyendo las de los tribunales, se pone en peligro la democracia. Como nos ha mostrado la historia, el poder absoluto, sin crítica, conlleva a la corrupción del poder, incluyendo el Poder Judicial.

Cuando los medios de comunicación comentan, ya sea positivamente o negativamente, sobre los fallos de los tribunales, cumplen con su deber de informar al público sobre temas de importancia a la ciudadanía. En Estados Unidos se les llama *thin skinned*, personas que tienen la piel frágil, a los que no soportan la crítica. Parte de la condición de ser juez es aceptar como normal la crítica por parte de los medios de comunicación. Lo que sí nos debe preocupar a los jueces es la crítica no informada, o peor, la crítica que combina mala información con el motivo de influenciar indebidamente las decisiones y actividades de los tribunales. Eso es intimidación, ésa es la crítica que le pide al juez que decida casos ante la corte, no basándose en los méritos, sino respondiendo a amenazas dirigidas a la persona del juez o a su permanencia como juez, o acusaciones contra el juez.

Dada la importancia de los tribunales y la misión de los medios de comunicación de informar debidamente al público, es esencial que haya comunicación entre ambos, pero generalmente existe muy poca. Además hay mucha falta de entendimiento entre ambos al nivel institucional.

En Estados Unidos hay mucha variedad en el nivel de preparación de los que informan en los medios de comunicación sobre los asuntos de los tribunales. Hay periodistas que han estudiado derecho y que se dedican solamente a un tribunal. Por ejemplo, al nivel del *New York Times* se tiene a una persona super capacitada y competente que informa muy bien sobre los dictámenes de la Corte

¹ Jueza de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia, Washington, DC, Estados Unidos.

Suprema de los Estados Unidos. La facultad de derecho de Harvard tiene un programa especial para periodistas. Muchos de los periodistas que han tomado ese curso son excelentes, y a veces más claros en sus explicaciones que los mismos abogados ante la Corte.

Al otro extremo, tenemos periodistas que tienen ideas equivocadas de cómo funcionan los tribunales y que quizás cubren un tribunal o un caso específico porque se les asigna a última hora. Eso puede suceder en un medio de comunicación más pequeño que no tiene el personal para dedicar exclusivamente a los tribunales.

Quisiera hacer una distinción que influye en el interés de los medios en las actividades del poder judicial: en los Estados Unidos los jueces no investigamos los hechos de los casos que se presentan ante la corte, la investigación la desarrolla el fiscal que es parte de la rama Ejecutiva. Cuando el caso llega ante el juez, el juez es independiente de ambas partes e imparcial.

Aunque el juez es independiente e imparcial y sus fallos no deben de ser influidos por la política, el proceso de selección judicial es por parte de fuerzas políticas. Existen varios sistemas de selección de jueces y magistrados en los Estados Unidos. En mi jurisdicción (Washington, DC), por ejemplo, una comisión independiente, después de investigar a los candidatos y su trayectoria profesional, recomienda tres personas, de las cuales el Presidente de la nación elige a una, la cual después esta sujeta a la confirmación del Senado. Todos los jueces al nivel federal son nombrados por el Presidente y deben ser confirmados por el Senado. En algunos estados los jueces son elegidos en campañas electorales. Cualquiera que sea el modo de selección (nombramiento o elección), llegar a ser juez viene a ser la cumbre de una carrera profesional como abogado. El abogado estadounidense no escoge al principio de su carrera la trayectoria judicial. A nuestro parecer, eso limitaría su experiencia profesional y su desarrollo personal e independiente. Para ser juez, es muy importante tener criterio independiente y tener la más amplia experiencia profesional. Antes de ser nombrada, yo había visto una gran variedad de casos en mi papel de abogada particular o del gobierno, lo cual me da más capacidad para entender a los litigantes y a las materias que se presentan ante el tribunal.

El Colegio de Abogados en el ámbito nacional estadounidense, llamado el *American Bar Association*, tradicionalmente ha investigado, vetado y evaluado a las personas que están siendo consideradas para ser jueces. Por casi 40 años, todos los presidentes esperaban ver la evaluación del Colegio de Abogados antes de nominar a sus candidatos para la confirmación del Senado. Al asumir su posición ejecutiva, el Presidente Bush anunció que él no iba a seguir la política de aceptar las recomendaciones del Colegio de Abogados porque consideraba que el Colegio de Abogados, escogía jueces de una ideología que ni a él o a su administración le parecían apropiada. Sin embargo, el Senado decidió que seguirá esperando la evaluación del Colegio de Abogados antes de votar y considerar a las personas que han sido nominadas por el Presidente. La evaluación del Colegio de Abogados se emite al público.

El tema de cómo se escogen los jueces es uno de bastante debate porque hay muchas vacantes en el Poder Judicial federal. Esto no siempre fue así, pero durante el período del Presidente Clinton, cuando el Senado estaba controlado por el partido Republicano, no se estaban confirmando las personas nominadas por el Presidente Clinton. Entonces se han acumulado muchas vacantes judiciales, y en ciertas cortes de apelación el número de vacantes pueda cambiar el balance ideológico de esas cortes. Así que va ser un proceso muy interesante que va provocar mucho debate público sobre el papel de la ideología política en la selección de los jueces. Por lo tanto, sin llenar esas vacantes, los casos pendientes no se pueden ver, ni decidirse.

Todos los procedimientos, con raras excepciones, son públicos. Todo lo que sucede en el tribunal se graba y luego se transcribe para el proceso de apelación, y, con raras excepciones, está abierto al público. Cualquiera persona, si quiere, puede asistir al juzgado y ver el procedimiento.

Muchas de las cortes en los Estados Unidos también tiene su página web en la cual figuran los casos que se van a presentar y las opiniones que esa corte ha emitido recientemente. Adicionalmente, en algunos estados se televisan los juicios que son de interés público. Aún con tanta información disponible al público y a los medios de comunicación, a veces ese tipo de información describe procedimientos, normas y términos legales que no necesariamente los conocen las personas que no han estudiado derecho.

Como existe mucho mal entendimiento entre la rama judicial y los medios de comunicación, a veces al informar se cometen errores, y francamente a los jueces eso nos preocupa. Para remediar esa situación, se han llevado a cabo varias conferencias entre jueces y representantes de los medios de comunicación. Estas reuniones no son demasiado formales, ni grandes, asistidas por unos quince jueces y quince periodistas a la vez.

La idea es que se dé a conocer quiénes son estos jueces, de dónde vienen, cuál es su educación, su personalidad, hacer que haya un acercamiento a nivel personal. Se les facilita a los periodistas los nombres de los jueces en sus respectivas jurisdicciones y además se les da información de cómo comunicarse efectivamente con los tribunales para conseguir información oportuna sobre los fallos que les interesa. Lo que se quiere evitar es que el juez individual cometa el hecho indebido de comunicarse con un periodista particular. Nuestro código de ética judicial mantiene que los jueces no deben comentar sobre los casos pendientes ante la corte.

Lo que sí se permite a los jueces es participar en reuniones donde se puede intercambiar información a un nivel general sobre cómo es que los jueces hacen su trabajo, cómo es que deciden los casos en general, cuáles son los recursos que tienen a su disposición, cuál es el proceso analítico que se aplica a diferentes situaciones. Es importante que los medios de comunicación entiendan cómo es que se finalizan los fallos de la corte y se desarrollan las actividades de los jueces, para que ellos puedan informar a su vez.²

Por su parte los periodistas deben explicarle a los jueces los requisitos de su trabajo y sus obligaciones, incluyendo sus funciones diarias, la información que requieren específicamente para elaborar informes completos y veraces, y el plazo final para recibir dicha información; de manera que ellos puedan hacer todo lo posible para informar al público dentro de esas limitaciones.

También se explica durante estas sesiones informales ciertos aspectos de la ley y las normas que se aplican; por ejemplo, ¿cuáles pruebas se pueden introducir en un juicio penal? ¿qué tipo de discreción se le permite o no se le permite al juez al determinar si van a detener a una persona preventivamente? ¿en qué casos requiere la ley confidencialidad? En casos de menores de edad, por ejemplo, la ley nos exige que la identidad de esas personas se mantenga en reserva porque, además de violar su privacidad, se le podría hacer mucho daño a un menor al publicarse cierta información. Los medios de comunicación pueden explicar al público porqué ciertos procedimientos por excepción no están abiertos al público, ya sea porque existe una buena razón o porque la ley lo requiere.

Uno de los problemas más inmediatos es el de informar concisamente y con precisión la sustancia de una decisión judicial. Para esto se ha sugerido que el tribunal mismo redacte un resumen de dos o tres párrafos y explique la decisión en lenguaje entendible a un lector o a un oyente no experto en la materia. De esta forma, el tribunal no se puede quejar de que su fallo haya sido mal entendido, y a la vez el medio de comunicación tiene la información que necesita de inmediato. Los medios de comunicación pueden partir con su comentario y crítica editorial, pero la sustancia de lo que viene siendo la forma de lo sucedido lo provee el tribunal en sí.

² Por ejemplo, no toda la información de interés para un artículo de un periódico o un noticiero llega a tener la garantía de veracidad que se requiere en un tribunal de ley. Son estándares de veracidad distintos.

Además del papel informativo sobre las actividades de los tribunales, otro papel muy importante de los medios de comunicación es el de educar a la ciudadanía sobre el papel del sector judicial en la sociedad, la importancia de la independencia judicial y las bases de las decisiones de los jueces. Quisiera darles un ejemplo que me pareció bastante interesante. Se trata de una decisión reciente, emitida a fines del mes de marzo del 2002. Un inmigrante de Haití en la ciudad de Nueva York, fue brutalizado por la policía, un caso horrible. Un policía pensó que el señor lo había asaltado y en base de esa identificación errónea, lo arrestaron, lo llevaron al cuartel de policía y en el baño del cuartel de policía lo brutalizaron entre tres policías de una forma que lo dejaron muy mal herido. El caso se convirtió en un tema de mucho interés público. Obviamente el abuso policial siempre es de gran controversia. Además la persona es un inmigrante de raza negra, así que además había algún tipo de discriminación y violación de derechos humanos.

Todos conocemos el problema: cuando hay ese tipo de acusación, a veces los policías se unen y no hablan. En este caso sí hubo policías que testificaron y el actor principal se declaró culpable; a los otros se les juzgó y se les encontró culpables, uno de haber participado en el asalto, de tal forma que mantuvo sujeto al señor contra el piso mientras que otro lo violaba, y otros dos policías de haber obstruido la investigación del crimen. Además, se presentó un caso civil por daños y perjuicios contra la ciudad de Nueva York, la cual terminó pagando una suma importante, incluso se hizo una contribución monetaria a esos daños por parte de la organización de policías. Fue la primera vez en la historia de los Estados Unidos (por lo que yo tengo entendido) que la organización de policías pagó en un caso civil de esa manera, de una forma que aceptó responsabilidad al nivel institucional.

El 31 de marzo de 2002, la Corte de Apelaciones revocó la condena de los tres policías. Al día siguiente el *New York Times* publicó dos informes. Primero, cubrió en primera plana el informe de lo que sucedió, que la Corte de Apelaciones revocó la condena, describió los hechos, recordando lo que sufrió el señor de Haití y el furor público que esto causó. Obviamente había sido un caso en el que hubo mucha opinión pública, mucha emoción, tanto que se convirtió en tema de bastante interés político para el alcalde Giuliani. El segundo informe del *Times* ese día, que apareció al lado del informe de lo que había hecho la Corte, explicó que aunque la decisión del tribunal de apelación revocó condenas que eran muy importantes para las personas que estaban interesadas en este caso – francamente, este caso le interesaba a todo el mundo – explicó cómo la decisión de la Corte de Apelaciones se basó estrictamente en la aplicación de normas legales fundamentales. Se tomó el tiempo de educar a la gente que iba a leer sobre esto y que obviamente pudiera reaccionar negativamente a la decisión del tribunal.

A los tres días, el periódico hizo una encuesta al público sobre el resultado del caso. Los resultados también se publicaron. Para mí esto es un ejemplo no sólo de informar de lo que hizo el tribunal sino de explicar y de educar. Ese es un papel muy importante de los medios de comunicación en una democracia: educando al público sobre las funciones gubernamentales, en este caso las del Poder Judicial.

Otra función importante de los medios de comunicación es la de apoyar la independencia judicial y promover el desarrollo de una sociedad abierta, asegurándose que se respete la libertad de prensa, la cual se protege en los Estados Unidos por la Constitución, y no solamente de forma teórica.

Muchas de las protecciones constitucionales sobre la libertad de prensa en los Estados Unidos son el resultado de acciones judiciales que los medios de comunicación han presentado ante los tribunales. Por ejemplo, recientemente como parte de la guerra contra el terrorismo que declaró el Presidente Bush, el Ministro de Justicia emitió un reglamento en el cual les advirtió a los jueces de

inmigración (que al ser jueces administrativos son parte del ejecutivo – no son jueces independientes del Poder Judicial) que todas las actuaciones contra ciertas personas que el Ministro de Justicia había designado como sospechosos de terrorismo iban a proceder en secreto.

El *Detroit Free Press*, un periódico en Detroit, Michigan, junto con otros periódicos, emprendieron una acción judicial contra el Ministro de Justicia, pidiendo que se les diera la grabación de los procedimientos ya actualizados. Además, la demanda pide que todos los procedimientos pendientes se hagan públicos, como lo eran antes, a menos que el juez decida que un caso en particular se trata de cierta información que no debería hacer pública porque perjudicaría a una investigación criminal sobre el terrorismo. El argumento es que una orden general que ciertos procedimientos se conduzcan en secreto es anticonstitucional. La Corte Federal de Distrito estuvo de acuerdo, ordenando que el juez de inmigración hiciera la información pública y que los próximos procedimientos fueran públicos. La Corte de Apelaciones suspendió ese fallo. Actualmente, en eso estamos. No se ha visto el último capítulo sobre este tema.

Lo que esto nos indica es que los medios de comunicación siempre presionan y exigen activamente que la información sobre los organismos públicos del gobierno sea pública, y que haya acceso libre a esa información para que los medios puedan comentar y criticar. Este es el papel de los medios de comunicación dentro del ámbito democrático.

En fin, lo que quería era darles unos ejemplos de lo que está sucediendo en Estados Unidos, como país que lleva más de 200 años como democracia y donde la libertad de prensa es fundamental; todo el mundo la acepta y aún así siempre tiene que haber una vigilancia constante. La democracia no permite la pasividad sino requiere la participación de todos. Les dejo con una observación personal. La función de los tribunales y los jueces es demasiado importante—por su gran autoridad dentro del sistema democrático—para dejar que sus actividades se celebren exclusivamente fuera del ámbito público. Se necesita la participación activa de los medios de comunicación y de la sociedad civil, para fortalecer la rama judicial, asegurar su independencia y a la vez exigir que sea responsable al público.

Iniciativas de la Sociedad Civil
Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 Due Process of Law Foundation
ISBN 0-9674696-3-5

Charla Magistral: El rol del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en la protección del Estado de Derecho y la libertad de prensa

Susana Villarán¹

Quisiera reflexionar con ustedes alrededor de algunos temas relacionados al interés de este seminario.

El primero tiene que ver con la calidad de nuestra democracia; uno segundo concierne al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, uno tercero se relaciona a la libertad de expresión y el papel de la joven, pero importante Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y un punto final sobre cómo apuntalar la credibilidad de la administración de justicia. Aunque en distintos países existen problemas específicos, en todos los países de la región compartimos desafíos de fondo que tocan centralmente con la naturaleza de nuestras democracias y la eficaz protección de los derechos humanos de todas y de todos.

La calidad de nuestras democracias

Lo que está ahora en cuestión en el hemisferio en su conjunto, es: ¿qué calidad de democracia estamos construyendo y si son realmente estables o caminan en esa dirección? Con el advenimiento de la democracia en la casi totalidad de los países del hemisferio, se han abierto enormes oportunidades para nuestras sociedades y es indudable que se han obtenido logros. Sin embargo, persisten y se agrandan las desigualdades económicas, se ahonda la falta de cohesión social, aumenta la exclusión y no se resuelve en la medida de lo necesario la precariedad de nuestras instituciones. Todo ello complota contra la estabilidad y la gobernabilidad. Por ello creo que es importante ubicarnos en este nuevo escenario de tensiones que se suscitan dentro de nuestras democracias aun débiles, frágiles y excluyentes.

Enfrentamos, entre otros asuntos de preocupación, la precariedad a nivel institucional (Poder Judicial, descrédito de partidos políticos, entre otros), corrupción y débiles mecanismos de control y rendición de cuentas, pérdida de derechos económicos y sociales en sociedades con altos índices de desigualdad y pobreza. Somos testigos de la afectación de derechos laborales en

¹ Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Perú.

contextos de integración económica así como de migración creciente. Son claros los signos de deterioro ambiental. Aumenta la criminalidad en varios países de la región y se plantean medidas confiscatorias de garantías para enfrentarla. Poco se ha hecho para eliminar la impunidad que gozan quienes han cometido violaciones a los derechos humanos. En sociedades pluriculturales y multiétnicas, existe la exclusión y discriminación étnica y racial, la desigualdad de oportunidades para las mujeres y la violación masiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Finalmente, subsisten las amenazas a la libertad de expresión.

Estos son solo algunos de los problemas; se trata de afectación de derechos que se produce en el contexto de regímenes democráticos.

De otro lado, es indudable que hemos obtenido avances en varias áreas: mayor estabilidad económica, procesos en curso de reforma del estado. Hay adelantos notorios en el plano normativo y se inician reformas institucionales en áreas críticas como defensa, justicia y seguridad. En lo social, existe mayor conciencia del valor de la democracia y la noción de derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil son cada vez más dinámicas y están conectadas en redes no sólo nacionales sino internacionales. Nuestra prensa, en términos generales, es cada vez más independiente.

Son avances importantísimos que nos ponen en condiciones de enfrentar los desafíos a los que me referí anteriormente.

Libertad de expresión y justicia: áreas claves

En lo que se refiere a la libertad de expresión hay como dije una valoración social de ésta y ello es muy positivo porque no existe democracia de calidad sin la efectiva garantía de la libertad de expresión, sin el acceso a la información y la plena y absoluta independencia para informar y opinar.

La libertad de expresión es fundamental para salvaguardar otros derechos. Sin libertad se cierra el camino a la denuncia, a la visibilización de determinadas violaciones y conductas de agentes del Estado, no solamente en casos específicos, sino también en términos de patrones que afectan a poblaciones enteras.

La transparencia de las actividades, por ejemplo, de los funcionarios del Estado en la libertad de expresión y la libertad de prensa, son componentes fundamentales de la democracia. El pleno ejercicio de esta libertad constituye un indicador de calidad de la democracia. Si es que el ejercicio periodístico es de baja intensidad, si hay perturbaciones a la labor de los hombres y mujeres de prensa e impedimentos para la libre actuación de los medios de comunicación, tendremos democracias amenazadas.

Tan importante como la libertad de expresión, resulta el área de acceso a la justicia y administración de justicia. Es también un indicador de calidad la capacidad que tengan nuestros poderes judiciales, nuestros jueces y juezas para administrar justicia en autonomía y permitir el acceso de los ciudadanos a los beneficios de la administración de justicia, sin discriminación.

Para fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión y la Corte han jugado un rol crucial en la promoción de los derechos humanos durante estos años difíciles de América

Latina y están adecuándose para actuar frente a los desafíos de las transiciones democráticas. El Sistema Interamericano ha adquirido cada vez mayor credibilidad y ha acertado en su capacidad de incidir levantando mejores y mayores estándares en el campo de los derechos humanos.

En este proceso de cambios que vive el continente, nada sería más inútil para el Sistema Interamericano que actuar de acuerdo a las inercias del pasado. En el momento en que nació y comenzó a actuar plenamente el Sistema Interamericano tuvo que responder a un patrón de violaciones de los derechos humanos distinto al que actualmente estamos viviendo. Su adecuación a este proceso de cambios, su dinamismo, resulta fundamental. La sociedad peruana se ha beneficiado de una manera muy especial del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de todas las herramientas que éste tiene: el sistema de casos, las visitas *in loco*, los informes, las medidas cautelares y las relatorías especiales, particularmente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Para que la protección que ofrece el Sistema Interamericano sea cada vez más eficaz se requiere un compromiso real de parte de los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Pero no sólo los gobiernos, también la sociedad civil, y los otros poderes del Estado.

El fortalecimiento del Sistema Interamericano no depende de la suscripción y ratificación por parte de los Estados de la Convención o de los distintos instrumentos que se han ido generando en el ámbito interamericano de derechos humanos - la Convención de Belem Do Pará, la Convención contra la Desaparición Forzada, la Convención Contra la Tortura y otros más. Eso es fundamental, la universalización del sistema es clave, y en ese sentido hay países que tienen que firmar y ratificar la Convención, y no pueden haber excepciones y hacia eso hay que caminar.

Otro elemento que me parece importante consignar en punto, para ir aterrizando en el tema que nos convoca es, en primer lugar, la incorporación en la normatividad interna de los instrumentos hemisféricos en materia de derechos humanos. Hay que modificar leyes, incorporarlos con plena dignidad y status, dentro de nuestras constituciones. Nuestras normas deben adecuarse a los estándares hemisféricos en materia de derechos humanos. Esto es fundamental para el fortalecimiento de la capacidad de protección del sistema.

Una segunda condición es el conocimiento del sistema y de las formas de acceso al sistema como un derecho de hombres y mujeres del hemisferio. Se ha avanzado mucho, pero todavía es insuficiente. Es crucial para las víctimas de violaciones de derechos humanos y de los defensores y defensoras de derechos humanos cómo se usan los mecanismos, cuáles son los procedimientos de acceso y que se puede esperar del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Un tercer elemento del fortalecimiento del sistema, es la existencia de organizaciones sociales de derechos humanos, de redes nacionales, de redes hemisféricas que permitan el acceso de casos, aporten nuevos temas, y visibilicen situaciones que deben enfrentar las relatorías especiales, que documenten e informen a estos mecanismos temáticos de la Comisión Interamericana casos y situaciones generales, así como análisis e interpretaciones y elaboraciones conceptuales a la Comisión. Esto realmente es lo que desafía al sistema para avanzar y adaptarse a nuevas demandas de protección de derechos a nivel hemisférico. La existencia de organizaciones sociales, asociaciones de jueces, de hombres y mujeres de prensa de derechos humanos, que le planteen desafíos, que lleven casos, emblemáticos, que promuevan redes de alerta para medidas cautelares cuando este sea el caso, etc.

Otro aspecto indispensable es el conocimiento de las y los operadores de justicia del sistema y de su jurisprudencia. Esto constituye aún un reto, un desafío todavía en el hemisferio. Hay países que han avanzado más y otros menos. En el momento en que nuestras juezas o jueces apliquen en sus fallos la jurisprudencia de la Comisión y de la Corte, habremos dado pasos significativos en el fortalecimiento de este sistema, porque entonces seremos parte de un solo sistema, lo interno y lo supranacional se impregnarán y fortalecerán mutuamente. Entre otras, tenemos la reciente experiencia de Argentina, en el cual ante la aplicación de la ley de obediencia debida y del punto final, se acude por parte del juez a la sentencia interpretativa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso *Barrios Altos*.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

Es bastante reciente, y sin embargo ha realizado un trabajo muy bueno en esta área que es parte del debate de este seminario. La Relatoría para la Libertad de Expresión expresa algo crucial, y es que el pleno respeto a la libertad de expresión e información en el hemisferio es indispensable por el rol que ésta juega en la credibilidad y consolidación del régimen democrático, y en la denuncia de los derechos que se violan.

Durante el período ordinario de sesiones celebrado en octubre del 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidió de manera unánime establecer esta Relatoría Especial para la Libertad de Expresión con un carácter permanente, con independencia funcional y con una estructura operativa propia. Esta se pone recién en marcha en el 1998.

Es importante ver cuáles son sus funciones y qué ha podido hacer, cuáles son los retos de aquí en adelante. La creación de esta Relatoría obedece a las recomendaciones efectuadas por amplios sectores de la sociedad en los Estados del hemisferio, ante la preocupación que existía y que sigue existiendo con respecto a la restricciones a la libertad de expresión e información. Obedeció a las observaciones que iba haciendo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la realidad de la libertad de expresión, información, y de los problemas de acceso evidenciados en sus visitas *in loco*, en los informes y en los casos que venían al sistema.

La Comisión quiso estimular de manera preferente la conciencia de los Estados miembros sobre la necesidad de una plena libertad de expresión e información, y efectuar recomendaciones a fin de que se adopten medidas progresivas en su favor. Para ello, la Relatoría elabora informes, realiza estudios especializados en la materia, y actúa de manera oportuna respecto de peticiones, pedidos de medidas cautelares o provisionales en donde se señale que este derecho está siendo vulnerado en algún Estado miembro de la Organización de Estados Americanos.

Esta Relatoría encontró también pleno respaldo en otros ámbitos del sistema regional. En la Declaración de Santiago en abril de 1998, los jefes de Estado en la Cumbre de las Américas reconocen que una prensa libre desempeña un papel fundamental en materia de derechos humanos, reafirman la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión y celebran la constitución de un relator especial. La Relatoría comenzó en noviembre de 1998.

Entre las funciones de este Relator está la de analizar las denuncias recibidas en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, referidas a posible violación de libertad de expresión, efectuar recomendaciones con respecto a que se abran determinados casos individuales en los que la libertad de expresión está puesta en cuestión, efectuar estas recomendaciones a la Comisión en el otorgamiento de audiencias específicas para el periodo

ordinario de sesiones, es decir meter esto en la agenda de los casos y de las audiencias de la CIDH, de las audiencias ordinarias. Busca también encontrar soluciones amistosas entre peticionarios y Estados en estos casos que afectan la libertad de expresión. Requiere a la Comisión la adopción de medidas cautelares. Esto es importante en aquellos casos donde exista presunción de riesgo inminente de daño irreparable a las personas vinculadas a la prensa o a los medios de comunicación.

También, efectúa asesoría legal y recomendaciones para la modificación de legislación contraria a la libertad de expresión e impulsa iniciativas tendientes a garantizar un amplio ejercicio de ese derecho. Remite correspondencia a los Estados miembros, necesitando pedidos de información sobre aspectos legislativos en materia de libertad de expresión, y elabora informes de investigación y evaluación.

La Relatoría para la Libertad de Expresión recibe información rápida de una red latinoamericana que permite actuar con medidas cautelares y otros mecanismos del sistema, en la protección de derechos de los hombres y mujeres vinculados a la prensa y a los medios de comunicación.

También hay una base de datos importante, conformada por un número importante de medios de comunicación, organizaciones de defensa de la libertad de expresión y derechos humanos, abogados especialistas en libertad de expresión y universidades que podrían aportar al respecto en el continente. Este es un banco de posibilidades y oportunidades para las personas, cualquiera de nosotros—defensores de derechos humanos, jueces—que creo que sería importante utilizar de una manera más intensa y eficaz.

Sin embargo, existen aún desafíos que enfrentar en esta área. Una es la que tiene que ver con acceso a la información, que resulta clave en el fortalecimiento de los sistemas democráticos. Contar con procedimientos que garanticen a la ciudadanía este derecho contribuye a la fiscalización de la gestión administrativa y promueve una mayor participación de los individuos en asuntos de interés público. Esto es fundamental. Es indispensable que podamos examinar nuestra normatividad constitucional y legal, los sistemas de regulación que existen en nuestros países para el ejercicio de este derecho. En cada país hay que analizar qué hay que hacer para cambiar y adecuar leyes y normas administrativas que permitan cada vez más acceso.

La Declaración de Chapultepec de 1994 reconoce el acceso a la información y dice textualmente: “las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos en forma oportuna y equitativa la información generada por el sector público”. Cuando estamos hablando del sector público, estamos hablando también de la administración de justicia, tema de este seminario.

En el Perú, la Defensoría del Pueblo en su informe defensorial sobre el acceso a la información y la cultura del secreto sostiene que persiste una cultura del secreto acendrada, una inercia de la administración y un desconocimiento de los derechos de los administrados en relación a la información pública. Lamentablemente, no es un problema exclusivo de los peruanos y peruanas.

Otro tema que también preocupa, que la CIDH en un informe de 1995 destaca y trabaja con bastante prolijidad, es el que tiene que ver con las famosas leyes de desacato, que violan el derecho de libertad de expresión. Es un reclamo internacional, la abolición de dichas leyes. Con su existencia en varios países del hemisferio, se crean interferencias al ejercicio de la libertad de expresión, se silencian ideas y opiniones, se intimida a la prensa, se genera la autocensura y se

restringe así el debate público que es fundamental para un efectivo funcionamiento de una democracia.

Según el informe de la CIDH, a pesar de que todos unánimemente condenamos este tipo de leyes, todavía 17 países del hemisferio la siguen manteniendo en su ordenamiento legal y es importante que avancemos respecto de esto. Si un informe es público, una tiene derecho a pedirlo. Tiene que ir hasta el final, hasta conseguirlo, siguiendo el proceso que corresponde, porque si no siempre vamos a aceptar desde el punto de vista de hombres y mujeres de prensa que hay cosas que son reservadas, secretas, muy reservadas, confidenciales etc., y así vamos a seguir funcionando con problemas severísimos de fiscalización y de transparencia de la administración respecto de los administrados.

Las leyes de desacato tienen que ser resueltas en este sentido, por el efecto que tienen. El temor de las personas a acciones judiciales y a sanciones económicas es muy grande y por eso se limita mucho la libertad de expresión, y la crítica al poder en nuestros países. Esto tiene que cambiar y ahí hay que hacer un análisis sobre las leyes de privacidad y todo lo que tenemos ahí.

Y un tercer elemento que me preocupa y que hay que enfrentar es la protección eficaz de los y las periodistas. ¿Cómo estamos trabajando en la puesta en marcha de sistemas de alerta temprana, de redes organizadas para este efecto, de medidas cautelares y de protección?

Credibilidad y transparencia en la administración de justicia

Voy a hacer esta reflexión desde el Perú. Nosotros tenemos, y creo que este no es el único país, lamentablemente, una enorme desconfianza popular respecto de la justicia.

Este es uno de los aspectos que más erosiona nuestro Estado de Derecho. La gente no confía en la justicia porque ésta le es esquiva, no es accesible ni predecible. La enorme desconfianza se basa en una serie de rasgos, que yo creo podríamos compartir. Reconociendo todo lo que estamos avanzando en medio de este proceso de transición democrática en nuestro país, hay un núcleo duro que todavía no cede, y esto tiene que ver con el amplio margen de discrecionalidad en los funcionarios públicos en general, y la justicia no escapa de ello. Es corrosivo para el Estado de Derecho el desconocimiento de quiénes son los que imparten justicia, cómo se eligen, cuáles son sus trayectorias personales como jueces, como profesionales.

Los procesos anticorrupción en el Perú, están dando a conocer a personas destacadas del poder judicial, como Sergio Salas y Antonia Saquicuray, entre otros que los podemos contar con los dedos de una mano, que se han comprado determinados pleitos y que son valoradas por la ciudadanía como aliados en la búsqueda de justicia, de amparo, capaces de reparar las violaciones a los derechos humanos y de poner las cosas en su nivel.

Pero también la enorme desconfianza popular, además del amplio margen de discrecionalidad y el desconocimiento de quiénes son los operadores de justicia, tiene algo que ver con el desencuentro cultural, en las formas y conceptos de la justicia misma, que creo tienen que ser enfrentados desde estos esfuerzos que hacemos por legitimar un Estado de Derecho y dentro de él, la administración de justicia.

Repito, hay un problema en la falta de predictibilidad de la administración de justicia. Las resoluciones judiciales no se publican, nadie puede criticar la jurisprudencia, no sabemos qué pasará. Gran parte de la eficacia y la credibilidad de la administración de justicia es su predictibilidad, así como la razonabilidad de sus fallos. Nosotros tenemos una experiencia muy

dura, y es que la experiencia del régimen fujimorista–montesinista ha dejado, a pesar de estas extraordinarias excepciones, la idea de que todos pueden ser comprados y eso le quita legitimidad y credibilidad al sistema.

A pesar de que somos un país con una cultura muy legalista, para los de abajo, para decirlo de alguna manera, que son la mayor parte de la población en la sociedad peruana, no hay acceso a la justicia, o sólo acceden y se benefician los que tienen influencia de poder, dinero.

La enorme lentitud es otro de los obstáculos para generar credibilidad en la administración de justicia.

¿Cómo revertir esta desconfianza, y contribuir a la transparencia, predictibilidad, rendición de cuentas de la administración de justicia? Lo que podemos hacer es ir colocando dentro del sentido común popular que tenemos derecho a buscar información, a recibirla y a transmitirla. Esto no está tan claro. Parece obvio en un auditorio como este, pero no es obvio para la sociedad. Tenemos derecho a que los actos de los funcionarios del Estado sean públicos, como principio de un Estado democrático, a decir y repetir que lo que afecta al Estado puede afectar a todos los individuos y que por lo tanto tenemos derecho a acceder a esa información y que tiene que haber transparencia, rendición de cuentas.

Los hechos de interés público deben ser de dominio público. La difusión es clave ya que va formando conciencia ciudadana del derecho de una adecuada administración de justicia. La administración de justicia tiene que informar. En el informe señalado de la Defensoría del Pueblo hay un párrafo que me gustaría leerles, “en conclusión puedo señalar que en el caso del acceso a la información contenida, por ejemplo, en expedientes judiciales en trámite, la regla es que dicha información sólo es accesible a las partes, sus representantes, o sus apoderados salvo que por disposición legal expresa se consigne la reserva de una etapa o de todo el proceso judicial”. Esta regla de reserva para la información contenida en los expedientes de los procesos judiciales en trámite no se condice con el principio constitucional de la publicidad en los procesos, ni con el ejercicio del derecho al acceso a la información en poder de las entidades públicas. En consecuencia, sostiene la Defensoría del Pueblo en este informe, se debería variar esta regulación mediante una ley que permita el acceso de cualquier persona a la información contenida en expedientes judiciales en trámite, lo cual también sería muy útil para el ejercicio de la libertad de prensa, salvo que afecte valores considerados superiores por el ordenamiento jurídico.

En el Instituto de Defensa Legal, se hizo un ejercicio respecto de sentencias en casos de terrorismo y terrorismo agravado, no solamente a jueces sin rostro. Fue importantísimo hacer visible la franca y absoluta falta de calidad de estas sentencias. Daban vergüenza. Y en medio de las reacciones emocionales frente a un fenómeno tan duro y difícil como es el terrorismo, los procesos absolutamente acelerados, reservados, de jueces sin rostro, de tribunales sin rostro, jueces militares juzgando a civiles por estos temas, el que una institución de la sociedad civil haya publicado las sentencias fue un hecho importante para hacer visible esto y para contribuir a la fiscalización de la justicia. También es importante, lo que ha hecho Poder Ciudadano en Argentina: bancos de datos de jueces, de fiscales, etc.; creo que eso es interesante para monitorear la calidad de quienes administran y operan la justicia.

Finalmente quiero decir que los medios hoy día son agentes poderosísimos, mucho más poderosos e importantes que los partidos políticos. Tenemos que contribuir desde los medios de comunicación y desde el ejercicio de la libertad de expresión a fortalecer el Estado de Derecho y muy precisamente a apuntalar a algo que lo corroe que es la falta de credibilidad y la poca confianza que existe en la administración de justicia.

Las noticias sobre temas que tienen que ver con la judicatura son muchas, sin embargo el tratamiento es muy pobre o sesgado a la crónica roja o al escándalo. Hay que trabajar a nivel de organizaciones de periodistas sobre este tema. Eso podría ayudar muchísimo a la fiscalización y la participación ciudadana.

Iniciativas de la Sociedad Civil
Para la Transparencia en el Sector Judicial

© 2003 *Due Process of Law Foundation*
ISBN 0-9674696-3-5

PALABRAS DE CONCLUSIÓN

Algunos temas para el balance

David Lovatón¹

Mi propósito aquí es tratar de enunciar ciertos temas sobre la reforma judicial en nuestros países y compartir algunas experiencias propias del Perú.

Nuevas oportunidades

A través de los intercambios en esta conferencia, nos queda claro que los procesos de cambios en el Poder Judicial están íntimamente vinculados a los cambios en el ámbito político. Por lo general, tras un proceso político de autoritarismo como el que hemos vivido en el Perú, suele sucederse un proceso democrático. En esta transición democrática, si bien hay juegos de poder, como en toda democracia, no hay una dictadura, ni un grupo de poder que trata de acaparar o controlar todo el Poder Judicial. También existe un grupo, un sector de jueces y de fiscales, que por primera vez en nuestra historia judicial apuesta por el cambio, que es sensible a valores democráticos y derechos humanos. Además también se crea una conciencia y consenso en la sociedad civil de que los cambios son y tienen que ser fundamentales. Ya no se habla de “reforma judicial” en el Perú, porque ese término está absolutamente devaluado; sino que se habla cada vez más de volver a fundar democráticamente el Poder Judicial. De esta manera se han creado en el contexto de transición democrática nuevas oportunidades que no debemos desperdiciar porque puede cambiar el contexto y volverse mucho más difícil introducir cambios en la justicia.

Por lo tanto, quisiera remarcar que aunque el IDL ha sido bastante crítico del estado de la cuestión de la reforma en materia judicial en el Perú, nosotros consideramos que es fundamental aprovechar la coyuntura política en la transición democrática; en otras palabras, consideramos que a diferencia de otras épocas hay algunas condiciones que nos hacen pensar que hay oportunidades de un cambio real en la administración de justicia.

Temas relacionados con el mejoramiento del Poder Judicial

¹ Director Ejecutivo del Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú.

A continuación quisiera mencionar los diversos temas que hemos discutido durante esta conferencia, y cuando sea relevante, hacer referencia a la situación actual en el Perú.

Designación de magistrados

El primer tema que quisiera destacar es el tema de la designación de magistrados. Creo que si bien hay un abanico de posibilidades en la transparencia de la información judicial, el tema de selección o designación de magistrados es un tema que, al menos en América Latina, ocupa gran parte de los esfuerzos de diversas instituciones de la sociedad civil y de los propios medios de comunicación. Un periódico de Guatemala, por ejemplo, estaba avocado a dar la hoja de vida de los candidatos a Fiscal General—claro que el panorama era sombrío, pero eso ya no depende del mecanismo de la iniciativa, sino es un tema de la realidad.

Acceso a información

Otro tema de la transformación judicial que se discutió, aparte de la designación de magistrados, es el derecho a acceder a información. Esto incluye el tema de crítica de sentencias, el manejo responsable de la información judicial por la prensa, el tema de la capacitación de periodistas, el tema de la crítica desinformada y el problema de cuando aparece una crítica interesada y tendenciosa (que finalmente es un chantaje), y el tema de la participación en algunos órganos de gobierno y órganos de fiscalización—tema que discutimos ayer a propósito de la intervención provocadora del Dr. Carlos Montoya que me pareció importante. En el Perú hay un atisbo en este punto, mediante los debates actuales respecto al derecho a acceder libremente a información estatal.

Rol de la sociedad civil

Un tema de mayor importancia es el rol protagónico de la sociedad civil. Si bien puede haber interesantes intentos internos de apertura dentro del Poder Judicial, deben tener como contraparte los impulsos externos de la sociedad civil. Otro punto importante que quisiera resaltar es la importancia de que la sociedad civil esté permanentemente fiscalizando.

En el Perú, a nivel de sociedad civil, ha habido esfuerzos importantes. En adelante señalo dos ejemplos recientes sobre el rol de la sociedad civil relacionados también con el tema de acceso a la información. Primero, es el rol del Consejo de la Prensa Peruana. Esta institución se viene reuniendo con altos mandos militares para definir lo que es “información de seguridad nacional”, que no es cualquier información controversial. El Consejo de la Prensa Peruana también reúne a un conjunto de medios de comunicación, en las cuales la revista *Ideele* forma parte, y que está haciendo avances importantes en ese tema, en un diálogo con altas autoridades militares, en las cuales han encontrado—como lo refiere este Consejo—bastante permeabilidad de los altos mandos militares para trabajar democráticamente este tema.

Segundo, en el interior del país, desde el IDL hemos impulsado con mucho énfasis un Código de Ética que *Ideele Radio* ha elaborado. *Ideele Radio* tiene 130 radios a nivel nacional, una red impresionante. Estamos muy preocupados de que así como en Lima, en el interior del país, basta una condena periodística en contra de una persona para que ella quede estigmatizada, aunque después sea absuelta. Con respecto a esta preocupación, IDL propone un manejo responsable de la información por parte del periodismo.

Rol de los Consejos de la Judicatura

El cuarto tema que quisiera mencionar es el tema de Consejo de la Judicatura o Consejo de la Magistratura. En el caso peruano tengo que decir que habría que evaluar muy bien el rol de esta instancia, muy criticada por pronunciarse de manera arbitraria y sin expresión de causa. No se trata tampoco de eliminarlos, pasándose al otro extremo. La reflexión, sobre todo en el caso peruano, debería ser matizada y no caer en extremos.

Nueva cultura judicial

El quinto tema, un tema que fue mencionado frecuentemente durante la conferencia, es la importancia de crear una nueva cultura judicial. El punto de partida es el reconocimiento de que la justicia no es propiedad o exclusividad ni de los abogados ni de los jueces. Esto implica la necesidad de ser conscientes de nuestro impacto como sociedad civil; si no hay voluntad política de la autoridad de apertura, si no hay voluntad de tomar el guante de las iniciativas de la sociedad civil, el impacto es limitado por más esfuerzo y trabajo serio que se haga. De lo que se trata es de ser consciente de que es un diálogo entre sociedad civil y Estado.

Cooperación internacional

El último tema que quisiera mencionar es el rol de la cooperación internacional. Es importante que seamos conscientes de que, como ONGs, trabajamos (algunas más y otras menos) con cooperación internacional y que reconozcamos el importante rol de la cooperación internacional en este tema. Sin embargo, también tenemos que ser conscientes que, así como las ONGs, los partidos, y las organizaciones sociales, la cooperación internacional puede cometer errores o aciertos políticos. La experiencia peruana en el tema judicial es interesante: USAID tuvo, en los años de reforma judicial promovida por el régimen de Fujimori, el acierto político de abstenerse de intervenir en este proceso.

Un problema que se ha percibido es que las entidades de cooperación internacional a veces interponen una agenda decidida en sus sedes centrales y que no necesariamente corresponde a las necesidades nacionales. Aquí surge la necesidad de tener flexibilidad y de tomar en cuenta la agenda nacional. Esto también se tiene que considerar en los esfuerzos para impulsar la transparencia judicial, en la cual la cooperación internacional tiene un rol muy importante que cumplir.

Indicios de que el Poder Judicial en el Perú puede cambiar y está cambiando

A continuación quisiera mencionar cuatro ejemplos de la transición democrática en El Perú que hacen pensar que con voluntad política, de afuera y de dentro del Poder Judicial, pueden lograrse cambios interesantes.

Uno primero, es el sistema anticorrupción: cuando cae Fujimori y se descubre toda esta corrupción de la cual solamente sabíamos la punta del *iceberg*, cabía la posibilidad que las instituciones ligadas a la justicia no estuvieran a la altura y que sucediera lo que ha sucedido en nuestra historia siempre, el borrón y cuenta nueva. No ha sucedido eso, y de esto hay que ser plenamente conscientes. Es un punto a favor del sistema de justicia. Tenemos que tomar en cuenta de que hay varios prominentes líderes militares y civiles del régimen anterior encarcelados o enjuiciados o prófugos de la justicia y que ese hecho es un punto de inflexión respecto a nuestra historia judicial pasada. Podrá decirse que no es suficiente, que ha habido algunos retrocesos, pero es parte del proceso. Es el proceso el que vale y hasta ahora el balance que nosotros sostenemos es positivo respecto a esa lucha contra la corrupción del Ministerio Público, del Poder Judicial, y de la Procuraduría Ad Hoc.

El segundo indicio de que las oportunidades pueden crear cambios es la actuación que ha tenido la primera Sala de Derecho Público luego de la transición democrática, con vocales de bastante trayectoria, de honestidad intachable, como el Dr. Máximo Lago, Janet Tello, Elizabeth Mac Rae que, de manera sistemática, han comenzado a utilizar recomendaciones y decisiones del Sistema Interamericano en sentencias nacionales. Consideramos en el IDL que este hecho es una inflexión fundamental y un indicio de una nueva cultura judicial porque consideramos que es parte de una nueva cultura de juez que sabe aplicar los estándares internacionales de derechos humanos.

El tercer indicio que quisiera resaltar y reconocer es el movimiento de derechos humanos que logra, hace un par de años, que la Sala Descentralizada de Juzgamiento de Delitos de Terrorismo (conocida como la Sala Antiterrorista) se traslade, por primera vez, a los lugares donde están los que están injustamente procesados por terrorismo. Es decir, que por primera vez esta Sala se desplaza a los lugares de nuestra sierra peruana, donde precisamente está el mayor volumen de personas injustamente acusadas de este delito, y que a veces por el temor de ser injustamente detenidas, y permanecer varios meses en calidad de detención, no se ponen a derecho. Es muy positivo que la Sala Antiterrorista haya decidido trasladarse y juzgar, y en la abrumadora mayoría de casos, absolver a personas que no tenían nada que ver con el terrorismo.

El cuarto indicio de nuevos cambios y posibilidades que también quiero rescatar lo conocemos a través de la experiencia que tiene el IDL en el trabajo de Jueces de Paz. Por todo el país hemos encontrado autoridades judiciales, jueces, vocales, presidentes de corte, que tienen un trato absolutamente horizontal y democrático con un sector de la justicia normalmente discriminada, que son los Jueces de Paz, entre comillas o mal llamados “no letrados”.

Esos cuatro ejemplos, Sala Antiterrorista, Sala de Derecho Público, Sistema Anticorrupción--que es el más conocido obviamente--y el cambio de actitud de muchas autoridades frente a la Justicia de Paz, nos hacen pensar que es posible cambiar el, hasta ahora, panorama sombrío.

PROGRAMA DE LA CONFERENCIA
Iniciativas de la Sociedad Civil
para la Transparencia en el Sector Judicial
Fundación para el Debido Proceso Legal y el
Instituto de Defensa Legal
Lima, Perú—18-19 de abril de 2002

Jueves, 18 de abril

Sesión de la Mañana (9:00 a.m. - 1:00 p.m.)
(sesión cerrada)

Reunión de trabajo sobre experiencias de iniciativas desde la Sociedad Civil para la Transparencia del Sector Judicial.

Bienvenida y explicación de la metodología: Fundación para el Debido Proceso Legal - DPLF e Instituto de Defensa Legal - IDL

Experiencias de iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia en el Sector Judicial

- Miguel González Pino, Poder Judicial - Chile
- María Julia Pérez Tort, Poder Ciudadano - Argentina
- María Victoria Rivas, INECIP - Paraguay
- Helen Mack, Fundación Myrna Mack – Guatemala
- Patricio Valdivieso, CEJA - Chile

Preguntas y comentarios

Continuación de las experiencias de iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia en el Sector Judicial.

- Carlos Salcedo, FINJUS - República Dominicana
- José León Aguilar, Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia -Honduras
- Sergio Salas, Presidente de la Corte Superior de Lima

Preguntas y comentarios (intervienen los invitados a esta sesión cerrada, representantes de ONGs, universidades, cooperación internacional).

Sesión de la tarde (4:00 p.m. - 8:00 p.m.)
(sesión abierta al público)

Inauguración (pública)

Charla magistral sobre el rol del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la Protección del Estado de Derecho y la Libertad de Prensa, Susana Villarán, miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH

Comentarios, Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) e Instituto de Defensa Legal (IDL)

Preguntas del público

Panel sobre experiencias comparadas de iniciativas de la sociedad civil para la transparencia del sector judicial

- Helen Mack, Fundación Myrna Mack – Guatemala
- María Julia Pérez Tort, Poder Ciudadano - Argentina
- Carlos Salcedo, FINJUS - República Dominicana
- Mauricio González, Corporación Excelencia en la Justicia - Colombia

➤ Antonia Saquicuray, Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia - Perú

Preguntas del público

Viernes, 19 de abril

Sesión de la mañana (9:00 a.m. - 1:00 p.m.)

(sesión cerrada)

Reunión de trabajo sobre experiencias de iniciativa desde la Sociedad Civil para la Transparencia del Sector Judicial. (Continuación del día anterior)

➤ Ricardo Uceda y Javier Casas, Instituto Prensa y Sociedad - IPYS; Rol del periodismo en la transparencia del sector judicial.

➤ Jueza Vanessa Ruiz: Jueza de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia – Washington DC, Estados Unidos; Experiencia de los jueces en Estados Unidos con los medios de comunicación: la distinción entre crítica y comentario legítimo e intimidación.

Preguntas y comentarios

Experiencias regionales. Representantes de ONGs que han tenido experiencia con o tienen interés en estas iniciativas.

➤ Mauricio González, Corporación Excelencia en la Justicia - Colombia

➤ Jaime Vintimilla, CIDES - Ecuador;

➤ Paulina Vega, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos - México

➤ Marco Austin, Alianza Ciudadana Pro Justicia – Panamá

➤ Ricardo Córdova, Comisión para la Evaluación de la Fiscalía - El Salvador

Preguntas y Comentarios

Sesión de la tarde (4:00 p.m. - 8:00 p.m.)

(sesión abierta al público)

Charla magistral sobre el papel de la sociedad civil en la transparencia judicial en los Estados Unidos, Vanessa Ruiz, Jueza de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia – Washington DC, Estados Unidos

Preguntas y comentarios

Panel sobre el rol potencial de la sociedad civil en fortalecer las instituciones de justicia y sobre la relación con los medios de comunicación

➤ Ricardo Córdova, Comisión para la Evaluación de la Fiscalía – El Salvador

➤ Miguel González Pino, Poder Judicial - Chile

➤ María Victoria Rivas, INECIP - Paraguay

➤ Carlos Ponce, Consorcio Justicia - Venezuela

Preguntas del público

Clausura