

opciones podríamos obtener la caracterización siguiente de la relación entre Cortes Supremas y ciudadanía:

- Corte visible de fácil acceso: *fluida*
- Corte visible de difícil acceso: *informativa*
- Corte no visible de fácil acceso: *jurisdiccional*
- Corte no visible de difícil acceso: *no fluida*

Finalmente, las diversas combinaciones de las características de cada uno de los términos de la relación propuestos anteriormente pueden utilizarse para trazar un perfil de las cortes en términos de su poder relativo.

Corte poderosa con contrapesos fuertes: cuando las relaciones entre Corte Suprema y poder político, y Corte Suprema y poder judicial son heterónomas, y la relación con la ciudadanía es fluida.

Corte poderosa con contrapesos débiles: cuando la relación entre Corte Suprema y poder político es de autonomía judicial, la de la Corte Suprema y poder judicial es de soberanía absoluta y la relación con la ciudadanía es informativa.

Corte débil con contrapesos fuertes: cuando la relación entre Corte Suprema y poder político es de autonomía política, la de la Corte Suprema y poder judicial es de *primus inter pares*, y la relación con la ciudadanía es jurisdiccional.

Corte débil con contrapesos débiles: cuando las relaciones entre Corte Suprema y poder político, y Corte Suprema y poder judicial son de autonomía, y la relación con la ciudadanía es no fluida.

Consideraciones finales

La importancia adquirida en la vida política por las cortes constitucionales o

sus equivalentes en los últimos tiempos es el contexto en que se hace relevante un intento de caracterización de las cortes complejo, multidimensional, pero sobre todo sustentado en los contrapesos que éstas tienen. ¿Por qué la preocupación por los contrapesos? Fundamentalmente, porque desde los supuestos de partida, caracterizar a las cortes a partir de los contrapesos internos y externos nos va a permitir tener un panorama más amplio del marco institucional dentro del que actúan. El análisis de tres casos importantes como los de Argentina, México y Colombia (Ansolabehere, “Más poder ¿más derechos? Control de constitucionalidad y ciudadanía”, México, mimeo 2008) muestra que el análisis de los contrapesos no es inocuo en la medida en que la existencia de tales contrapesos parece estar vinculada con cierto tipo de decisiones más prudentes frente al poder político, que cuando éstos no existen.

Karina Ansolabehere es profesora e investigadora en FLACSO, México. La reflexión que se presenta en estas páginas es un avance de algunas ideas resultantes del proyecto de investigación “Tribunales constitucionales, derechos y democracia”, cuyo propósito fundamental es analizar en qué condiciones el mayor poder de las cortes supremas/tribunales constitucionales en América Latina redundará en mayor garantía de derechos para los ciudadanos. Correo electrónico: kansola@flacso.edu.mx.

Sebastián Linares

La administración de las políticas de justicia en América Latina: nuevos horizontes de reforma

Los países de América Latina, desde principios de la década de 1990, han

implementado numerosas reformas judiciales. Las mismas estuvieron guiadas por el propósito de mejorar la eficiencia de los procesos judiciales, aumentar el acceso a la justicia y promover la independencia judicial. Sin embargo, todavía persisten serios problemas de eficiencia, acceso e independencia. Una de las áreas más problemáticas es la de la administración de las políticas públicas de justicia. La administración de las políticas públicas de justicia comprende todas aquellas decisiones destinadas a elaborar, gestionar, e implementar el presupuesto judicial, aquellas decisiones destinadas a elaborar, coordinar e implementar las políticas de recursos humanos, y, finalmente, las contrataciones de bienes y servicios (distribución de causas, estadísticas, notificaciones, información general, limpieza, restauración de bienes, entre otras). El problema reside en que no existe un adecuado control ciudadano y parlamentario sobre la administración de las políticas públicas de justicia (en adelante, APPJ). En América Latina, la APPJ es claramente deficitaria, tanto en términos de eficiencia como en términos de rendición de cuentas ciudadana.

En la región existen dos modelos básicos de APPJ. Por un lado, tenemos Colegios de la Judicatura encargados de buena parte de las actividades administrativas (Argentina, Colombia, Bolivia, Brasil y Ecuador con matices), demasiado numerosos, cuyos miembros se desempeñan en otros cargos (no tienen dedicación exclusiva), con presidentes que duran pocos años en sus funciones (normalmente dos años), y a los que no se les requiere tener experiencia en técnicas de administración pública. Por otro lado, la responsabilidad política de estos miembros está o bien vagamente delineada (no resulta claro cómo pueden ser destituidos ante una gestión ineficiente), o bien se exige un proceso de juicio político muy costoso, que

requiere la denuncia de irregularidades o ilícitos en el ejercicio de la función y la intervención de órganos políticos y mayorías cualificadas. Esta estructura es claramente ineficiente para la elaboración y ejecución de políticas públicas de largo plazo.

El otro modelo vigente en América Latina son las Cortes Supremas encargadas de la APPJ. La estructura de las cortes tampoco es eficiente: sus miembros no suelen tener experiencia en técnicas de gestión, sus presidentes duran pocos años, y tienen múltiples funciones a cargo. La responsabilidad final de la APPJ recae fundamentalmente en el presidente de la Corte, quien tiene el control de la agenda (él decide qué temas deben tratarse). Sin embargo, no se le exigen al presidente conocimientos especiales en técnicas de administración pública, además de que éste suele durar pocos años en su función (normalmente la presidencia dura dos años y es rotativa). Su elección, por otra parte, es a puertas cerradas por mayoría de votos (salvo en El Salvador, país en donde el presidente de la Corte es elegido por la Asamblea cada vez que se renuevan cargos a la magistratura). Esta forma de organización resulta contraproducente para la elaboración de políticas eficientes y de largo plazo. En términos de rendición de cuentas, la cuestión también es problemática. En primer lugar, las Cortes toman decisiones sobre APPJ a puertas cerradas, sin control público ni ciudadano. En segundo lugar, la destitución de los miembros de la CSJ es tremendamente costosa, requiriéndose la intervención de órganos políticos, mayorías cualificadas (normalmente 2/3) y la denuncia de ilícitos. Es decir, resulta muy difícil remover a un presidente de la Corte que no ha cometido ilícitos pero que ha administrado los recursos de una manera ineficiente o sencillamente contraria a los intereses de la

ciudadanía. Hay que recordar, en esa línea, que el principio de independencia judicial compromete sólo a las funciones jurisdiccionales, no a las administrativas. Por lo tanto, desde un punto de vista democrático debería poder deslindarse la rendición de cuentas en materia de APPJ de la rendición de cuentas en materias jurisdiccionales. Finalmente, muy pocas Cortes Supremas rinden cuentas de la marcha de la administración de la justicia todos los años en sesiones públicas ante el Congreso (Ecuador).

El horizonte de las reformas de la justicia en América Latina debería tender, por lo tanto, hacia una mayor democratización de la APPJ. Existen algunas propuestas interesantes al respecto, que están siendo evaluadas (por ejemplo, en El Salvador). Una primera alternativa es la de que los jueces (todos o sólo los miembros de la Corte) elijan a un “administrador general” (que haya sido juez y con experiencia en técnicas de gestión), por varios años (cuatro o cinco). Una vez elegido, los jueces no pueden destituirlo, cabiendo sólo una censura “constructiva” por parte del Congreso, en sesión pública. Para incentivar el consenso entre los partidos, cabría exigir que la censura fuese activada por una mayoría cualificada de 6/10 (menos exigente que la de los dos tercios, requerida para el juicio político común). Para evitar un uso abusivo de la censura por parte de los partidos, cabría fijar restricciones temporales, tales como autorizar el ejercicio de la misma una sola vez cada dos años.

La segunda opción es la de someter a elecciones competitivas y partidarias el cargo de “administrador general del poder judicial”, con voto de censura constructiva ante el Parlamento (también por mayoría cualificada de 6/10). Finalmente, la tercera opción (la que parece que está recibiendo más aceptación en la región), es la de democratizar algunos aspectos del

sistema existente: tornar públicas las reuniones del Consejo o de la Corte en materia de APPJ, extender la duración del presidente (de dos a cinco años), democratizar su elección (haciendo partícipe al Congreso, como sucede en El Salvador), exigir conocimientos en técnicas de administración pública como requisito para ser elegido presidente de la Corte o el Consejo, instaurar un voto de censura parlamentaria que sólo repercuta sobre el ejercicio del cargo administrativo (por ejemplo, que el Congreso pueda destituir al Presidente de la Corte, sin que esta destitución afecte su cargo de magistrado), y exigir la rendición de cuentas anual ante el Congreso, en sesión pública.

Son muchas las ventajas de someter la APPJ a mayores controles parlamentarios. En primer lugar, al introducir sanciones políticas que no repercuten sobre la función jurisdiccional provee incentivos para el logro de una administración más eficiente. Esto también supone una mayor democratización del poder judicial, por cuanto fomenta la deliberación parlamentaria sobre la gestión administrativa del poder judicial. Es probable que muchos lo vean como un nuevo canal de injerencia política, que agravaría la ya preocupante politización de muchas Cortes y Consejos. Este temor es razonable, por eso la respuesta, según creo, debe ser sistémica. Es decir, la reforma de la APPJ no puede ser aislada, sino que debe ir acompañada de un mejoramiento en los sistemas de selección de magistrados de Corte Suprema. Estos sistemas deben ser diseñados de tal modo que se impidan los acuerdos de cuotas partidarios, tan comunes en muchos países de América Latina, como El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Uruguay, Bolivia. Asimismo, deben instituirse mecanismos de participación ciudadana y control público, tal como ha sucedido recientemente en la selección de magistra-

dos de la Corte Suprema de Argentina. Si no se mejoran los sistemas de selección de magistrados de las Cortes Supremas se corre el riesgo de que la separación de funciones administrativas de la Corte, o del Consejo, y la incorporación de controles parlamentarios sobre las APPJ, terminen profundizando la falta de confianza ciudadana en la justicia y, probablemente, también afectando la independencia judicial.

En América Latina, la búsqueda de la eficiencia organizativa y la rendición de cuentas en la administración de las políticas públicas judiciales ha venido siendo una cuestión subalterna, en parte debido a una cultura política que privilegia el clientelismo y a una cultura jurídica que pone el acento en el formalismo. A ello se le suma una concepción normativa distorsionada de la independencia judicial, que no diferencia entre el aspecto administrativo de la organización judicial y el aspecto jurisdiccional. Sin duda ha habido grandes avances en la organización de la de justicia desde la tercera ola de democratización, pero la cuestión de la eficiencia y la rendición de cuentas democrática sigue siendo una cuenta pendiente.

Sebastián Linares se desempeña actualmente como profesor ayudante, doctor en Ciencia Política, en la Universidad de Salamanca. Correo electrónico: slinares@usal.es.

Álvaro Herrero

Poder Judicial, transparencia y participación ciudadana: reformas recientes en Argentina

Desde hace más de una década se discute en torno a los problemas de imagen y

legitimidad que afectan a gran parte de los poderes judiciales de América Latina. En muchos países de la región —y esto no resulta novedoso— las encuestas indican de manera sostenida que los niveles de confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia son preocupantemente bajos (ver informes de Latinobarómetro). Las causas detrás de este diagnóstico son múltiples: falta de independencia de los jueces, obstáculos para el acceso a la justicia, ineficacia del poder judicial para hacer frente a la inseguridad ciudadana y casos de corrupción judicial, entre otras.

La severa crisis política y económica que afectó a la Argentina a partir de 2001 generó las condiciones para la implementación de una serie de reformas relacionadas con el poder judicial que —en conjunción con otros factores— parecerían haber tenido un impacto positivo sobre el funcionamiento del máximo tribunal: la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Dichas reformas introdujeron la participación de la sociedad civil en los procesos de selección de los jueces de dicho tribunal y alentaron la adopción de prácticas institucionales que mejoraron la transparencia del funcionamiento de la Corte Suprema. A continuación se analizan las reformas más destacadas.

- ***Autolimitación de la facultad presidencial de nombrar integrantes de la Corte Suprema y participación ciudadana en los procesos de designación de jueces***

En junio de 2003, el presidente Néstor Kirchner firmó el decreto 222/2003, que estableció un nuevo sistema de designación de jueces para la Corte Suprema. En líneas generales, la norma fijó ciertos parámetros que el presidente debe respetar (“en la medida de lo posible”) al momento de seleccionar candidatos. De acuerdo con