

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

¿Qué características de elección, rendición de cuentas, mecanismos de control y facultades de elección política en los magistrados de las altas cortes debe tener el sistema de justicia colombiano para contribuir a garantizar la independencia judicial?

Carolina Isabel Llanos Vergara

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Economía, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI
Bogotá, Colombia
2023

¿Qué características de elección, rendición de cuentas, mecanismos de control y facultades de elección política en los magistrados de las altas cortes debe tener el sistema de justicia colombiano para contribuir a garantizar la independencia judicial?

Carolina Isabel Llanos Vergara

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Estudios Políticos

Director:
Juan Gabriel Gómez Albarello

Línea de Investigación:
Estudios políticos

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Economía, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI
Bogotá, Colombia
2023

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.



Carolina Azaos Vergara

Fecha 28/06/2023

Resumen

¿Qué características de elección, rendición de cuentas, mecanismos de control y facultades de elección política en los magistrados de las altas cortes debe tener el sistema de justicia colombiano para contribuir a garantizar la independencia judicial?

La independencia judicial es el bastión del sistema de contrapesos en el que se fundamentan los Estados modernos. Para pensar en las mejores herramientas de garantizar la independencia judicial en Colombia, la autora observa la historia política y los modelos judiciales de los cuatro países con mayores índices de confianza ciudadana en la justicia en Europa y Latinoamérica (Dinamarca, Austria, Uruguay y Costa Rica). Específicamente, las características de elección, rendición de cuentas, control y facultades de elección política de los magistrados de las altas cortes. De dicha observación, expone conclusiones generales en las que se contrastan también las características de los modelos judiciales de dos países con bajos índices de confianza ciudadana en la justicia (Bulgaria y Perú).

La autora concluye que no existen reglas simples que puedan replicarse en varios escenarios de justicia sin tener en cuenta la trayectoria política y el contexto de las naciones. Destaca que los sistemas judiciales que cuentan con amplia confianza ciudadana pueden asociarse a culturas políticas de consenso y a largas tradiciones meritocráticas. No obstante, también es necesario sumar medidas de transparencia y estándares claros para el control de la labor de los jueces. Por lo tanto, propone incentivar una cultura política de consensos, fortalecer la tradición meritocrática, implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y crear controles de la actividad judicial provistos de garantías del debido proceso. La gran conclusión apunta a que la independencia judicial requiere un mínimo de respeto y cooperación entre los poderes públicos.

Palabras clave: altas cortes de justicia, independencia judicial, autonomía judicial, rendición de cuentas.

Abstract

What characteristics of election, accountability, control mechanisms and powers of political election in the magistrates of the high courts should the Colombian justice system have to help guarantee judicial independence?

Judicial independence is the bastion of the system of counterweights on which modern states are based. To think about the best tools to guarantee judicial independence in Colombia, the author observes the political history and judicial models of the four countries with the highest levels of citizen trust in justice in Europe and Latin America (Denmark, Austria, Uruguay and Costa Rica). Specifically, the characteristics of election, accountability, control and powers of political election of the magistrates of the high courts. Based on this observation, she presents general conclusions that also contrast the characteristics of the judicial models of two countries with low levels of citizen trust in justice (Bulgaria and Peru).

The author concludes that there are no simple rules that can be replicated in various justice scenarios without taking into account the political trajectory and context of nations. She points out that judicial systems that have broad citizen trust can be associated with political cultures of consensus and long meritocratic traditions. However, it is also necessary to add transparency measures and clear standards to control the work of judges. Therefore, she proposes to encourage a political culture of consensus, strengthen the meritocratic tradition, implement transparency and accountability mechanisms, and create controls over judicial activity provided with guarantees of due process. Her great conclusion points to the fact that judicial independence requires a minimum of respect and cooperation between public powers.

Keywords: high courts of justice, judicial independence, judicial autonomy, accountability.

Contenido

1. Presentación del tema	6
2. Presentación del problema.....	9
2.1. Pregunta central	12
3. Justificación	12
4. Objetivos.....	13
4.1. Objetivo general	13
4.2. Objetivos específicos	13
5. Conceptos centrales	13
6. Metodología.....	14
7. Selección de los países objeto de análisis.....	15
8. Análisis histórico de los países con mayor confianza en la justicia	19
8.1. DINAMARCA.....	19
8.2. AUSTRIA	29
8.3. URUGUAY.....	41
8.4. COSTA RICA.....	49
9. Conclusiones generales.....	57
Referencia de bibliografía.....	82
ANEXO.....	65
Países con menor confianza en la justicia	65
1. BULGARIA.....	66
2. PERÚ	74

1. Presentación del tema

El diseño clásico del Estado moderno se ha establecido a partir de la separación de los poderes públicos en tres ramas: la ejecutiva, la legislativa y la judicial¹, acogiendo la teoría propuesta por (Montesquieu.). En una definición clásica y simplista de estos tres pilares públicos, la rama legislativa se encarga de hacer las leyes; a la ejecutiva le corresponde gobernar e implementar las políticas públicas; y el aparato judicial procura la administración de justicia. Las dos primeras actúan en representación de la voluntad popular, en tanto sus miembros son elegidos a través de mecanismos electorales; a diferencia, la rama judicial se debe integrar por ciudadanos expertos que deben actuar forma independiente e imparcial.

La división de los poderes públicos pretende que cada uno ejerza de manera independiente sus funciones, a la vez que sirve como contrapeso y límite a los otros dos poderes. Sin embargo, la fórmula de distribución no se repite de forma exacta todos los Estados modernos. El análisis de las competencias que deben a atribuírseles a los órganos públicos para determinar el balance adecuado de la ecuación se ha denominado como sistema de pesos y contrapesos, o sistema de controles y equilibrios (teoría también conocida como *check and balance* por sus siglas en inglés). Esta teoría que se originó en EEUU busca principalmente evitar los abusos de poder a través de un control recíproco entre todos los poderes, el cual se desarrolla de forma continua y natural (Corte Constitucional de Colombia, 2004).

En términos muy generales, el éxito de la actividad estatal se basa en que cada una de las ramas del poder público actúe con eficiencia, rigor e independencia. No obstante, debido a su propia naturaleza, los poderes ejecutivo y legislativo están condicionados a un sistema de incentivos relacionados con la política electoral. En ese escenario, puede afirmarse que la justicia se ha consagrado como el último eslabón de protección del interés común y, en especial, de los grupos minoritarios y los históricamente discriminados.

En muchos Estados democráticos, los jueces han desarrollado un papel protagónico que los consagra como impulsores de la igualdad y del reconocimiento de los derechos de las minorías, así como protectores del orden constitucional y legal. Dicha imagen de defensores o bienhechores de los jueces tiene relación con una larga tradición de defensa de los derechos humanos que, en últimas, se impone como límite a las arbitrariedades que pueden surgir en las democracias a nombre de las mayorías y que varios autores han tratado de conceptualizar a lo largo de la historia².

Incluso, se ha desarrollado la expresión “el gobierno de los jueces” porque, en algunos casos significativos, sus decisiones imponen límites o exigencias a los órganos legislativos y ejecutivos para garantizar derechos sociales. Esta expresión del gobierno de los jueces tiene origen en la obra de Edouard Lambert de 1921 que tuvo como propósito analizar el control de constitucionalidad norteamericano, tal como lo relata el profesor Frosini al analizar el caso italiano (Frosini, 2022). Ahora bien, esas determinaciones también generan cuestionamientos sobre la legitimidad y el alcance de las decisiones de los jueces; sin embargo, es indudable el poder que ostenta la justicia

¹ Adicionalmente, los Estados modernos han complementado su estructura con órganos autónomos y de control que ejercen otras funciones estatales.

² Un recuento sobre los desarrollos teóricos de varios autores en relación con el concepto de decisión mayoritaria y democrática puede verse en el estudio “Los derechos fundamentales de las minorías ante las decisiones democráticas mayoritarias” de Camacho-Castro, Cifuentes Mejía, Cuartas Urrea, Padilla Quiceno, Polanía Hincapié.

y el control que impone sobre los otros dos poderes públicos; de ahí, la importancia de garantizar su imparcialidad.

Sin perjuicio de las premisas anteriores, también es cierto que algunos órganos de justicia han sido escenarios de corrupción o actuar indebido. Recientemente, en varios países de América Latina se ha cuestionado la imparcialidad de los sistemas de justicia, es especialmente famoso el suceso denominado “Operação Lava Jato” en Brasil. Se trata de un caso judicial liderado por un juez de la Corte Suprema (juez Moro) en el que se investigó un episodio de corrupción en la política brasileña que terminó en la condena del expresidente Lula da Silva. La investigación por corrupción desencadenó el juicio político y destitución de la presidenta Dilma Roussef y logró inclinar la balanza hacia la ultraderecha en las siguientes elecciones presidenciales. El proceso judicial se convirtió en una novela en la que diariamente se revelaban impertinencias de la justicia para alcanzar fines políticos (Ministerio Público Federal de Brasil, N.D).

Asimismo, Colombia no es ajena a los escándalos de corrupción en la judicatura. Un sonado episodio de exigencias de dinero en la Corte Suprema de Justicia a cambio de condenas favorables para actores políticos es conocido como “el cartel de la toga”. Dicho episodio desencadenó la judicialización de varios exmagistrados y de un magistrado en ejercicio de la alta corporación (Comisión de la Verdad, N.D). También es muy conocido el caso del magnate empresario Carlos Mattos, quien fue condenado por sobornar a funcionarios de la judicatura para influir en una demanda presentada por una de sus empresas; el entramado de dádivas se descubrió a raíz de una denuncia periodística sobre como el juez del caso había realizado una compra en efectivo por una alta suma de dinero al día siguiente de proferir una decisión en favor de Mattos (Revista Semana, 2018).

Hechos como estos generan descrédito del aparato judicial y, sumado a las altas cifras de congestión y retraso en los procesos judiciales, merman la confianza ciudadana en la justicia. Según las cifras del Latinobarometro en 2020, el índice de confianza de los colombianos en la justicia ronda el 23%, mientras que los ciudadanos que manifiestan tener poca o ninguna confianza en la justicia componen el 72% (Latinobarometro, 2020).

Frente a los cuestionamientos del aparato judicial, frecuentemente surgen propuestas de reforma a la rama judicial colombiana. Sin embargo, como casi todos los temas interceptados por el afán político, las propuestas de reestructuración de la justicia están acompañadas de medidas grandilocuentes que acaparan las portadas, pero que no logran aterrizar sobre los puntos ciegos en el quehacer diario de los jueces. Así, se escuchan tesis como la unificación de las cortes que poco o nada contribuirían al fortalecimiento de la legitimidad del sistema judicial. En ese escenario, la fórmula no siempre resulta exitosa y los comités internacionales de ética de la judicatura no han logrado ser más que una vaga aspiración.

Para pensar en una reforma a la justicia que contribuya a la garantía de la independencia judicial, es importante entender que dicha independencia puede distinguirse desde dos ángulos: el personal, referido al actuar del juez, y el institucional, que se relaciona con herramientas que fortalezcan los órganos judiciales. Por una parte, sobre la primera acepción, la Asamblea de las Naciones Unidas definió en 1985 los Principios Básicos para la Independencia Judicial, los cuales plantearon que la independencia judicial está ligada a la garantía de periodos fijos de ejercicio; a salarios permanentes; una carrera judicial con límites en los traslados de los jueces y reglas claras para los

ascensos; un listado de inhabilidades claros; y un marco legal preciso sobre las faltas disciplinarias (Burgos Silva, 2003).

Por otra parte, la segunda aproximación no está claramente definida. El fortalecimiento institucional puede relacionarse con la asignación del presupuesto adecuado y las facultades para su autoadministración de forma eficiente, pero no es ajena a la forma de elección de los jueces y al control sobre su actividad.

Algunos académicos han intentado entender las razones por las que algunos poderes judiciales en el mundo logran tener mejores niveles de independencia y de respeto. Por ejemplo, el estudio de Feld y Voigt (2002) sostiene que los políticos racionales están interesados en la independencia judicial para hacer sus promesas creíbles. Sin embargo, los políticos cuyas preferencias se desvían de los dictámenes del poder judicial tienen incentivos para la renuncia a la independencia judicial. En esos términos, un político que esté de acuerdo con temas cuya única regulación ha surgido en el escenario judicial, por ejemplo, la legalización del aborto, se interesaría más en defender la independencia de las cortes; por el contrario, un sujeto político cuyas posturas estén en contravía de la determinación judicial abogaría por cuestionar la institucionalidad que habita en las altas cortes.

Sin duda, la anhelada reforma a la justicia requiere cambios en varios niveles y elementos para atacar problemas históricos de la rama judicial colombiana como la congestión y el incumplimiento de los términos judiciales; sin embargo, también es cierto que acciones puntuales que garanticen el compromiso ético e imparcial de los jueces pueden contribuir a la legitimidad de la institucionalidad.

Ahora bien, las decisiones judiciales proferidas con independencia son exigibles a todos los jueces y en todos los procesos con la misma intensidad. Empero, hay que distinguir el modelo jerárquico sobre el que se edifica la rama judicial colombiana. Dicho modelo encuentra en las altas cortes (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional) los órganos de cierre, de unificación de jurisprudencia y de representación de la administración de justicia. Por lo tanto, los valores y principios aplicados en los altos tribunales suelen ser la cara del sistema judicial y son replicados en los demás niveles de la organización de justicia.

En escala, la falta de crédito en el sistema judicial no permite que modelos comunitarios como los jueces de paz tengan una buena implementación en la sociedad colombiana. Asimismo, la desconfianza en los aparatos judiciales más cercanos genera una interminable cúspide de acciones judiciales que alargan los procesos durante años para encontrar siempre otro juez que logre satisfacer los argumentos en mejor derecho. Por lo tanto, es de vital importancia que las cortes estén integradas por profesionales altamente capacitados, íntegros y éticamente consecuentes. Con esos estándares, el autocontrol del sistema lograría fortalecer los componentes de una judicatura correcta y eficaz.

Garantizar que los magistrados de las altas cortes cumplan con el perfil profesional y ético, tanto al momento de su elección como mientras desempeñan su cargo, puede procurarse a través de protocolos claros para su elección, rendición de cuentas y control, así como la limitación en sus facultades de elección política. Reglas precisas en estas materias contribuyen a cimentar la independencia e imparcialidad en la justicia.

2. Presentación del problema

En Colombia no existen protocolos de elección, rendición de cuentas y control de los magistrados de las altas cortes. Dichos estándares son necesarios para edificar verdaderos ejercicios de transparencia en la labor de estos funcionarios judiciales y, por ese camino, legitimar sus decisiones y la institucionalidad que representan.

En términos generales, las altas cortes colombianas están integradas por buenos juristas que cumplen con los requisitos académicos y meritocráticos que el cargo exige. Sin embargo, la imagen de la justicia se debilita cuando estos magistrados son acusados de emitir decisiones judiciales para beneficiar actores y sectores políticos por afinidad o conveniencia; aun cuando no existan procesos disciplinarios o penales en curso para demostrar tales acusaciones.

Si bien puede pensarse que el descontento de algunos sectores con las decisiones judiciales es apenas natural, por el modelo propio del juicio, creo que es posible mejorar los estándares de la labor de los magistrados de las altas cortes al punto en que sus decisiones sean respetadas, aun cuando no sean compartidas. *Prima facie*, puede entenderse que ese respeto se sostiene en el reconocimiento de los jueces como profesionales íntegros e imparciales, además de respetuosos del derecho y de las normas.

El modelo básico de un juicio surge cuando dos o más personas acuden a un tercero para dirimir un conflicto que no pueden resolver por sí mismas. Para Shapiro (1981,13), la legitimidad de los tribunales surge del abrumador atractivo que tiene ese modelo de tríada para el sentido común, al punto que todas las sociedades lo emplean. Adicionalmente, es imprescindible que el tercero sea un sujeto imparcial e independiente; la lógica básica de la tríada se sostiene en la independencia del juez o tribunal.

En esa línea, Shapiro explica que un elemento fundamental de la tríada es el consentimiento. En la sociedad romana antigua, las partes debía decidir (i) sobre que norma sería resuelta la controversia y (ii) quien era la tercera persona que tomaría la decisión; así las cosas, ambas partes debían obedecer porque eligieron las reglas y al tercero que dirime. En las sociedades modernas, con excepción de las figuras de mediación y arbitraje, hemos establecido un sistema judicial que predispone funcionarios públicos para la resolución de las controversias sociales, teniendo en cuenta las normas legales preexistentes. En ese escenario, la legitimidad de la tríada no parte del consenso, sino de la confianza en la ley y en la interpretación que el juez hace de ella, esto es, de la institucionalidad misma. Entonces, puede entenderse que la legitimidad de la justicia se basa en las credenciales del juez. Las partes no dan su consentimiento al tribunal, pero deben estar convencidas de que el propio cargo judicial asegura que el juez no sea un aliado de su oponente, “de ahí el anhelo de una judicatura profesional e independiente”³.

³ Referencia de Shapiro a: J. Dawson, *The Oracles of the Law* (Ann Arbor: University of Michigan Law School, 1968). Además, dice Shapiro: Si las partes perciben que la institucionalidad percibe intereses diferentes a los suyos, evitarán acudir a la corte oficial, por el contrario, cuando ambas partes perciban que los intereses del régimen son complementarios o irrelevantes a los suyos propios, pueden acudir a los tribunales.

Para el jurista Bula Escobar, hablar de juez parcial configura un oxímoron, pues la naturaleza misma del juez implica su imparcialidad, ya que “un juez que no es imparcial no es juez, sino parte” (Bula Escobar, 2019).

Debe precisarse que la imparcialidad del sistema judicial está ligada a la independencia del mismo. Esto significa que no basta con que el juez no esté comprometido con alguna de las partes, sino que, además, su cargo no debe ser dependiente de la administración o de cualquiera otra influencia gubernamental o política; de lo contrario, no podría actuar dentro de su propia esfera en el Estado de Derecho, sino que dependería de otras ramas del poder público, desdibujado toda la teoría de pesos y contrapesos sobre la que se diseñaron los Estados modernos.

Ahora bien, la pretensión de imparcialidad e independencia no desconoce que existe un ámbito de discrecionalidad judicial. Hay que entender que los jueces no se comportan como terceros completamente neutrales, sino que, como humanos, poseen preferencias políticas y de criterios que se ven reflejadas en sus decisiones. Lo esencial es que esas preferencias estén subordinadas únicamente al orden legal vigente; más aún cuando se reconoce que los jueces ejercen poder político y en algunos casos incluso dictan normas.

El control de la discrecionalidad del juez, como ser humano, es especialmente importante en las altas cortes pues, por su calidad de tribunales de cierre y su labor de unificación de jurisprudencia, sus decisiones tienen consecuencias políticas, económicas y culturales de gran importancia para la sociedad. Por lo tanto, es necesario que las cortes tengan un alto nivel de legitimidad que contribuya al respeto de sus decisiones⁴.

Como lo explica Popkin (2003) en el artículo sobre la Independencia judicial en América Latina de la Fundación para el Debido Proceso Legal, que incluye una cita de Hammegren, las diferencias en los procesos de elección de los titulares de las altas cortes y las de los tribunales de distrito radica en que las decisiones de las cortes tienen naturaleza política y un espíritu de estar en contacto con los valores que cambian en la sociedad. En esa medida, es claro que si bien la independencia e imparcialidad debe guiar todas las decisiones judiciales, garantizar estos aspectos en las cortes es un paso principal para alcanzar la legitimidad institucional de la rama judicial. Estándares claros de elección, rendición de cuentas y control de los magistrados contribuyen con ese propósito.

El primer paso para lograr una judicatura respetada es la garantía de que los magistrados que conforman las cortes son seleccionados en atención a sus capacidades profesionales y personales, pero, además, que la elección les permitirá ser actores independientes en relación con los poderes ejecutivo y legislativo; por el contrario, si la elección de los magistrados está atada en demasía al ejecutivo, puede considerarse que la judicatura está secuestrada, por lo que, la legitimidad del órgano judicial se desmorona. Además, según lo explica Popkin (2003), debido al modelo de pirámide de los poderes judiciales en América Latina, presididos por Cortes Supremas que ayudan a elegir al resto de sus miembros, es muy importante mejorar los procesos de selección en estas altas esferas para contribuir a la independencia judicial.

⁴Con todo, es predecible que surgirán actores sociales que cuestionen los razonamientos y decisiones de las cortes, pero ello no tendría por qué incidir sobre la legitimidad misma de una decisión. Sin embargo, el escenario es distinto cuando se cuestiona la imparcialidad del juez, y no existe confianza ciudadana sobre su independencia o la autonomía con la que desarrollan su labor. Este último escenario sí incide en la legitimidad de la judicatura.

Luego de la elección, el ejercicio de los magistrados de las altas cortes debe ser independiente y, como lo señala una máxima de la Constitución colombiana, estará sometido únicamente al imperio de la ley⁵; no obstante, la labor debe ser transparente y abierta a la ciudadanía. Al respecto, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas resalta que es fundamental la rendición de cuentas en las instituciones del sistema de justicia para controlar fenómenos como el bajo compromiso en los resultados y la captura de la gestión, asociados a la forma de elección de los jueces. Además, el acceso a los datos logra fortalecer la lucha contra la corrupción (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2017). Los mecanismos de transparencia se deben ejercer a partir de estándares claros de datos abiertos y rendición de cuentas.

Asimismo, es prudente que los límites y reglas para el ejercicio del cargo estén claramente definidos, de forma que sea oportuno y eficaz el control de las funciones de los magistrados. Ante faltas en su ejercicio, el juez debe ser objeto de investigación y sanción por un órgano también autónomo; esta es una regla mínima de control de las autoridades. La debilidad de los sistemas de control solo logra perpetuar la idea de una tiranía de los jueces y profundizar la desconfianza ciudadana.

Adicionalmente, un correcto desempeño de las funciones de judiciales de los magistrados de las altas cortes puede verse opacado por cuestionamientos sobre las facultades que tienen para la elección de otros cargos del Estado como, por ejemplo, al fiscal, al procurador, al contralor o al auditor de la nación. Estas designaciones pueden generar debates sobre intereses y negociaciones que, en todo caso, distraen su labor principal de administrar justicia. Por esa razón, también es necesario pensar en reglas y principios que permitan hacer razonables la utilización de esas facultades o, incluso, considerar su eliminación.

De contera, es positivo para la legitimidad de la justicia en Colombia que la rama judicial cuente con protocolos precisos para los magistrados de las cortes en estas cuatro dimensiones (elección, rendición de cuentas, control y facultades de elección política). Para pensar en la construcción de dichos protocolos, propongo observar cómo se desarrollan estas circunstancias en otros modelos judiciales de América Latina y de Europa que cuentan con altos índices de confianza ciudadana en la justicia.

Una vez identificadas las características, sobre elección, rendición de cuentas, control y facultades de elección de los magistrados de las altas cortes, que contribuyen a la confianza en el poder judicial en esos países, pueden ser contrastadas con el análisis de escenarios judiciales con baja confianza ciudadana en la justicia que se incluye como anexo. Esto me permitirá realizar la inferencia de si los factores identificados inicialmente son capaces de generar escenarios institucionales legitimados en diversos contextos sociales o si, por el contrario, de trata de fórmulas fortuitas que, aunque inciden en la legitimidad de la justicia en los países que las implementan, no representan medidas determinantes que permita su recomendación para otros escenarios, como el colombiano.

⁵ Artículo 230 de la Constitución Política de Colombia.

2.1. Pregunta central

¿Qué características de elección, rendición de cuentas y mecanismos de control en los magistrados de altas cortes son deseables en Colombia para contribuir a la independencia judicial?

3. Justificación

Ante el constante reclamo sobre una reforma a la justicia en Colombia, se necesitan estudios que centren el debate en los ajustes necesarios para procurar la legitimidad de la labor de las cortes. Este trabajo de profundización procura ser un punto de referencia para los funcionarios públicos en la búsqueda de una reforma a la justicia que contribuya a la independencia judicial; particularmente, sobre las características que deben guiar el trabajo de las cortes en relación con la elección de los magistrados, su control, la rendición de cuentas y su relacionamiento con otros órganos del Estado.

Lo que propongo es un análisis comparado de los sistemas judiciales con mayor confianza ciudadana en América Latina y Europa, para identificar características comunes que puedan servir de herramientas al modelo colombiano. Este trabajo incluye como anexo una reseña de otros sistemas judiciales con menor confianza en la justicia, con el fin de identificar los elementos que no son recomendables replicar. Dicho análisis sirve de base tanto a académicos como a funcionarios públicos para proponer diseños institucionales que contribuyan a fortalecer la independencia, autonomía y eficiencia de la labor de las cortes en Colombia, porque genera datos significativos que no se han abordado en la materia, en tanto no se limita a una comparación de modelos entre países, sino que los analiza teniendo en cuenta el contexto político e histórico de cada uno de ellos.

Desde este enfoque de comparación de contextos, no profundizo teóricamente en el modelo de separación de poderes, ni pretendo una copia simple de herramientas entre países con distintos panoramas sociales. Lo que busco es hacer un aporte basado en un análisis empírico que ayude a entender el fenómeno y contribuya a una judicatura legítima en Colombia, a partir de la labor de las altas cortes. Esto aportaría nuevas herramientas y conocimientos en la búsqueda de medidas para una eficiente reforma a la justicia en Colombia.

4. Objetivos

4.1. Objetivo general

Establecer qué características de elección, rendición de cuentas y mecanismos de control son deseables en los magistrados de altas cortes para contribuir a garantizar la independencia judicial en Colombia.

4.2. Objetivos específicos

- (I) Analizar la experiencia de los países que tienen un mayor nivel de confianza ciudadana en la justicia. Esto, con el fin de identificar estrategias exitosas en materia de elección, rendición de cuentas, control y facultades de elección política en las competencias de las altas cortes de esos países.
- (II) Examinar la experiencia de los países que tienen un menor nivel de confianza ciudadana en la justicia para contrastarla con las características de éxito identificadas en los países con alta confianza en la justicia en materia de elección, rendición de cuentas y control de las altas cortes. Lo anterior, con el propósito de definir si las características identificadas en el primer objetivo son recomendables en contextos sociales distintos, o si se trata de casos especiales y fortuitos, no replicables.
- (III) Determinar cuáles de las características identificadas, en materia de elección, rendición de cuentas y control de la labor de las altas cortes de justicia, son recomendables para contribuir a la garantía de independencia judicial en sistemas como el colombiano.

5. Conceptos centrales

- *Altas cortes de justicia:* se refiere a los tribunales de cierre del sistema judicial que tienen funciones de unificación de jurisprudencia y fungen como superiores jerárquicos de los demás jueces y tribunales. En Colombia, son la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.
- *Independencia judicial:* tiene relación con la libertad de los jueces para proferir decisiones. Se logra cuando los funcionarios judiciales no sufren presiones externas que logren interferir en su capacidad y facultad de decisión libre.
- *Autonomía judicial:* implica que el aparato judicial no está condicionado a otras instituciones del Estado ligadas a los poderes ejecutivo o legislativo. En esa medida, la judicatura se administra y determina de forma propia.
- *Mecanismos de control:* formas de vigilancia de la labor de una institución. Puede ser ciudadano, político, fiscal, y disciplinario.

- *Rendición de cuentas*: espacio de comunicación de las instituciones con los ciudadanos en el que se muestran los resultados de la labor de la institución. Tiene como finalidad generar transparencia y confianza para los ciudadanos. Además, sirve de insumo para retroalimentar las políticas institucionales.

6. Metodología

El trabajo consiste en un análisis comparativo de las instituciones judiciales con mayor y menor confianza ciudadana en Latinoamérica y Europa, para identificar características deseables en la labor de las altas cortes de justicia que contribuyan a la legitimidad de estas instituciones. Realizaré dicho estudio a través de los siguientes pasos:

- (i) *Identificar en el anterior conjunto los países con mayor confianza ciudadana en la justicia*. Tabulación de los resultados de confianza ciudadana en la justicia del Latinobarómetro y del Eurobarómetro en los últimos 10 años, para seleccionar los 4 primeros países de la tabla. (Método cuantitativo).
- (ii) *Análisis histórico de los países con mayor confianza ciudadana en la justicia*. Estudio sobre el desarrollo de la institución judicial en cada uno de los 4 países con mayor confianza en la justicia seleccionados, para determinar, en cada caso, cuáles son las características de las cortes de justicia que pueden considerarse relevantes para contribuir a la confianza ciudadana. (Método cualitativo).
- (iii) *Comparación de las características identificadas*. Contrastar los elementos relevantes sobre el funcionamiento de las cortes en los sistemas judiciales con mayor confianza en la justicia para registrar una posible relación entre los mismos.
- (iv) *Conclusiones*. Análisis de las características identificadas como relevantes para contribuir a la confianza ciudadana en la justicia, en atención a su transversalidad, generalidad y adaptabilidad a otros contextos, como el caso colombiano.
- (v) *Como anexo, se incluye un estudio histórico de los países con menor confianza ciudadana en la justicia*. Presentación de 2 sistemas judiciales seleccionados entre los países con menor confianza en la justicia (uno en Latinoamérica y otro en Europa), para determinar funciones de las cortes que pueden considerarse peligrosas en relación con la legitimidad institucional. Esto, para confrontarlo con las conclusiones del trabajo y analizar si contribuyen a reforzarlas o no.

7. Selección de los países objeto de análisis

Para seleccionar los países de estudio, partiré del supuesto de que la confianza ciudadana es una consecuencia de la independencia judicial y que, por tanto, puede inferirse que los países que tienen mayores porcentajes de confianza ciudadana en la justicia gozan de mayor independencia judicial. Lo anterior tiene fundamento en que la confianza ciudadana es un concepto multidimensional en el que se ve reflejada la opinión de la sociedad sobre el desempeño de sus mandatarios y funcionarios públicos; además, está directamente ligada a la legitimidad institucional porque es el pilar del que parte el contrato social.

El índice de confianza ciudadana es una medida de efectividad de las instituciones, que soporta el sistema de desarrollo económico de una región. Niveles crecientes de confianza reflejan mejores condiciones de calidad de la democracia y está directamente relacionado con la capacidad de las instituciones para desarrollar sus funciones de modo que estén acorde con los resultados que esperan la mayoría de los ciudadanos, aun en situaciones de incertidumbre o nulo control de situaciones exógenas (Segovia, 2006). Por lo tanto, es posible determinar que la confianza ciudadana está directamente relacionada con la independencia judicial.

Para identificar los porcentajes de confianza ciudadana en la justicia, utilizaré los datos de las plataformas Latinobarómetro y Eurobarómetro, las cuales reflejan los resultados de encuestas anuales de opinión pública que miden el avance de las sociedades. El Latinobarómetro incluye unas 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina, en las que están representadas más de 600 millones de personas (Latinobarómetro). Por su parte, el Eurobarómetro realiza las encuestas en todos los países miembros de la Unión Europea por mandato de la Comisión Europea, para evaluar regularmente la opinión pública sobre temas sociales y políticos (Eurobarómetro). Los resultados de estas encuestas reflejan la percepción ciudadana sobre la confianza en la justicia, lo cual, como he explicado, es un buen indicio sobre una justicia independiente.

A continuación, presento la tabulación de los porcentajes de confianza ciudadana en la justicia de los países estudiados por las encuestas de opinión pública Latinobarómetro y Eurobarómetro en un periodo de 10 años, entre 2008 y 2018⁶. En cada año, se señalan con verde los países con mayor calificación de confianza ciudadana en la justicia y con rojo los países con menor calificación.

⁶ Del Latinobarómetro no se registraron resultados de los años 2012 y 2014. Del Eurobarómetro no se registraron resultados de los años 2011, 2012 y 2013.

Tabla 1: Latinobarómetro

País	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017	2018
Argentina	24,6 %	30,5 %	34,5 %	32,9 %	31,6 %	27,7 %	27,2 %	24,4 %	23,7 %
Bolivia	18%	28,6 %	23,5 %	24,1 %	24,4 %	28%	19,8 %	23,1 %	22,5 %
Brasil	41,3 %	41,6 %	51,1 %	39%	41,2 %	31,7 %	38,6 %	26,9 %	32,8 %
Chile	30,4 %	33%	36,9 %	21,7 %	18,5 %	23%	21,2 %	17,1 %	25,5 %
Colombia	32,3 %	33,8 %	34%	32,2 %	24,3 %	22,8 %	21,9 %	21,2 %	23,4 %
Costa Rica	31,4 %	47,4 %	46%	34,4 %	46,6 %	43,5 %	42%	43,3 %	49,1 %
República Dominicana	29,2 %	39,2 %	27,7 %	22,9 %	37,1 %	38,9 %	32,6 %	21,8 %	20,7 %
Ecuador	19,9 %	18,4 %	21,4 %	32,2 %	39,9 %	39,9 %	34,4 %	26,9 %	23,1 %
El Salvador	40%	37,2 %	22%	30,9 %	23,8 %	15,8 %	18,2 %	22,2 %	13,9 %
Guatemala	23,7 %	25,2 %	17,1 %	16,3 %	24,6 %	23,1 %	25,3 %	27,3 %	21,9 %
Honduras	25,1 %	27,3 %	34%	20%	17,7 %	22,5 %	18,8 %	18,8 %	24,7 %
México	25,1 %	27,2 %	27,5 %	25,6 %	28,1 %	23,9 %	28,7 %	23%	22,8 %
Nicaragua	23,4 %	20,9 %	21,8 %	21,8 %	29%	34,4 %	24,5 %	31,4 %	15,2 %
Panamá	18,2 %	32%	33,6 %	38,3 %	24,9 %	28,5 %	20,1 %	21,5 %	21,2 %
Paraguay	28,8 %	30,9 %	27%	25,6 %	23,8 %	32,8 %	16,9 %	14,4 %	23,7 %
Perú	11,8 %	17,2 %	14,7 %	16,9 %	13,6 %	20,6 %	19,5 %	18,2 %	16,3 %
Uruguay	45,2 %	55,5 %	58,1 %	49,5 %	48,7 %	51,1 %	46,7 %	40,9 %	38,7 %
Venezuela	37,7 %	33,9 %	37,8 %	37%	38,9 %	25,5 %	18,9 %	26,2 %	17,5 %

Tabla 2: Eurobarómetro

País	2008	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2018
Albania				21%	31%	28%	41%	
Alemania	59%	58%	60%	63%	67%	69%	70%	70%
Austria	76%	67%	71%	70%	72%	73%	72%	73%
Bélgica	49%	35%	36%	46%	53%	50%	50%	53%
Bulgaria	17%	17%	16%	16%	20%	17%	18%	19%
Chipre	59%	51%	53%	26%	25%	42%	39%	38%
Croacia	20%	15%	20%	29%	32%	29%	20%	24%
Dinamarca	80%	80%	84%	84%	87%	84%	80%	88%
Eslovaquia	30%	29%	32%	25%	26%	30%	27%	31%
Eslovenia	30%	19%	22%	25%	25%	21%	21%	23%
España	52%	40%	43%	25%	35%	43%	42%	32%
Estonia	59%	52%	55%	56%	60%	57%	63%	61%
Finlandia	84%	74%	77%	81%	82%	84%	83%	84%
Francia	51%	39%	45%	52%	51%	44%	44%	46%
Grecia	44%	52%	41%	45%	55%	52%	47%	49%
Hungría	36%	41%	53%	42%	45%	45%	52%	50%
Irlanda	53%	45%	42%	51%	58%	63%	55%	51%
Italia	32%	37%	42%	33%	31%	31%	36%	36%
Islandia			61%	65%				
Letonia	33%	26%	36%	33%	41%	34%	34%	32%
Lituania	25%	15%	22%	39%	41%	46%	44%	49%
Luxemburgo	58%	61%	60%	61%	66%	74%	68%	63%
Malta	57%	40%	43%	39%	46%	42%	35%	49%
Montenegro				45%	48%	47%	42%	
Países Bajos	66%	51%	65%	69%	77%	79%	75%	80%
Polonia	36%	31%	38%	41%	41%	44%	32%	35%
Portugal	41%	31%	28%	35%	46%	44%	40%	44%
Reino Unido	55%	68%	50%	60%	64%	62%	65%	60%
República de Macedonia	26%	20%	20%	26%	25%	24%	27%	
República Checa	35%	29%	34%	36%	39%	45%	47%	43%
Rumanía	25%	29%	23%	46%	48%	40%	36%	36%
Serbia				24%	37%	36%	33%	
Suecia	75%	60%	73%	76%	79%	72%	76%	83%
Turquía	56%	65%	53%	43%	58%	58%	60%	

De contera, al identificar los 8 países con mayor y menor confianza ciudadana en la justicia se tienen la siguiente información:

Países con mayor confianza en la justicia		Países con menor confianza en la justicia	
Latinobarómetro	Eurobarómetro	Latinobarómetro	Eurobarómetro
Uruguay	Dinamarca	Perú	Bulgaria
Costa Rica	Finlandia	El Salvador	Croacia

Circunscribiré el trabajo a los países con mayor confianza ciudadana en la justicia para extraer las buenas prácticas que contribuyen a dicha legitimidad institucional. Las conclusiones del trabajo pretende contribuir, en primera medida, a proponer mejoras en el escenario colombiano. La confianza ciudadana de la justicia en Colombia tiene una calificación media, por encima de los países con baja confianza en la justicia, los cuales en el caso de El Salvador y Perú están asociados a escenarios de inestabilidad política muy particulares. En ese sentido, el pilar principal del análisis se centra en comprender las medidas favorables que puedan ser replicables al estudiar los 4 países con alta confianza en la justicia seleccionados.

No obstante, al considerar que Dinamarca y Finlandia son ambos países nórdicos en los que puede advertirse, de forma preliminar, una historia política e institucional parecida, me parece más conveniente analizar solo uno de ellos. Asimismo, de la tabla se advierte que el tercer país europeo con alta confianza ciudadana en la justicia es Suecia, también un país nórdico. Por lo anterior, preferí incluir Austria, en tanto tiene índices de confianza altos y estables a lo largo de todo el período analizado.

Adicionalmente, incorporé un anexo final que aborda la situación de 2 de los países con bajos índices de confianza en la justicia para identificar las prácticas negativas. Este análisis final me permitirá hacer un contraste general de las buenas y malas prácticas identificadas, a fin de reforzar o cuestionar las conclusiones mismas del trabajo.

En este escenario, la selección para el estudio está conformada como se muestra en la siguiente tabla:

Países con mayor confianza en la justicia		ANEXO Países con menor confianza en la justicia	
Latinobarómetro	Eurobarómetro	Latinobarómetro	Eurobarómetro
Uruguay	Dinamarca	Perú	Bulgaria
Costa Rica	Austria		

A continuación, desarrollaré el análisis histórico de las instituciones judiciales en cada uno de los países con mayor confianza en la justicia seleccionados, deteniéndome para establecer conclusiones parciales en cada caso. Paso seguido, desarrollaré las conclusiones del trabajo.

8. Análisis histórico de los países con mayor confianza en la justicia

8.1. DINAMARCA

Contexto histórico político

Dinamarca es un país ubicado en el norte de Europa cuyo territorio está en la península de Jutlandia y varias islas. Es uno de los países nórdicos y hace parte de la región geográfica y cultural de la península escandinava, integrada por naciones con una historia, idioma y estructura social parecida, que suelen destacar por sus altos índices en desarrollo humano (Dinamarca, Noruega y Suecia)⁷.

La historia política de Dinamarca está ligada a las Monarquías. Destacan en especial el reinado de Harald I (año 700 dc), quien logró la unificación de todos los territorios bajo un poder central; el reinado de Margarita I (1387 – 1442), en el que se unificó el poder de las tres monarquías nórdicas; y el periodo absolutista en cabeza de Federico III (1648 -1670). En 1849, se aprobó una constitución democrática que dio paso a una monarquía parlamentaria y dotó al poder judicial de independencia. Esta fue una de las primeras constituciones de la Europa contemporánea y hasta hoy solamente ha tenido 4 modificaciones.

Kaspersen (2020) señala que la constitución danesa de 1849 es de tipo liberal y se expidió sobre la idea de privilegiar la autonomía, pero dicho modelo de democracia individualizada no duró mucho tiempo y, desde finales de 1860, los intereses políticos del país empezaron a organizarse y el consenso se convirtió en un elemento crucial de la cultura política Danesa⁸. También señala que la organización social danesa es consecuencia directa de un modelo de nacionalización que vivió Dinamarca desde su defensa en la guerra contra Prusia (1864). El autor sostiene que la derrota contribuyó a que este país pequeño y homogéneo (en territorio, religión, historia, y etnicidad) desarrollara una fuerte cultura del “nosotros” que fue fortaleciéndose con las dificultades (como la crisis de la agricultura en Europa en 1880, las guerras mundiales (I y II) y la depresión de 1930⁹).

Ahora bien, aunque la nación danesa se mantuvo neutral en la I Guerra Mundial, algunos autores señalan que este escenario fue crucial para la formación del Estado y el desarrollo social. La administración intervino directamente en la sociedad para tratar de garantizar el bienestar común y se embarcó en un proceso de redistribución. Esta intervención fue sostenida en una estrategia de

⁷ La relación de Dinamarca con los demás países escandinavos fue históricamente estrecha; en 1397 se formó la Unión de Kalmar (O estado Dinástico Nórdico) en la que se unió el poder de las tres monarquías nórdicas (Dinamarca, Suecia (que entonces incluía Finlandia) y Noruega) bajo el poder de la reina Margarita I: el principal objetivo de esta unión fue controlar el comercio en el Mar Báltico y en el Mar del Norte, especialmente, el estrecho de Sund. Aunque Suecia se separó de la unión en 1523, esta no se disolvió sino hasta 1814 a través del tratado de Kiel.

⁸ De hecho, la constitución fue producto de uno de los primeros grandes consensos en la política de Dinamarca entre dos facciones (los conservadores y la oposición que estaba conformada por varios partidos heterogéneos y minoritarios de tendencia liberal identificados con los pobladores del sector rural) que intentaban manejar la cuestión social central que era ayudar al creciente número de pobladores ancianos y pobres en la región rural. Además, de la estrategia geopolítica que se hacía visiblemente necesaria ante la emergente militarización y nacionalismo del imperio alemán.

⁹ El país vivió un proceso de industrialización, especialmente en el sector de la agricultura, pues no cuenta con predominantes recursos geológicos. También se formaron varios partidos políticos que alcanzaron representación parlamentaria y eliminaron las mayorías absolutas desde comienzos del Siglo XX.

cooperación en la cual los partidos políticos de gobierno negociaban con los grupos de interés y, por el escenario de la guerra, estas representaciones alcanzaron asiento en las comisiones y comités de gobierno. En esa medida, puede afirmarse que la nación superó la crisis y logró mantener su soberanía teniendo como principio la cooperación y grupos de la sociedad civil; valores que siguieron gestándose en la sociedad.

Por otra parte, durante la II Guerra Mundial, Dinamarca fue doblegada rápidamente por tropas alemanas en 1940 (único país con el que comparte frontera terrestre)¹⁰; sin embargo, es una nación muy orgullosa de los movimientos de resistencia que surgieron a partir de 1943. Después de la guerra, en 1945, Dinamarca se unió a la conformación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, en 1949, a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Luego, en los años 50, se produjo una creciente significativa en la industrialización y la social democracia danesa empezó varias reformas de carácter social para configurar el estado de bienestar, el cual es un modelo económico que implica un alto porcentaje de impuestos a cambio de prestaciones sociales completas para la población¹¹. El estado de bienestar está profundamente ligado al corazón de la política de Dinamarca, de hecho, la primera ley social importante (1891-1892), que reconocía pensión y seguro de accidente de trabajo a las personas mayores, fue lograda en un memorable acuerdo parlamentario entre el partido conservador y una disidencia del partido liberal que demuestra que los conflictos entre el gobierno y la oposición nunca lograron paralizar el país.

Sobre la historia del estado de bienestar es importante resaltar que un número importante de provisiones fueron creadas a través de asociaciones o clubes de voluntarios que manejaban directamente los programas y los recursos desembolsados por el Estado. La estrategia se fundamentaba en que “el Estado ayudaba a las personas a ayudarse a sí mismos” y, con el tiempo, logró una fuerte organización social en la que el gobierno negociaba directamente con las asociaciones voluntarias (en las que también estaba la oposición), generando estrategias de cooperación y negociación en la que la sociedad civil alcanzó un alto nivel de participación y reconocimiento.

En términos generales, la población danesa apoya el estado de bienestar; el debate suele presentarse en cuanto al nivel de cobertura que debe prestar este sistema y la correspondiente tasa de impuestos que los sostendrá. De hecho, en 2007, el gobierno notificó la intención de reducir los servicios prestados por el Estado, a lo que los daneses respondieron con huelgas bajo el llamado “sí al estado de bienestar para todos, no a la reducción de impuestos”. Este respaldo puede entenderse mejor si se tienen en cuenta que Dinamarca ha sido considerado como el país menos

¹⁰ Luego de solo 6 horas de la toma, el rey Cristián X proclamó la aceptación de nuevo *statu quo* y le pidió a la población no resistir para evitar sumergir al país en los desastres que representaba la guerra.

¹¹ A pesar de que este modelo es compartido por el resto de los estados nórdicos, el danés se caracteriza porque brinda servicios sociales amplios independientemente del aporte que hagan sus ciudadanos (una cobertura universalista); a diferencia de los modelos de Suecia y Noruega que, por ejemplo, están más ligados a la economía y al estatuto del trabajador en un modelo más liberal. Aunque, debo destacar que, recientemente, Dinamarca ha tenido que dar pasos para desescalar el modelo, debido al déficit fiscal.

corrupto del mundo (Índice de Percepción de la Corrupción, 2020)¹², por lo que existe un alto índice de confianza institucional.

Adicionalmente, la estructura política de Dinamarca está fijada en la constitución, la cual es particularmente estable, tiene una redacción sencilla y está integrada solamente por 89 artículos¹³. La monarquía parlamentaria está basada en la división de poderes: (i) el judicial integrado por los tribunales de justicia; (ii) el legislativo, que está compuesto conjuntamente en el rey y en el Parlamento (Folketing); y (iii) el ejecutivo (Gobierno), en cabeza del rey (poderes simbólicos y representativos), quien hace el juramento de seguir la constitución (Sarrate i Teixidó, 2014). El rey debe pertenecer a la Iglesia evangélico-luterana, que es la religión oficial del país según la constitución, aunque está consagrada la libertad de cultos¹⁴.

La jefatura de Estado está en cabeza de la casa real, mientras que el poder político radica en el parlamento (Folketing) compuesto por una sola cámara. Generalmente, el gobierno danés se basa en una política de consenso, ya que desde 1909 ningún partido ha logrado ganar la mayoría absoluta en las elecciones, por lo tanto, se gobierna a través de apoyos de varios partidos minoritarios. De hecho, el gobierno suele surgir de negociaciones complicadas entre varios partidos y se mantiene mientras persista el acuerdo. Cuando se considera que el consenso para gobernar es insostenible es frecuente que se haga uso del derecho de desintegración¹⁵, por medio del cual el Folketing retira la confianza al primer ministro, solicita la dimisión del gobierno y se dan nuevas elecciones. Así, Dinamarca es un claro escenario de democracia de consenso o de influencia proporcionada según la clasificación que hace Arend Lijphart (2012) en su libro *Modelos de Democracia*, en el cual se establece una comparación entre 36 países¹⁶. Según el estudio de Lijphart, en términos generales, las democracias de consenso tienen mejores resultados en los indicadores de calidad democrática que las democracias mayoritarias basadas en amplia representación y que cuentan con oposiciones fuertes.

El Folketing está compuesto por 179 miembros, 177 elegidos en Dinamarca y 2 elegidos en Groenlandia y las Islas Feroe¹⁷ que son territorios independientes. Los parlamentarios representan a toda la población danesa y es frecuente un número considerable de mujeres y jóvenes en el cargo, así como de representantes que no tienen formación académica, como agricultores, artesanos, maestros de escuela o autónomos.

Ahora bien, para el análisis de las instituciones de Dinamarca, es importante entender la vida social danesa y que sus ciudadanos y los sindicatos participan de forma activa en los escenarios políticos, como he reseñado; de hecho, desde finales del Siglo XIX, el país se ha edificado en torno a la filiación institucional, esto es, la vida laboral, económica, cultural y recreativa está regulada a través de asociaciones voluntarias de todos los niveles que, en muchos casos, están vinculadas a

¹²El índice de corrupción de percepción es una medición realizada por transparencia internacional en la que se otorga puntaje y ranking al sector público de los países basado en análisis de expertos y sector económico combinando 13 variables.

¹³ Territorialmente, Dinamarca está situado al norte de Europa y está compuesta por la península de Jyllans y por 407 islas (79 habitadas).

¹⁴ Aproximadamente, el 85% de la población danesa es evangélica luterana, el 3% son católicos y cerca del 5% de la población es musulmana.

¹⁵Artículo 15. 2 de la Constitución de Dinamarca.

¹⁶ Sobre este análisis volveré al hacer el análisis de las conclusiones parciales del estudio sobre Dinamarca.

¹⁷ Debido al acto constitucional de 1953.

los partidos políticos. Según datos del gobierno, la participación en las elecciones legislativas es del 87%, cerca del 90% de la ciudadanía se siente satisfecha en el modo en que funciona la democracia en el país y el 75% de la población está afiliada a un sindicato (Copenhague.info, 2022). Las organizaciones son tan importantes que es frecuente que sean escuchadas por el Folketing para la aprobación legislativa y, luego, intervengan en la implementación de las políticas.

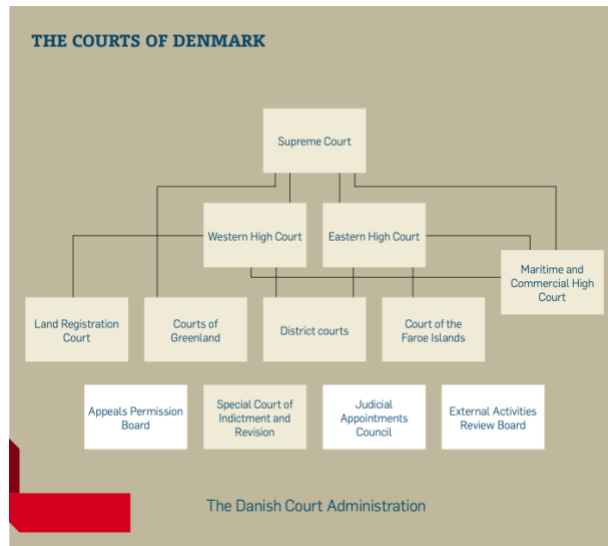
Así, la vida social y política danesa se destaca por incluir una cultura nacional de consenso. No obstante, Dinamarca también es un país con un fuerte nacionalismo y con estricto apego a la defensa de su soberanía, lo cual ha frenado su participación en modelos supranacionales como la Unión Europea y, en términos generales, presenta barreras para aceptar la migración. En este escenario, si bien Dinamarca se integró a la Comunidad Económica Europea en 1973 (que se fusionó con la Unión Europea en 1993), el tratado de creación de la Unión Europea (Maastricht) fue rechazado con una mínima mayoría y fue a través del Acuerdo de Edimburgo que el país se mantuvo dentro de la Unión con algunas exclusiones como la no adopción del Euro¹⁸ ni de la ciudadanía UE; asimismo, hay limitaciones en temas de seguridad. En ese escenario, la justicia danesa no está alineada en el nivel supranacional con la Unión Europea, pero sí ha participado de políticas criminales en relación con la cooperación judicial de la Europol.

Sistema judicial

El funcionamiento del poder judicial está en el título VI de la constitución danesa (artículos 59 y ss) y en la ley de administración de justicia que data de 1916, con modificaciones posteriores. Particularmente, en 1999, se dio un paso gigante para asegurar la independencia judicial al separar su administración del Ministerio de Justicia; el cambio fue aprobado por unanimidad en el parlamento y se creó el Consejo de Nombramientos Judiciales y el Consejo de la Magistratura (o corte de administración). Luego, en 2007, se hizo un gran recorte al sistema judicial y se redujeron los distritos judiciales de 82 a solo 24, así como el personal en cada juzgado. También, se modificaron las reglas de procedimiento para hacerlas más estrictas y se dejó en el ámbito de la corte solo la revisión de los casos más importantes.

En Dinamarca, los tribunales de justicia tienen jerarquía y especialización. Todos los jueces son juristas profesionales, a excepción de los jueces legos que pueden ser de diversas categorías profesionales. En la siguiente imagen se muestra el organigrama del poder judicial danés:

¹⁸ Es notoria la resistencia del país a varias políticas de la Unión, ejemplo de esto es que la población rechazó la entrada del euro en el 2000. Incluso, en el referéndum de 2015 sobre mantener las exclusiones de Dinamarca con relación a la Unión Europea, para algunos analistas, la medición electoral demostró que los ciudadanos daneses son, por tradición, más euroescépticos que sus políticos. Esto porque el 60% de los mandatarios parlamentarios (respaldados por los sindicatos) votaron a favor; el rechazo estuvo en el electorado. El punto clave de la resistencia de Dinamarca a la Unión Europea es la soberanía en la política de inmigración y sobre el trato a los ciudadanos del resto de países. Además, el voto electoral solo es permitido a los ciudadanos que tengan su domicilio en el territorio del reino (ciudadanos que residan por fuera son apartados de este derecho).



*Imagen e información tomada de la página web oficial del poder judicial en Dinamarca (Poder Judicial Danés, 2021)

La Corte Suprema (Højesteret) es el tribunal civil y penal que encabeza la administración de justicia; lo conforman 19 funcionarios y también tiene funciones de tribunal constitucional. Además, la justicia ordinaria está conformada por 2 tribunales de justicia: el Tribunal Superior Occidental de Viborg (Østre Landsnet) y el Tribunal Superior Oriental de Copenhague (Vestre Landsnet); y 24 tribunales de distrito (Byretten). Estos tribunales y jueces se encargan de administrar justicia en asuntos civiles, laborales, administrativos, penales y constitucionales en primera y segunda instancia. La labor de juez de distrito incluye también la de notario y administrador del patrimonio¹⁹.

También integran el poder judicial el Tribunal Marítimo y Comercial (Sø- og Handelsretten i København), que trata temas comerciales y societarios en general, y el Tribunal del Registro de la Propiedad (Grønlands Domstole), que se encarga del registro de los bienes inmuebles y otros activos²⁰. Finalmente, los tribunales de las Islas Feroe y Groenlandia tienen una división parecida de primera y segunda instancia al interior de las islas, que corresponde a su condición de territorios independientes.

- Nombramientos:

En general, los jueces, y magistrados de la corte (Højesteret), son nombrados formalmente por la reina de acuerdo a la sugerencia del ministro de justicia. No obstante, el Consejo de Nombramientos Judiciales es el órgano encargado, de forma autónoma, de establecer los candidatos para ocupar las vacantes de todos los jueces que existan y enviar los nombres seleccionados al ministro de justicia.

¹⁹ Por regla general, los casos inician en uno de los 24 distritos judiciales aunque, en un caso particular, el juez puede decidir enviar el caso directamente a una de los tribunales superiores por “interés general”. La segunda instancia se cumple en el tribunal superior y los casos son, generalmente, divididos entre civiles y penales.

²⁰ Desde 2009, este registro es online, por lo que el tribunal se encarga de registrar manualmente los registros más complicados.

El nombramiento que hace la reina a través de la sugerencia del ministro de justicia no logra politizar la justicia, en tanto se trata, principalmente, de un formalismo. Las elecciones de los magistrados son producto del proceso que realiza el Consejo de Nombramientos Judiciales que, como expondré más adelante, es directamente influenciado por el resto de miembros del Tribunal Supremo. En todo caso, que en la elección de un magistrado estén involucrados varios órganos impone una necesidad de cooperación entre ellos. Lo anterior cobra mayor relevancia si se trata de órganos o instituciones legitimadas que acuden a procedimientos cooperativos.

Que el ministro de justicia respete la decisión del órgano autónomo, y no intente, por ejemplo, imponer un candidato afín a su partido, es una muestra más del fuerte respeto que existe entre las instituciones en Dinamarca. Además, puede asociarse a la formación del gobierno a través de coaliciones, pues, en ese escenario, el ministro de justicia hace parte de uno de los partidos que integran el gobierno, pero el gobierno no se puede integrar por un único partido.

El Consejo de Nombramientos Judiciales (o Junta de Designación Judicial) se creó como organismo independiente en 1999, para limitar la influencia del ejecutivo en los nombramientos de los tribunales (Drugda, 2019). Está integrado por el presidente de la Corte Suprema (encabeza el consejo), un representante de los tribunales superiores, un representante de los tribunales de distrito, un abogado y dos representantes de la sociedad en general²¹; mientras la administración de los tribunales daneses actúa como secretaría del Consejo de Nombramientos Judiciales. El consejo propone al Ministerio de Justicia un solo candidato para cada vacante y debe explicar las razones de la postulación. En la práctica, el ministro siempre sigue la recomendación del consejo, lo que implica que la participación del gobierno es realmente simbólica.

Las recomendaciones del consejo son razonadas y deben dejar plasmadas las diferencias de criterios, de haberlas. Si el ministro de justicia no quisiera seguir la recomendación (situación que nunca ha pasado) debe informar a la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento (Consultative Council of European Judges, 2016). Luego del nombramiento, los jueces solo pueden ser removidos por orden judicial o a la edad de jubilación forzosa que es a los 70 años.

Para los nombramientos en la Corte Suprema de Justicia, el proceso de elección inicia con una convocatoria abierta de candidaturas en línea. Luego, el Consejo de Nombramientos selecciona solo un candidato que es propuesto al ministro de justicia. Después de la designación, el seleccionado debe realizar una prueba que consiste en participar en 4 casos de la alta corte (incluido un caso penal); a partir de la prueba, es confirmado por los magistrados de la Corte Suprema. Al final, el rey firma el nombramiento.

El mecanismo de los 4 votos de prueba fue instituido en 1771 para evitar los intentos de manipular la membresía de la corte con fines partidistas (lo que se conoce como *court paking*); los jueces tenían la posibilidad de veto para contrarrestar el nepotismo y los abusos de poder. Hoy se trata más de una prueba para garantizar que no se seleccione un candidato no calificado para el puesto. La prueba de los 4 votos ha sido calificada por algunos magistrados como un verdadero examen de honor o incluso como el purgatorio; sin embargo, en 200 años, solo dos candidatos no superaron el proceso y prefirieron renunciar (Christensen, 2006). En términos generales, se trata de sesiones

²¹ El representante de los colegios de abogados y los representantes de la sociedad son designados por recomendación de las asociaciones municipales.

ordinarias de la Corte Suprema en las que participa el aspirante seleccionado con voz, pero sin voto. Primero se instala el tribunal y se escucha a las partes del caso, luego, los jueces se encierran a votar dando la palabra primero al candidato que está en prueba; las votaciones son particulares porque los jueces se suben a un estrado y explican su voto de pie²², como en una conferencia, mientras los demás jueces callan.

Ahora bien, para el profesor Simon Drugda, si bien los poderes políticos tienen poca incidencia en el Consejo de Nombramientos Judiciales, los miembros de la Corte Suprema sí tienen una influencia determinante en la elección de sus propios jueces debido a tres razones. Primero, existe una preselección informal que transcurre en los pasillos de la Corte Suprema antes de la elección del Consejo. De hecho, las solicitudes de los candidatos pasan por la Corte Suprema y son evaluadas por los magistrados para definir un candidato preferente. Segundo, según Drugda, es importante la composición del Consejo de Nombramientos Judiciales, pues influye poderosamente que sea presidido por un juez de la Corte Suprema; difícilmente los demás miembros se opondrán a las recomendaciones del togado. Así, el ministro de justicia sigue siempre la recomendación del consejo, pero el consejo habitualmente sigue la recomendación de la Corte Suprema. Tercero, la práctica de la prueba de los 4 votos hace que realmente sea la Corte Suprema quien tiene la última palabra (Drugda, 2019).

El proceso para seleccionar a los jueces de la Corte Suprema de Dinamarca es regulado para garantizar que se nombre a personal capacitado y probo, en tanto intervienen diferentes actores incluida la sociedad civil, mientras se excluye la participación de actores políticos. Existe seriedad y minuciosidad en los pasos de elección. No obstante, es notoria la mayor influencia que tienen los integrantes del poder judicial en las nuevas designaciones pues son estos los que finalmente llenan de contenido el significado de mérito en el poder judicial. Con todo, esa actitud puede interpretarse en favor de la independencia judicial.

Finalmente, se resaltan las conclusiones del profesor Drugda (2019) quien reconoce que los riesgos de este modelo están en que el perfil de los nuevos jueces tienda a replicar el de los viejos miembros. Dicho proceso autoreferencial podría tener incidencia en la baja representación de las mujeres o de los abogados cuya experiencia sea por fuera del poder judicial. En todo caso, la Suprema Corte de Dinamarca es cada vez más diversa y es claro que se elige a través de un proceso apolítico.

- Procesos de transparencia y rendición de cuentas:

Ahora bien, en Dinamarca existe otro órgano autónomo que se encarga de llevar el registro del dinero adicional que ganan los jueces. Se trata de la Junta de Revisión de Actividades Externas²³, una institución a la que los jueces deben solicitar autorización para aceptar un trabajo secundario con un ingreso fijo, como lo es, por ejemplo, pertenecer a un comité. La junta lleva el registro, impone sanciones a los jueces que sobrepasen las reglas de ganancias y publican la información anualmente (McGill PoliSci students blog, 2016). Esta es una regulación interesante que demuestra la estricta seriedad y compromiso con la que se espera que se desempeñe el cargo judicial.

²² Esta tradición tiene origen en ofrecer una posición de respeto al rey quien, antiguamente, podía asistir a las sesiones del tribunal. Sin embargo, hoy el rey no tiene asiento en la corte.

²³ External Activity Review Board.

De otro lado, Dinamarca tiene una política institucional de datos abiertos en relación con los documentos públicos y la información del sistema de justicia sigue el mismo esquema, aunque eso no ha representado un avance significativo en cuanto a la implementación de la justicia digital. En la página web oficial del poder judicial danés se hace un esfuerzo por visibilizar las medidas de acceso a la información, especialmente, para la prensa, a la cual los jueces entregan directamente datos de los antecedentes de ciertos casos con el objetivo de que la información que se trasmite al público sea lo más genuina posible (Stockholm Institute for Scandinavian Law, 2010).

En 2001 y 2005, los tribunales daneses llevaron a cabo encuestas de satisfacción en los usuarios de la justicia (demandados, defensores, abogados, fiscales, etc), la cual arrojó como resultado que, en general, el 91% de los usuarios estaban muy satisfechos o satisfechos con los servicios del tribunal. Además, en los documentos oficiales de la judicatura, los jueces se describen como un órgano de servicio a los ciudadanos (Poder Judicial Danés, 2021).

En la misma línea, desde 2006, la administración de justicia creó un foro de colaboración en el que los representantes de los tribunales se reúnen dos veces al año con representantes de los usuarios y de las autoridades públicas para hacer una retroalimentación sobre la atención del poder judicial y elevar propuestas para la mejora del servicio y la calidad, con especial énfasis en los tiempos de los procesos. De nuevo, estos escenarios de interacción con la ciudadanía puede comprenderse mejor al tener presente la amplia organización social que existe en la sociedad danesa y el papel central de la sociedad civil en la construcción e implementación de las políticas públicas, esto es, que las instituciones los escuchen de forma preferente y organizada.

Estos procesos de transparencia inciden en la legitimidad de la actividad judicial. En el reporte de actividades de 2020 del Grupo de Estados Contra la Corrupción²⁴, órgano anticorrupción del Consejo de Europa, se señala que el poder judicial danés ha implementado el 100% de las recomendaciones y principios anticorrupción (Group of States Against Corruption, 2020). Así, puede decirse que los procesos de transparencia han tenido un remarcado éxito para legitimar el poder judicial a los ojos de los ciudadanos, lo que explica los altos niveles de confianza ciudadana en la institución.

- Controles:

Finalmente, el Tribunal de Procesamiento y Revisión (Den Særlige Klageret) se encarga de tramitar las denuncias y quejas que los usuarios de la justicia interpongan contra el personal judicial. También, se ocupa de las solicitudes de nuevo juicio en casos penales, asuntos disciplinarios y puede destituir jueces o remover miembros.

El Tribunal está compuesto por un juez de la Corte Suprema, un juez de un tribunal de distrito, un juez de un tribunal de la ciudad, un abogado y un profesor universitario de derecho u otro jurista con formación científica especial (Poder Judicial Danés, 2021). Los miembros son designados por 10 años y no pueden ser reelegidos.

El Tribunal de Procesamiento y Revisión no revisa las decisiones judiciales, sino la conducta de los jueces; puede imponer una sanción o una multa a un juez si encuentra que las actitudes han

²⁴ Group of States Against Corruption (Greco).

sido impropias o indecorosas. Las decisiones de este tribunal son apelables ante la Corte Suprema. Sin embargo, en el sitio oficial del tribunal no se accede a estadística o registro sobre las denuncias y procesos adelantados contra los jueces. Consultada la experta danesa Gerd Sinding (Febrero 2023), destacó que, desde 1999, solo han sido destituidos 2 jueces, uno porque había cometido un delito y otro porque estaba tan enfermo que no podía solicitar la jubilación anticipada.

Conclusiones parciales

Para el análisis de las instituciones de los países nórdicos es necesario abordar la cultura política de consenso que marca su historia y su modo de relacionamiento institucional. Este modelo permite reconocer la diferencia de actores y, a la vez, cooperar de forma transparente y práctica. La participación activa de posturas disidentes y de la ciudadanía organizada fuerza escenarios de rendición de cuentas, acceso permanente a la información y auditorías. Esa transparencia en la información fortalece la confianza en las instituciones.

Lijphart (2012) compara las democracias mayoritarias y las democracias consideradas de consenso. Por una parte, las mayoritarias se basan en una amplia representación que coexiste con una oposición política fuerte que pretende alternarse el gobierno. Por otra parte, las de consenso se fundamentan en coaliciones de diversos partidos políticos en las que un cambio de gobierno únicamente representa un cambio parcial de la composición del gobierno, por lo tanto, la “alternancia” no es un juego de suma cero ni es la aspiración política; así, puede apuntarse más a la pluralidad y construcción colectiva. Si bien el estudio de Lijphart reconoce que no pueden señalarse diferencias sustanciales en cuanto a la efectividad de ambos estilos de gobierno, sí puede inferirse que las democracias consensuales tienen mejores resultados en relación con los indicadores de calidad democrática.

Ahora bien, la cultura de consenso refuerza el estado de bienestar que también es una característica relevante del modelo de estado danés. Esa particular relación entre el Estado y los ciudadanos genera un contexto de cercanía entre las instituciones y las personas que, sumado a las bajas tasas de corrupción, establecen un clima ideal para fortalecer la confianza ciudadana en la institucionalidad.

Particularmente, en el sistema judicial, el nombramiento de los jueces es un proceso apolítico en el que las decisiones deben ser razonadas y plasmar la diferencia de criterios de haberlos, lo que no es más que una expresión de la cultura política de consenso del país. Sin embargo, aunque el proceso de selección no está politizado, porque el papel de la reina y del ministro de justicia es realmente simbólico, sí está directamente influenciado y confirmado por los magistrados de la Corte Suprema, que presiden el Consejo de Nombramientos Judiciales y tienen la facultad de vetar la elección en la prueba de los cuatro juicios. Este sistema marca un parámetro de independencia judicial, pero, a la vez, puede generar procesos autorreferenciales que estanca la variedad y el relevo de los perfiles de los jueces.

Asimismo, la labor judicial parece ser prioritaria y especialísima para quien la ejerce, ya que se necesita permiso para participar en otras actividades remuneradas y existe un control de topes de las ganancias de los jueces, que son información pública. Este control parece incidir

directamente en la construcción de confianza ciudadana, a la vez que previne conflictos éticos y de intereses.

Adicionalmente, los usuarios de la justicia muestran un alto grado de satisfacción y existen espacios de retroalimentación con la participación de los ciudadanos. Ello es una muestra de que la justicia es concebida como un servicio ciudadano.

8.2. AUSTRIA

El territorio que hoy conocemos con Austria albergó a los mayores imperios de la historia, como lo fue el Sacro Imperio Romano, el Imperio Carolingio y el Imperio Austrohúngaro. No obstante, la mayor referencia de la historia de Austria se encuentra en la monarquía de los Habsburgo, quienes lograron expandir sus dominios a través de hábiles uniones matrimoniales y son recordados por el amplio patrocinio a las artes. En el Siglo XVI, estos monarcas se enfrentaron al conflicto suscitado por Lutero y la reforma, el cual terminó con la firma de la paz de Augsburgo en 1555 y, posteriormente, en la Paz de Westfalia en 1648. Luego de estos acuerdos, Austria siguió adoptando el catolicismo, pero el imperio perdió poder y territorio.

El periodo artístico y cultural de Austria inició con María Teresa (1740-1780), una de sus monarcas más destacadas, y siguió con su hijo José II (1780-1790). En este periodo, se creó una burocracia administrativa que respondía a la corona y se decretó la tolerancia religiosa, en especial para protestantes y judíos. Luego, el imperio austriaco cayó en las guerras napoleónicas, pero, en 1814 cuando Napoleón fue derrotado, la Casa de Austria recuperó gran parte de sus territorios y su poderío; con lo cual se creó el Impero Astro Húngaro, conocido también como monarquía del Danubio.

Un hito importante del país es el proceso de industrialización en el que se embarcó en el Siglo XIX. En esa época, surgieron partidos políticos obreros: el más antiguo es el Partido Socialdemócrata Obrero (1889), hoy conocido como Partido Socialdemócrata de Austria. Además, este fue un periodo de gran auge político y cultural que solo se vio opacado con el famoso asesinato de Francisco Fernando (sobrino del rey del imperio Francisco José) en Sarajevo en 1914, lo que desencadenó la I Guerra Mundial, en la cual los Habsburgo fueron derrotados en 1918 poniendo fin al imperio. Posteriormente, se declaró el estado independiente de Austria (república), luego de que las Naciones Unidas rechazaran la vocación austriaca de ser anexada a Alemania.

Producto de la caída del imperio y de la pérdida de la guerra se vivió una gran crisis. La mayoría del país estaba gobernado por el Partido Socialcristiano, con excepción de Viena que se había convertido en un estado federal y era gobernada por el partido Socialdemócrata obrero; a ese periodo se le conoció como la “Viena Roja” (*Rotes Wien*) y se caracterizó por un gran plan de vivienda pública que se ejecutó entre 1923 y 1933, principalmente, a través de complejos multifamiliares de vivienda (*höfe*). Sin embargo, el periodo democrático terminó con el régimen autoritario que se impuso entre 1934 y 1938 en cabeza de Engelbert Dollfuss, un nacionalista conservador que manifestó su intención de gobernar sin parlamento llamándolo “autodisolución” con la intención de hacer referencia a la supuesta incapacidad de esta institución de llegar a consensos.

En 1938, el país fue anexado a Alemania. En la II Guerra Mundial, Austria proporcionó numerosos militantes al ejército Nazi y Hitler fue una figura muy popular. La guerra terminó con la ocupación del Ejército Rojo el 1945 y, luego de la liberación, se declaró su independencia en relación con Alemania. Por su parte, Viena fue dividida en 4 zonas bajo un gobierno federal que duró 10 años.

Austria entró en la ONU en 1955 luego de declarar su neutralidad permanente y, en 1979, se instaló una sede de la organización en ese país. Sin embargo, su participación en los crímenes de la II

Guerra Mundial ha sido cuestionada contemporáneamente, ante lo que el país admitió su papel en la guerra y ha realizado planes de reparación. Después de la II Guerra, la reconstrucción de Austria (Segunda República) tuvo como eje un pacto social entre empresarios, trabajadores, gobierno y sociedad civil que ha impulsado el desarrollo y mantenido bajas las tasas históricas de conflictividad en materia laboral. En 1995, se integró a la Unión Europea y, en 1999, acogió el Euro como moneda. El modelo austriaco se ha conformado en una combinación de democracia, economía de mercado y pacto social.

Ahora bien, sobre la organización del Estado, Austria es una república federal parlamentaria regida por la ley constitucional de 1920, conocida como B-VG, además, de leyes constitucionales federales. Como república federal, Austria está conformada por 9 estados denominados Länder que gozan de autonomía y tienen su propia constitución en la que pueden regular todas las materias, siempre que no afecté la constitución federal. Asimismo, el sistema tiene elementos de federalismo cooperativo, como lo es la reforma constitucional de 1974 (Bundesgesetzblatt) que permitió los contratos entre la federación y los Länder, o entre estos mismos, para fijar acuerdos de colaboración. El federalismo cooperativo se caracteriza por grupos de trabajo legislativos e instituciones en los que están representados los Länder. De hecho, para algunos expertos (Peter Perntaler y Anna Gamper), el federalismo cooperativo es un gran logro político y administrativo de Austria.

Su estructura de gobierno incluye al presidente como jefe del Estado y al canciller como jefe de gobierno. El presidente es elegido por voto popular y designa al canciller sin necesitar la aprobación del parlamento, aunque siempre se respeta la recomendación, sin embargo, si el parlamento lo declara no grato de confianza, el canciller debe renunciar. También, el presidente puede vetar los nombramientos ministeriales y disolver el parlamento antes de que termine la legislatura.

El parlamento está integrado por 2 cámaras, la baja o Asamblea Nacional (Nationalrat) elegida por voto popular directo cada 4 años y la alta o Asamblea Federal (Bundesrat) es elegida por los parlamentos regionales de los Länder. El Bundesrat tiene derecho de veto sobre los proyectos legislativos, aunque, en su mayoría, no es un veto absoluto porque puede ser anulado por el voto de persistencia del Asamblea Nacional. Los Länder están representados en la cámara alta en forma proporcional a su población, son escogidos por el Parlamento de cada Land y sus miembros son permanentes mientras el parlamento del Land no sea disuelto. Sin embargo, debido a la política partidaria, los representantes de la Asamblea Federal atienden más a políticas de partido que al Land que representan y, por lo tanto, normalmente no se oponen a las iniciativas de la Asamblea y nunca ha hecho uso del veto absoluto. Los parlamentos de los Land son independientes y eligen a su gobernador, aunque, se necesita el acuerdo del gobierno para nombrar al jefe de la oficina de gobierno del Land (que es el cargo de mayor importancia). Además, el presidente federal puede disolver el parlamento de un Land si la Asamblea federal lo respalda.

La mayor parte de la historia política de la república de Austria estuvo protagonizada por el Partido Socialdemócrata y el Partido Popular, los cuales gobernaban bajo un pacto social, que marcó una política de estabilidad basada en el compromiso y el diálogo. Sin embargo, en las décadas recientes ha existido un mayor dinamismo político que ha cambiado el escenario político. Como en varios países europeos, partidos de ultraderecha que defienden nacionalismos fuertes han ganado terreno en el escenario político. Actualmente, también tienen representación en el parlamento (Nationalrat)

el Partido de Libertad de Austria (fundado en 1955 con un discurso fuerte en temas de inmigración), el Partido Verde (que tiene afinidades con partidos ecologistas de Alemania) y la Unión por el Futuro de Austria (división del partido popular)²⁵.

En especial, el Partido de la Libertad de Austria ha tenido una participación creciente en el escenario político, en 1999, se convirtió en la tercera fuerza del electorado, lo que le permitió pactar con el gobierno y colocar un miembro de su partido como vicecanciller del país. En 2013, se posicionó con el 21% del electorado y los partidos tradicionales (Partido Socialdemócrata y el Partido Popular) tuvieron que pactar una coalición para conseguir mayorías y gobernar. Con la crisis migratoria en 2015, el discurso agresivo, xenófobo y nacionalista del Partido de la Libertad de Austria consiguió más adeptos y, en las elecciones de 2016, su principal representante, Norbert Hofer, casi fue elegido presidente nacional. De hecho, las elecciones fueron anuladas y en su repetición Hofer perdió por un estrecho margen ante Alexander Van der Bellen del Partido de los Verdes. En este escenario, es importante resaltar que en esas elecciones quedaron por fuera los llamados partidos tradicionales de Austria (Partido Socialdemócrata y el Partido Popular), lo que muestra el gran cambio político que ha vivido el país. Siendo la primera vez que el Partido Verde logra elegir al jefe de Estado, Van der Bellen, gobierna con una coalición del Partido Popular que tiene las mayorías parlamentarias y su canciller es Sebastián Kurz, un joven y hábil político Austriaco que se opone a las políticas de protección migratorias.

En términos generales, el clima político austriaco no es ajeno a los casos de corrupción. En 2019, el exlíder de extrema derecha Heinz-Christian Strache fue investigado por sospecha de abuso de confianza en lo que se conoció como el caso Ibiza y fue obligado a renunciar al gobierno de coalición (EuroNews, 2021). En un caso similar, el ministro de Finanzas, Gernot Blume (aliado del canciller Sebastian Kurz), fue objeto de investigación ante una sospecha de sobornos por parte de una empresa de juegos de azar que tenía interés en la regulación de impuestos extranjeros.

Sistema judicial

Según la página web oficial de Austria y lo reportado en el portal judicial de la Unión Europea (2021), el poder judicial de ese país está integrado por los órganos de la jurisdicción ordinaria (juzgados y tribunales), el ministerio público, las fiscalías, los centros penitenciarios, el servicio de libertad condicional y el Ministerio de Justicia; este último coordina y supervisa todo el sistema. Además, no existe un órgano encargado solo de la administración, como lo sería un consejo de la judicatura, sino que las gestiones administrativas de los tribunales son tratadas por los mismos jueces en comisiones, que actúan de forma independiente (Poder Judicial de Austria).

Por otro lado, también existen tribunales que se ocupan de asuntos de derecho público. De hecho, la administración de justicia está separada de las labores administrativas en todos los niveles. En este último, los tribunales administrativo y constitucional ocupan una posición especial porque son independientes y consideradas máximas cortes, pero no forman parte del departamento de justicia; tienen responsabilidades específicas en el ámbito del derecho público y no revisan decisiones de otras instancias. Por su parte, los notarios tienen un rol de comisionado judicial y pueden representar a sus clientes en los tribunales de forma limitada.

²⁵ En 2012, surgió la plataforma política Team Stronach de populismo de derecha, fundado por el magnate que lleva dicho apellido.

Particularmente, la jurisdicción de ordinaria se compone de los siguientes órganos:

- Tribunal o Corte Suprema de Justicia.
- Audiencias provinciales (Oberlandesgerichte), que son la segunda instancia.
- Audiencias regionales (Landesgerichte) que son de primera instancia conformados por varios jueces.
- Tribunales de distrito (Bezirksgerichte) jueces de primera instancia.

El Tribunal Supremo Justicia es la principal instancia de la jurisdicción ordinaria (mayoritariamente casos penales y civiles) y se subdivide en paneles de trabajo según la materia. Tiene labores de unificación de jurisprudencia y preservación de la seguridad jurídica. También, tiene otras atribuciones como tribunal definitivo de empleo y disciplinario para los jueces, última instancia en los procedimientos disciplinarios contra los notarios y opiniones sobre proyectos de ley (Weichsel, 2021). Está compuesto por 60 miembros que se dividen el trabajo en paneles, según la ley del tribunal supremo de 1968 que rige la organización de la corte. Los paneles están compuestos por 5 miembros y, para decisiones importantes, como cambio de jurisprudencia, se recurre a un panel reforzado de 11 miembros (European e-justice, N.D).

Las demandas ordinarias son conocidas por las audiencias regionales, dependiendo la cuantía o el tipo de delito. Por ejemplo, los jueces de distrito son competentes en los juicios con menor cuantía o asuntos expresos que les sean atribuidos en la ley, así como delitos cuya pena sea multa o de prisión que no exceda un año. Son apelables ante las audiencias regionales, mientras que los conocidos por estos últimos, y siempre en los asuntos penales, se deciden en segunda instancia en uno de los tribunales provinciales. Existen cuatro tribunales provinciales en Viena (Weichsel, 2021).

De otro lado, el Tribunal Constitucional estudia la constitucionalidad de las leyes. Cuando algún tribunal de apelación tiene duda sobre la constitucionalidad de un asunto, debe interponer suplica ante el tribunal constitucional. El modelo Austriaco es el punto de partida de las jurisdicciones constitucionales en el mundo, luego de que fuera incluido en la constitución austriaca por el afamado Hans Kelsen. Está conformado por 12 miembros y 6 suplentes (artículo 147 de la constitución federal). Según informe del ministro de Justicia de Austria de 2009 (Bandion-Ortner, 2009), el Gobierno Federal elige al presidente, vicepresidente y 6 miembros, mientras que el parlamento elige los otros 6 (3 por cada cámara). El presidente de la federación nombra a los magistrados. Algo muy particular del Tribunal Constitucional de Austria es que sus miembros son honorarios; deben ser personalidades con una destacada carrera jurídica y pueden desempeñar la labor a tiempo parcial, mientras se dedican a otra actividad jurídica, excepto como servidores públicos. El Tribunal Constitucional solo se reúne por sesiones de discusión, que suelen ser 4 veces al año por periodo de 3 semanas (The Constitutional Court, N.D) y (Federal Minister of Justice, 2009).

Además, el Tribunal Administrativo (Verwaltungsgerichtshof - VwGH) supervisa la legalidad de los actos administrativos y su justificación jurídica, sobre el trabajo de los tribunales administrativos de los Länder. La demanda contra un acto administrativo puede interponerse en relación con cualquier proceso seguido por una autoridad administrativa, para vigilar su legalidad; no obstante, la revisión de recursos sobre violación de derechos en un acto administrativo es

materia del Tribunal Constitucional (Weichsel, 2021). Los Länder no tienen su propio poder judicial, aunque ha sido constantemente reclamado. Según la constitución, la potestad de creación de los órganos de justicia es de la federación. Existen Tribunales Administrativos Independientes en los Länder, pero estos actúan solo en cuestiones administrativas. Cada región tiene su tribunal administrativo regional, pero estos no hacen parte del poder judicial. Finalmente, también, existe un Tribunal Federal de Hacienda.

Con todo, vale destacar que para la formación de los profesionales judiciales en Austria se requiere, además de estudiar derecho, tener una formación profesional específica para cada una de las profesiones jurídicas individuales, siendo la judicatura una de estas, que incluye prácticas profesionales en los tribunales. Los interesados en ser jueces se postulan a una de las vacantes anunciadas por el tribunal de apelación y deben seguir el proceso. Son requisitos 9 meses de prácticas, aptitudes físicas, un examen escrito de conocimientos y una prueba de aptitud psicológica. El Canciller Federal (Bundeskanzler) tiene que estar de acuerdo con el nombramiento, excepto para el vicepresidente de los Tribunales de Apelación y Tribunales Regionales. La edad de retiro es 65 años.

- Nombramientos:

El artículo 86 de la constitución austriaca determina que el presidente Federal de la República nombra a los jueces del Tribunal Supremo de Justicia, y puede delegar esa facultad en el ministro de justicia, de listas presentadas por un órgano definido mediante ley federal. El requisito es que se trate de ciudadano austriaco que esté “legalmente calificado” para ocupar el cargo y no tenga ninguna incompatibilidad.

El Tribunal Supremo posee un comité especial de personas (Personalsenat²⁶), conformado por miembros de la misma corte, incluidos el presidente y vicepresidente, 5 miembros adicionales y 15 miembros suplentes (Stadt Landshut, 2021). El comité especial de personas se encarga de varias gestiones administrativas, pero, además, ante una vacante, tiene la función de proponer un listado de al menos 3 candidatos al ministro y, normalmente, se nombra en la vacante a un candidato de esta lista. El senado de personal debe motivar su propuesta e indicar el grado de idoneidad de cada solicitante individual en el razonamiento²⁷.

El presidente puede rechazar la propuesta, no obstante, siempre se busca el acuerdo y la cooperación (Nogratnig, 2019). Además, el artículo 33a de la ley de jueces y ministerio público dispone que, si el ministro de justicia no quiere seguir la propuesta hecha por el Personalsenat debe informarles por escrito y explicarles las razones (Constitución de Austria). A su vez, el comité especial de personas o senado del personal puede presentar una declaración por escrito al respecto en un plazo de 14 días. Cuando el ministro informe al presidente para el nombramiento, debe incluir sus razones y las del Personalsenat; asimismo debe informarse al Personalsenat siempre por escrito²⁸. Hasta el momento no ha habido ningún conflicto con las propuestas del Personalsenat (Nogratning G. , 2022).

²⁶ Cada corporación judicial tiene su propio Personalsenat o comité especial de personas.

²⁷ Artículo 33 de la ley de jueces y ministerio público.

²⁸ Esta norma surgió luego de que el GRECO recomendara hacer vinculantes las propuestas del Personalsenat o al menos formalizar el procedimiento de forma transparente.

En los reportes a la Unión Europea (Council of State of Belgium, 2009), los representantes judiciales han registrado que es una garantía del poder judicial que la elección y evaluación de los magistrados sea realizado por el Personalsenat, el cual es un órgano integrado por jueces y, por lo tanto, actúan de forma independiente. Además, en la investigación he constatado que las propuestas del nombramiento del comité especial de personas son ampliamente aceptadas (Nogratnig, 2019), aunque es claro que el ministro debe estar de acuerdo con el nombramiento. Al respecto, no encontré registros de casos en los que abiertamente se haya rechazado el listado y, por el contrario, hay referencias de prensa que afirman que los ministros de justicia no nombraban o proponían candidatos que no estuvieran en las listas y que, de hecho, tampoco era común la reorganización de la numeración de las opciones de la lista (Summer, 2020). En la ley que regula el servicio de jueces y ministerio público, está reglamentado el proceso de elección que hace el Personalsenat y se establece que el ministro de justicia debe publicar los resultados de la elección. Así, puede inferirse que la cooperación es un elemento central (y regla informal) del proceso puesto que ninguno de los poderes públicos puede imponer un candidato de forma unilateral y sin explicaciones, lo que, a su vez, evita la politización de los nombramientos.

El comité especial de personas ha desarrollado ciertos criterios para la formación de las listas (aplican para todos los jueces), entre los que se destacan: rango y estado actual de capacidad judicial, laboriosidad, perseverancia, diligencia, confiabilidad, decisión, habilidades sociales, habilidades expresivas (tanto orales como escritas), conducta general en el cargo, en particular hacia los superiores, compañeros de trabajo y el público, cualquier conducta fuera de la oficina con repercusión en el servicio, así como los logros del cargo y la evaluación periódica formal.

Característicamente, los nombres de la lista que propone la corte para sus vacantes son, en su mayoría, jueces de los tribunales regionales superiores o miembros de la Fiscalía General. Un dato interesante es que, en caso de igualdad de calificación, se preferirá a las mujeres hasta que se alcance una tasa del 50% en un determinado grupo de posiciones.

Como última parte de este apartado, destaco que el modelo burocrático de selección de jueces de Austria implica una carrera en la judicatura compuesta por un formación de 3 años adicionales. Por lo general los licenciados en derecho se inscriben a la carrera judicial y permanecen en ella toda su vida. A través de evaluaciones de la antigüedad y de méritos profesionales se promueven los ascensos. Adicionalmente, en Austria, los candidatos son sometidos a pruebas psicológicas en el primer año de formación, estas incluyen áreas como inteligencia, capacidad de concentración y personalidad. Si bien las pruebas psicológicas no dan notas de reprobado o no reprobado, son tomadas en cuenta en el paquete general de evaluación. Durante los años de formación, los candidatos reciben clases, entre las que destaca un currículum de historia del poder judicial (Grünstäudl, 2016), y trabajan directamente en despachos judiciales durante prolongados periodos bajo la supervisión de jueces experimentados (Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, 2017).

- Procesos de transparencia y rendición de cuentas:

La Corte, así como los tribunales, rinden informe sobre sus actuaciones cada año o cada dos años. Además, es importante tener en cuenta que Austria adoptó un marco jurídico general contra la corrupción y prevención de esta que incluye normas para registrar los actos de los servidores públicos y especial protección a los denunciantes; particularmente, se protege a los subordinados

para que puedan denunciar actuaciones sospechosas de sus jefes, así como denuncias anónimas. Esto, en concordancia con las directrices de la Unión Europea en la materia.

En general, los servidores públicos federales no pueden participar en tareas adicionales que den la impresión de imparcialidad en la defensa del interés general; deben informar cualquier participación a consejos, organizaciones privadas y el ejercicio de la profesión universitaria. Igualmente, los jueces no pueden participar en la gestión y administración de empresas que están sujetas al control del tribunal y no se pueden dedicar a la gestión y administración de otras empresas lucrativas. Existen restricciones legales sobre futuras ocupaciones que el tribunal puede estudiar y prohibir.

El sistema judicial de Austria está conectado, en todas las instancias, a través de una red informática administrada por el Centro Federal de Computación. Esta red se conecta también con los ministerios, unidades de servicios federales y los ciudadanos. Por varios años, se ha intentado la automatización de los procesos judiciales a través del registro electrónico, se ha logrado implementar en 40 tipos de procesos diferentes en la Corte Suprema y se utiliza en la comunicación electrónica con los tribunales para presentaciones y documentos. También, se cuenta con una base de datos electrónica con el registro de la jurisprudencia, que se denomina Sistema Federal de Información Legal, y otra para archivar documentos.

Se han realizado varios ejercicios para mejorar el acceso a la información, como, por ejemplo, la creación de centros de servicio en los tribunales regionales de Linz e Innsbruck y el portal “Recht zum Bürger” (llevar la ley a los ciudadanos), en www.justiz.gv.at, que ofrece información interactiva sobre temas legales de interés general en un formato visual y acústico. Además, para facilitar el acceso a los tribunales por parte de las personas con discapacidad, se les debe asignar un intérprete sin costo. Asimismo, existe la posibilidad de otorgar apoyo psicosocial a cargo del Estado para que acompañe al procesado en casos de derecho civil o penal.

Todos los tribunales se someten a auditorías internas y el máximo responsable de estas auditorías es el ministerio de justicia. Estos procesos, sumado al sistema de automatizados de casos del poder judicial, permiten tener controles sobre la labor de los tribunales, estadísticas y detección de anomalías en los procesos o labores de los funcionarios. Para la evaluación del desempeño de los magistrados existe una ley relativa al servicio de jueces y fiscales. Pero no es una ley constitucional (Council of State of Belgium, 2009). La evaluación es llevada a cabo por el Personalsenat y tiene en cuenta las estadísticas del trabajo del juez, así como los criterios definidos en la ley de servicio de jueces (artículo 54), entre las que se enlistan el conocimiento jurídico, diligencia, fiabilidad, habilidades sociales, capacidad de comunicación, expresión escrita y oral, y el comportamiento (dentro y fuera del servicio). Las evaluaciones se hacen entre cada dos y cinco años. A los jueces que obtienen calificaciones bajas se les suelen imponer sanciones como recorte del salario o se les pide que se acojan a la jubilación (Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, 2017).

Mediante el programa “justicia 3.0” se avanza en la aplicación de inteligencia artificial a la función judicial, especialmente en procesamientos de multiplicidad de datos, anonimización de los expedientes, reconocimiento de competencias de las instancias judiciales y análisis de datos para sugerencias en la captura de datos.

Como el sistema judicial de Austria es muy valorado, sus miembros actúan como formadores principales en programas auspiciados por la Unión Europea para el fortalecimiento de esta área en la región; tal es el caso del proyecto “Sistemas judiciales en los países de los Balcanes Occidentales en el marco del programa CARDS”. En este escenario, se creó el Centro de Competencia Legal (CLC) que es una institución de investigación, capacitación y consultoría establecida en diciembre de 1998 como una asociación sin fines de lucro. Está integrada por el Gobierno Federal de Austria, a través del ministro justicia, la Cámara Federal de Abogados, la Cámara Federal de Notarios Públicos, la Cámara Federal de Comercio y la Federación de Industria de Austria. Sus actividades se centran en fortalecer la contribución de Austria a la promoción de las reformas legales e institucionales en los países en transición mediante servicios de investigación, capacitación y consultoría (www.clc.or.at).

- Controles:

En Austria los jueces tienen obligaciones frente a su conducta como la eficacia en el trabajo, la lealtad al país y no comprometer la imagen del poder judicial y su reputación con actuaciones de su vida profesional y privada. El órgano disciplinario es la Corte en pleno y de ser encontrados culpables de violar sus deberes profesionales o éticos deben enfrentar sanciones disciplinarias y hasta penales. La medida disciplinaria de despido solo podrá tomarse si dos tercios del pleno votan a favor de dicha medida. En los procesos disciplinarios, el Ministerio Público (el equivalente a la Fiscalía en Colombia) actúa como defensor de la función pública (Austrian Supreme Administrative Court, N.D).

Los procesos disciplinarios se llevan a cabo por un panel de 5 miembros que se integra en cada corporación por el presidente, el vicepresidente y 3 miembros adicionales escogidos por periodos de 5 años. En el informe del GRECO (2016) se incluye estadísticas relacionadas con los procesos disciplinarios entre 2013 y 2015. Como causas de inicio de procesos disciplinarios se encuentran *(i)* conductas inapropiadas en el procedimiento o decisiones erróneas, *(ii)* conductas que afectan la imagen de la justicia sin constituir delito penal y *(iii)* causas penales. Además, dentro de las sanciones se tienen multas, traslados, reducción del salario y ser apartado del servicio.

Por regla general, los jueces no pueden tener un trabajo secundario con excepción del campo científico y con dedicación de horas menores a las del cargo de juez. En todo caso, si el empleo es remunerado debe informarse, así como la terminación del mismo o cambios significativos (artículo 63 de la ley de justicia).

En una de sus evaluaciones, el Grupo de Estado contra la Corrupción (GRECO) (2020) del Consejo de Europa recomendó a Austria adoptar un código de conducta en materia judicial, acompañado de un organismo de asesoramiento en materias de conducta ética al que los jueces puedan hacer consultas. El informe destacó que aunque había referencia a varios códigos de conductas para jueces (uno producido estatalmente por el ministerio de justicia y otro decretado autónomamente por una asociación de jueces-declaración de Wels²⁹) estos eran declarativos y no contenían una guía práctica o ejemplos concretos que pudiera ayudar a los jueces en las actividades diarias. El código se expidió con el decreto ministerial de 2019 que tiene la finalidad de establecer pautas

²⁹ Llamado así por el lugar en el que fue adoptado.

claras de comportamiento para los empleados judiciales y fortalecer la confianza en la justicia (Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa, 2016).

Asimismo, en las recomendaciones, el GRECO reconoció que el artículo 59 de la ley de justicia (2012) tiene una prohibición general sobre los regalos. Esta establece que los jueces y sus parientes no pueden recibir obsequios relacionados de alguna forma con el cumplimiento de sus deberes, solo puede recibir regalos honoríficos, pero debe informar a la autoridad de servicio, quien se hace cargo del bien, la información se publica y, si tienen valor significativo, el dinero de la venta solo puede usarse para fines benéficos o el bienestar de los empleados. No obstante, no encontró información sobre las rutinas para divulgación y aprobación de los obsequios honorarios. Por lo tanto, recomendó que se crearan procedimientos adecuados para que estas disposiciones se hicieran exigibles, además, debían ser debidamente publicadas para que todos los funcionarios las conocieran. En relación con el particular, el estudio de (International Bar Association, 2016) sobre la corrupción en los sistemas judiciales, recolectó datos sobre Austria a través de encuestas a expertos; el 5% de los encuestados informó sobre corrupción en el poder judicial y el 2% se refirió específicamente a sobornos. Según el experto Gerhard Nograttning, desde siempre se ha desarrollado legislación sobre la restricción de obsequios, tanto en la ley de servicio público como en la ley penal. Si bien se han presentado casos aislados, no es un tema frecuente o un problema grave relacionado con el personal judicial (Nograttning G. , 2022).

Por lo anterior, el código de conducta en materia judicial adoptado en 2019 incluye pautas sobre el soborno pasivo, las formas de tratar los obsequios, prevención-reporte de conflictos de intereses y el secreto profesional; resume las normas vigentes pertinentes de derecho penal, derecho de servicio público y derecho disciplinario. En ese escenario, se resalta que está permitido que los funcionarios se queden con obsequios “habituales de menor valor” y “obsequios de honor”, pero están obligados a informar de inmediato a la autoridad competente, la cual decidirá si el funcionario puede conservar el obsequio. También, aplica para beneficios que se les otorgue en el curso de eventos en los que esté justificada su participación. Ciertas restricciones aplican para sus familiares y siempre están sujetos a las auditorías internas.

Con todo, es importante reconocer que, a pesar de la recomendación, el informe del GRECO registró que durante la visita *in situ* la mayoría de entrevistados manifestaron que la práctica de los obsequios había mejorado considerablemente en los años recientes porque los miembros del poder judicial tenían reflexiones exhaustivas sobre la situación. Incluso, existían referencias a jueces que habían implementado políticas de tolerancia cero con los obsequios y habían solicitado expresamente a los abogados acabar ciertas prácticas de “hospitalidad”.

De otro lado, destaco que el artículo 57 de la ley de jueces y fiscales prevé obligaciones en relación con la conducta de los funcionarios como tener lealtad a la patria, cumplir con sus deberes con dedicación y el aprendizaje constante. Además, determina que deberán comportarse de una manera que no ponga en peligro la imagen del poder judicial y la reputación de la profesión (incluso en su vida privada y hasta después de su jubilación) (Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa). En esa misma línea la declaración de Wels pide a los jueces un comportamiento ejemplar en el ámbito privado, en especial, en cuanto a sus afiliaciones o preferencias políticas. Esto último, porque para los jueces de niveles bajos no hay prohibición de afiliarse a partidos políticos.

Conclusiones parciales

Inicialmente, destaco la exigente y larga formación profesional de los abogados en Austria para optar por la carrera judicial. Esta formación es tanto teórica como práctica, porque a los años de formación universitaria y al diploma se le suman años de prácticas profesionales en los tribunales supervisados por un juez con experiencia antes de poder aspirar una vacante judicial. El experto Gerhard Nogrätning concuerda en que es destacable que los futuros jueces deban completar un proceso de capacitación de 3 años antes de ejercer plenamente. Que no exista una ganancia rápida contribuye a prevenir el abuso (Nogrätning G. , 2023).

Los nombramientos de los jueces son hechos por el presidente y, a su vez, el canciller debe estar de acuerdo con el mismo. Esto es un claro reflejo del modelo político austriaco basado en una cultura de consenso, pues el presidente y el canciller suelen pertenecer a diferentes partidos políticos. Incluso, en el escenario actual, pertenecen a extremos políticos diferentes. Además, se avizora un respeto de la autonomía judicial, en tanto los nombramientos son sugeridos por el mismo tribunal supremo a través del comité especial de personas. Este comité ha empleado criterios de evaluación de candidatos para la conformación de las listas y dichos criterios incluyen desde la laboriosidad de los jueces hasta la conducta que tienen con los ciudadanos y por fuera de la oficina, siempre que tenga una repercusión en el servicio judicial. Como expuse en el acápite sobre nombramientos, puede inferirse que el sistema no se politiza en tanto existe un respeto por la independencia judicial, pero, además, porque se busca el consenso y la cooperación entre el órgano judicial que propone los candidatos y el órgano político que los designa. Por lo demás, las razones del disenso deben registrarse de forma pública, por escrito, y motivadas. Esto evita que las mayorías impongan nombres de forma unilateral y sin control o explicaciones.

Consultado para este trabajo, el estudioso austriaco Gerhard Nogrätning (2022) indicó que la larga tradición de respeto por la independencia judicial que tiene Austria propicia que los jueces tengan confianza interna en sí mismos para el desarrollo de su labor, lo que a su vez genera confianza pública externa. Dicha confianza se sustenta en que el poder judicial de Austria no ha sido cuestionado durante muchas décadas. Adicionalmente, la participación de los senados de personal (Personalsenat) y la necesidad de consultarles ante un posible cambio frente a la propuesta impide carreras de jueces demasiado “inusuales”.

Una desviación del ministro de justicia para intentar imponer un candidato diferente al que fue propuesto por el Personalsenat requiere (por orden constitucional) ser explicada al público. Para el experto Nogrätning esto significa que “debe ser explicable”. Esta regla sumada al papel de los organismos de control como el parlamento, el periodismo y la asociación de jueces contribuyen a prevenir los abusos. Además, resalta que existe un consenso mínimo de cultura política y respeto por el poder judicial (Nogrätning G. , 2023).

En se escenario, las reglas formales de (i) capacitación por 3 años para ser juez y (ii) explicación motivada para apartarse de la postulación del Personalsenat, así como la regla informal de respeto entre poderes públicos, no permiten politizar drásticamente el nombramiento de los jueces. En esa medida, no es probable que el gobierno o un partido político apoyen abiertamente a un candidato sin suficientes méritos para el cargo.

Es relevante la discriminación positiva basada en el género ante igualdad de puntaje (referente a la tasa de 50% en cada grupo de trabajo). Muy interesante es que, en caso de igualdad de calificación, se preferirá a las mujeres hasta que se alcance una tasa del 50% en un determinado grupo de posiciones.

Asimismo, es una medida importante el registro detallado de las actividades adicionales de los jueces, como servidores públicos, así como el reporte los beneficios y regalos de honor y de valor que les son concedidos. Estas medidas ayudan a el control de la actuación de estos funcionarios y evitar posibles conflictos de intereses. También es una característica positiva la protección a denunciantes ante presuntos casos de corrupción, que ampara especialmente a los subordinados laborales. Esta protección facilita un clima de no tolerancia de la corrupción y da confianza a los testigos directos a la denuncia de las irregularidades.

Finalmente, apunto que en Austria no existe un consejo de la judicatura, aunque este es un modelo cada vez más popular en América Latina y Europa como mecanismo de garantizar la independencia judicial. Sin embargo, como lo sostiene el informe del programa de desarrollo de las Naciones Unidas “*A transparent and accountable judiciary to deliver justice for all*” de 2016 (que está financiado con donaciones de Austria): es difícil argumentar que los jueces de países sin estos consejos son menos independientes de los que si los tienen. De hecho, se han expresado preocupaciones sobre los intereses corporativos que surgen en estos consejos en los que los miembros son escogidos por los propios jueces.

Con todo, es importante aclarar que en Austria se han presentado denuncias por corrupción en la esfera política. El Grupo de Estados contra la Corrupción en Europa (GRECO), en marzo de 2021, dio un parte negativo sobre el estado de la lucha contra la corrupción en el parlamento y el poder judicial austriaco. Esto, en tanto el país no ha cumplido con las recomendaciones que el grupo propuso en 2017 para la prevención de la corrupción en estos escenarios (Trtwold News, 2021). En el ámbito judicial, se instruyó a garantizar el principio de audiencias públicas y elevar el estatus de los jueces administrativos en comparación con los jueces ordinarios; aunque se alabó las recientes disposiciones de prohibir a los jueces y fiscales desempeñar cargos políticos en otras ramas del poder público (de forma simultánea).

En los relacionado con el recibo de obsequios por parte de las autoridades, el GRECO estableció que la recomendación había sido parcialmente implementada en los relacionado con los jueces, pero no fue satisfactoria en el escenario del parlamento. Así, aunque es una materia en desarrollo son importantes los pasos de la judicatura austriaca para establecer serios controles a la recepción de regalos u hospitalidades que pueden ver comprometida la labor judicial. En este escenario también es importante resaltar que los jueces tienen mandatos específicos para preservar la imagen del poder judicial, incluso luego de jubilados. Si bien estos mandatos se reflejan en normas abstractas es llamativo el compromiso taxativo de velar por la reputación de la profesión.

En consecuencia de todo lo anterior, es claro que el escenario público Austria está lejos de constituir una panacea para el modelo judicial, pues tiene sus propios retos; de hecho, el creciente nacionalismo político, sumado a casos de corrupción, ponen dudas en el modelo de administración del prestigioso país, una vez se mira de cerca. Esto no pretende desconocer que la historia de la nación austriaca tiene importantes valores que compartir sobre su modelo de

gobierno, como lo es el escenario de consenso y colaboración histórica con el que se había gobernado hasta una época reciente, el respeto por la independencia de las instituciones y el pacto social. Asimismo, es importante destacar las periódicas evaluaciones a las que se somete el país por parte de órganos supranacionales europeos, las recomendaciones no son desatendidas, sino que generan profundos debates en las instituciones y, si bien implementar soluciones no es algo inmediato o siquiera rápido, son temas públicos para el control ciudadano y mundial, por lo que generan trabajo y reflexión permanente.

8.3. URUGUAY

Contexto histórico político

El imperio portugués fundó Colonia do Sacramento en 1680, frente a la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, el territorio fue largamente peleado por España y Portugal. Por su parte, Montevideo fue fundado en 1724 directamente por la corona española, pero también fue objeto de disputas con los portugueses.

La villa de Montevideo contó con un Cabildo, el cual fue la primera autoridad con facultades judiciales. Luego también se le darían funciones judiciales al gobernador y se crearían el Juzgado de Mercaderes y el Tribunal del Consulado (Forum de Cortes Supremas del Mercosur, 2012).

Cuando Brasil logró la independencia de Portugal en 1823, el territorio de Uruguay y Argentina se integró al nuevo imperio como la “Provincia Cisplatina”. Sin embargo, en 1825, lo que hoy es Uruguay emprendió la lucha por su propia independencia. Luego, en 1828, con la ayuda del diplomático británico Lord Ponsonby, se aprobó la independencia del territorio y se le dio el nombre de Estado Oriental del Uruguay (Fernandez)

La primera constitución de Uruguay se expidió en 1830, la cual establecía un régimen de gobierno republicano e instituyó el poder judicial independiente. El sistema judicial estaba compuesto por juzgados de primera instancia, tribunales para las apelaciones y una Alta Corte de Justicia, (arts. 14 y 91 al 117). Sin embargo, la Constitución de 1830 autorizó suspender la entrada en funcionamiento de la corte hasta que hubiera suficientes letrados, por lo que esta solo entró efectivamente en funcionamiento en 1907. En principio, los miembros de la corte debían haber sido abogado en ejercicio por seis años, o durante cuatro años magistrado, y tener cuarenta años y demás calidades para ser Senador. El periodo de ejercicio del cargo sería “todo el tiempo de su buena comportamiento” y los magistrados tenían la facultad de nombrar, con aprobación del Senado, a los jueces de los individuos que de los tribunales de apelaciones (instancia anterior).

Ahora bien, en 1831, el país vivió un acontecimiento trágico cuando se produjo el exterminio de los pobladores originarios (charrúas) por orden del primer gobierno del Uruguay independiente. Desde entonces, la población nativa del Uruguay es muy poca y sus ciudadanos son mayoritariamente descendientes de europeos migrantes.

Durante el Siglo XIX, Uruguay tuvo varias guerras civiles, las cuales estaban protagonizadas por los dos partidos políticos tradicionales: el Partido “Blanco” o Nacional, que tenía presencia rural, y el Partido “Colorado”, que defendía las ideas liberales (Fernandez)

El colorado José Batlle y Ordóñez asumió la presidencia en 1903 y, en su gobierno, se sentaron las bases del Estado uruguayo moderno. El Estado se transformó en la principal fuente de empleo, lo que desarrolló una clase media numerosa, liberal y con un considerable nivel de escolarización en instituciones estatales. Asimismo, en el periodo comprendido entre 1903 y 1915, la iglesia y el Estado fueron separados, el divorcio fue legalizado y se aprobaron diversas normas de protección laboral.

En 1934, se promulgó una nueva Constitución que cambió el nombre de la Corte por la de Suprema Corte de Justicia (nombre que mantiene hasta hoy) y le otorgó la competencia de hacer el control constitucional de las leyes. La corte estaría compuesta por 5 miembros llamados ministros, los cuales eran nombrados por la asamblea general por un periodo de 10 años y solo procedía la reelección si mediaban 5 años entre el periodo anterior y la nueva aspiración. Se estableció una edad límite para ejercer el cargo de 70 años de edad (art. 226). Además, se dispuso que los cargos de la judicatura no eran compatibles con ninguna otra función pública, excepto la docencia (art. 227).

Con todo, en 1967, la República Oriental del Uruguay promulgó una nueva Constitución, la cual está todavía vigente en su mayor parte, aunque ha tenido varias reformas, por lo que su denominación completa es “Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de octubre de 1996 y el 31 de octubre de 2004”. En esta constitución, la estructura del poder judicial se mantuvo similar al anterior.

Ahora bien, a partir de la recesión económica iniciada en 1959, el clima político en Uruguay se fue haciendo denso y el conflicto social se agudizó en el país. Fue en este escenario en el que surgió el movimiento guerrillero Tupamaros (MLN) entre 1960 y principios de 1970. Precisamente, fue en medio de este clima político en que Juan María Bordaberry asumió la Presidencia (1972) y el Parlamento aprobó el “estado de guerra interno”. Los tupamaros fueron vencidos y, en junio de 1973, Bordaberry y las Fuerzas Armadas dieron un golpe de Estado, luego del cual se ejerció un gobierno cívico-militar. En este periodo, se disolvieron los sindicatos partidos políticos simpatizantes con la izquierda. Además, hubo episodios encarcelamiento a los opositores, así como tortura. Luego, en 1980, el gobierno llamó a elecciones para un plebiscito, pero fue derrotado y la dictadura empezó a disolverse.

En el periodo autoritario entre 1973 y 1985 se captó la justicia y se condicionó a la administración del Ministerio de Justicia, con lo que se transformó al tercer poder del Estado en una simple función (acto “institucional” núm. 8). También, se cambió el nombre de la máxima institución suprimiendo los calificativos de alta o suprema y se llamó simplemente Corte. Asimismo, sus nuevos integrantes fueron designados por un “Consejo de Estado”. No obstante, después de 1985 se recuperó la democracia y se restauró la institucionalidad. La nueva organización de la Justicia fue reglamentada con la Ley Orgánica núm. 15.750 del 24 de junio de 1985 y no ha variado significativamente hasta hoy.

En 2002, Uruguay sufrió un receso económico se deterioraron las condiciones de vida de la población. En marzo de ese año, el FMI aprobó un crédito para ayudar al Uruguay a salir de la recesión y lo instó a privatizar los monopolios estatales. Además, la emigración aumentó con la crisis económica y casi el 13% de la población se fue a residir en el exterior; en su mayoría jóvenes.

En términos generales, en el Siglo XXI, Uruguay se ha mantenido en la delantera de los países latinoamericanos. En los diversos índices internacionales el país se destaca en la región; es el que tiene mejor distribución de la riqueza, mayor clase media, mayor producto interno bruto por habitante, se reconoce como altamente democrático y ha tenido un buen crecimiento económico. Al igual, se pueden destacar grandes regulaciones sociales como lo son la aprobación del matrimonio entre parejas del mismo sexo, el aborto libre y la regulación del cannabis.

Asimismo, el poder judicial se ha mantenido estable en los últimos dos siglos y sus hitos más recientes se circunscriben al procesamiento de actuaciones llevadas a cabo en la dictadura, entre ellas algunas en contra del exdictador Bordaberry.

Sistema judicial

En Uruguay, el poder judicial está integrado por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal de Apelaciones, los jueces de primera instancia y juzgados de paz³⁰, como puede observarse en la siguiente gráfica:



La Suprema Corte de Justicia de Uruguay tiene dos finalidades esenciales: revisar decisiones judiciales de instancia y la unificación de la jurisprudencia. Además, estudia la constitucionalidad de las leyes, conoce de los recursos de revisión, y vela por la protección de la autonomía departamental. Entre sus facultades también destaca la visita anual de cárceles y causas, en la cual puede exonerar y excarcelar provisionalmente a los procesados³¹. Por su parte, el Tribunal de Apelaciones conoce de la segunda instancia de los juzgados letrados³².

Por su parte, la Dirección General de los Servicios Administrativos (D.G.S.A.) dirige los servicios administrativos del Poder Judicial, y las demás tareas que le asigne la Suprema Corte de Justicia, lo que quiere decir que está subordinada a la Corte. Según dispone la Constitución (art. 239), la Corte elabora el presupuesto del Poder Judicial para enviarlo al Poder Ejecutivo, quien lo podrá modificar y lo someterá al Poder Legislativo (art. 220). Esto puede interpretarse como un punto débil en la autonomía de este poder público.

Como requisito para ingresar a la carrera judicial, los abogados candidatos deben aprobar una prueba inicial que incluye exámenes de conocimiento y psicológicos; luego, participan en un curso de formación inicial que dura dos años. Como resultado, se obtiene una lista con los 30 candidatos con mejor calificación global, quienes serán los llamados a suplir las vacantes. Existe también un componente de formación continua para la actualización de conocimientos de los magistrados en ejercicio. En la acordada que regula el régimen de ascenso de los jueces de carrera se da importancia a estas capacitaciones, pues se toman en cuenta para la evaluación del desempeño de cada juez, al igual que el ejercicio de la docencia.

³⁰ Jueces legos. No letrados.

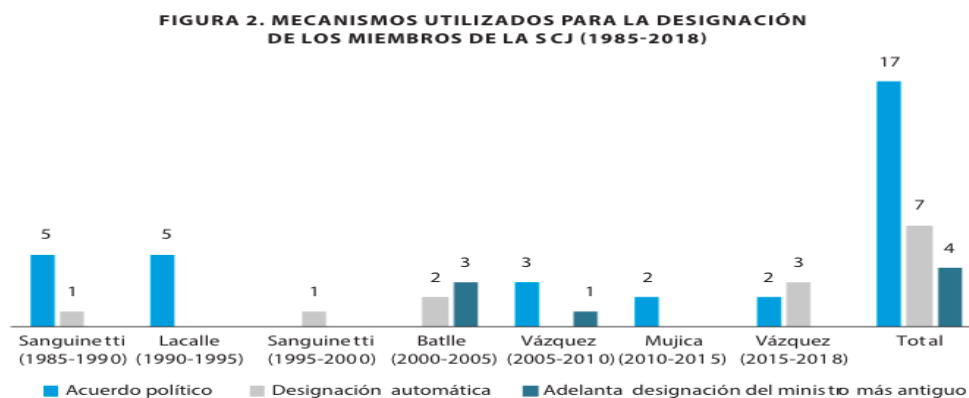
³¹ Artículo único Ley núm. 17.272, sustitutivo del art. 20 de la Ley núm. 15.737.

³² Arts. 64 y 65 Ley 15.750.

- **Nombramientos:**

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia deben acreditar, como requisitos, tener 40 años, ser ciudadano por naturaleza (o haberla adquirido de forma legal y haber residido en el país por 25 años), y tener diez años ejerciendo la profesión de abogado (u 8 años en el Ministerio Público o en el ejercicio de la judicatura) (art. 235 constitucional). Adicionalmente, corresponde a los ministros de la Corte Suprema nombrar a los magistrados del tribunal de apelaciones (con el visto bueno de la Cámara de Senadores), para lo que se necesita el voto conforme de 3 miembros de la Corte si el candidato pertenece a la judicatura o al ministerio público, o el voto conforme de 4 miembros, si el candidato no cumple con tales calidades (art. 239 constitucional). Los miembros de la corte nombran a los defensores de oficio, a los jueces letrados y a los jueces de paz. Además, nombran a los empleados del Poder Judicial.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia son seleccionados por la Asamblea General Legislativa, por mayoría especial (dos tercios del total de sus componentes (art. 236 constitucional). Sin embargo, si luego de 90 días no se ha hecho la elección, se designa de forma automática al miembro más antiguo del tribunal de apelaciones. Si hay un empate se escoge al magistrado con mayor experiencia en la carrera judicial. El mecanismo de designación automática se dispuso para contrarrestar las largas vacantes que tenían lugar por la dificultad de reunir los votos necesarios. Este procedimiento ya ha ocurrido muchas veces. En la siguiente tabla, el estudio de (Antía Florencia y Vairo Daniela, 2019) refleja cómo se han designado a los magistrados de la alta corte en un periodo entre 1985 y 2018:



Fuente. Estudio de Antía, F. y Vairo, D. (2019).

Sobre la designación de los altos magistrados, Antía y Vairo (2019) observaron que en el 63% de los casos los partidos acordaron la elección; en el 26% se cumplió el término sin acuerdo, por lo que se designó automáticamente al magistrado más antiguo del tribunal de apelaciones y en el 14% de los casos los senadores votaron directamente por el magistrado más antiguo dentro del plazo inicial de 90 días. Además, concluyeron que es común y frecuente que la Asamblea vote por jueces con extensas carreras judiciales. Sin embargo, como la edad de retiro es de 70 años, entre 1985 y 2018 solo cinco ministros completaron los 10 años de mandato (23% del total). Del resto, 16 jueces (73%) han completado el periodo y uno falleció.

El requerimiento supermayoritario con tiempo limitado (90 días) impone la necesidad de llegar a acuerdos políticos de diferentes bancadas, incluidas las minoritarias y de oposición. Quedan por fuera todos los demás actores como el gobierno, los colegios de abogados o la sociedad civil (Antía y Vairo (2019)).

Las autoras Antía y Vairo (2019) sostienen que el bajo nivel de poder formal de la Suprema Corte de Justicia se ve fortalecido por las instituciones informales, por ejemplo, como los jueces entienden su rol profesional. Si bien la Corte es autónoma, el mecanismo ha contribuido a que los ministros de la corte tengan un perfil bastante conservador en relación con su papel en el sistema político.

- Procesos de transparencia y rendición de cuentas:

El estudio de 2017 del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) sobre el índice de accesibilidad a la información judicial en internet, sitúa a Uruguay en el noveno lugar entre los países miembros del sistema interamericano. Según el estudio, el poder judicial cuenta con un porcentaje de 57,35% de acceso a la información, lo que, si bien no lo ubica al final de la lista, tampoco puede considerarse como una posición destacable (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2017).

En Uruguay, el principio de publicidad está reconocido por la ley. El sitio web de la judicatura ofrece información diversa y, desde 2006, la Suprema Corte autorizó el acceso a los archivos a través de Internet; cada expediente cuenta con un número exacto de identificación conocido como IUE: identificación única de expediente. Además, el sitio web oficial presenta estadísticas sobre duración de los procedimientos y datos administrativos, como anuncios de nombramientos de jueces y empleados judiciales (Poder Judicial de Uruguay). El canal de comunicación oficial está a cargo del director de la División de Comunicación Institucional, quien es el portavoz oficial de la corte.

No obstante, no son considerables los procesos comunicativos del sistema judicial. Los estudios sobre datos abiertos en la región no muestran un aprecio relevante por los estándares tecnológicos de la judicatura, lo cual tiene mayor impacto si se toma en cuenta que Uruguay es uno de los países con mayor acceso a internet por cada 100 habitantes, según cifras del Banco Mundial. De hecho, en el estudio de Elena (2015) sobre datos abiertos en la justicia, Uruguay obtuvo el cuarto lugar³³. Se destacó que, aunque los poderes ejecutivo y legislativo en Uruguay han desarrollado una política bastante avanzada en cuanto a datos abiertos, el poder judicial está un paso atrás y no cuenta con un modelo relevante de transparencia. Sin embargo, el estudio también reconoce que ha hecho algunos avances, luego de seguir las solicitudes de la sociedad civil que trabajan en agendas específicas, como seguridad de género.

- Controles:

El control de los miembros de la Suprema Corte de Justicia corresponde al parlamento. Se someten a juicio político los magistrados por acusaciones sobre haber cometido delitos graves o violación directa de la constitución; en dicho juicio se necesita de un voto supermayoritario para remover a

³³ Con un puntaje de 80.87/120.5

un ministro. El procedimiento consta de dos fases, la denuncia la hace la Cámara de Diputados y luego el juzgamiento lo adelanta la Cámara de Senadores, donde se necesitan dos tercios del total de los votos para separar a un magistrado del cargo (arts. 93, 102 y 103 de la Constitución). Hasta el momento, no ha habido juicios políticos por destitución.

Conclusiones parciales

Es claro que existe una regla informal de nombrar en las altas cortes a personas con una amplia trayectoria en el poder judicial. De hecho, es factible que se nombre al miembro más antiguo del tribunal de apelaciones aun cuando no se ha expirado el periodo de 90 días que tienen la Asamblea Legislativa para imponer un candidato propio. Esto sucede porque la regla de designación automática actúa como un incentivo importante para que los partidos lleguen a acuerdos en el nombramiento y, con el tiempo, se haya adoptado la práctica de seleccionar directamente al candidato más antiguo sin la sanción de la regla informal de designación automática. Lo anterior, refleja un proceso neutral, aun cuando se da en el seno del órgano político por excelencia, lo que puede catalogarse como beneficioso para la independencia del poder judicial.

No obstante lo anterior, como la regla-incentivo es informal, corre el riesgo de ser abandonada en el caso de que un partido mayoritario lograra controlar las 2/3 partes del poder legislativo, con lo que podría designar directamente sus candidatos con agenda política.

Ahora bien, esta regla logra que el perfil de los magistrados de las altas cortes esté marcado de experiencia, independencia y respeto de la justicia como un poder público; sin duda, se trata de sujetos experimentados con demostradas aptitudes y méritos para el cargo. No obstante, es claro que en este escenario surge un perfil autorreferencial de la corte, que algunos autores denominan conservador. Importante sería que la regla de designación guiada por la antigüedad vaya acompañada de estándares de excelencia y probidad durante toda la carrera judicial.

Si bien existe la figura de la reelección, mediando un periodo de 5 años entre el fin de un periodo y el nuevo, es claro también que esta no es aplicada y, en la práctica, es imposible por la avanzada edad de los magistrados que son elegidos por la regla informal ya analizada. Incluso, pocos ministros logran terminar el periodo para el que fueron elegidos debido a la edad de retiro forzoso a las 70 años. Sin embargo, por la misma regla informal, los sucesores son elegidos en cortos tiempos y siguiendo el perfil de amplia experiencia en el poder judicial. Así, podría entenderse que la carrera judicial de un abogado finaliza en el cargo de ministro de la Suprema Corte.

Al respecto, el citado estudio, las autoras Antía y Vairo (2019) llegan a la conclusión de que la regla informal sobre designación de los jueces robustece los índices de autonomía de la corte sin influencias de actores externos y el carácter conservador de la institución al componerse por jueces de carrera.

Asimismo, puede entenderse que la estructura del poder judicial en Uruguay es estable y que los gobiernos son respetuosos de las reglas que rigen la labor judicial, en tanto, a primera vista, no se registran intentos de manipulación sobre el funcionamiento de la corte desde el periodo de dictadura. De hecho, ha sido destacado el papel de la Corte en el juzgamiento de los casos ocurridos en dicho periodo autoritario.

En términos generales, el poder judicial en Uruguay es visto como indulgente con los poderes políticos (Moreno, 2022), esto es, que normalmente guarda estrecho respeto por las decisiones legislativas y gubernamentales. La mayoría de las intervenciones radicales de los tribunales judiciales y de la Corte Suprema se relacionan con DDHH, aunque se ha vuelto más activa en los últimos años.

Para el profesor Diego Moreno, la relación de la Suprema Corte con el poder político ha sido ascendente, esto es, que cada vez más las decisiones judiciales optan por respetar las decisiones legislativas sin intervención en su diseño. Esta relación puede dividirse en tres periodos. Primero, en la época de transición de la dictadura hacia el “cambio de paz”, en la que el poder judicial venía bastante debilitado pues prácticamente había sido suprimido para ser subordinado al ejecutivo. En ese momento, se ratificaron ministros de la Suprema Corte para permitir que prosperara la ley de amnistía y poder lograr el tránsito democrático. Segundo, a partir de 1990, cuando el gobierno de Lacalle fue acusado de corrupción por inconsistencias frente a la venta de un banco y, en el juicio, la Suprema Corte de Justicia emitió un fallo político, en el que manifestó que “de otorgárseles los medios adecuados, el Poder Judicial puede constituirse, como le corresponde, en la voz de la conciencia de los otros poderes del Estado y de la población en general”³⁴. A partir de ese momento, aumentaron las solicitudes de judicializaciones de actuaciones políticas y se volvió constante la crítica a los fallos judiciales según los intereses políticos. Tercero, a partir de 2005 el país se sumergió en una era progresista, pero la Suprema Corte frenó algunas iniciativas de la reforma tributaria y declaró inconstitucional la ley que declaraba imprescriptibles los delitos cometidos en la dictadura; la decisión judicial tuvo varios cuestionamientos e incluso se acusó a una juez de ser militante en favor de las víctimas. (Moreno, 2022).

En su investigación sobre la judicialización de la política en Uruguay, Henry Trujillo (2013) concuerda en que fue en el inicio de los 90 que se dio una evolución de los conflictos políticos en el poder judicial, pero, adicionalmente, enfatiza en que fue a partir de la segunda mitad de los años 90 que esos casos políticos alcanzaron dimensiones importantes con consecuencias sociales y políticas significativas. Del análisis de varios casos, expone que la lógica de la competencia partidista es denunciar públicamente todas las posibles irregularidades que se observen, aunque no estén plenamente justificadas. Sin embargo, todas las denuncias no tienen eco en el poder judicial y los fallos no siguen asimetrías de poder, aunque tampoco descarta que no exista una asimetría del todo. Según Trujillo, para obtener éxito en conflictos políticos a través de procesos judiciales es importante tener un mínimo de legitimidad y de apoyos.

El poder judicial no es el mecanismo preferido para hacer activismo social en Uruguay, aunque sí logran registrarse algunos casos. Eso complementa la tesis de que, aunque cada vez más participativa, la Suprema Corte de Justicia no es un escenario politizado ni de construcción de políticas públicas por excelencia. En las conclusiones de Henry Trujillo (2013) se expone que la judicialización de la política en Uruguay sí logra limitar las capacidades centralizadas de los partidos políticos, pero eso no es directamente proporcional al fortalecimiento de la sociedad civil (activismo judicial). Lo que sí genera la judicialización de la política es crear escenarios para el debate público, en el que los jueces son llamados a actuar como árbitros. En su criterio, en ese debate público los jueces han demostrado gran independencia, aunque poca creatividad pues se

³⁴ Sentencia núm. 624/97 del 7 de agosto de 1997. Citada por el profesor Diego Moreno.

aferran a una interpretación literal de la ley como forma de protección; esto, podría derivar en niveles de deslegitimación (Trujillo, 2013).

Por último, al analizar la expuesta estructura del poder judicial en Uruguay, se observa que, por un lado, la jerarquía es clara, en tanto la Suprema Corte de Justicia asume enfáticamente la dirección del sistema judicial. Por ejemplo, la Dirección General de los Servicios Administrativos (D.G.S.A.) se ocupa de la organización del sistema, pero subordinada a la Corte. Tener claridad sobre la cabeza del poder judicial y una única línea de direccionamiento es beneficioso para cualquier administración y, además, permite que exista un organismo dedicado a los asuntos administrativos sin pretender que sean los mismos jueces los que desatiendan la labor misional para encargarse de la logística.

Por otro lado, se advierte que los datos de transparencia y publicidad de la información en el poder judicial de Uruguay, y en especial de la Suprema Corte, no son destacables. Esto contrasta con las características propias de un país líder en la región: pequeño, tiene una clase alta media considerable, un alto nivel de escolarización, una educación liberal y una clásica separación de la iglesia y el Estado.

8.4. COSTA RICA

Como provincia española, el territorio que hoy es Costa Rica perteneció a la Capitanía General de Guatemala, el cual consiguió su independencia en 1821 y se adhirió a la República Federal de Centroamérica. Luego, el Pacto Federal se disolvió *de facto* en 1838 y 1839, por lo que cada provincia se declaró independiente y Costa Rica se estableció como república en 1848.

En 1824, la Asamblea Nacional Constituyente dispuso la estructura del Estado alrededor de la división de tres poderes públicos (ejecutivo, judicial y legislativo). En el poder judicial, se estipuló la creación de la Suprema Corte de Justicia, la cual sería elegida popularmente. Sin embargo, el poder judicial se concretó realmente en 1825 cuando se estableció la “Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica”; este texto constitucional establecía en la justicia a la Corte Superior de Justicia, integrada por tres magistrados, y a otros tribunales y juzgados. La Corte Superior de Justicia se instaló el 1° de octubre de 1826³⁵.

Posteriormente, en 1844, una Asamblea Constituyente promulgó una nueva Constitución; en este texto se instituyó la Corte Suprema de Justicia y se aumentó a siete el número de magistrados que la integraban. Los magistrados eran seleccionados por elección popular a través de lo que se denominaba juntas populares. La Ley Orgánica del Poder Judicial (1851) instauró que la justicia estaría integrada por miembros de elección popular que debían de tener más de 30 años y amplios conocimientos de derecho civil. Luego, con la Constituyente de 1859 se creó el cargo de “Co-juez Nato” (hoy Magistrado Suplente o conjuer). Por último, para 1869, con la nueva constitución se dispuso la división de la Corte en dos salas, cada una con un fiscal y nueve magistrados en total. Vale recordar que la Constitución de 1869 también instauró la enseñanza gratuita y obligatoria en el país.

En 1871, el General Tomás Guardia Gutiérrez obtuvo el poder mediante golpe de estado y bajo su mandato se redactó una nueva constitución. La nueva Corte Suprema de Justicia estaba dividida en dos salas e integrada por siete magistrados y un fiscal, los cuales eran elegidos por el Congreso. La independencia del Poder Judicial se estableció en 1887, con la Ley Orgánica de Tribunales (Poder Judicial de Costa Rica, N.D).

Ahora bien, es importante resaltar que el país emprendió una transformación económica empujada por la exportación de café durante el siglo XIX. Asimismo, se dispuso el sufragio universal (1889) y una reforma educativa de influencia liberal. Para 1930, la mayoría de los habitantes de Costa Rica sabían leer y escribir. Además, durante en este periodo, se inició la construcción del sistema de seguridad social, que fue pensado inicialmente para la clase obrera.

Adicionalmente, con la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de 1937, se conformó la Corte Suprema de Justicia con once magistrados divididos en dos salas (penal y civil). Posteriormente, en 1940, se reorganizó y se integraron cuatro salas de apelación y una Sala de Casación. Esto con diecisiete magistrados en total (Poder Judicial de Costa Rica, N.D).

³⁵ Así las cosas, en sus primeros 20 años de vida republicana, la justicia en Costa Rica se impartió según las Leyes de las Indias, hasta 1841, cuando se emitió el Código General que contenía normativa en materia civil, penal y de procedimientos.

En 1948, el país vivió un periodo singular cuando el congreso anuló las elecciones presidenciales. Los simpatizantes del candidato opositor Otilio Ulate tomaron las armas porque se consideraban los verdaderos ganadores. La guerra civil estalló y se extendió por pocas semanas, pero marcó profundamente al país. Luego de superado este suceso, se dio vida a lo que se conoció como la Segunda República y la Constitución creó el Tribunal Supremo de Elecciones como un poder electoral autónomo.

Fue el 1 de diciembre de 1948, cuando el país decidió abolir el ejército porque no garantizaba la estabilidad y representaba gastos infructuosos. Hasta el día de hoy, el hito de eliminar el ejército le ha valido a Costa Rica un gran reconocimiento global por apostar por los instrumentos del Derecho Internacional para solucionar las diferencias con otros países. Además, la abolición del ejército permitió disponer de mayor presupuesto para sectores como la educación, la salud, agua potable y electricidad. Desde esa época, Costa Rica se enfocó en un rápido desarrollo económico y social.

Así, en la década del 60, Costa Rica inició la gran expansión de cobertura de la seguridad social, en parte auspiciada por la reforma constitucional de 1961, la cual propugnaba por la intervención estatal en asuntos sociales. En 1983, se declaró la neutralidad perpetua de Costa Rica frente a los conflictos armados. Además, fue en 1989, cuando se introdujo, como órgano constitucional, la Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia denominada también como Sala Constitucional.

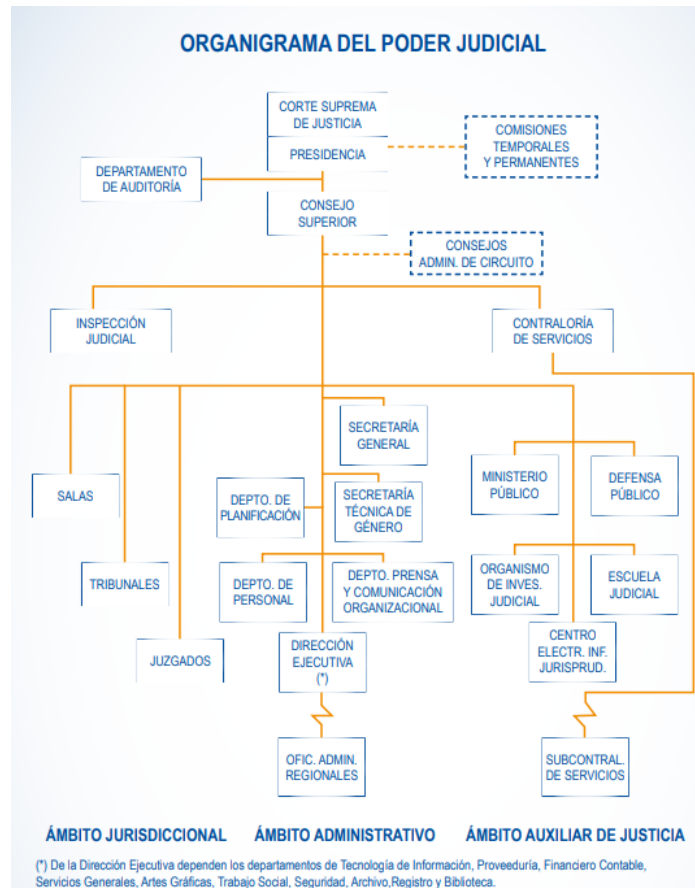
A inicios de los años 1990, Costa Rica adoptó políticas de liberación económica y, desde ambos partidos políticos [Partido Liberación Nacional (PLN) y Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)], se impulsaron reformas de liberalización del mercado, la disminución de los programas sociales y la reducción del Estado. Con todo, en el 2000, se fundó el partido Acción Ciudadana con lo cual se acabó el bipartidismo. Luego, en 2005, la Sala Constitucional permitió la reelección presidencial a través de la candidatura del expresidente Óscar Arias Sánchez, quien también era premio nobel de paz; el fallo judicial generó polémica.

Según las cifras del (PNUD) en 2011, Costa Rica tenía un gasto social de 22.6% del PIB; cifra muy alta en comparación con el promedio de otros países de la región como Guatemala y República Dominicana que registraron solo el 7.9% y 7.5% respectivamente. Asimismo, según esta misma fuente, en 2012, el país presentó un crecimiento económico del 4%. No obstante, en las zonas rurales y alejadas de la capital todavía se presentan desafíos.

Finalmente, Costa Rica fue el primer país centroamericano en legalizar el matrimonio igualitario. Lo que ocurrió en 2017, luego de la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, la cual fue ratificada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema. Asimismo, Costa Rica tiene un buen Índice de Desarrollo Humano del PNUD y es considerada una de las democracias mejor consolidadas de América, lo que indica importantes logros en derechos y desarrollo humano. Además, tiene una cobertura casi universal de la seguridad social. Según el Banco Mundial, Costa Rica es un país de ingreso medio alto y ha tenido un crecimiento económico sostenido en los últimos 25 años, con una política ambiental de gran relevancia (Banco Mundial, 2022).

Sistema judicial

Los artículos 9 y 152 de la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley 7333 de 1993, establecen la organización del poder judicial en Costa Rica y se predica la independencia de la justicia. La organización general del Poder judicial está dividida en tres ámbitos diferentes: administrativo, jurisdiccional y auxiliar de justicia, como se referencia en el siguiente cuadro:



El escenario jurisdiccional está formado por los jueces. La Corte Suprema de Justicia es la última instancia, del cual dependen los tribunales y juzgados. La Corte establece la competencia territorial y la cuantía de los tribunales y jueces. La Corte Suprema de Justicia está conformada por cuatro Salas, tres de Casación (divididas por materias) y la una Constitucional; esta última ejerce el control constitucional y brinda servicio las 24 horas del día, durante todo el año³⁶.

Según la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que son auxiliares de justicia varios organismos como el Departamento de Defensores Públicos, el Ministerio Público (Fiscalía) y el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial. Por su parte, el ámbito administrativo del poder judicial está conformado por el Consejo Superior, que es el administrador del sistema, pero bajo el mandato de la Corte y es ayudado por los departamentos administrativos. Además, el Consejo Superior vela por la disciplina y el cumplimiento de la carrera judicial. Cabe observar que, por

³⁶ Los tribunales se especializan en materias y tienen competencia y jurisdicción en todo el país.

mandato del artículo 177 constitucional, el Poder Judicial no puede recibir menos del 6% Presupuesto Nacional³⁷.

Finalmente, se resalta que la Corte interviene en la discusión de todas las leyes que tengan relación con el funcionamiento del Poder Judicial (incluido el presupuesto). Si la Asamblea no quiere seguir el criterio de la Corte debe contar con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Este requisito puede interpretarse como una garantía a la independencia y autonomía del poder judicial.

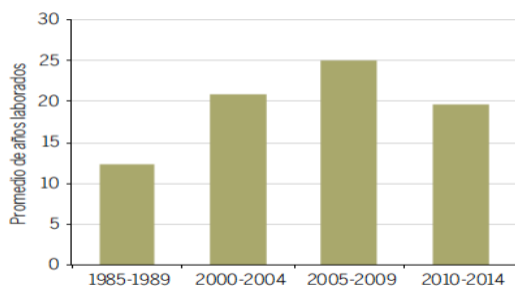
- **Nombramientos:**

La Corte Suprema de Justicia de Costa Rica está integrada por 22 magistrados, divididos en tres Salas de Casación y una la Sala Constitucional. Para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia es necesario ser nacional por nacimiento (o naturalización con más de 10 años de residencia), tener más de 35 años y haber ejercido la abogacía por 10 años o 5 en la práctica judicial. El periodo de los magistrados es de 8 años.

Los magistrados son nombrados por la Asamblea Legislativa, por voto de dos tercios del total. Antes de la reforma de 2003, se requería solo la mayoría absoluta simple. El proceso en la Asamblea Legislativa es adelantado por la Comisión Permanente Especial de Nombramientos, lo que permite la publicidad y evaluación de las fases de la selección, aunque el cabildeo no ha dejado de ser una práctica común.

Según el estudio de Muñoz (2015), con la reforma constitucional de 2003, cada vez se demoran más los procesos de nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Ha habido vacantes de 670 y 542 días. En el estudio, el autor también destaca que de los nombramientos realizados entre el 200 y 2013 (8), solo dos no eran abogados con larga trayectoria en la carrera judicial, como muestra la siguiente gráfica:

Años laborados de los magistrados con carrera judicial, según quinquenio. 1985-2014



Fuente: PEN, 2013.

Ahora bien, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia tienen derecho a la reelección indefinida excepto si la Asamblea vota en contra de la reelección con dos tercios del total de

³⁷ De los ingresos ordinarios calculados para el año económico, los organismos no jurisdiccionales absorben aproximadamente el 40% del presupuesto del Poder Judicial.

diputados. De hecho, cuando cumple el periodo el magistrado se entiende reelecto, salvo que se logren los votos contrarios en la Asamblea (Mora Mora, N.D).

No obstante, ha sido muy cuestionable en varias ocasiones que los magistrados deban rendir cuentas de su labor a la Asamblea Legislativa para su reelección. De hecho, el primer magistrado que obtuvo la votación cualificada en contra fue Cruz Castro, en 2012, porque los parlamentarios le cuestionaron dos sentencias hito (TLC con Estados Unidos y un proyecto de minería de oro a cielo abierto), pero, Cruz Castro fue restituido por el resultado de una acción de inconstitucionalidad. En la sentencia de la Sala Constitucional, todos los magistrados suplentes determinaron que, para garantizar la independencia de los jueces, la orientación ideológica no puede impedir la reelección de los magistrados (Resolución 6247-2013, del 9 de mayo de 2013).

Sobre los magistrados suplentes, es importante señalar que la Corte Suprema de Justicia creó un sistema informático de designación desde septiembre de 2009. Esto sucedió a raíz de críticas por el nombramiento del magistrado suplente Federico Sosto López, quien era asesor de la casa presidencial. El nuevo método de sorteo tiene auditoría permanente y solo se activa por solicitud del presidente de la Corte y genera una lista de candidatos, cuando el presidente presiona un botón, se selecciona un suplente (Poder Judicial de Costa Rica, N.D).

Finalmente, aunque no incluye las altas cortes, es exitoso el impulso de la carrera judicial en el país. Con la Ley 7338 de 1993 se instituyó un sistema para la selección de jueces con los siguientes porcentajes: 75% proveniente de una prueba técnica, 10% al valorar la experiencia, y 7% por los grados y promedio académico, el porcentaje restante corresponde a publicaciones y docencia, entre otros. Con el nuevo sistema la gran mayoría de los jueces son de carrera y se ha disminuido el peso de las influencias.

- Procesos de transparencia y rendición de cuentas:

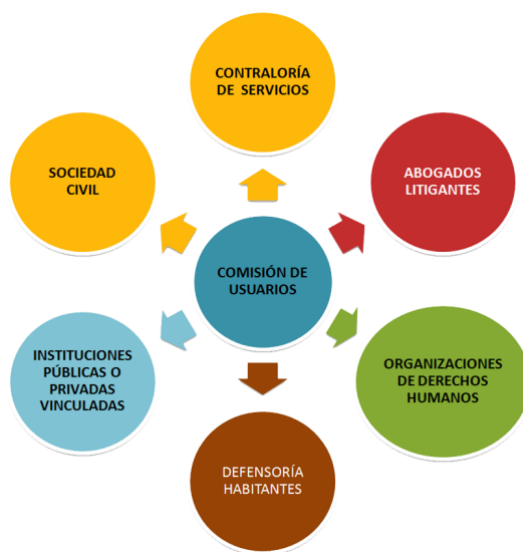
El Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP) ha calificado al poder judicial de Costa Rica en 100 puntos de cumplimiento para el año 2019 (nota máxima posible). Este índice mide la transparencia en el servicio público midiendo datos como la participación ciudadana y el acceso a la información (Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, 2021). Es un instrumento de evaluación desarrollado por la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR).

Por su parte, el Programa de Transparencia del Poder Judicial permite acceder a todos los documentos públicos de la justicia vía internet. De otra parte, el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial es el encargado de hacer la relatoría de las resoluciones de las salas de casación y tribunales colegiados. Además, existe la plataforma del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), el cual contiene todas las decisiones de la Corte Suprema de Justicia desde 1989. El SCIJ permite la realización de consultas interconectadas en la web de la jurisprudencia a las leyes que se citan en cada sentencia.

Asimismo, conviene destacar que en la página web se exponen informes relevantes del poder judicial que incluyen resultados de gestión, análisis de retrasos en alguna materia en específico, estudios sobre el impacto de reformas legales en la tramitación judicial, cargas de trabajo y los resultados de las auditorías internas y externas. En 2010, la Corte Suprema de Justicia aprobó un

convenio con la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), para generar actividades de rendición de cuentas y transparencia.

Por su parte, las Contralorías de Servicios del Poder Judicial son un medio de comunicación entre las personas usuarias y el Poder Judicial. Este mecanismo trabaja en mejorar los procedimientos para la solución de reclamos. Los ciudadanos pueden acceder al acompañamiento de estas contralorías a través de una línea gratuita, por correo, personalmente y por la página web (Poder Judicial de Costa Rica, N.D) Cada contraloría está ligada a una Comisión de Personas Usuarias del Poder Judicial, el cual es un foro sobre temas de interés para los usuarios del Poder Judicial. Esta comisión efectúa recomendaciones para el mejoramiento del servicio. En la siguiente grafica se muestra el modelo de interacción de las contralorías con los usuarios, según la página oficial del poder judicial:



- Controles:

El régimen disciplinario de los jueces está a cargo del Tribunal de la Inspección Judicial. Esto, con excepción de los miembros de la Corte que son juzgados por la Corte en pleno. El artículo 165 de la Constitución dispone que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia solo podrán ser suspendidos por “declaratoria de haber lugar a formación de causa”, o por los motivos que señale la ley (que serían los artículos 191 y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los cuales establecen las faltas gravísimas y graves).

Así, le corresponde a la Corte en pleno estudiar los cargos de sus magistrados y decidir si procede o no la suspensión; la decisión deben tomarla los dos tercios del total de los magistrados. Para amonestación basta con la mayoría simple de los miembros de la Corte (Mora Mora, N.D) (artículos 59.12 y 182 de la LOPJ). El procedimiento deberá ser instruido por uno de los miembros de la misma corte y deberá cumplir con las mismas garantías del procedimiento ordinario. Si el pleno de la Corte vota por la destitución se pasa el caso a la Asamblea Legislativa (párrafo primero del artículo 182 de la LOPJ).

Por su parte, la Asamblea Legislativa deberá “resolver lo que corresponda” sobre la revocatoria o no del magistrado. Según el reglamento de la Asamblea (artículo 215), para el estudio de los cargos se conformará una comisión de 3 parlamentarios, quienes expondrán ante la Asamblea en pleno; esta deberá decidir con dos tercios de los votos si la causa contra el funcionario tiene lugar; si hay formación de causa se envía a la Corte Suprema para que sea juzgado ordinariamente el delito penal. Este procedimiento solo se ha llevado a cabo una vez y el magistrado no fue destituido porque se consideró que la causa de la acusación daba lugar a una sanción disciplinaria, pero no penal (Moción de orden aprobada por la Asamblea Legislativa el 09 de julio de 2014).

Recientemente se han realizado varias críticas al proceso de sanción de los magistrados, pues en varios casos se han considerado sanciones leves que solo producen correcciones mínimas en la Corte. Un ejemplo, de esta situación son las críticas del partido político Fracción Legislativa por el resultado de la investigación sobre cuatro jueces de la Sala Tercera de Casación, luego de ser acusados de un presunto tráfico de influencias en relación con dos legisladores, que finalmente solo produjo una amonestación con copia a la hoja de vida de los magistrados (Fracción Legislativa, 2018).

Conclusiones parciales

La historia judicial de Costa Rica inició atada a la elección popular directa de sus magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Hoy se desarrolla a través del poder legislativo (Asamblea Legislativa), mediada por una comisión especial de elección que contribuye con la publicidad y transparencia del proceso, aunque eso no ha acabado con la práctica del lobby. Además, los miembros de la corte disponen de reelección indefinida, y prácticamente automática, que puede ser vetada por el voto de las dos terceras partes de la asamblea. Como no son claros los criterios de medición de la eficiencia que puede usar la Asamblea, persiste una sensación de control político de las decisiones de la corte, aunque existe solo un caso relevante en el que se hizo control político a un magistrado por el contenido de sus decisiones judiciales. Sin embargo, el mismo poder judicial desmanteló la actuación de la asamblea y dejó claro que no puede existir un sesgo ideológico para la evaluación de la reelección de los jueces³⁸.

La mayoría de los abogados que han sido nombrados magistrados de la Corte Suprema han pertenecido al poder judicial o han trabajado en el durante largos periodos; de hecho, en los requisitos para optar por el cargo se prioriza la carrera judicial porque estar en ella reduce a la mitad el tiempo de ejercicio requerido para el cargo. Sin duda, esto se ha convertido en un criterio informal altamente valorado para la elección de los magistrados; así lo demuestra la tendencia de elección.

En el Tercer Informe del Estado de la Justicia se analizó el sistema de elección de los magistrados por el voto de los 2/3 de los diputados, en relación con el sistema anterior de mayoría simple (Muñoz, 2020). Se concluyó que, por un lado, la elección de una vacante se demora más porque es más difícil llegar a consensos debido al escenario multipartidista de la Asamblea. Por el otro lado, la combinación del nuevo método, el multipartidismo y la creación de la Comisión

³⁸ Además, deben recordarse las características especiales de Costa Rica, un país pequeño, que destaca en los índices de desarrollo de la región con una alta cobertura en educación y salud, y que hace varias décadas no tiene ejército, lo que implica un profundo compromiso nacional con la paz y con la identidad de la nación. Tiene una jurisdicción electoral independiente, producto de acontecimientos históricos de fraude que marcaron el ideal nacional.

Permanente Especial de Nombramientos genera que se escoja a los candidatos sin vínculos políticos definidos y ha influido en una mayor representación femenina; aunque también reconoce que no se ha eliminado el cabildeo.

Adicionalmente, el proceso de elección de magistrados suplentes está regulado, aunque su reglamentación respondió a un periodo de fuertes críticas. Esto es importante porque, en muchas ocasiones, materias de suma importancia son decididas por conjueces que no han pasado el proceso de escrutinio al que es sometido un magistrado de la corte para ser electo.

Los procesos disciplinarios contra magistrados están a cargo de la misma corte, seguido del control del poder legislativo, lo que es un diseño común en la estructura de pesos y contrapesos de los Estados. No obstante, es claro que la relación de camaradería y de colegaje puede influir en la objetividad de la investigación y sanción, por lo cual, sería recomendable incluir mecanismos de supervisión e incluso de objetividad por parte de otros actores igualmente independientes a los poderes políticos.

Por otra parte, es claro que el poder judicial goza de un significativo grado de autonomía administrativa. Muestra de ello es que interviene directamente en todas las iniciativas legislativas que tengan relación con su funcionamiento y, en especial, la que determina su propio presupuesto. Que se requiera un voto calificado para que la Asamblea Legislativa pueda desconocer la opinión de la Corte en esos temas, representa casi un poder de veto.

Finalmente, el poder judicial en Costa Rica tiene un alto índice de transparencia en la calificación nacional, de hecho, ha obtenido el máximo de calificación posible en algunos periodos. Dentro de sus programas puede verse un interés real por aplicar políticas de transparencia y rendición de cuentas, lo que le ha llevado a presentar múltiples informes y gestionar procesos de cooperación con organismos independientes en la materia. Igualmente, existen mecanismos de guía y escucha, como la contraloría de servicios y las comisiones de usuarios del poder judicial que logran conglomerar a todos los sectores interesados. Todo esto refleja una actitud de aprendizaje constante del Poder Judicial en Costa Rica y su forma de relacionarse con la ciudadanía.

9. Conclusiones generales

La advertencia inicial de todo análisis comparado apunta a precisar que los contextos sociales son diferentes y que, por lo tanto, las conclusiones nunca pueden generalizarse demasiado. Este trabajo no es la excepción. Si bien, como señalé al inicio del estudio, la mayoría de sociedades modernas se han organizado sobre la separación clásica de poderes públicos, en el que el sistema judicial tiene un papel preponderante, las vicisitudes históricas hacen de cada sociedad un mundo autónomo. Las reglas no pueden simplemente calcarse.

No obstante lo anterior, también es cierto que la función del poder judicial tiene un objetivo similar en todas las sociedades. Shapiro considera que la lógica de la tríada tienen un abrumador atractivo para el sentido común. Si dos partes se enfrentan, la forma ideal de resolver el conflicto es a través de un tercero imparcial. Es justamente la imparcialidad la garantía de efectividad. Shapiro también explica que si las partes perciben que la institucionalidad tiene intereses diferentes a los suyos evitarán acudir a la corte oficial, por el contrario, cuando ambas partes perciban que los intereses del régimen son complementarios o irrelevantes a los suyos propios, pueden acudir a los tribunales³⁹ (Dawson, 1968). Así, la legitimidad de los jueces, invariablemente, está asociada al nivel de independencia e imparcialidad que sean capaces de garantizar y que la ciudadanía pueda percibir. La necesidad de tener cortes legítimas es común a todas las sociedades.

Por lo anterior, es valioso tratar de entender cuáles son las reglas (formales e informales) que contribuyen a que algunas sociedades cuenten con sistemas judiciales mejor legitimados y que logran preservar la confianza de sus ciudadanos. Esas reglas se insertan en devenires históricos y políticos que también es necesario observar. Debe mirarse el conjunto, la política es fundamental para entender la justicia.

En los capítulos anteriores, expuse el contexto histórico de los sistemas judiciales de cuatro países que cuentan con altos índices de confianza ciudadana en la justicia: Dinamarca, Austria, Uruguay y Costa Rica. Además, analicé las principales características de nombramiento y control de los magistrados de las altas cortes, así como los procesos de transparencia en los sistemas judiciales de dichos países. En cada caso, establecí conclusiones parciales en las que busqué identificar las reglas formales e informales que contribuyen a cimentar esa confianza ciudadana en la justicia. A partir de esas conclusiones parciales desarrollaré, a continuación, las reflexiones finales del trabajo.

Lo primero a destacar es que los sistemas judiciales que cuentan con amplia confianza ciudadana pueden asociarse a culturas políticas de consenso y a largas tradiciones meritocráticas.

Según la clasificación del Lijphart (2012) –expuesta con anterioridad– las democracias de consenso se diferencian de las mayoritarias porque en las primeras los gobiernos se conforman con coaliciones de varios partidos políticos, por lo que la alternancia del gobierno representa más una recomposición de las coaliciones, mientras todos siguen en el juego. Por el contrario, en las democracias mayoritarias el gobierno coexiste directamente con la oposición, cuyo principal

³⁹ Referencia de Shapiro a: J. Dawson, *The Oracles of the Law* (Ann Arbor: University of Michigan Law School, 1968).

objetivo es desbancar al rival para hacerse con el poder. En ese entendido, es lógico que mientras en las democracias mayoritarias se establecen juegos de suma cero (el ganador se lleva todo y el perdedor pierde todo), en las democracias de consenso existen incentivos para el trabajo colectivo y para tramitar los desacuerdos de forma conjunta. Esos valores terminan reflejados en toda la sociedad y, para lo que nos interesa, en la interacción con los sistemas de administración de justicia.

En las democracias de consenso, como el juego es largo (no de suma cero) e involucra a varios actores, no es fácil cooptar o imponer de forma unilateral a los árbitros. El gobierno está compuesto por varios partidos políticos que deben cooperar y es muy probable que en las sucesivas elecciones una misma tendencia política pueda ocupar distintas posiciones (ser mayoría o minoría en el gobierno o, incluso, quedar por fuera de la coalición). A la larga, que un solo partido no pueda tomar las decisiones de forma unilateral, aunque sea mayoría en el gobierno, ayuda a cimentar una tradición de mínimo respeto por la institucionalidad de las cortes y a preferir árbitros imparciales⁴⁰.

Tanto en Dinamarca como en Austria existen órganos judiciales autónomos que sugieren los nombramientos al ejecutivo. Por regla general, el gobierno sigue la recomendación de las cortes en lo que es un claro proceso de cooperación entre poderes públicos. Para la elección de los magistrados los partidos en coalición deben llegar a acuerdos y no es determinante que el ministro de justicia haga parte de un partido político en específico porque, en todo caso, representa a la coalición, pero no a la totalidad del gobierno. Imponer a un candidato con una clara agenda política para el cargo de magistrado no es un camino allanado. Así, el respeto entre las instituciones y la dificultad de imponer un candidato afín a un único partido político evita la politización del sistema de justicia.

Adicionalmente, cuando se gobierna bajo el principio de pluralidad democrática se está obligado a tramitar los desacuerdos de forma abierta y motivada. Rechazar las credenciales de un candidato debe ser justificado públicamente por lo que, en principio, debe ser justificable. La publicidad da la oportunidad a otros actores de manifestarse sobre las razones del rechazo y cuestionarlas.

En Dinamarca, esto se observa en varias escalas. Primero, las recomendaciones del Consejo de Nombramientos Judiciales deben ser razonadas y si existen diferencias de criterios entre los miembros se tienen que dejar registradas. Segundo, si el ministro de justicia decidiera apartarse de la sugerencia del Consejo de Nombramientos Judiciales para imponer a un candidato propio debe explicarlo ante la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento. El Parlamento es un escenario de pluralidad partidista en el que ser gobierno no significa contar con una mayoría de líneas cerradas. De nuevo, es necesario recordar que como el gobierno se hace mediante coalición, el ministro es parte del gobierno, pero no representa a la totalidad del gobierno.

Algo similar ocurre en Austria, si el ministro de justicia decidiera apartarse de la recomendación del Personalsenat debe informarlo por escrito y motivar las razones del desacuerdo. En todo caso, tanto el canciller como el presidente (que suelen pertenecer a partidos políticos diferentes) deben

⁴⁰ Con la reflexión sobre la diferencia que existe entre las democracias mayoritarias y de consenso no pretendo crear reglas absolutas sobre las consecuencias de una u otra frente a la elección de los jueces. Así, una democracia mayoritaria no significa, *per se*, que el poder judicial carezca de independencia. La conclusión apunta a señalar únicamente como un escenario político de consenso genera mayores incentivos para la imparcialidad de los árbitros.

estar de acuerdo con la elección, por lo que el ministro no puede simplemente imponer a un candidato que figure en su agenda política.

Por el contrario, en las democracias mayoritarias existen más incentivos para politizar la justicia. Los jueces son principalmente árbitros sociales y los políticos acuden a ellos para resolver las disputas en vez de intentar llegar a acuerdos. Como en las democracias mayoritarias el objetivo principal es vencer al opositor para sacarlo del juego, los políticos comparecen a los estrados judiciales buscando respaldo para sus intereses, más que para aclarar desacuerdos. En ese panorama, hay fuertes motivaciones para posicionar como jueces a partidarios políticos afines. Además, se cuenta con los medios para imponer jueces, pues es frecuente que un solo partido político controle las mayorías necesarias.

Por lo tanto, en las democracias mayoritarias es aún de mayor importancia fijar con claridad reglas formales e informales para controlar los incentivos de politizar la justicia. Una regla positiva es exigir una mayoría especial en los votos del congreso y no una mayoría simple. Tanto en Costa Rica como en Uruguay los magistrados se eligen con el voto de los dos tercios de la respectiva asamblea legislativa. En un escenario multipartidista eso hace que sea más difícil obtener la mayoría y se demore más la elección de un candidato, pero al final es beneficioso porque no se escogen personas con vínculos políticos marcados. En ambos países mencionados, el órgano legislativo se decanta por nombrar, generalmente, abogados que han trabajado largos periodos en el poder judicial.

Particularmente, en Uruguay, la regla de designar automáticamente al magistrado más antiguo del tribunal de apelaciones, si la Asamblea General no elige en 90 días, es un incentivo para que los políticos lleguen a acuerdos. Al final, los parlamentarios han mermado las aspiraciones de politizar los nombramientos y de forma autónoma se decantan, frecuentemente, por designar directamente al magistrado más antiguo del tribunal de apelaciones. Eso hace que los nuevos magistrados sean sujetos con amplia experiencia y largas trayectorias en el poder judicial. No obstante, es claro que la regla corre peligro si un partido mayoritario logra controlar los dos tercios de la Asamblea Legislativa, pues con ese porcentaje puede imponer directamente a los magistrados sin necesidad de acudir a acuerdos.

Ahora bien, a la cultura política de consenso se suma una larga tradición meritocrática. En Dinamarca y Austria tiene gran relevancia la evaluación de la trayectoria profesional de los candidatos y, luego de la selección, se someten a un periodo de prueba o práctica. Recordemos que en Dinamarca los demás magistrados que conforman la corte tienen un claro poder de veto sobre la elección, pues el candidato seleccionado debe superar la prueba de los cuatro casos. Se trata de un verdadero examen práctico a través del cual los magistrados se aseguran de que el seleccionado tiene las capacidades para ocupar el cargo. En un contexto parecido, en Austria, luego de la selección, los jueces inician un periodo práctico de tres años en los que son supervisados y acompañados por un funcionario titular. El entrenamiento asegura que el seleccionado sea competente para desempeñar la labor y, a la vez, desincentiva la cooptación política de los cargos porque no hay ganancia fácil o, en palabras del experto Nograntning, no hay carreras de jueces demasiado inusuales. En últimas, eso ayuda a prevenir los abusos en el poder judicial.

En ese escenario, es deseable que los candidatos seleccionados se sometan a un periodo de prueba práctico, en el que la labor es supervisada por varios jueces con experiencia. Adicionalmente, si

los cargos de magistrados se proveen a través de concursos de méritos, es importante que el mayor peso de la calificación recaiga en la experiencia profesional específica. Casos como el de Perú (analizado como anexo) demuestran que ofrecer un puntaje significativo a las entrevistas genera dudas sobre la objetividad del proceso, ya que es muy fácil manipular las calificaciones, por lo tanto, no es recomendable. En Colombia, por ejemplo, esto es frecuente en los concursos públicos de diverso tipo.

También, es importante regular la elección de los conjuces porque decisiones importantes quedan en sus manos. Los conjuces deben someterse al mismo proceso de selección y de escrutinio público al de los magistrados titulares. Lo anterior, debe ir acompañado de la regulación de su salario ante la labor prestada y una verificación de sus credenciales frente a cada caso para analizar los posibles impedimentos.

Con todo, debo apuntar que una tradición meritocrática fuerte termina asociándose a perfiles de sujetos con una larga carrera judicial y genera procesos autoreferenciales. Varios autores (como Drugda, para el caso de Dinamarca, y Antía y Vairo, para el caso de Uruguay) señalan que estos procesos autoreferenciales también representan retos, pues el perfil de los jueces nuevos termina pareciéndose al de los viejos y eso puede mermar la diversidad en la composición de las cortes. A su vez, esa uniformidad se asocia con tribunales conservadores.

Adicionalmente, aunque una cultura política de consensos y una tradición meritocrática consolidada pueden contribuir al respeto por el sistema judicial, también es necesario sumar medidas de transparencia y estándares claros para el control de la labor de los jueces.

Dentro de las medidas de transparencia deben aplicarse protocolos para la publicidad y el acceso a los datos de la rama judicial, así como ejercicios autónomos de rendición de cuentas. Sobre este último punto, es importante resaltar que los procesos de rendición de cuentas de los órganos judiciales son dirigidos al público en general y no son objeto de calificación por parte de otros poderes públicos. Subordinar la labor de los jueces a una calificación del ejecutivo o el legislativo pondría en riesgo la independencia judicial. En Costa Rica, por ejemplo, la Asamblea Legislativa ha intentado vetar la reelección de algunos magistrados de la Corte Suprema a partir de una evaluación de sus decisiones más polémicas. Sin embargo, la Sala Constitucional ha intervenido para dejar claro que no puede evitarse la reelección de un magistrado por su orientación ideológica o el contenido de sus decisiones.

Las rendiciones de cuentas van encaminadas a mostrar los datos sobre eficacia cuantitativa y cualitativa de las decisiones de los tribunales para que todos los ciudadanos puedan valorarla. Además, una verdadera rendición de cuentas es un ejercicio de autoevaluación en el que las mismas cortes plantean sus retos y desafíos para incrementar la efectividad de su actividad. Estos espacios permiten la interacción de los jueces con los ciudadanos, a quienes debe garantizárseles un espacio de socialización y participación activa.

Además de los ejercicios autónomos de control deben existir procedimientos externos de vigilancia de la labor judicial que, sin minar la independencia de los jueces, sea capaz de investigar y sancionar las conductas irregulares. Ningún organismo estatal puede estar exento de inspección o tener controles tan débiles que en la práctica generen impunidad. Al respecto puede observarse el caso de Bulgaria (analizado como anexo) en el que se consagran figuras con altos niveles de

inmunidad, como el fiscal general, heredadas del periodo autoritario. La autoridad sin control termina por profundizar la corrupción.

Los controles a los jueces deben incluir tanto procedimientos preventivos como sancionatorios. Entre los primeros se encuentran las restricciones para que los jueces puedan desempeñar otros cargos de forma simultánea, con excepción de la docencia, con el fin de evitar conflictos de intereses. De forma aún más estricta, la labor judicial es incompatible con cualquier vínculo político o colaboración con el gobierno o con el órgano legislativo.

Asimismo, son positivas otras medidas de supervisión como llevar un registro de las actividades y ganancias adicionales de los jueces, tal como se hace en Dinamarca. Igualmente, establecer protocolos para la restricción de obsequios a los funcionarios judiciales. Sobre esta última medida vale observar con más detalle el caso de Austria en el que se ha trabajado en una política de tolerancia cero con los obsequios relacionados de alguna forma con el cumplimiento de la función judicial. Los jueces únicamente pueden recibir reconocimientos honoríficos, pero, en todos los casos, deben informar a una autoridad especial, la cual determina si pueden conservar o no los obsequios. Sobre el particular se lleva un registro público y, si involucra dinero, solo puede utilizarse con fines de beneficencia o en el bienestar de los empleados.

En las medidas de control externo se incluye evaluar la conducta de los jueces en el desempeño de sus funciones y el relacionamiento con los usuarios de la administración de justicia. Es acertado crear canales para interponer denuncias o llamar la atención sobre procedimientos inusuales o sospechosos, así como ofrecer protección a los denunciantes de actos de corrupción.

El seguimiento a las actividades de los funcionarios judiciales por fuera de la oficina son importantes siempre que tengan repercusión con la labor de administrar justicia. En Austria existe un mandato de guardar la “reputación de la profesión” incluso después de que los jueces están jubilados, no obstante, esto no deja de ser un concepto abstracto.

En el ejercicio de control disciplinario, los jueces deben contar con todas las garantías asociadas al debido proceso. Eso incluye un juzgador imparcial, un proceso reglado y las oportunidades de defensa y contradicción. No son válidos procedimientos como el de ratificación en Perú (analizado como anexo), en el que puede destituirse a un juez a partir de una simple evaluación de desempeño. Peor es la situación si, como en el caso de Perú, el organismo sancionador está politizado. Al respecto, vale precisar que las evaluaciones de desempeño deben ser diferentes a los controles probidad en la actividad judicial. Pues, como lo explica muy bien Bernal (2016), “un juez puede ser corrupto y muy eficiente a la vez; [mientras que] un juez honesto puede ser ineficiente”.

Por lo anterior, es fundamental garantizar la independencia y probidad de los sujetos (órganos) que hacen control a los funcionarios judiciales. Primero, es importante que el controlador no sea un sujeto político. Segundo, no deben existir dudas sobre su objetividad e independencia. Casos como el de Bulgaria, en el que no se ha podido designar de forma satisfactoria al líder de la agencia anticorrupción, demuestran que no sirve institucionalizar un órgano de control de los jueces si no puede garantizarse la probidad e independencia de los funcionarios a los que se encomienda la labor disciplinaria. De lo contrario, lo único que se logra es incrementar el círculo vicioso de corrupción.

Con todo, es vital precisar que el control a los jueces no puede interferir en el respeto de su autonomía e independencia, pues esas son las características que los consagran como verdaderos árbitros sociales. La independencia del juez está asociada a que pueda tomar las decisiones sin estar sometido a ningún tipo de presión externa. Por su parte, la autonomía les permite gestionarse con libertad para garantizar una labor eficiente. Administrar el presupuesto y gestionar las decisiones administrativas son actividades trascendentales para tener autonomía. En particular, al analizar los sistemas judiciales con alta confianza ciudadana en la justicia no es fácil concluir cuál es el mejor modelo de administración y si es deseable separar las labores administrativas de las judiciales al implementar consejos de la judicatura. Lo que sí puede apreciarse es que el diseño de estos consejos puede generar intereses corporativos propios que terminan por aislar la autonomía del poder judicial de los mismos jueces.

Así las cosas, es claro que la rama judicial necesita autonomía administrativa para el manejo de sus recursos, pues de lo contrario estaría subordinada a otro poder público. No obstante, esa autonomía no requiere necesariamente de un consejo de la judicatura. Puede establecerse que es viable que exista un órgano administrativo en el poder judicial, pero es ideal que dicho órgano administrativo esté subordinado a la corte o los máximos tribunales. Esto permite garantizar dos condiciones, de un lado, el juez es su propio administrador sin tener que distraerse de su labor principal de administrar justicia. Del otro lado, se logra que las decisiones administrativas tengan respaldo técnico, pero evita los intereses corporativos propios de un consejo de la judicatura.

Sobre el particular se destaca el caso de Costa Rica en el cual existe un Consejo Superior del Poder Judicial, pero subordinado a la Corte Superior de Justicia. La Corte, como cabeza del poder judicial está investida de facultades para preservar su autonomía. Por ejemplo, interviene directamente en todas las propuestas legislativas que se relacionen con el funcionamiento de la judicatura; para que la Asamblea Legislativa se aparte del concepto de la Corte debe contar con una mayoría especial de dos tercios de los votos. Asimismo, por mandato constitucional, los recursos que se asignan a la justicia no pueden ser inferiores al 6% del presupuesto nacional. Es claro que los jueces son los actores principales de la actividad judicial y, por tanto, los llamados a direccionarlo ya que son quienes mejor conocen sus retos.

Reflexión final

En los párrafos anteriores he expuesto características de los sistemas judiciales que son favorables para conseguir la confianza ciudadana y, con ello, la legitimidad de la justicia. Estos se relacionan con incentivar una cultura política de consensos, fortalecer la tradición meritocrática, implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y crear controles de la actividad judicial provistos de garantías del debido proceso. Todas estas cuestiones incluyen la interacción entre los actores públicos y, por lo tanto, son inseparables del clima político de una nación. La gran conclusión apunta a que la independencia judicial requiere un mínimo de respeto y cooperación entre los poderes públicos. A su vez, ese respeto se construye en los escenarios de consenso que surgen cuando es imposible imponer decisiones políticas de forma unilateral.

El panorama se vuelve más complejo cuando se trata de democracias mayoritarias en las que un solo partido cuenta con mayorías de filas cerradas que le permiten imponerse sin necesidad de dialogar con los demás actores. Es en los contextos mayoritarios aplastantes en los que puede politizarse la justicia con facilidad. La oposición se limita a vociferar las desviaciones de poder

hasta que pueda hacerse con el gobierno; una vez lo alcanza encuentra los mismos incentivos para politizar a los árbitros y desechar las posiciones contrarias.

Entonces, la gran pregunta se circunscribe a ¿cómo asegurar la independencia de la justicia en un país profundamente dividido? Esta es la pregunta clave para países como Colombia. Sin duda la respuesta está asociada más a conceptos de cultura política que a las posibles reformas legales que puedan plantearse.

Casos como el de Austria permiten entender que no necesariamente se trata de sociedades perfectas en las que no existe la corrupción, porque sí existe. La diferencia radica en si hay incentivos para la colaboración de las fuerzas políticas y una tradición de respeto a la meritocracia. Esto hace que exista una vigilancia permanente y alternada del poder que no permiten ver los bienes públicos como un botín personal del que puede disponerse libremente.

En contraposición, las soluciones que únicamente giran en torno a reformas legales sobre el funcionamiento del poder judicial están destinadas al fracaso o, como mínimo, a un impacto poco significativo para atacar la raíz del problema. Los casos de Perú y Bulgaria, que se caracterizan por años de constantes reformas judiciales fallidas, son una muestra fehaciente de ello. Mientras las reformas dependan de un legislativo controlado por partidos políticos mayoritarios, que no necesitan cooperar con otros actores, existirán incentivos y permisos descarados para politizar los órganos de administración de justicia.

Asimismo, cuando las democracias mayoritarias están sumidas en climas de inestabilidad política y polarización existen mayores atractivos para politizar a los árbitros sociales (entre los que se incluyen los jueces). La lógica que siguen los políticos es controvertir, con y sin argumentos, todas las decisiones que les resulten incómodas, contrarias o perjudiciales. Para edificar esas disputas acuden a los estrados judiciales; si la decisión los beneficia la usan como escudo para legitimarse, si la decisión les es desfavorable la cuestionan atacando la legitimidad misma de los jueces. Incluir a los árbitros en la confrontación política de forma reiterada termina por amedrentar su validez.

Lo anterior no significa que en las democracias de consensos los actores políticos no acudan a los árbitros ante las diferencias de criterios, sino que existe mayor respeto por ellos en tanto se recurre también a mecanismos de consenso. De hecho, la función de los escenarios judiciales incluye el control a otros poderes públicos para garantizar que sus actuaciones son ajustadas a la constitución y a las leyes. Lo que debe evitarse es abusar del mecanismo judicial ante cualquier disputa porque termina radicalizándose al absurdo. Adicionalmente, acudir a un juez (o a cualquier árbitro) impone la regla de aceptar como legítima la decisión que este profiera; de otra forma, el sistema de tríada pierde su sentido.

Sobre este punto vale la pena una reflexión adicional. Los problemas jurídicos con incidencia política deben ser resueltos por los jueces con creatividad, pero con respeto por los otros poderes públicos y por la seguridad jurídica. Si las cortes desatienden ese objetivo y se aproximan a los casos siempre desde una visión de corrección y de ser la “voz de la conciencia” de los otros órganos públicos, terminan generando cuestionamientos sobre la legitimidad de su mandato (que no se sustenta en el voto) y creando mayores incentivos para la politización de la justicia.

Adicionalmente, los medios de comunicación juegan un papel importante en las sociedades. En últimas, son las plataformas comunicativas las que edifican y sostienen la imagen que los ciudadanos tienen sobre el poder judicial. Bulgaria es ejemplo de una sociedad en la que los medios de comunicación han sido utilizados para tergiversar y desacreditar las actuaciones de los jueces, contribuyendo de forma activa a perpetuar la mala imagen de los funcionarios judiciales. En todo escenario democrático los medios de comunicación tienen una labor primordial que debe ser cumplida con responsabilidad. Así, son buenos los esfuerzos por capacitar a los periodistas y poner a su disposición permanentemente información certera y actualizada sobre la labor de la justicia. Como lo apunta Littlehale (2012) para el caso de Bulgaria, la corrupción es un círculo vicioso. Cuando se percibe que todo el sistema es corrupto, los ciudadanos creen que solo pueden navegar en él a través de actuaciones corruptas. Romper el círculo requiere acciones comunicativas activas y transparentes.

En las conclusiones de este trabajo logra vislumbrarse como los cambios necesarios para incentivar la legitimidad de la justicia son realmente cambios políticos. Es importante que los actores políticos tengan incentivos para cooperar en la toma de decisiones. Al alcanzar un escenario mínimo de consenso se disminuyen los incentivos para politizar la justicia. A su vez, ante una justicia menos politizada se acrecienta el respeto por los jueces y sus decisiones. Pero, ¿cómo lograr un escenario político de cooperación, especialmente en países polarizados como Colombia? Este trabajo no arroja suficientes luces sobre la respuesta a esa pregunta particular, pero señala con contundencia la urgente necesidad de responderla.

ANEXO

Países con menor confianza en la justicia

1. BULGARIA

La República de Bulgaria está ubicada al sureste de Europa y se compone de un terreno montañoso (los Balcanes) que abarca 28 provincias y cuya capital es la ciudad de Sofía. Su fundación se remonta al Siglo VII en lo que se conoció como el primer Imperio Búlgaro. Sin embargo, durante gran parte de su historia el territorio fue controlado, primero, por el Imperio Romano de Oriente (Imperio Bizantino) y, luego, por el Imperio Otomano. Fue con ocasión de la Guerra Ruso-Turca de 1877 cuando Bulgaria dio pasos certeros hacia su independencia y se embarcó en un crecimiento de su economía, base militar y autonomía. En 1908, Fernando I se proclamó zar para dar paso al Reino de Bulgaria, el cual tuvo un territorio con constantes cambios debido a las múltiples batallas con sus vecinos.

La monarquía cayó en la Segunda Guerra Mundial y dejó al país bajo la influencia de la URSS, al formar parte del Pacto de Varsovia. Dentro del bloque comunista, se creó la República Popular de Bulgaria, la cual logró un significativo crecimiento económico y en el nivel de calidad de vida de sus habitantes, los cuales decrecieron con la caída de la URSS. Posteriormente, el país se conformó como una democracia parlamentaria y, en 1990, se dieron las primeras elecciones libres.

Después de la Constitución de 1991, la organización política de Bulgaria corresponde a una república parlamentaria ordenada de forma unitaria y con una estructura centralizada. De hecho, el país se ha caracterizado por una fuerte centralización funcional y fiscal, aunque, a partir de 1997, se ha desarrollado legislación con el objetivo de fortalecer una política con mayor participación de los municipios.

La Asamblea Nacional es unicameral, se encarga de las leyes y elige al primer ministro, el cual es el cargo más importante del ejecutivo. Por su parte, el presidente es elegido por votación directa, tiene algunos derechos de veto y es el líder de las fuerzas militares (Unión Europea, N.D.).

En 2004, Bulgaria se unió a la OTAN y, en 2007, empezó a hacer parte de la Unión Europea, momento desde el cual ha tenido significativos avances en los índices de desarrollo económico; no obstante, es considerado el país más pobre de la Unión. En 2019, el índice de desarrollo humano (IDH) de Bulgaria fue de 0,819, ocupando el puesto 56 en el listado de medición de 189 países (Datosmacro.com, N.D.).

Varios analistas y encuestas de opinión coinciden en llamar la atención sobre el alto grado de corrupción que existe en Bulgaria y, especialmente, en el sistema judicial y la fiscalía. Según datos de la Organización para la Transparencia Internacional, en 2021, el país se ubicó en el puesto 78 del listado de percepción de la corrupción en el servicio público, con una calificación de 42 puntos (Datosmacro.com, N.D.). Esta puntuación sitúa a Bulgaria como uno de los países europeos con peores índices de lucha contra la corrupción, al lado de Hungría y Polonia.

Bulgaria no hace parte del espacio Schengen y existen altos recelos en relación con su inclusión porque tiene altos niveles de migración. Al respecto, se han desarrollado importantes programas para facilitar el retorno de los búlgaros en el extranjero, proveerles empleo y vincularlos al sistema empresarial (Di Nucci, 2011).

Al ser incluido como miembro de la Unión Europea ha firmado compromisos para su progresiva adecuación a los estándares comunitarios. Destacan una serie de reformas en temas de justicia para la protección de los derechos humanos y la garantía del debido proceso frente a las detenciones. Particularmente, uno de los mandatos específicos de la Comisión Europea es ayudar a Bulgaria (y a Rumanía) a consolidar el Estado de Derecho a través de la reforma judicial, así como la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada (Comisión Europea, N.D). Lo anterior, a partir de un mecanismo de cooperación y verificación establecido en 2006 que produce informes sobre los avances conseguidos. Dichos avances se evalúan a través de indicadores de medición en relación con la independencia, profesionalidad y eficacia del sistema judicial, así como la lucha contra la corrupción y las medidas adoptadas contra la delincuencia organizada. En los informes se hace una evaluación y se presentan recomendaciones a las autoridades (Comisión Europea, N.D; Constitución de Austria).

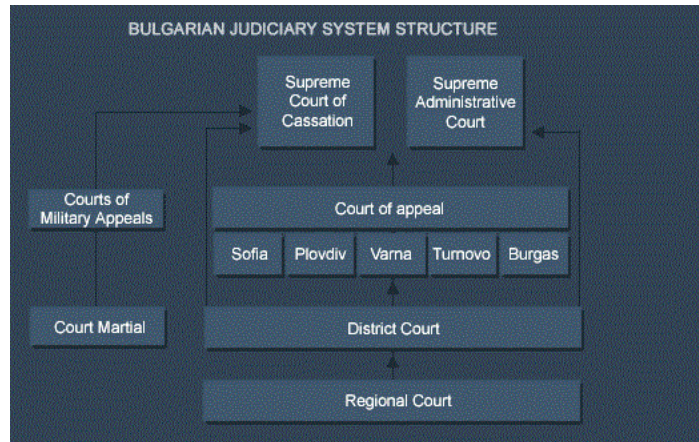
A partir de las recomendaciones de la Comisión Europea se aprobó legislación contra la discriminación, se diseñó un plan nacional para la promoción de la igualdad de género y se crearon consejos nacionales consultivos en materia de reforma a la justicia y lucha contra la corrupción. Sin embargo, los informes de la Comisión muestran que hay factores generales que entorpecen los avances de las reformas, particularmente, hacen referencia a un clima general de inestabilidad política, un proceso legislativo impredecible y un entorno mediático preocupante, al estar influenciado por intereses económicos y políticos que terminan por impactar en el sistema de justicia (European Commission, 2019).

Los objetivos de Bulgaria se encaminan a ser incluido en el espacio Schengen y adoptar el Euro, para consolidar su pertenencia a la Unión Europea. Igualmente, está en negociaciones para entrar a la OCDE, aunque ya se unió a la Agencia de Energía Nuclear de esta organización. Asimismo, otra de las principales prioridades de Bulgaria es mejorar la soberanía energética, en tanto depende excesivamente de los gasoductos provenientes de Rusia.

En el país tiene retos demográficos porque su población disminuye considerablemente a causa de la migración y el envejecimiento. Adicionalmente, si bien no es un país receptor de migrantes por regla general, pues es principalmente un país de paso, sí ha tenido dos importantes episodios de albergue de refugiados en su territorio; en 2013, antes de que se implementaran refuerzos en la frontera con Turquía y, en 2022, tras la invasión de Rusia a Ucrania. La mayoría de su población profesa la religión cristiana.

Sistema judicial

El poder judicial de Bulgaria sigue las bases del derecho continental. Sus tribunales más altos son el Tribunal Supremo de Casación y el Tribunal Supremo Administrativo. En términos generales, las instancias del poder judicial en Bulgaria se resumen en la siguiente imagen:



Además, existe un Tribunal Penal Especializado y un Tribunal Penal Especializado de Apelación específicamente para los delitos de delincuencia común. La Sala de Arbitraje de la Cámara de Comercio e Industria se enfoca en los temas de derechos de propiedad y contratos (European Justice w. , 2021). Resalta la figura del Fiscal General del Estado que tiene amplios poderes extraordinarios, los cuales siguen intactos desde su institucionalización en el periodo comunista.

La administración del poder judicial está a cargo del Consejo Supremo de la Magistratura, el cual es independiente del Ministerio de Justicia (European Justice w. , 2021) y es la autoridad administrativa del poder judicial, en tanto gestiona su funcionamiento. También, existe un Consejo General del Poder Judicial o Consejo Judicial Supremo que está compuesto por 25 juristas por periodos de 5 años. Los miembros del Consejo son designados por el ministro de justicia, los magistrados de los tribunales supremos de casación y administrativo, el fiscal general y los miembros de la Asamblea Nacional. El Consejo Judicial Supremo determina la organización del trabajo en el poder judicial sin intervenir en su independencia y es la autoridad más importante para la lucha contra la corrupción en el sistema judicial del país (Littlehale, 2012).

Con la Constitución de 1991 se constitucionalizaron los derechos fundamentales y se creó el Tribunal Constitucional para el control de los textos normativos y la protección de los derechos humanos. El Tribunal Constitucional se considera un órgano independiente que no hace parte del poder judicial, sino que su mandato proviene directamente de la constitución y se desarrolla en una ley especial (Ley del Tribunal Constitucional) (European Justice w. , 2021).

Solo sujetos legitimados pueden acudir al Tribunal Constitucional, como el presidente o un número de los miembros del parlamento, del consejo de ministros o de los integrantes de los otros tribunales de justicia. Esto significa que los ciudadanos no pueden demandar directamente la inconstitucionalidad de una ley ante la Corte Constitucional por ser violatoria de derechos humanos. No obstante, el defensor del pueblo (*Ombudsman*) sí puede hacerlo y se considera un mecanismo de protección que permite, de alguna forma, la participación ciudadana.

En los procesos ordinarios (penales y civiles) o administrativos, el Tribunal de Casación y el Tribunal Administrativo pueden abrir un incidente ante el Tribunal Constitucional, al considerar que en el proceso surgió una cuestión de constitucionalidad. Esta es una particularidad de la constitucionalización del sistema judicial búlgaro.

En 2015, se hizo una reforma constitucional fundamental al poder judicial que tuvo dos puntos relevantes. Primero, una reforma al Consejo Superior de la Judicatura. Segundo, fortalecer la inspección judicial en relación con la integridad de los magistrados. Posteriormente, en 2016, se realizó una enmienda de la ley del sistema judicial y, en 2017, se modificó el código de procedimiento penal.

Las últimas recomendaciones de la Comisión Europea al sistema judicial en Bulgaria resaltaron la importancia de mejorar la eficiencia y la accesibilidad del poder judicial a través de la introducción de la justicia electrónica y una gestión equilibrada de la carga de trabajo en todo el poder judicial (European Commission, 2019).

- Nombramientos:

En términos generales, para ser juez en Bulgaria solo es requerido ser ciudadano búlgaro, contar con una licenciatura en derecho, no haber sido sentenciado a pena de prisión y no tener una enfermedad mental. La formación de los jueces está a cargo del Instituto Nacional de Justicia y, cuando se posesionan, los funcionarios proclaman juramento para defender la voluntad del pueblo aplicando la constitución y la ley.

De forma reiterada, los informes de la Comisión Europea han insistido en la necesidad de mejorar la transparencia y la meritocracia en los nombramientos del poder judicial, en especial en los altos cargos. En las recomendaciones se ha señalado que es fundamental que se aliente a candidatos potenciales calificados a postularse, con la certeza de que todas las candidaturas serán evaluadas únicamente en función de los méritos (European Commission, 2019).

En el informe de la Comisión Europea de 2017 se hicieron varias recomendaciones relacionadas con el poder judicial, dos de las cuales fueron marcadas como completadas (cerradas provisionalmente⁴¹) en el posterior informe de 2018. De las dos recomendaciones que fueron superadas, una era incluir una audiencia pública ante la Asamblea Parlamentaria en la que se escucharan a los aspirantes de las vacantes del Consejo Judicial que debían ser seleccionadas por el órgano legislativo. Además, se debía abrir un espacio para que la sociedad civil hiciera observaciones sobre los candidatos. La otra recomendación era crear un historial de nombramientos transparentes basados en el mérito para todos los puestos de alto nivel del poder judicial, incluidos los de los presidentes de las altas cortes⁴².

En 2012, la Comisión Europea expresó preocupación por los candidatos nombrados en 2011 en el Consejo Judicial Supremo, ya que eran personas que tenían relativamente poca experiencia. En especial, fue controvertido el nombramiento de Vladimira Yaneva como presidenta de los Tribunales de Sofía cuando solo tenía ocho años de experiencia relacionada (cuatro de los cuales transcurrieron en licencia de maternidad), además, era conocida su estrecha relación con el ministro del interior. Como declaración de total desaprobación, dos miembros del Consejo Judicial Supremo renunciaron y criticaron las decisiones de nombramiento sancionadas por el consejo (Littlehale, 2012).

⁴¹ El cierre provisional significó que la Comisión consideró que los cambios estructurales y legislativos realizados habían cumplido satisfactoriamente con las sugerencias, mientras continuaba el seguimiento de la implementación.

⁴² El informe se refería específicamente al nombramiento del nuevo presidente del Tribunal Supremo Administrativo, que estaba próximo en ese momento.

Los llamados de protesta en contra de Vladimira Yaneva no lograron presionar su renuncia, pero, en 2014, fue suspendida por el Consejo Supremo al ser acusada de abusar de su cargo para permitir una investigación ilegal encabezada por el ministerio del interior y que consistían en interceptación telefónica hacia manifestantes en contra del gobierno (Organized Crimen and Corruption Reporting Project, 2015).

En todo caso, son frecuentes las críticas por la elección de jueces sin suficiente experiencia. Littlehale (2012) destaca que ello está relacionado con que once miembros de la Asamblea Nacional intervienen en el nombramiento de los miembros del Consejo Judicial Supremo. Como actores políticos, los parlamentarios imponen a los candidatos para sus propios intereses y no para mantener la integridad del sistema judicial. En ese escenario, el diseño de la elección supone un problema porque no es oculto que, finalmente, los miembros de la Asamblea Nacional son elegidos popularmente con base en intereses políticos y de partido que representan.

- Procesos de transparencia y rendición de cuentas:

En los informes de la Comisión Europea se ha señalado con preocupación la cobertura engañosa que hacen los medios de comunicación a las declaraciones de los políticos sobre el contenido de los fallos judiciales. Esto termina por comprometer la credibilidad del sistema judicial, lo que, a su vez, puede arriesgar la independencia e imparcialidad de la justicia (European Commission, 2019).

Es especialmente llamativo el caso que refiere Simeon Stoychev (2019) sobre el juez Lozan Panov, presidente del Tribunal Supremo de Casación a inicios de 2015. El juez se ha convertido en un vocero de la independencia judicial y múltiples veces se ha referido a la corrupción generalizada en el sistema judicial de Bulgaria que somete a los tribunales. Además, ha sido objetivo de varios atentados y accidentes que no han sido investigados de forma adecuada. Sin embargo, en 2019, el primer ministro Boiko Borísov declaró en una entrevista de televisión que había perdido la confianza en el presidente del tribunal supremo (Stoychev, 2019). Borísov fue primer ministro de Bulgaria entre 2009 y 2021 (reelecto varias veces) y sobre él se adelantan varias investigaciones por corrupción durante sus gobiernos. También, la Fiscalía General Europea adelanta investigaciones contra Borísov por la presunta malversación de fondos de cooperación girados por la Unión Europea a Bulgaria (Euronews, 2022).

Otro aspecto negativo sobre el acceso a la información judicial es que las sentencias de los altos tribunales se demoran en ser publicadas, por lo que no es fácil el acceso de los ciudadanos a la información. Lo anterior, a pesar de los grandes esfuerzos que se han realizado para digitalizar la justicia con apoyo de programas internacionales como USAID (Supreme Judicial Council, N.D).

Un mecanismo de transparencia importante que ha sido implementado en Bulgaria consiste en que el Consejo Supremo de la Magistratura cuenta con un registro público de casos de violaciones a la independencia judicial. Este registro es de acceso público a través de internet.

Adicionalmente, se formó un consejo ciudadano compuesto por organizaciones de la sociedad civil con interés en el poder judicial que participan en las sesiones del Consejo Judicial Supremo (Supreme Judicial Council, N.D).

Por último, se anota que se estableció un mecanismo para continuar el seguimiento interno del acompañamiento y las recomendaciones de la Comisión Europea, el cual se ha denominado Consejo de Post-Seguimiento y empezará a funcionar cuando finalice el acompañamiento de la Comisión Europea; estará presidido por un viceprimer ministro a cargo de la reforma judicial y el representante del Consejo Judicial Supremo, pero contará con participación de varias instituciones, así como de representantes de la sociedad civil y asociaciones profesionales del poder judicial. Se reunirá cada tres meses para evaluar el estado de las reformas a la justicia y deberá emitir un informe dirigido al gobierno y al Consejo Superior de la Judicatura, pero que será público. Además, podrá incidir en que las autoridades rindan cuentas cuando se considere necesario (European Commission, 2019).

- Controles:

Los presidentes de las altas cortes y el fiscal general tienen un estatus especial de inmunidad que la comisión de verificación ha sugerido reformar. El régimen especial de estos funcionarios puede generar en arbitrariedades ya que es difícil iniciar investigaciones (European Commission, 2019).

En 2017, se incluyó una reforma al poder judicial que disponía la suspensión automática de los magistrados a los que se les iniciaba una investigación penal. Sin embargo, esta disposición fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en 2019. Sobre el particular, el gobierno ha anunciado incluir otro tipo de sanciones que sean acordes con la constitución, así como la denuncia de la afiliación a asociaciones profesionales, particularmente, para cumplir con la sugerencia de la Comisión Europea en relación con fortalecer la inspección judicial de los magistrados.

En especial, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el mismo comité de verificación han llamado la atención sobre el elevado poder y falta de responsabilidad que recaen sobre la figura del fiscal general. Para Stoychev (2019) esto responde al antiguo modelo soviético sobre el que se construyó el poder judicial y que está asociado a la concentración del poder en manos de un solo funcionario poderoso; el presidente del Tribunal Supremo para los tribunales o el procurador para la “prokuratura”. Si bien el modelo del tribunal fue reformado, el proceso ha sido diferente en el caso del fiscal. Stoychev (2019) también refiere que uno de los fiscales declaró en una ocasión que por encima de su poder solo se encontraba Dios y que esa ha sido la actitud de sus sucesores. A pesar de varias investigaciones, ninguno de los fiscales generales ha sido declarado responsable por actos de corrupción.

Vale la pena destacar que, con los altos índices de corrupción generales en Bulgaria, las recomendaciones para ampliar las investigaciones y controles son generales a toda la administración pública. La Comisión Europea ha recomendado establecer una hoja de ruta entre todas las instituciones pertinentes para abordar las deficiencias en la investigación y el enjuiciamiento de casos de corrupción de alto nivel, incluido un mecanismo para informar sobre el progreso al público en general. Además, es preciso tener un listado consolidado y completo de las investigaciones y condenas relacionadas con hechos de corrupción.

En este ámbito, si bien es positiva la creación de una agencia anticorrupción que analiza información que proveen los funcionarios, debe generarse confianza en esta institución a través de

una correcta designación del funcionario que la encabeza. No obstante, la Asamblea General no ha logrado una designación satisfactoria porque se generan muchas dudas en torno a la politización del proceso.

Conclusiones parciales

En el análisis del sistema judicial búlgaro es indispensable tener presente las evaluaciones y recomendaciones que ha hecho el mecanismo de cooperación y verificación de la Comisión Europea. Los altos niveles de corrupción en Bulgaria y en su sistema judicial son asombrosamente reconocidos en el escenario político nacional e internacional, por lo que el país se ha embarcado en una titánica tarea de reforma en la justicia. No obstante, es importante tener presente que dichas reformas parten, principalmente, de la intención de pertenecer a la Unión Europea, para lo cual basta con cumplir las recomendaciones de la organización hasta obtener su aprobación. Por lo tanto, no se trata de un auténtico deseo o política nacional de garantizar mejores escenarios de justicia, sino más bien de aprobar una calificación.

En su estudio sobre la corrupción en Bulgaria, Littlehale (2012) cita una carta de la embajadora de EE.UU. en Bulgaria, Nancy McEldowney, que fue expuesta en Wikileaks en 2019. En la correspondencia, la embajadora sostiene que “sobre el papel, el sistema judicial de Bulgaria cumple con la mayoría de los estándares internacionales y de la UE. Pero en la práctica, está en ruinas”.

Así, es importante para precisar varios puntos. Primero, las deficiencias del sistema judicial búlgaro han sido analizadas por expertos europeos y se han diseñado recomendaciones encaminadas a trabajar en sus principales retos. Segundo, las recomendaciones han sido atendidas a través de reformas constitucionales y legales de alta envergadura, por lo que el sistema judicial se ha reformado en gran medida. Tercero, aunque se ha cumplido con las reformas, y los resultados materiales no han sido evaluados a profundidad, la cultura de corrupción y autoritarismo no ha dejado de generar recelo en el sistema judicial.

Entre las principales preocupaciones que estancan los avances en el sistema judicial, los análisis de la Comisión Europea (2019) han destacado la inestabilidad política, un proceso legislativo impredecible y un entorno mediático preocupante.

Adicionalmente, debe entenderse que la historia política búlgara está atada a un pasado de fuertes regímenes autoritarios y totalitarios, lo que ha afianzado estructuras de poder centralizadas, personalistas y con amplios estatus de inmunidad. Para Littlehale, al analizar las dificultades del sistema legal de Bulgaria es importante entender que la nación ha estado azotada por la corrupción durante toda su historia. Las figuras opresivas del Imperio Otomano y las políticas de confinamiento aplicadas por los líderes comunistas violaron persistentemente el contrato social, estropeando la percepción pública de su gobierno (Littlehale, 2012).

Lo anterior lleva a Littlehale (2012) a destacar que el mayor problema de Bulgaria en la actualidad es recuperar la confianza de los ciudadanos. Para la autora, cuando los ciudadanos consideran que el sistema es del todo corrupto asimilan que la única forma de navegar por él es participando en los canales de corrupción, lo que, a su vez, afianza el círculo de corrupción. Además, reconoce

que, a pesar de los importantes esfuerzos que está haciendo el país por reformar el sistema judicial (con ayuda de la Unión Europea), los resultados no son los esperados. Muestra de ello es que Bulgaria sigue en los índices más bajos en las mediciones de lucha contra la corrupción.

Las recomendaciones de la Comisión Europea han insistido en la importancia de mejorar la transparencia y la meritocracia en la elección de los altos cargos del poder judicial. Para ello se sugiere adoptar un historial de nombramientos transparentes o listados de funcionarios que hayan sido condenados por hechos de corrupción. Visibilizar a los funcionarios corruptos para alejarlos de los cargos parece ser una fórmula occidental afianzada, pero con resultados modestos. De hecho, el gran reto de la implementación de la agencia anticorrupción en Bulgaria ha sido designar un funcionario que no genere dudas sobre su politización, de ahí se genera otro círculo vicioso sobre quien controla a los árbitros, para nuestro interés, a los jueces.

Particularmente, las garantías de independencia judicial en Bulgaria presenta sus propias contradicciones, por un lado, la inmunidad de los jueces ha permitido altos grados de autoritarismo e impunidad, ligado a figuras con poderes excesivos, como es el caso del fiscal general afianzado desde la época comunista. Por otro lado, dicha independencia y autoritarismo no han impedido una fuerte influencia política dentro del sistema judicial. Se ha llamado la atención sobre la necesidad de crear mejores y más transparentes procesos de elección de los miembros del poder judicial. Específicamente, se ha sugerido incentivar la postulación de candidatos con amplia trayectoria profesional, quienes normalmente no se postulan al considerar que es necesario tener conexiones políticas para poder ser elegidos.

Llama la atención que, aun después de las reformas al poder judicial, el Consejo Superior del Poder Judicial está integrado por un gran número de políticos. De hecho, el Consejo es presidido por el Ministro de Justicia. Además, algunos de sus miembros provienen directamente de la Asamblea Nacional, los cuales han sido elegidos democráticamente a través de partidos políticos con intereses propios. Esa organización podría constituir una clara violación a la separación de poderes (Littlehale, 2012). No obstante, puede resaltarse que en el Consejo Supremo también se previó la participación de miembros de la ciudadanía con interés en el poder judicial.

Finalmente, vale la pena referirse a la politizada cobertura que hacen los medios de comunicación sobre los temas de la justicia. Esa visión hace un inmenso daño a la imagen que tienen los ciudadanos en las instituciones y perpetúa el círculo vicioso que evidencia Littlehale (2012). En el escenario judicial dicha imagen negativa se suma a las demoras en la publicación de los fallos y a la falta de claridad sobre los mecanismos de rendición de cuentas de los tribunales, afianzando el descrédito de las instituciones de justicia y la imagen desfavorable que tienen los ciudadanos de ella. Sin duda, estos son frentes que debe trabajar el poder judicial en Bulgaria porque la confianza ciudadana en la justicia es un factor preponderante.

Como advertencia final, destaco que las recomendaciones de la Comisión Europea a Bulgaria para la mejora del sistema judicial siguen en curso. Dichas recomendaciones generan frecuentemente nuevos textos legislativos, cambios en las facultades de las autoridades y creación de nuevos órganos (como la figura de inspector del poder judicial). Los cambios más recientes no pueden ser evaluados, en tanto no han sido puesto en práctica durante un tiempo considerable para analizar sus resultados. Por esa razón, este trabajo no los incluye con pretensiones de exhaustividad.

2. PERÚ

La República de Perú es un país situado en la región andina de Sur América que albergó la mayor dinastía de la América precolombina, el imperio Inca. En 1524, fue conquistado por la corona española y se convirtió en uno de los grandes bastiones del reino. El virreinato de Perú fue el último bastión de poder español en el sur del continente, con sede en la ciudad de los reyes (hoy Lima).

El territorio se independizó en 1821 y se declaró república con ayuda de corrientes independentistas de la región como la de San Martín desde el Sur del continente y la de Simón Bolívar desde el norte. En la nueva república se estableció una corte suprema de justicia a través del decreto dictatorial provisorio del 22 de diciembre de 1824 emitido por Simón Bolívar (Poder Judicial del Perú, N.D). Estaba conformada por 7 jueces y sus funciones se mantuvieron intactas en la posterior constitución de 1834.

La independencia fue sucedida por largos periodos de inestabilidad política y gobiernos militares, a los que se sumaron guerras territoriales con los vecinos por el establecimiento de la frontera. Se intentó la creación de una confederación entre los territorios de Perú y Bolivia, pero se disolvió en 1836, lo que generó una gran crisis. Luego, en 1860, se dio un golpe de Estado y, bajo el gobierno provisorio de Mariano Ignacio Prado, se creó una Corte Central que duró hasta 1867, cuando se emitió una nueva constitución que reinstaló la corte suprema (Poder Judicial del Perú, N.D).

En la historia de Perú se destacan varios periodos como el Ocenio en el que el país fue dirigido por Augusto B de Leguía (de 1908 a 1912 y, luego, de 1919 a 1930), que se caracterizó por una marcada influencia del capital de Estados Unidos. Posteriormente, el gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968 a 1975) en el que se impulsó una gran reforma agraria para darle tierra a los campesinos y se nacionalizaron varios sectores. No obstante, esas medidas generaron un escenario de marcada crisis económica y protestas que fueron aprovechadas por la autodenominada Junta Revolucionaria para hacer un golpe de estado en 1976; el periodo se caracterizó por medidas restrictivas y el decreto casi permanente del estado de emergencia. El aumento de la deuda externa agudizó la crisis económica que tuvo máximos históricos durante el primer periodo de Alán García (1985 al 1990) debido a la fuerte inflación que vivió el país.

Además, a finales de los años 80 se fortalecieron grupos subversivos de izquierda como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Estos grupos fueron combatidos por el gobierno de Alberto Fujimori, al que luego se acusó de graves violaciones a los derechos humanos. Fujimori había sido elegido democráticamente en 1990, pero se hizo un autogolpe de Estado en 1992 a través de la intervención del resto de poderes públicos; a ese acontecimiento se le llama el Fujimorazo. Luego del golpe, Fujimori convocó un congreso constituyente que redactó la Constitución de 1993, la cual es la carta política del Perú hasta la fecha.

Los posteriores gobiernos del Perú han sido más modernos y el país se ha embarcado en un crecimiento económico acelerado, que ha generado un aumento significativo del producto interno bruto (PIB) desde 2002, y al que incluso se le ha denominado un milagro económico (Tursi

Colombo, 2016). No obstante, los gobiernos son frecuentemente acusados de corrupción y han generado un clima de inestabilidad política en el Perú, que persiste hasta ahora.

Particularmente, en 2017, durante el periodo presidencial de Pedro Pablo Kuczynski, se conocieron influencias de dinero indebidas relacionadas con el escándalo de corrupción de la empresa brasileña Odebrecht que tuvo repercusiones en toda América Latina. En 2018, ante el segundo llamado a moción de censura, el presidente Kuczynski renunció y el poder fue asumido por el vicepresidente Martín Vizcarra. En el periodo presidencial de este último, se revelaron una serie de audios de magistrados del poder judicial en el que se negociaban rebajas de penas con políticos, empresarios y funcionarios públicos procesados, lo que generó una profunda crisis institucional. Entre los políticos más destacados en los audios se hizo referencia a Keiko Fujimori, líder de la oposición con mayorías en el congreso y quien había ocupado el segundo lugar en la contienda electoral que eligió a Kuczynski. Al capítulo se le dio, entre otros nombres, el de los audios de la vergüenza (Perú21, 2018).

Los audios pusieron en evidencia una red de corrupción y tráfico de influencias que involucraba a jueces y fiscales de todos los niveles, por lo que se declaró en emergencia al poder judicial y el Consejo Superior de la Magistratura. El presidente del poder judicial y el ministro de justicia renunciaron. El Ministerio Público y la Fiscalía iniciaron investigaciones en las que los magistrados se negaron a aportar todos los archivos solicitados y fueron advertidos con el delito de desobediencia a la autoridad.

Para controlar la crisis en el sistema judicial, el presidente Vizcarra nombró una comisión de juristas para presentar un proyecto de reforma integral a la justicia (Diario UChile, 2018). Sin embargo, el trámite en el Congreso, que era de mayoría Fujimorista, fue demorado. La reforma tuvo que ser tramitada a través de referendo en diciembre de 2018. Las propuestas aprobadas señalaban la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura, cambios en el financiamiento de las campañas políticas y la no reelección de los congresistas. La única opción que no prosperó fue la relacionada con regresar al sistema bicameral en el Congreso.

En este punto, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo estaban bastante desdibujadas, por lo que hubo una oposición ferviente al resto de reformas políticas que el gobierno intentó tramitar para fortalecer la separación de poderes. El presidente Vizcarra propuso adelantar las elecciones generales, pero la propuesta fue archivada y el Congreso lo llamó a una tercera moción de censura que tampoco prosperó. Paralelamente, el legislativo había iniciado el proceso de elección de vacantes en el Tribunal Constitucional, pero el trámite fue cuestionado por falta de transparencia y una inusual rapidez.

En septiembre de 2019, Vizcarra disolvió el Congreso a través de un decreto presidencial y llamó a nuevas elecciones. El presidente del Congreso demandó el decreto ante el Tribunal Constitucional y, por primera vez en la historia, el debate del alto tribunal fue televisado. La sentencia declaró infundada la demanda, con lo cual el decreto de disolución del legislativo permaneció como constitucional. Las elecciones se llevaron a cabo en enero de 2020.

En marzo de 2020, durante la pandemia de la Covid-19, el Congreso destituyó a Vizcarra por incapacidad moral (moción de censura). Se nombró en el cargo al presidente del legislativo Manuel Merino de Lama, pero renunció tras las fuertes protestas que generó su nombramiento. Frente a

una nueva demanda constitucional por la destitución de Vizcarra, el Tribunal Constitucional la declaró improcedente y no se pronunció. No obstante, Merino aprovechó la oportunidad para justificar que su nombramiento había sido constitucional, a lo que el presidente del Tribunal Constitucional se pronunció públicamente para contradecirlo. Sin embargo, fueron mediáticos los pronunciamientos de otros miembros del tribunal sobre la materia (El Comercio, 2020).

La presidencia de la República fue asumida por Francisco Sagasti en lo que se denominó “gobierno de transición y emergencia”, para enfrentar la pandemia. Luego, como resultado de las elecciones, Pedro Castillo asumió como presidente, tras derrotar a su contendiente Keiko Fujimori. Sobre el gobierno de Castillo también se han expuesto denuncias de corrupción y cuestionamientos, así como varios llamados a moción de censura (BBC news, 2022).

Según la constitución (reformada varias veces), la República de Perú se basa en un sistema unitario, presidencialista y multipartidista. Su organización territorial se divide en 24 departamentos. Se fundamenta en la separación clásica de poderes, el ejecutivo en cabeza del presidente elegido democráticamente, el legislativo compuesto por el Congreso que es unicameral y el judicial cuya máxima autoridad es la Corte Suprema de Justicia; además de varios organismos autónomos. El voto es obligatorio para todos los ciudadanos entre 18 y 70 años, con excepción de los miembros de las fuerzas armadas.

Sistema judicial

Según la ley orgánica del poder judicial del Perú, la judicatura está integrada por varios órganos. Están los jueces de paz que resuelven asuntos menores en sede de conciliación en algunas zonas rurales, los cuales, son designados por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial por recomendación de las autoridades locales como los consejos municipales y las comunidades campesinas. También, están los jueces de paz letrados, quienes sí deben ser profesionales del derecho y actúan como primera instancia en algunas comunidades pequeñas en procesos penales, laborales y civiles de menor complejidad y cuantía.

Por su parte, los juzgados especializados atienden materias según la especialidad y son, formalmente, la primera instancia de los procesos judiciales; hay por lo menos uno de estos despachos en cada una de las provincias del país. Las apelaciones se surten ante las cortes superiores de justicia, que trabajan a través de salas especializadas o mixtas. El último y máximo órgano del poder judicial es la Corte Suprema de Justicia, que conoce principalmente del recurso de casación (RPP noticias, 2019).

En el siguiente cuadro se expone una representación gráfica de los órganos judiciales descritos anteriormente:



Por su parte, el Tribunal Constitucional del Perú es considerado un órgano independiente que no hace parte del poder judicial (Ley n.º 28301). Dicho tribunal únicamente está sometido a la constitución y su función principal es el control constitucional a través de tres tipos de acciones (tutela de derechos, control normativo y conflictos de competencias) (Tribunal Constitucional del Perú, N.D).

- **Nombramientos:**

Desde la constitución de 1920 se creó un sistema de carrera judicial para regular, mediante ley, la forma de los ascensos en el poder judicial. Con la reciente reforma a la justicia, se creó la Junta Nacional de Justicia para el nombramiento y evaluación de los jueces y fiscales. Antes, esta tarea era asumida por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Inicialmente (Constitución de 1933), los integrantes de la Corte Suprema eran designados por el Congreso de una lista de 10 candidatos propuesta por el poder ejecutivo (presidente). Por su parte, los jueces de primera y segunda instancia eran nombrados también por el ejecutivo, pero a partir de ternas dobles propuestas por la Corte Suprema (para las cortes superiores) y por las cortes superiores (para los jueces de primera instancia).

Posteriormente, en 1969, bajo el gobierno militar encabezado por Juan Velasco Alvarado se creó un Consejo Nacional de Justicia para los nombramientos judiciales. Dicho consejo estaba integrado por 2 delegados del poder ejecutivo, 1 delegado del colegio de abogados del Perú, 1 delegado del colegio de abogados de Lima y 2 delegados de las facultades de derecho más antiguas. El Consejo Nacional de Justicia proponía al ejecutivo los candidatos a jueces y magistrados de propuestas que recibía del mismo poder judicial y de los colegios de abogados; les hacía una evaluación y una entrevista personal. Durante algunos años, el ejecutivo siempre seguía las recomendaciones del consejo, al punto que muchas veces se presentaba solo un candidato para el cargo. Sin embargo, en 1976, ese consenso se rompió cuando el ejecutivo se negó a seguir las recomendaciones del consejo y propuso un candidato propio que no había participado en el concurso; esa situación provocó la renuncia del presidente y vicepresidente del consejo (Miranda Canales, 2011).

Con la constitución de 1979 (artículos 245 al 247) se creó el Consejo Nacional de la Magistratura y se le asignaron funciones constitucionales. Este consejo estaba conformado por el fiscal de la nación, quien lo presidía, 2 representantes de la Corte Suprema, 1 representante del colegio de abogados del Perú, 1 representante del colegio de abogados de Lima y 2 representantes de las facultades de derecho. El consejo hacía una propuesta al presidente, quien nombraba a los jueces y magistrados; la propuesta debía ser elaborada a partir de un concurso de méritos y evaluación personal de los candidatos. Adicionalmente, el nombramiento tenía que ser ratificado por el Senado (Poder Judicial del Perú, N.D). Los jueces y magistrados de instancia eran designados por los consejos distritales de la magistratura.

La composición y facultades del Consejo Nacional de la Magistratura fueron ampliadas con la constitución de 1993 (artículo 154). Su conformación se ajustó de la siguiente manera: 1 representante de los fiscales de la nación, 1 representante de la Corte Suprema, 1 representante del colegio de abogados del Perú, 1 representante de los demás colegios profesionales (no abogados necesariamente) y 1 representante de las universidades estatales y 1 representante de las universidades particulares; además, el mismo consejo podía elegir a dos representantes adicionales. La elección de los representantes del colegio de abogados y de los demás colegios profesionales se hacía a través de una elección popular organizada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú (ONPE)⁴³. Los colegios electorales que decidían participar debían inscribirse y presentar la información de sus miembros activos ante la oficina electoral (Oficina Nacional de Procesos Electorales en el Perú, 2010).

El periodo de los integrantes del consejo eran de 5 años. El consejo nombraba a los jueces y fiscales y era responsable de aplicarles un proceso de ratificación cada 7 años; si la persona no era ratificada no regresaba a la carrera judicial, no obstante, se entiende que la medida no constituye una pena (Miranda Canales, 2011).

Mediante una reforma constitucional de 2019 (Ley n.º 30904) se cambió la denominación del Consejo Nacional de la Magistratura por el de Junta Nacional de Justicia y se actualizaron sus funciones. En la actualidad, los nombramientos son realizados por la Junta Nacional de Justicia a través de un concurso de méritos regulado en una convocatoria pública. En los recientes nombramientos de magistrados, las entrevistas personales han sido un factor decisivo para la elección (Pasión por el derecho, 2022).

Como requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema se requiere ser peruano de nacimiento, mayor de 45 años y haber sido magistrado de una corte superior o fiscal superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años (artículos 147 y 150 de la Constitución).

- Procesos de transparencia y rendición de cuentas:

En el informe del Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA) (Casas, 2004) se pone de presente que, aunque la constitución establece un principio de publicidad para los procesos judiciales, en la práctica no existen criterios claros sobre cuáles son los estándares para restringir la información sobre un juicio. Esa falta de claridad genera tensiones con los medios de

⁴³ Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. Ley 26397.

comunicación y las instituciones sociales que pretenden fiscalizar ciertos casos de interés. En entrevistas llevadas a cabo por el estudio de CEJA, los comunicadores manifestaron que no existen protocolos claros o una vía formal para acceder a la información, sino que utilizan vías informales dirigiéndose directamente a los funcionarios públicos. Además, aseguraron que es frecuente la pérdida de documentos en los expedientes y que estos se mantienen en mal estado, por lo que es necesario confirmar con los datos. De forma general, todos manifestaron dificultad para acceder a la información.

También, se expuso que se habían centralizado los procedimientos administrativos en Lima, lo cual generaba un cuello de botella para acceder a la información. La base de datos no está actualizada. Los comunicadores consultados en el informe de CEJA resaltaron la importancia de que la información fuera suministrada con agilidad porque, en muchos casos, se proporcionaba cuando el asunto ya carecía de relevancia. Además, frecuentemente la información sobre la situación de los magistrados no es completa y debe ser confirmada con ellos mismos a través de vías informales. Por su parte, las organizaciones civiles presentaron información contradictoria sobre como acceder a las estadísticas y a la información sobre el presupuesto del poder judicial. Coincidieron en que la página web oficial tiene poca información. Además, algunos manifestaron que habían escuchado sobre la existencia de un procedimiento oficial para solicitar información, pero que nunca habían recurrido a él (Casas, 2004; Casas, 2004).

En 2017, el poder judicial creó la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad, el cual está inspirado en las Reglas de Brasilia para el acceso a la justicia que fueron promulgadas en el ámbito de la Cumbre Judicial Iberoamericana. En la página web del poder judicial hay un micrositio del programa en el que se comparten minutas y material de estudio sobre procesos frecuentes como demandas de alimentos o delitos de trata. Además, incluye cartillas explicativas para miembros del poder judicial en diversos temas como, por ejemplo, en enfoque de género.

- Controles:

La Junta Nacional de Justicia heredó la función de realizar el proceso de ratificación de los jueces y magistrados cada 7 años, la diferencia radica en que dentro de los criterios de evaluación no se encuentra la conducta de los jueces. Cómo se explicó, este es un procedimiento que se realiza por mandato constitucional. Si bien no se trata de un proceso disciplinario, los jueces y magistrados que no superen el proceso de ratificación son apartados de la carrera judicial. Para ser ratificado se necesita el voto favorable de dos tercios de los miembros de la junta. El proceso se han entendido como un voto de confianza mediante el que se califica la labor del juez. Existe un Reglamento de Ratificación aprobado en vigencia del Consejo Nacional de la Magistratura.

Al respecto, se advierte que el procedimiento de ratificación ha sido objeto de controversias en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que no se trata de una simple evaluación de desempeño, sino que las sanciones están asociadas al campo disciplinario. En esa medida, el sistema de evaluación de los jueces de Perú no garantiza todas las prerrogativas incluidas en el derecho al debido proceso (como el derecho de defensa), por lo cual, se ha condenado al Estado por la destitución arbitraria de jueces y fiscales (casos Moya Solís vs. Perú y Cuya Lavy y otros vs. Perú). La premisa de la Corte es que no puede considerarse una simple evaluación un proceso que termina con una

destitución (no ratificación) cuando se considera que el desempeño del juez no ha sido satisfactorio (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021).

Conclusiones parciales

La corrupción es un asunto generalizado en la historia del Perú y, en especial, de su sistema de justicia. Desde 1990 existen estudios que califican a la justicia como ineficaz, lenta y corrupta (Instituto Justicia y Cambio, 1990). Hay diversas reflexiones y escritos de jueces, magistrados y académicos sobre el tema, así como propuestas para transformar el poder judicial. No obstante, la gran variedad de ideas no ha logrado mejorar la labor judicial.

El periodo más abrumador de la imagen del poder judicial del Perú es la filtración de los denominados audios de la vergüenza, los cuales pusieron en evidencia un entramado de corrupción entre jueces y fiscales para beneficiar personajes influyentes y políticos. La politización del poder judicial en el Perú se convirtió en innegable y la única solución a la crisis apuntaba a una reforma judicial desde las bases. No obstante, en tanto la reforma debe pasar por el escenario político del Congreso, se ha convertido en una tarea infructuosa en la que las mayorías se oponen a transformar un sistema que controlan y del que se benefician.

En los términos de Lijphart (2012), las características del régimen peruano son más cercanas al modelo mayoritario que al consensual. Dicho sistema mayoritario le permite a la oposición controlar el Congreso de Perú y vetar espacios de consenso con los demás actores políticos; su objetivo es lograr imponerse. Las mayorías del Congreso son las que, por ejemplo, designan a los magistrados del Tribunal Constitucional. Luego, a este tribunal han acudido todos los sectores políticos (de diversos bandos) para conseguir una defensa personalista o respaldo ante decisiones políticas cuestionadas y tratar de legitimarlas.

En todo caso, una reforma legal a la judicatura se ha propuesto desde hace muchos años, pero el proceso no logra generar confianza por falta de transparencia. El simple cambio normativo no parece ser la solución a la falta de legitimidad y confianza en los miembros de la justicia.

El cambio más reciente es la creación de la Junta Nacional de Justicia, a la que se le encomendó el nombramiento de los jueces a través de un concurso de méritos. Dicho concurso incluye una entrevista a los candidatos, la cual termina por generar un peso significativo en la evaluación y genera dudas en la objetividad del proceso. Asimismo, la junta se encarga de la evaluación de los jueces mediante un procedimiento que también genera muchas dudas y que se ha entendido más como un voto de confianza, que como un verdadero sistema de calificación.

Así, entre las falencias del sistema judicial del Perú destaca el proceso de ratificación o lo que puede llamarse la amenaza periódica de la no ratificación. Este mecanismo, aunque concebido como de control del desempeño, tiene la capacidad de imponer sanciones y apartar a los jueces y fiscales de la carrera judicial sin que estos cuenten con garantías de debido proceso, como correctas oportunidades de defensa. En esa medida, la ratificación es un mecanismo de subordinación de los jueces a las autoridades políticas que pueden interferir en la elección de los magistrados de la Junta Nacional de Justicia, antes Consejo Nacional de la Magistratura (La Ley noticias, 2022). Sobre el

particular, es importante resaltar que una de las garantías básicas de la independencia judicial es la de inamovilidad de los jueces para procurar su ejercicio independiente.

Una muestra fehaciente de la politización de este proceso es que los mismos representantes del poder judicial han hecho varios llamados, primero al Consejo Nacional de la Magistratura y ahora a la Junta Nacional, para suspender los procesos de ratificación de jueces y magistrados, sustentados en la necesidad de estar en armonía con las decisiones de la Corte Interamericana. No obstante, esos llamados no han tenido resultados y no lograron ni siquiera ser incluidos en las iniciativas legislativas elevadas para la reforma a la justicia.

Es cuestionable la eficiencia de la ratificación como mecanismo de control y evaluación de la labor de los jueces. Sobre el particular, Manuel Bernales (2016) señala que es importante diferenciar los escenarios de *(i)* control disciplinario, como poder sancionador, y *(ii)* evaluación de desempeño, como criterio de medición, pues un juez puede ser corrupto y muy eficiente a la vez; asimismo, un juez honesto puede ser ineficiente.

Referencia de bibliografía

- Antía Florencia y Vairo Daniela, .. (2019). *Política y justicia en Uruguay: el poder de la Suprema Corte de Justicia (1990-2018)*.
<https://www.redalyc.org/jatsRepo/675/67559606003/html/index.html>: Revista Uruguaya de Ciencia Política, 28(2). Citada en la Revista Opera, núm. 24, pp. 27-48, 2019. Universidad Externado de Colombia.
- Austria Constitutional Court, .. (N.D). *The Constitutional Court*. Vienna, Austria:
https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Broschuere_eng_barrierefrei_Final.pdf.
- Austrian Supreme Administrative Court, w. (N.D). *Missionary primer of Austrian Supreme Administrative Court*.
https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/VwGH_Infofolder_en.pdf?8hky8k.
- Banco Mundial. (2022). *Costa Rica: panorama general*.
<https://www.bancomundial.org/es/country/costarica/overview>.
- Bandion-Ortner, C. (2009). *The Austrian Judicial System*. Vienna: Federal Ministry of Justice
https://svrh.ch/wp-content/uploads/2019/04/UEMC-AT-Justicial_System-2009.pdf.
- BBC news. (2022). *Pedro Castillo: de qué acusa exactamente la Fiscalía al presidente de Perú y qué pasa ahora*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63225469>.
- Bernales, M. (2016). *La evaluación de jueces*. Lima, Perú.
- Bula Escobar, G. A. (2019). *Conversación personal con el jurista y expresidente del Consejo de Estado*.
- Camacho-Castro, J. M. (2018). *Los derechos fundamentales de las minorías ante las decisiones democráticas mayoritarias*. Universidad La Gran Colombia. Revisat Inciso. Vol. 20 Núm. 1 (2018): Derecho y ciencia política:
<https://revistas.ugca.edu.co/index.php/inciso/article/view/866/1352>.
- Casas, J. (2004). *Acceso a la Información sobre Sistemas Judiciales: Informe de Perú*. Instituto Prensa y Sociedad, como consultor local del Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA), Reporte de la Justicia de las Américas.
<https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/>.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas, C. (2017). *Índice de Accesibilidad a la información Judicial en Internet*. <https://cejamericas.org/indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet-2017/>. Obtenido de <https://w1.cejamericas.org/en/areas-de-trabajo/tecnologia-de-la-informacion-y-transparencia/transparencia-rendicion-de>

cuentas-y-acceso-a-la-informacion-judicial/indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet-2017#ranking-porder-judicial

Christensen, J. P. (2006). *Kronik: I prøvoteringens skærsild*. <https://jyllands-posten.dk/debat/ECE5064258/Kronik-I-prøvevoteringens-skærsild/>.

Comisión de la Verdad, .. (N.D). *El cartel de la Toga*. <https://www.comisiondelaverdad.co/el-cartel-de-la-toga>.

Comisión Europea. (N.D). *Asistencia a Bulgaria y Rumanía en el marco del MCV*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm_es.

Constitución de Austria, .. (n.d.). https://www.jusline-at.translate.google.com/translate/gesetz/rstdg/paragraf/33a?_x_tr_sl=de&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc.

Consultative Council of European Judges, C. (2016). *Questionnaire for the preparation of the CCJE Opinion n.º 19 “The role of court presidents”*. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805aaa6c>.

Copenhagen.info. (2022). *Política de Dinamarca: Partidos políticos y gobierno danés*.

Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-983A de 2004*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-983a-04.htm#:~:text=El%20modelo%20constitucional%20del%20checks,de%20una%20adecuada%20delimitación%20funcional>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Caso Moya Solís Vs. Perú. Sentencia del 3 de junio de 2021 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_425_esp.pdf.

Council of State of Belgium, .. (2009). *Magistrate Assessment. Seminar organized by the Association of the Councils of State and the Supreme Administrative Jurisdictions of the EU With the collaboration of the Council of State of Belgium With the support of the European Commission*. Brussels: <https://www.aca-europe.eu/seminars/Brussels2009/Austria.pdf>.

Datosmacro.com, w. (N.D). *Índice de Percepción de la Corrupción 2021*. <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>.

Datosmacro.com, w. (N.D.). *Índice de Desarrollo Humano - IDH 2019*. <https://datosmacro.expansion.com/idh>.

Dawson, J. P. (1968). *The Oracles of the Law*. Thomas M. Cooley Lectures. Ann Arbor: University of Michigan Law School <https://repository.law.umich.edu/books/109/>.

- Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, .. (2021). *Índice de Transparencia del Sector Público*.
https://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx.
- Di Nucci, A. (2011). *Los sistemas constitucionales de Bulgaria y Rumanía*. Universidad de La Sapienza. Roma.: Revista de derecho constitucional europeo, SSN 1697-7890, N°. 15, 2011, págs. 371-398.
<https://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/09ANucci.htm#04bis>.
- Diario UChile, w. (2018). *Los audios de la vergüenza: la crisis del sistema judicial en Perú*.
<https://radio.uchile.cl/2018/07/16/los-audios-de-la-verguenza-se-profundiza-la-tesis-del-sistema-judicial-en-peru/>.
- Drugda, S. (2019). *New Appointment to the Supreme Court of Denmark*, *Int'l J. Const. L. Blog*, Aug. 9, 2019, at: <http://www.iconnectblog.com/2019/08/new-appointment-to-the-supreme-court-of-denmark>.
- El Comercio, w. (2020). *Tribunal Constitucional de Perú rechaza demanda por posible abuso del Congreso en remoción de Vizcarra*. Renuncia Manuel Merino: qué hay detrás de las masivas manifestaciones que culminaron con la renuncia del presidente.
- Elena, S. (2015). *Open data for open justice: a case study of the judiciaries of Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, Mexico, Peru and Uruguay*. Center for the Implementation of Public Policies Promoting Equity and Growth, Open Data Research Symposium.
- Eurobarometro. (n.d.). *Instrumento oficial del Parlamento Europeo para medir la opinión pública*. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer>.
- EuroNews, .. (2021). *Austria/ 15 meses de cárcel por corrupción para el exvicecanciller Strache por el 'Ibizagate'*. <https://es.euronews.com/2021/08/27/15-meses-de-carcel-por-corrupcion-para-el-exvicecanciller-strache-por-el-ibizagate>.
- Euronews, .. (2022). *Detenido el ex primer ministro búlgaro, Boiko Borisov, por presunta corrupción*. <https://es.euronews.com/2022/03/17/bulgaria-detenido-el-exprimer-ministro-boiko-borisov>.
- European Commission, .. (2019). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism*. Bruselas, Belgica.: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.
- European e-justice, .. (N.D). *Austria Supreme Court*. <https://www.reseau-presidents.eu/page/austria-supreme-court>.

- European Justice, .. (2021). *Organización de la justicia: poder judicial. Sistemas de justicia nacionales: Austria*. https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-at-es.do?member=1.
- European Justice, w. (2021). *Organización de la Administración de Justicia – El Poder Judicial. Bulgaria*. https://e-justice.europa.eu/16/ES/national_justice_systems?BULGARIA&init=true.
- Federal Minister of Justice, C. B.-O. (2009). *The Austrian Judicial System*. https://svrh.ch/wp-content/uploads/2019/04/UEMC-AT-Justicial_System-2009.pdf.
- Fernandez, A. B. (n.d.). *Historia uruguay*. <http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/countries/ury/History.html>.
- Forum de Cortes Supremas del Mercosur, .. (2012). *Programa Teixeira de Freitas*. https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfCooperacao_pt_br/anexo/Ebook_estudantes_2012.1.pdf.
- Fracción Legislativa, P. (2018). *Poder judicial le queda debiendo a Costa Rica al no aplicar la mayor sanción posible a magistrados de la Sala Tercera*. <https://pac.cr/poder-judicial-le-queda-debiendo-a-costa-rica-al-no-aplicar-la-mayor-sancion-posible-a-magistrados-de-la-sala-tercera/#>.
- Frosini, T. E. (2022). *El gobierno de los jueces. Una historia italiana*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 50, 2022, ISSN 1139-5583, pp. 629-639.
- Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa, G. (2016). *Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation Report Austria*. Adopted by GRECO at its 73rd Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 October 2016): <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b42>.
- Group of States Against Corruption, G. (2020). *Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America*. <https://rm.coe.int/21st-general-activity-report-greco-2020/1680a2173c>.
- Grünstäudl, G. (2016). *Reforming Training for Austrian Judges. Is a compulsory Teaching unit in Legal History an “extravagant luxury”?* https://forhistiur-net.translate.googleusercontent.com/2016-07-grunstaudl/?l=en&_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc.
- Índice de Percepción de la Corrupción. (2020). <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/dnk>.
- Instituto Justicia y Cambio, .. (1990). *Poder Judicial en el Perú: crisis y alternativas*. Revista jueces para la democracia. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=829>.

- International Bar Association, .. (2016). *La Iniciativa de Integridad Judicial de la International Bar Association (Asociación Internacional de Abogados): Los sistemas judiciales y la corrupción. Realizado en colaboración con el Instituto de Basilea sobre la Gobernanza.* <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=94D3670A-2AA9-4EBD-85F5-5796FAF7DCA1>.
- Kaspersen, L. B. (2020). *The Creation of Modern Denmark – A Figurational Analysis. Historical Social Research.* *Historische Sozialforschung*, 45(1 (171)), 182-206. doi:10.2307/26873885.
- La Ley noticias, w. (2022). *Análisis del procedimiento de ratificación de jueces y fiscales: Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú.* <https://laley.pe/art/13560/analisis-del-procedimiento-de-ratificacion-de-jueces-y-fiscales-caso-cuya-lavy-y-otros-vs-peru>.
- Latinobarometro. (2020). <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- Latinobarometro. (n.d.). *Estudio de opinión pública latinoamericana.* <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- Ley del Servicio de Jueces y Ministerios Públicos, .. (2012). *Ley del Servicio de Jueces y Ministerios Públicos.* https://www-ris-bka-gv-at.translate.google.com/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008187&FassungVom=2012-12-11&Artikel&Paragraf=59&Anlage&Uebergangsrecht&_x_tr_sl=de&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries.* Yale University Press books. https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/830138/mod_resource/content/1/Lijphart%20A.%20Patterns%20of%20Democracy%20-%20Government%20Forms%20and%20Performance%20in%20Thirty-Six%20Countries%20%282012%29.pdf.
- Littlehale, S. A. (2012). *A Study of Corruption in the Bulgarian Legal System.* The University of Maine. A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for a Degree with Honors (International Affairs/ Political Science). https://bonka.bg/A_Study_of_Corruption_in_the_Bulgarian_Legal_System.pdf.
- McGill PoliSci students blog, a. E. (2016). *Denmark's Judiciary System: The Kingdom of Trust.* <https://lawandcourtsblog.wordpress.com/2016/02/12/denmarks-judiciary-system-the-kingdom-of-trust/>.
- Ministerio Público Federal de Brasil, .. (N.D). *Caso Lava Jato.* https://www-mpf-mp-br.translate.google.com/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso?_x_tr_sl=pt&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc.

- Miranda Canales, M. J. (2011). *Los sistemas de nombramiento de magistrados en el Derecho Comparado y en el Perú*. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas (UAP). ol. 9, Núm. 8 (2011)
<http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/401>.
- Montesquieu. (2018). *El espíritu de las leyes*. Ciudad de México: “Colección Clásicos Universales de Formación Política Ciudadana”. Partido de la Revolución Democrática.
<https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espiritu-leyes.pdf>.
- Mora Mora, L. P. (N.D). *Estructura y Competencia de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia en Iberoamérica*.
http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=cab41fa9-e9b6-41da-bb39-7899a4d22990&groupId=10124.
- Moreno, D. (2022). *El rol político de nuestro Poder Judicial en el pasado reciente*. Montevideo - Uruguay: Revista Anuario del Área Socio-Jurídica. v. 14 | n. 1 | p. 56-85.
- Muñoz, J. M. (2015). *Evolución de los mecanismos de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema en Costa Rica*. I Informe: Estado de la Justicia. Capítulo 8. Programa Estado de la Nación. APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA
<https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/bibliotecaVirtual/estado%20de%20la%20justicia/Estado%20de%20la%20Justicia-2015.pdf>.
- Muñoz, J. M. (2020). *Evolución de los mecanismos de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema en Costa Rica*. San José, Costa Rica.: Tercer informe estado de la justicia / Programa Estado de la Nación.
<https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7720/Cap%208%20primer%20Estado%20de%20la%20Justicia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Nogratnig, G. (2019). *Personalsenate als Bindeglied zwischen Rechtsprechung und Justizverwaltung*.
https://staatsrecht.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/i_staatsrecht/Piska/Veranstaltungen/Personalsenate_als_Bindeglied_Nogratnig.pdf.
- Nogratnig, G. (2022). *Mensaje personal*. . Consultado mediante correo electrónico (erhard.nogratnig@justiz.gv.at) el 17 de agosto de 2022.
- Nogratnig, G. (2023). *Mensaje personal*. . Consultado mediante correo electrónico (erhard.nogratnig@justiz.gv.at) el 2 de enero de 2023.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales en el Perú, O. (2010). *Elecciones del Consejo Nacional de la Magistratura. Cartilla informativa digital*.
<https://www.web.onpe.gob.pe/modCNM/eleccionescnm.pdf>.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, O. (2017). *Guía de Recursos para Reforzar la Integridad y Capacidad Judiciales*. Viena:

- https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/Resource_Guide_on_Strengthening_Judicial_Integrity_and_Capacity_S.pdf.
- Organized Crimen and Corruption Reporting Project, .. (2015). *Bulgaria: Sofia Judge Suspended in Government Wiretapping Case*. <https://www.occrp.org/en/daily/3698-bulgaria-sofia-judge-suspended-in-government-wiretapping-case>.
- Pasión por el derecho, w. (2022). *Urgente | Ellos son los nuevos magistrados de la Corte Suprema elegidos por la JNJ*. <https://lpderecho.pe/urgente-jnj-elige-a-los-nuevos-magistrados-de-la-corte-suprema/>.
- Perú21, w. (2018). *Los audios de la Vergüenza que indignaron a todo el Perú [ESPECIAL]*. <https://peru21.pe/politica/audios-vergüenza-indignaron-peru-especial-450243-noticia/>.
- Peter Pernthaler y Anna Gamper, .. (N.D.). *Estudio comparado sobre los techos competenciales - Austria*. Barcelona, España.: Observatorio de la Evolución de las Intituciones de la Univerdidad Pompeu Fabra
https://www.upf.edu/documents/3737713/3741738/doc_sostres_au_es.pdf/11833521-2684-4aa1-937b-42a930e05c26?__cf_chl_captcha_tk__=51f9b4607cd34fc92efb274fe81cbfc02a802d38-1618106.
- PNUD, p. d. (n.d.). <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/countryinfo.html>.
- Poder Judicial Danés. (2021). *Página Web Oficial del Poder Judicial Danés. Sección en inglés, Quienes Somos. The Danish judicial system*. <https://www.domstol.dk/om-os/english/the-danish-judicial-system/>.
- Poder Judicial de Austria, p. w. (n.d.). <https://www.justiz.gv.at>.
- Poder Judicial de Costa Rica, .. (N.D). *Historia Organización y Funcionamiento*. <https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/historia-organizacion-funcionamiento>.
- Poder Judicial de Uruguay, p. w. (n.d.). <http://www.poderjudicial.gub.uy>.
- Poder Judicial del Perú, w. (N.D). *Historia de la Corte Suprema de Justicia*. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_corte_suprema/as_presidencia/as_historia_corte_suprema/.
- Popkin, M. (2003). *Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa*. Bogotá, Colombia.: Independencia Judicial en América Latina. Germán Burgos S. (Ed.) Colección Textos de aquí y ahora. 1 Edición: ILSA.
- Revista Semana, .. (2018). *La columna de Daniel Coronell sobre los líos de Carlos Mattos*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/columna-de-daniel-coronell-orden-de-captura-carlos-mattos/569672/>.

- RPP noticias, w. (2019). *Poder Judicial: ¿Cuál es la estructura de la institución que integran todos los jueces del Perú?* <https://rpp.pe/politica/judiciales/poder-judicial-cual-es-la-estructura-de-la-institucion-que-integra-a-todos-los-jueces-del-peru-noticia-1176888?ref=rpp>.
- Sarrate i Teixidó, M. (2014). *La Constitución de Dinamarca, en la fiesta de su aniversario*. Blog de la revista catalana de derecho público. <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/06/18/la-constitucion-de-dinamarca-en-la-fiesta-de-su-aniversario-maria-sar>.
- Shapiro, M. M. (1981,13). *Courts, a comparative and political analysis*. EE.UU.: The University of Chicago.
- Sinding, G. (Febrero 2023). *Consultant & Head of Justitia Academy*. <http://www.justitia-int.org>. Consultada mediante correo electrónico. <gerd@justitia-int.org>.
- Stadt Landshut, .. (2021). *Sitzungen Personalsenat*. https://ris.landshut.de/buergerinfo/si0041.php?__ctopic=gr&__kgrnr=27.
- Stockholm Institute for Scandianvian Law. (2010). *The Danish Courts – an Organisation in Development*. <https://www.scandinavianlaw.se/pdf/51-27.pdf>.
- Stoychev, S. (2019). *This is how Bulgarian Judicial Independence Ends...Not with a Bang but a Whimper. New Reforms Labelled as Implementation of EU Recommendations Endanger Judicial Independence in Bulgaria*. Sofía, Bulgaria.: <https://verfassungsblog.de/this-is-how-bulgarian-judicial-independence-ends-not-with-a-bang-but-a-whimper/>.
- Summer, Y. (2020). *Portal de noticias Weblaw. Noticias de Legislación, en: «Justicia -Justicia - Giustizia»*. https://www-jusline-at.translate.goog/gesetz/rstdg/paragraf/33a?_x_tr_sl=de&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc.
- Supreme Judicial Council, w. (N.D). www.vss-justice-bg.
- Trtwold News, .. (2021). *Austria fails to weed out corruption in judiciary and parliament*. <https://www.trtworld.com/magazine/austria-fails-to-weed-out-corruption-in-judiciary-and-parliament-44664>.
- Tribunal Constitucional del Perú, w. o. (N.D). <https://www.tc.gob.pe/institucional/acerca/>.
- Trujillo, H. (2013). *Conflictos políticos y Poder Judicial (1985-2006). La judicialización de la política en Uruguay*. Universidad de la República, http://164.73.181.7/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1372.
- Tursi Colombo, F. (2016). *Un milagro: revisando la historia reciente del Perú en clave histórico conceptual*. Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea. Año 3, N° 4. Córdoba, Junio 2016-Noviembre 2016. ISSN 2250-7264.

Unión Europea, p. w. (N.D). *Principios, países, historia. Bulgaria*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/bulgaria_es.

Weichsel, H. (2021). *UPDATE: A Brief Overview of the Austrian Legal Information System and Laws*. <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Austria1.html>: Hauser Global Law School Program, New York University School of Law.