

Recomendaciones para ser adoptadas como documento final del “I Seminario Iberoamericano sobre Transparencia, Rendición de cuentas e Integridad de los Poderes Judiciales”

Documento preparado por Manuel Atienza y Eduardo Bertoni.

I.- PREAMBULO

1.- El poder judicial tiene un rol importante en la sociedad. No sólo por su papel en la resolución de conflictos, sino también por su contribución al reconocimiento y protección de los derechos constitucionales y por el control que ejerce sobre los otros poderes del Estado. Para maximizar los frutos de su trabajo, es esencial que el sistema de administración de justicia (en adelante “sistema de justicia”) goce de una gran legitimidad y que de ningún modo se ponga en riesgo su independencia e integridad.

2.- Una de las maneras en que la independencia puede ser dañada es por la existencia de actos de corrupción interna. Dado el papel esencial que desempeña el poder judicial dentro de una democracia, la eventual corrupción dentro de esa institución no sólo afecta al ejercicio de la función judicial, sino también al buen funcionamiento del sistema democrático. Por otro lado, la lucha en favor de la integridad institucional de los sistemas de justicia no puede, obviamente, separarse de la lucha, en general, en favor de la integridad de todos los poderes públicos y privados. La imagen que a veces se proyecta de Estados corruptos en el seno de sociedades civiles que serían modelos de virtud no es otra cosa que una deformación ideológica; la integridad o la corrupción de las instituciones y de los individuos que forman el Estado y la sociedad civil no son fenómenos aislados, sino que se potencian recíprocamente.

3.- En cualquier caso, tiene sentido plantear y tratar de implementar políticas anticorrupción dirigidas específicamente al sistema judicial. La eficacia y efectividad de las mismas dependerá, en un grado considerable, del funcionamiento de otras instancias políticas y sociales pero, al mismo tiempo, no cabe desconocer que un avance significativo en el buen funcionamiento de la justicia tiene una gran capacidad para influir positivamente en muchos otros ámbitos sociales. Por ello, es fundamental implementar todas las políticas públicas posibles para prevenir y erradicar la existencia de actos de corrupción en los sistemas de justicia y fortalecer su integridad e independencia.

4.- Las autoridades judiciales no son elegidas directamente por la población, lo cual significa que es necesario derivar su legitimidad del ejercicio de su función. Si hay opacidad en las acciones del poder judicial, la actual situación de desconfianza en el quehacer de los jueces resultará agravada. En cambio, el ejercicio transparente de ese poder contribuye a su independencia e imparcialidad. De esta manera se fortalece y se muestra mejor equipado para hacer frente a problemas de influencias indebidas. La transparencia y el acceso a la información respaldan, por lo tanto, a la independencia y a la integridad judicial.

5.- Las propuestas que aquí se presentan parten de la idea de que una lucha eficaz contra la corrupción judicial debe elaborar medidas dirigidas a actuar sobre tres factores distintos a los que, para abreviar, podríamos llamar así: integridad, transparencia y acceso a la información, y prevención y rendición de cuentas.

6.- Estas recomendaciones sugieren, por lo tanto, que la eliminación o una disminución significativa de la corrupción judicial se lograría si se dispusiese de: una serie de recursos que permitan obtener datos objetivos y fiables sobre el funcionamiento real de la justicia; una definición clara de integridad judicial que permita a los profesionales de la justicia saber con precisión qué se espera de ellos, y al resto de la sociedad, qué cabe exigir a los profesionales de la justicia; un conjunto de medios adecuados -medios “objetivos”- para poder cumplir con los objetivos anteriores: recursos humanos, medios económicos, sistemas adecuados de acceso y promoción en la carrera judicial, etc.; una serie de medidas destinadas a motivar a los individuos implicados en el funcionamiento de la justicia a adecuar su comportamiento a los estándares previstos; un procedimiento de evaluación de los objetivos logrados y que, en consecuencia, permita medir el grado de corrupción y/o integridad de los poderes judiciales. No hace falta insistir en que se trata de piezas de un mismo mecanismo.

7.- Finalmente, las propuestas no han sido realizadas en el vacío. Distintas organizaciones internacionales, (“Transparencia Internacional” y la “Fundación para el Debido Proceso Legal”, por mencionar sólo algunas) han realizado diagnósticos y recomendaciones para mejorar la independencia y la integridad de los sistemas de justicia. También los propios poderes judiciales, han desarrollado sugerencias y recomendaciones que han sido debidamente tomadas en cuenta al elaborar las recomendaciones aquí presentes. Deben destacarse, sobre todo, el Estatuto del Juez Iberoamericano, el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial y las Reglas de Brasilia sobre seguridad jurídica en el espacio iberoamericano.

8.- Finalmente, y sin perjuicio de las críticas metodológicas que puedan hacerse a las encuestas, resulta importante resaltar que los datos estadísticos señalan que la confianza ciudadana en los sistemas de justicia es muy baja en la mayoría de los países iberoamericanos. Un componente relevante de ello es la falta de confianza en las autoridades estatales en un sentido más amplio, donde quedan incluidos los jueces y demás miembros de los sistemas de justicia. Aunque la falta de confianza en las instituciones constituya un problema general para el Estado, es un tema que el poder judicial puede y debe enfrentar por su propia cuenta. Las recomendaciones que aquí se plasman tienen, también, ese objetivo.

II.- INTEGRIDAD DE LOS PODERES JUDICIALES

1.- La integridad de los poderes judiciales es el resultado esperable de un sistema de justicia que define con claridad los deberes de los jueces, actúa con transparencia y provee a los jueces de recursos objetivos y estímulos adecuados para el desempeño correcto de su función.

2.- Todo juez en el ejercicio de su profesión, debe evitar la realización de actos que impliquen incurrir en responsabilidad civil, penal o disciplinaria. La excelencia en el ejercicio de la profesión requiere tal actuación del juez, como condición necesaria para que su conducta sea percibida como íntegra.

32.- La corrupción no es el único mal que puede afectar al buen funcionamiento de un sistema de justicia, pero es el que tiene consecuencias más graves: produce la “desintegración” del propio sistema judicial, pero también la de los otros sistemas sociales regulados por el Derecho.

43.- La exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional, la inevitable existencia de ámbitos de discrecionalidad y la independencia judicial son elementos intrínsecos de la función judicial que entrañan riesgos de incurrir en comportamientos corruptos. Los sistemas judiciales deben establecer medios para combatir la corrupción que no supongan amenazas para la independencia y la imparcialidad judicial.

54.- Los actos de corrupción judicial suponen el incumplimiento de algún deber judicial con el propósito de obtener un beneficio indebido y realizados, normalmente, de manera oculta. Los sistemas jurídicos deben, por ello, definir con precisión los deberes de los jueces y proveer de la máxima transparencia a todas las actuaciones judiciales.

~~5.- El juez corrupto es, por tanto, el que efectúa, en el ejercicio de su profesión, actos que impliquen incurrir en responsabilidad civil, penal o disciplinaria. La inexistencia de corrupción no supone, per se, excelencia en el ejercicio de la profesión, pero es una condición necesaria para ello.~~

6.- Debe otorgarse un especial apoyo a la realización de investigaciones dirigidas a analizar la corrupción de los sistemas judiciales, que deberían cumplir los siguientes requisitos:

6.1. Debe establecerse la perspectiva de observación de manera previa al desarrollo de herramientas de diagnóstico sobre la corrupción en el poder judicial.

6.1.1.- Al respecto, hay dos alternativas: una investigación de las percepciones, o una investigación del funcionamiento de los mecanismos de control y de sus puntos débiles. De igual manera, hay dos tipos de datos que pueden ser investigados: los provenientes de fuentes subjetivas, basadas en las experiencias, percepciones y opiniones de la gente entrevistada, y otros datos que derivan de fuentes documentadas, las cuales están sujetas a algún proceso de investigación. Es preciso señalar que una combinación de las dos perspectivas de observación y de los dos tipos de datos permitirá formular hipótesis que tengan una mayor claridad y un mayor potencial de generalización.

6.2. Debe definirse el campo de estudio, la unidad de análisis y el desarrollo de un plan de acción antes de comenzar la investigación.

6.2.1. El primer paso a dar consiste en definir qué órganos serán investigados. Como segundo paso, se sugiere investigar cómo funcionan estos órganos realmente. Para poder realizar este análisis, es necesario investigar la dinámica de control y la ejecución de tareas de control por parte de esos órganos. Finalmente, en el tercer paso se deben confrontar los datos obtenidos en los dos pasos anteriores con la visión que sobre los mismos tengan los actores claves: aquellos que estén en posición de proporcionar información relevante para poder evaluar la corrupción y su control.

6.3. En todo caso, cualquiera que sea la herramienta de diagnóstico que se utilice, ella debe estar en condiciones de ofrecer una respuesta, cuando menos, a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la relevancia de la corrupción en el poder judicial?
- ¿Es un fenómeno sistemático y/o sistémico?
- ¿Qué tipo de actos de corrupción se cometen?
- ¿Qué condiciones los favorecen?
- ¿En qué niveles ocurren los distintos tipos de corrupción?
- ¿En qué fueros judiciales se desarrollan los distintos tipos de corrupción?
- ¿Existen diferencias de nivel y de tipo de corrupción según las zonas geográficas?
- ¿Hay conexiones entre los distintos niveles y tipos de corrupción y la evolución política o económica del país?
- ¿Qué hechos han tenido mayor repercusión? ¿Comparten alguna característica?
- ¿Cuál es el ámbito del órgano de control?
- ¿Cuál es el objetivo principal del órgano de control?
- ¿Cómo realiza sus funciones?
- ¿Cuál es el contexto de creación del órgano de control?
- ¿Cuál es el margen de autodeterminación del órgano para ejercer sus funciones?
- ¿Es posible acceder a información general sobre la actuación del órgano?
- ¿Es posible acceder a información particular sobre casos?
- ¿A qué tipo de información el órgano de control puede acceder por sí mismo o está autorizado a obtener de otros?
- ¿Con qué recursos cuenta el órgano para cumplir con sus funciones?
- ¿Cómo es el perfil profesional del órgano?
- ¿Cómo están organizados los recursos humanos?
- ¿Hasta qué punto el procedimiento del órgano y el flujo de trabajo hacen eficiente o ineficiente el ejercicio de funciones de control?
- ¿Qué sabemos acerca del grado y el modo en el cual el órgano cumple con su función de control?

7.- El Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, desarrollando a su vez el Estatuto del Juez Iberoamericano, estableció una serie de principios definitorios de la excelencia judicial, que configuran un modelo de juez de amplia aceptación en los países iberoamericanos. Son los siguientes: independencia, imparcialidad, motivación de las resoluciones, conocimiento y capacitación, justicia y equidad, responsabilidad institucional, cortesía, integridad personal, transparencia, secreto profesional, prudencia, diligencia y honestidad personal.

8.- Esos principios señalan los objetivos a seguir en la lucha contra la corrupción, pero constituyen un ideal regulativo. No cumplir, o no cumplir de manera completa, con alguno de ellos, no supone sin más que se ha cometido un acto de corrupción, aunque quizás sí que existe una “propensión” a cometerlo. Se debe, por lo tanto, contribuir a fortalecer el cumplimiento y la difusión de esos principios.

9.- Los actos contrarios exclusivamente a la ética judicial no merecen una sanción disciplinaria, pero sí alguna reacción por parte del sistema judicial. Debe, por ello, potenciarse la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, que es la institución diseñada por el Código Modelo para la vigencia efectiva de sus principios en el ámbito iberoamericano.

10.- Las autoridades competentes deben promover el estudio de la ética judicial tanto en las Facultades de Derecho como en los centros de capacitación judicial, escuelas judiciales, etc.

II. INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LOS SISTEMAS JUDICIALES

Recomendaciones sobre transparencia y acceso a la información en cuestiones de índole administrativa

1.- Los sistemas de justicia deben contar con buenos sistemas de estadística judicial que permitan conocer con precisión, entre otros, los siguientes datos:

- número de jueces existentes en el país y distribución territorial;
- número de casos que ingresan anualmente en el sistema y resoluciones tomadas;
- duración media de los procesos en los diversos tipos de juzgados y tribunales;
- carga de trabajo y distribución de la misma;
- sueldo de los jueces y de los demás miembros de la oficina judicial;
- representación que alcanzan las minorías presentes en el territorio en la composición de los sistemas de justicia.

2.- La información sobre las funciones administrativas del poder judicial debería ser accesible como si se tratara simplemente de otro órgano del Estado

3.- Los sistemas de justicia deben publicar periódicamente informes donde se incluyan gastos, estadísticas y actividades.

3.1- Debe procurarse que los datos que se publiquen sean de fácil comprensión y accesibilidad para el público en general. La inclusión de estos informes en sitios de internet es altamente recomendable.

4.- Además de la información de carácter “oficial”, debe incentivarse la existencia de organismos externos al poder judicial (radicados, por ejemplo, en universidades) dedicados a estudiar críticamente el funcionamiento del poder judicial y a elaborar propuestas de mejora.

5.- Debe impulsarse la aprobación de leyes sobre transparencia y acceso a la información cuya aplicación se extienda a todos los poderes del Estado.

6.- El sistema judicial debe contar con centros que permitan un acceso fácil del público a la información; no sólo a la información de carácter general, sino también a la que le afecte directamente al ciudadano.

Recomendaciones sobre transparencia y acceso a la información en cuestiones de índole jurisdiccional

7.- Los sistemas de justicia deben publicar de la manera más amplia posible su jurisprudencia. El establecimiento de plataformas tecnológicas que permitan un fácil acceso es una buena práctica que debe alentarse.

8.- Los sistemas de justicia deben impulsar, en la medida en que resulte posible, la ampliación de la oralidad y la publicidad a las diversas etapas y tipos de procesos, incluyendo las vistas de los expedientes.

9.- Los sistemas de justicia deben establecer mecanismos idóneos que permitan una adecuada difusión de las sesiones y audiencias de los tribunales en aquellos casos en los que no existan limitaciones legales justificadas por la necesidad de proteger intereses de carácter general o particular. La utilización de sistemas tecnológicos –televisión, difusión por internet, etc.- y el establecimiento de regulaciones que permitan una adecuada cobertura de los medios de comunicación son buenas prácticas que deben fomentarse.

10.- Los sistemas de justicia deben fijar como principio legal la publicidad de las agendas de los jueces y de los funcionarios de mayor jerarquía de las oficinas judiciales; especialmente, de las reuniones con personas que pudieran tener interés en la decisión de los casos ventilados ante esas oficinas.

11- Los sistemas de justicia deben facilitar la participación de la sociedad civil en actividades de monitoreo. La creación de mecanismos como los observatorios judiciales debe ser considerada como una buena práctica y, en consecuencia, debe ser apoyada por los sistemas judiciales.

III. RENDICIÓN DE CUENTAS Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

1.- El proceso de selección de los jueces y de los funcionarios de mayor jerarquía de las oficinas judiciales, incluyendo las etapas de nominación, nombramiento y promoción, debe estar basado en los principios de transparencia, mérito, idoneidad y capacidad.

1.1-Los sistemas de justicia deben publicar con la debida antelación las vacantes de plazas judiciales y los criterios y procedimientos de selección para cubrirlas.

1.2- Durante los procesos de selección, constituye una buena práctica dar la más amplia información sobre los candidatos y desarrollar políticas y prácticas que permitan la participación de la sociedad civil.

1.3-Todas las etapas del proceso de selección deberán estar documentadas y hacerse públicas. Los sistemas de justicia deben difundir información que permita a la sociedad civil y a la ciudadanía verificar la idoneidad de aquellos funcionarios de designación discrecional.

1.4- Las decisiones de nombramiento y promoción deberán estar motivadas y, en lo posible, ser susceptibles de recurso.

1.5- Debe impulsarse que las nominaciones de los jueces y de los funcionarios de mayor jerarquía de las oficinas judiciales sean realizadas por órganos independientes.

2.- Los poderes públicos deben establecer mecanismos simples de denuncia, al servicio de instituciones internas al poder judicial, abogados, periodistas, asociaciones de la sociedad civil y de cualquier particular, que puedan entrar en funcionamiento cuando existen indicios de que se ha cometido un acto de corrupción: enriquecimientos inexplicables, ascensos o remociones cuestionables, retrasos injustificados, etc. Los procedimientos deben respetar las garantías del debido proceso previstas en las leyes y en los reglamentos aplicables y, en particular, debe asegurarse que no resultan dañados injustificadamente el honor y la intimidad de las personas.

3.- El sistema judicial debe tomar las medidas adecuadas para asegurar la inamovilidad judicial.

3.1- Los jueces no podrán ser apartados del conocimiento de los asuntos que les estén encomendados salvo por causa grave, establecida de manera previa a los hechos imputados, y mediante decisión motivada emanada de un órgano que garantice su independencia e imparcialidad.

3.2- La asignación de casos y el traslado de jueces deben estar basados en criterios objetivos y transparentes.

4.- Los sistemas de justicia deben implementar políticas para establecer sistemas disciplinarios justos y efectivos.

4.1- Los procesos disciplinarios, incluidos los mencionados en el punto 3, deben estar regidos por las garantías del debido proceso previstas en las leyes y en los reglamentos aplicables. En particular, deben desarrollarse de manera transparente para evitar que los mismos obedezcan exclusivamente a motivaciones políticas.

4.2- Las faltas y las sanciones disciplinarias deben estar definidas por la ley de manera clara y precisa.

4.3- La aplicación de medidas disciplinarias, incluidas las mencionadas en el punto 3, estará a cargo de órganos que acrediten independencia e imparcialidad. Todas las decisiones deben estar debidamente motivadas y, en la medida de lo posible, deben poder ser recurridas.

5.- El sistema judicial debe disponer de centros de capacitación judicial dirigidos a fomentar el conocimiento del Derecho vigente, así como el desarrollo de las capacidades técnicas y de las actitudes éticas adecuadas para la aplicación correcta del Derecho.

6.- Las oficinas judiciales deben estar dotadas de los medios materiales y humanos suficientes para el buen desempeño de la función judicial.

7.- El juez y los otros integrantes de la oficina judicial deben recibir una remuneración suficiente y acorde con la importancia de la labor que desempeñen y deben gozar de condiciones estables de trabajo. Las condiciones salariales deben estar fijadas por reglas claras y que no puedan ser modificadas para perjudicar a quienes actúan con independencia.

8.- Los sistemas de justicia deben hacer público los ingresos y el patrimonio de los jueces y de los funcionarios de mayor jerarquía de la oficina judicial.

9.- Los sistemas de justicia deben promover la creación de asociaciones de jueces y de otros profesionales de la justicia