

# Gobierno Judicial

## Independencia y fortalecimiento del Poder Judicial en América Latina

Dirección: Alberto Binder y Leonel González



### Instituciones que participaron:

- Centro de Estudios Judiciales
- Corporación Excelencia en la Justicia
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala
- Universidad Diego Portales



Global Affairs  
Canada

Affaires mondiales  
Canada





# Gobierno Judicial

INDEPENDENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL  
PODER JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA

---

Con el apoyo financiero de:



Global Affairs  
Canada

Affaires mondiales  
Canada

**Dirección:**

Alberto M. Binder y Leonel González Postigo

**Informes locales**

Javier Mokritzky (Argentina)  
Juan Enrique Vargas (Chile)  
Ana María Ramos (Colombia)  
Javier Monterroso (Guatemala)  
Alberto Poletti Adorno (Paraguay)



Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA  
Rodo 1950 Providencia  
Santiago, Chile  
Tel.: 56 2 22742933  
www.cejamericas.org

Equipo Editorial:  
Juan José Martínez Layuno  
Matías A. Sucunza

©Alberto Binder, Leonel González, Javier Mokritzky,  
Juna Enrique Vargas, Ana María Ramos,  
Javier Monterroso, Alberto Poletti.

Gobierno Judicial. Independencia y fortalecimiento del  
Poder Judicial en América Latina  
Registro de Propiedad Intelectual: A-293138  
ISBN: 978-956-8491-50-5

Publicado en Santiago de Chile

Diseño de portada: Eduardo Argañaraz

Impreso en Gráfica LOM

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	7
INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS.....	9
<b>CAPÍTULO 1: GOBIERNO JUDICIAL. INDEPENDENCIA Y FORTALECIMIENTO DE LOS JUECES .....</b>	<b>11</b>
1. Marco político y social: El Poder Judicial en América Latina.....	11
2. Marco teórico conceptual: Bases de comprensión de la institucionalidad del Poder Judicial.....	21
3. Principales conclusiones .....	28
4. Marco empírico-referencial: Variables cuantitativas y cualitativas. Una matriz básica de investigación .....	30
<b>CAPÍTULO 2: LA REALIDAD EN LATINOAMERICA. EJEMPLOS Y MODELOS.....</b>	<b>33</b>
1. Argentina .....	33
2. Chile.....	84
3. Colombia.....	153
4. Guatemala .....	213
5. Paraguay .....	256
<b>CAPÍTULO 3: ANÁLISIS COMPARATIVO Y LÍNEAS DIRECTRICES.....</b>	<b>331</b>
1. Análisis comparativo: Hallazgos centrales en los informes nacionales .....	331
1. A. Gestión del gobierno. Conducción política y estratégica .....	331

1. B. Control de la administración. Políticas generales de gestión.....	335
1. C. Dimensión presupuestaria. Diseño, ejecución y control .....	339
1. D. Disciplina, ética y capacitación de los jueces. Reglas y procesos .....	341
1. E. Carrera judicial. Afectaciones a la independencia de los jueces .....	344
2. Agenda de trabajo: Directrices para un debate sobre el gobierno judicial .....	346

# PRESENTACIÓN

El gobierno judicial es tema esencial para la consolidación de las democracias latinoamericanas. Definir conceptualmente y conocer empíricamente lo que es y cómo funciona el Poder Judicial de los Estados es tarea fundamental para poder garantizar no solamente la legitimidad de los jueces y juezas en el desempeño de sus competencias, sino, más importante, asegurar la impartición justa de los derechos ciudadanos.

La discusión sobre el gobierno judicial debe incluir una dimensión política, que trate de la independencia del Poder Judicial frente a otros poderes públicos y grupos de interés particulares, y, además, debe considerar la dimensión operativa de organización y actuación de los magistrados y magistradas, desde el punto de vista del fortalecimiento de su autonomía funcional, y de la transparencia y objetividad de las reglas referentes a la selección, nombramiento y ascenso en la carrera.

La indistinción entre funciones políticas y administrativas dentro del Poder Judicial, principalmente las ejercidas por los ocupantes de altos cargos, ha generado en nuestras sociedades la dificultad de entender y acercarse a la dinámica de la justicia, y entre los mismos miembros de las carreras judiciales el cuestionamiento sobre la imparcialidad y gestión del sistema.

Por todo esto es que en este libro se rescata un tema de la mayor relevancia social e institucional, que inició su inserción en la agenda pública a inicio de los años '90, pero que, dadas las coyunturas específicas de cada uno de los países y del continente como un todo, no ha logrado consolidarse como piedra maestra de la democratización.

El esfuerzo aquí presentado de retomar y actualizar este debate, en especial desde la perspectiva de los países que han tenido más dificultad en distinguir en los Poderes Judiciales sus funciones de gobierno y sus funciones jurisdiccionales, o han estado bajo la presión sea de la opinión pública, sea de intereses privados, o de los integrantes de los Poderes Ejecutivos o Legislativos, enmarca el compromiso del Centro

de Estudios de la Justicia con la visión integral y sistémica respecto al perfeccionamiento de los sistemas de justicia latinoamericanos.

Lo estudios de caso de los cinco países aquí presentados (Argentina, Chile, Colombia, Guatemala y Paraguay), como también el estudio inicial del informe, son el punto de partida para que jueces, juezas, académicos y ciudadanos puedan poner foco en la importancia que representa un Poder Judicial fuerte, transparente y eficiente para los países de América Latina.

Jaime Arellano Quintana  
Director Ejecutivo del CEJA

# INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), con el financiamiento de Global Affairs Canada (GAC), ha desarrollado un estudio de carácter regional sobre el estado de situación del gobierno judicial en América Latina. Su finalidad principal ha sido generar información para aportar a la renovación y profundización del debate sobre la independencia de los jueces en la región.

Para el desarrollo de esta investigación se tomaron cinco realidades nacionales que han tenido diferentes grados de discusión y avances en relación a la independencia y fortalecimiento del Poder Judicial. Por un lado encontramos tres países que cuentan con distintos perfiles y funciones de Consejos de la Magistratura: en Colombia, el Consejo de la Judicatura se introdujo en la reforma constitucional de 1991, absorbiendo todas las facultades de gobierno y administración; en la justicia federal de la Argentina, el Consejo se creó con la reforma constitucional de 1994, recibiendo tres tareas fundamentales: la administración del presupuesto, la intervención en la selección de magistrados y los poderes disciplinarios; en Paraguay, el Consejo se incluyó en su ordenamiento jurídico a partir de la reforma de la Constitución en 1992, aunque con un rol muy acotado: proponer ternas para los cargos judiciales y administrar la Escuela Judicial. Por otro lado, describiremos la experiencia de dos países que no cuentan con esta institución. En Chile, el gobierno del Poder Judicial le corresponde con exclusividad a la Corte Suprema y las facultades administrativas están en cabeza de un organismo especializado cuya ubicación está dentro de la Judicatura. Si bien desde la recuperación de la democracia se ha planteado la posibilidad de crear un Consejo de la Judicatura, esto no se ha traducido en un cambio concreto. En Guatemala, el sistema de gobierno y administración recae en la Corte Suprema y, en particular, en su Presidente/a. En los últimos años se produjeron transformaciones profundas en el sistema de carrera judicial y se reavivó el debate sobre la reforma constitucional del gobierno judicial.

Si bien no se trata de un estudio con pretensiones de representatividad regional, las cinco realidades nacionales que se han investigado dan cuenta de las principales corrientes y escenarios que se han extendido en los poderes judiciales de América Latina: cortes supremas con un rol protagónico en el gobierno y administración del Poder Judicial (Chile y Guatemala); Consejos de la Magistratura con más de veinte años de funcionamiento (Colombia y Argentina); y sistemas de repartición de responsabilidades entre la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura (Paraguay).

Todas las instituciones y expertos/as que se hicieron cargo de la elaboración de los estudios locales cuentan con una larga experiencia en los procesos de reforma judicial en sus países y, en concreto, en las discusiones sobre el fortalecimiento de la independencia judicial. En Argentina, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); en Colombia, la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ); en Paraguay, el Centro de Estudios Judiciales (CEJ); en Guatemala, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG); y en Chile, la Universidad Diego Portales (UDP)<sup>1</sup>.

La estructura metodológica de la investigación contó con una primera fase de demarcación del ámbito teórico y empírico-referencial sobre el gobierno judicial (contenido en el capítulo inicial de esta publicación). Este documento fue distribuido entre las instituciones contraparte a nivel local, con las cuales se mantuvieron intercambios acerca del enfoque que podrían adoptar los estudios nacionales. La versión final de estos trabajos se encuentra en el segundo capítulo de esta edición. Finalmente, en el tercer apartado de esta publicación se exhiben los principales hallazgos que se han relevado en los cinco países, junto con presentar los lineamientos que plantea el CEJA para un nuevo debate sobre el gobierno judicial en América Latina.

---

1 Las opiniones expresadas en los informes nacionales son de exclusiva responsabilidad de los autores y autoras.

# CAPÍTULO 1: GOBIERNO JUDICIAL. INDEPENDENCIA Y FORTALECIMIENTO DE LOS JUECES

*Alberto M. Binder<sup>1</sup>*

## **1. Marco político y social: El Poder Judicial en América Latina**

1. Desde el comienzo de los procesos que dan nacimiento a la nueva realidad democrática en América Latina, es decir, un ciclo que arranca aproximadamente hace treinta años, se identifica la debilidad y falta de independencia de los jueces, como uno de aquellos problemas que se debía enfrentar de un modo estructural, para dotar a este nuevo ciclo institucional de una administración de justicia que pudiera afrontar las principales tareas que se le piden desde una República Democrática.

Podemos decir, en consecuencia, que la debilidad del Poder Judicial ha sido –y lamentablemente continúa siendo– uno de los grandes problemas del sistema político latinoamericano. Si esta necesidad fue percibida como un problema político, ha sido porque se pensó que las repúblicas democráticas de nuestra región necesitaban, de algún modo, un nuevo funcionamiento del Poder Judicial, y por un conjunto de razones, la configuración del sistema judicial con el que la gran mayoría de países ingresaban a esta etapa no era idónea para lograr esos propósitos.

En esta investigación –que esperamos se extienda pronto a otros países– hemos tratado de no dar respuesta a estos dos interrogantes desde la dimensión puramente conceptual, sino indagar –por ahora en un conjunto de países representativos de la realidad latinoamericana– el modo como se manifiesta esa dialéctica entre nuevas expectativas y viejas realidades.

---

1 Presidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

El trasfondo de todos los estudios es, entonces, la fuerte carga de expectativas políticas sobre el Poder Judicial, que se expresa en las Constituciones de nuestros países. No sólo respecto de la función esencial de la jurisdicción, que es fortalecer la vigencia de la ley común, sino a través de las nuevas formas de control de constitucionalidad –y su enorme capacidad para configurar la totalidad del sistema normativo– y una difusa expectativa en el sentido de control de los excesos del poder público.

Hacer valer la ley igualitaria –frente a sistemas sociales y económicos que se caracterizan por el privilegio y la desigualdad–, constitucionalizar al sistema normativo –en países con una larga tradición de desconocimiento de las constituciones políticas– y controlar al poder público –en países donde el funcionamiento republicano no ha existido o se convirtió en una burla o en una mera fachada– aparecen como tareas políticas de gran magnitud.

Solemos utilizar la frase “independencia judicial” en muchos sentidos, muchos de ellos incomprensibles, pero finalmente bajo ese concepto hacemos referencia a la capacidad de los jueces de enfrentar eficazmente esas tres grandes tareas, las que no se pueden cumplir si esos jueces, en lugar de la ley, consolidan privilegios; en lugar de la Constitución, permiten la ilegalidad de hecho del ejercicio de la función pública y, en lugar del control del poder público, garantizan la impunidad de los poderosos.

Posiblemente, ni en el pensamiento constitucional de América Latina ni en el pensamiento político de la región exista una conciencia definitiva de la magnitud de estas tareas y de la carga que ello supone sobre los jueces. En general hemos sostenido una visión moralista y superficial de la independencia judicial, como si se tratara de la vaga honestidad de los jueces, una vaga expresión de la ética judicial o un problema técnico a la hora de construir soluciones, donde el derecho procesal empuja inexorablemente el tema hacia una progresiva banalización.

Por el contrario, entendemos que para poder reflexionar sobre los distintos problemas que gira alrededor de la idea de “gobierno judicial”, debemos superar esa visión simplista.

En síntesis, el problema del gobierno judicial, como expresión o mecanismo de independencia, se encuentra enmarcado por grandes expectativas sociales y políticas –suficientemente normativizadas en el bloque de constitucionalidad, que suma permanentemente tareas enormes sobre el Poder Judicial, que im-

portan la superación de procesos sociales concretos, tales como la desigualdad, los privilegios, caudillismos, ilegalidades, etc.—, y que, además, deben ser encaradas por un conjunto de personas que pertenecen a organizaciones que conservan elementos estructurales de debilidad, provenientes de las matrices históricas, y que ni siquiera han sido pensadas para fortalecer a los jueces en tareas más sencillas, menos aún en las grandes empresas constitucionales que hoy deben encarar.

2. Las condiciones estructurales de debilidad de las organizaciones judiciales son amplias y antiguas. Ellas provienen no sólo de la larga tradición inquisitorial de la legislación colonial, sino también del fuerte compromiso que los distintos sistemas judiciales habían tenido con las peores épocas de violaciones masivas a los derechos humanos, las distintas formas de dictadura o gobiernos fraudulentos y finalmente el terrorismo de Estado. Sea porque la administración de justicia no había tenido el suficiente “coraje moral” como para frenar los abusos o porque directamente dependía y ejecutaba las órdenes de los dictadores y presidentes fraudulentos, lo cierto es que el “aparato judicial”, como “maquinaria”, fue construido históricamente para ser dependiente del poder ejecutivo o de los poderes fácticos, y cómplice activo o pasivo de las dictaduras o gobiernos fraudulentos.

Como resultado de esta historia, al comenzar la nueva etapa democrática, en la gran mayoría de los países era evidente que la administración de justicia no *tenía los atributos de independencia necesarios para ser un actor en los sistemas democráticos, respetuosos del imperio de la ley o Estado de Derecho*. Por otra parte, por fuera de esta dimensión política, la también larga tradición de formalismo extremo, el predominio casi absoluto de la justicia escrita en materia civil, los altos costos del litigio, la falta de infraestructura adecuada y de cobertura territorial, la mediocre preparación de jueces y abogados y muchos otros factores de arrastre histórico, hacían que la población en general —y mucho más aún los sectores vulnerables— tuvieran una experiencia no sólo de falta de acceso e inutilidad de la administración de justicia, sino que ella servía a los intereses de quienes tenían mayor capacidad de conocer y utilizar sus resortes complicados, sus laberintos organizacionales, su sensibilidad al favoritismo o la venalidad. En el mundo de la justicia civil o comercial también existía una comprobación de que la independencia judicial no era un atributo central de la administración de justicia y que se había instalado una dependencia, de múltiples formas, que

hacía de ella un reino de trampas e influencias que, en todo caso, favorecían a los más poderosos y constituían una trampa mortal para el débil.

3. Todo ello alimentaba la tradicional dificultad de nuestra región para hacer cumplir la ley de un modo igualitario. Desde los orígenes de la instauración de la legislación colonial y el ahogamiento de todo sistema normativo de los pueblos indígenas –por lo menos en el reconocimiento legal formal, por más que en algunos países mantuviera una vigencia en la vida cotidiana de muchas comunidades–, *el incumplimiento selectivo de la ley ha sido una constante*. Pero no sólo en el sentido de falta de fuerza estatal para hacer valer la ley, sino en el más profundo de producción normativa realizada a sabiendas de su incumplimiento, es decir, una legislación ficcional orientada a encubrir la subsistencia de privilegios o de falta de apego social a esa ley, prácticamente desconocida por la mayoría de la población y, si bien conocida por las elites, incumplida como una constante de la práctica comercial, civil o impositiva, como si esa ley no fuera dictada para todos.

Esta historia de debilidad *de la ley*, a la par de la *debilidad y falta de independencia de los jueces*, conforman la fuerte tradición con la que se topan los nuevos procesos democráticos, que proclaman la construcción de repúblicas, fundadas en la división de poderes y la independencia de los jueces y Estados de Derecho, donde existan los mecanismos para hacer valer la ley de un modo igualitario. Esta situación se ve agravada por el hecho de que el nuevo movimiento de las reformas constitucionales, llevado a cabo entre los años ochenta y noventa –y mucho más intensamente en el nuevo milenio–, se caracteriza por el aumento de la base del reconocimiento de derechos fundamentales, por la incorporación de los pactos internacionales de los derechos humanos al bloque de constitucionalidad, por el fortalecimiento del control de constitucionalidad y por una mayor fragmentación de la división de poderes, creando instituciones autónomas de mutuo control. Es decir, al poco tiempo de andar, las tareas de la administración de justicia se convirtieron en más amplias, más centrales y mucho más exigentes. Pero las condiciones históricas de debilidad no se habían modificado, por lo que la crisis judicial aumentó en lugar de disminuir. A la par, el conjunto de promesas, que se expresa en una feliz política de reconocimiento de derechos, aumentó en modo exponencial la

presión de intereses y expectativas sobre cada uno de los jueces y sobre ellos en su conjunto.

4. Muy pronto se tomó conciencia de que esa tarea era mucho más grande y esforzada de lo que todos los estudios y proyectos parecían indicar. La primera respuesta (aunque no siempre significó primacía temporal) consistió en la remoción, total o parcial, de los jueces comprometidos con las violaciones a derechos humanos o que habían demostrado clara y profunda subordinación al poder político. La idea clave de esta perspectiva era que la subordinación al poder político o la complicidad directa eran opciones personales de un conjunto de funcionarios que habían sido elegidos precisamente por esta subordinación. Una segunda perspectiva complementaba la anterior sosteniendo que, si así habían sido seleccionados, entonces se debía modificar de raíz el modo de nombramiento de los jueces, de tal manera que una selección fundada en los méritos comprobados en concursos públicos permitiría construir una administración de justicia independiente. Una tercera perspectiva complementaba todo lo dicho sosteniendo que, además de la correcta y transparente selección de candidatos, era necesario modernizar el modo de trabajo y las organizaciones de trabajo del Poder Judicial, para que la publicidad, la oralidad y la adecuada gerencia de recursos humanos y materiales permitiera que el *entorno institucional y laboral del juez facilitara su independencia*.

Ese conjunto de perspectivas logró movilizar una gran cantidad de proyectos y recursos para el mejoramiento de la administración de justicia. Sería injusto sostener que ellos no produjeron cambios notables en los modos y las formas de funcionamiento de los tribunales en la región. No obstante, existe en los modos y las formas de funcionamiento de los tribunales en la región. No obstante, existe un cierto escepticismo acerca de si tal modernización generó un mayor nivel de independencia de los jueces. En particular, porque el aumento de las formas de comunicación de la sociedad, la fuerte tendencia de los medios de comunicación a confundir información sobre hechos con opiniones editoriales, muchas de ellas fundadas en intereses propios de las empresas dueñas de esos medios, y el cambio en las formas y extensión de la criminalidad y de la violencia o el aumento de decisiones judiciales con fuerte impacto en los derechos sociales o en la economía de los países, generó que el *ejercicio concreto de la judicatura esté sometido a juegos de intereses y*

*fuerzas mucho más intensas que aquéllas a las que estaba acostumbrado el Poder Judicial.*

Esta situación *demonstró la debilidad institucional de este sector del Estado*, atrapado en instituciones y organizaciones de conducción obsoletas y que no fueron pensadas para un verdadero ejercicio independiente del poder de los jueces y para la defensa de esa independencia para el recio juego de intereses, propio de la democracia moderna. Quedo claro, entonces, que un solo juez aislado, por más que tuviera una gran capacidad profesional y un compromiso cívico excepcional, no podía, por sí solo, resolver el conjunto de tensiones que se acumulaban en el espacio de la justicia, pensado como un campo institucional con reglas, actores y racionalidades específicas.

5. Por ello, en términos generales, la situación de debilidad del Poder Judicial o su falta de independencia (que no siempre son lo mismo) no sólo sigue siendo un problema importante en América Latina sino que, en cierto modo, se ha agravado. Sin duda no se podría decir que el escenario de debilidad o de dependencia sea igual al conocido durante las dictaduras o democracias fraudulentas; muchos jueces comenzaron, incluso con un alto sacrificio personal, a tomar decisiones incómodas para los tradicionales factores de poder. Paralelamente se produce un fenómeno de mayor intervención de los jueces en decisiones de control del poder político o de alta influencia en el desarrollo de las políticas públicas, lo que produce nuevas tensiones, incluso al nivel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así, el espacio judicial se convierte en un campo de nuevas tensiones y fuerzas en juego que, de alguna manera, resignifican o generan nuevos desafíos para la independencia judicial. El aumento de derechos de los ciudadanos y, por lo tanto, la lucha por su exigibilidad; la aparición de acciones de clase o casos de interés públicos, respaldados por verdaderos movimientos sociales, o el mismo juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad generan un tipo de conflictos al que los jueces estaban poco acostumbrados y respecto de los cuales la idea de independencia se vuelve tensa y problemática.

**La pregunta central que busca resolver esta investigación es si, además del valor personal del juez y el sentido de su función, ¿está preparada la institucionalidad del Poder Judicial para fortalecer y ayudar a la independencia judicial? ¿El dotar de autonomía política a la organización de los jueces, que ha sido la**

solución histórica de nuestras constituciones, significa automáticamente que cada juez se volverá independiente? ¿El gobierno de esa autonomía por los tribunales superiores ayuda a la independencia judicial o ha acentuado la dependencia interna? ¿Qué variantes existen acerca del gobierno de esa autonomía en nuestra región? ¿O todas ellas responden, por fuera de sus particularidades, a un mismo patrón histórico?

Estas preguntas buscan llamar la atención sobre la necesidad de pensar la independencia de los jueces sobre otras bases, *como un problema político, no de ética judicial*. Además, un problema político intenso y, en cierto modo, novedoso para la institucionalidad de América Latina. Y aquí nace un problema nuevo: ¿puede un juez, por sí solo, resolver estas tensiones? Y si cada juez no puede alterar de un modo significativo las condiciones políticas del ejercicio de su oficio, ¿a quién le corresponde hacerlo? ¿Qué significa que los jueces conforman un “poder” o “función” del Estado? Estos son temas no suficientemente esclarecidos y menos aún volcados sobre las condiciones estructurales de debilidad a las que hemos apuntado.

6. Atria (2006: 9), por ejemplo, sostiene que “en el sentido correcto, ‘poder judicial’ es la potestad que usa el juez para decidir el caso. En este sentido, desde luego, decir que el poder judicial no existe, o es nulo, es absurdo. Pero en el uso normal se usa la expresión ‘poder judicial’ para referirse a la organización de los tribunales y es en este sentido que la expresión es usada en el texto: como un poder del Estado encabezado por la Corte Suprema, el Poder Judicial no existe. Si se usa para referirse a los tribunales, como está dicho, ‘poder judicial’ sólo puede entenderse como una abreviatura: ‘todos los jueces’”.

La caracterización de Atria de que, en un sentido posible –y quizás el más correcto– cada juez resume la totalidad del poder judicial es importante para llevar adelante la crítica a todos los modelos administrativos y burocráticos de Poder Judicial que han ahogado a lo largo de la historia la posibilidad de la independencia judicial (la comprensión “comisarial” de jurisdicción, según su expresión<sup>2</sup>). Por ello, con razón, Atria insiste en que “si

---

2 Según Atria (2006: 15) “En la comprensión comisarial, la independencia judicial desaparece. El juez ya no es independiente, del mismo modo que no es independiente el secretario regional ministerial o el ministro o el jefe de servicio. Ahora sus decisiones son decisiones que se toman ‘por cuenta y riesgo de su superior’, quien entonces puede impartir instrucciones y revisar no sólo el mérito de las decisiones

bien el Estado de derecho simplemente es imposible sin jueces, es incompatible con la idea de que existe un Poder Judicial. La observación de que el Poder Judicial no existe no implica que no haya jueces ni que ellos no tengan autoridad, sólo implica que ellos no tienen esa autoridad en tanto funcionarios de una organización. Cada vez que hablamos propiamente del poder judicial estamos usando una abreviación para referirnos a todos los jueces. Cada vez que hablamos del Poder Judicial como un órgano del Estado estamos incurriendo en una impropiedad del lenguaje o una subversión de las instituciones. El poder judicial en tanto tal carece de unidad de agencia, no es un agente colectivo por eso debe en su sentido propio escribirse con minúsculas y por eso he estado usando las mayúsculas en cursivas cuando me refiero al poder judicial en el sentido impropio, como ‘Poder’ del Estado” (2006: 9). La reflexión de Atria es esencial para comprender el valor de la independencia como función del juez, de cada juez, y no de un sector del Estado. El Poder Judicial, si con ello hacemos referencia a un sector del Estado, no puede ser independiente en sentido estricto. Además, esa visión nos previene saludablemente de todos los intentos –hasta el presente– que el “Poder Judicial” ha hecho para ahogar la independencia de cada juez.

Sin embargo, quedan subsistentes problemas que nos abren una reflexión más amplia sobre la idea de gobierno judicial. El punto es que en esa segunda dimensión –la de Poder Judicial, aun en el sentido metafórico del “conjunto de jueces”– nos encontramos con dos problemas. El primero es una cuestión de hecho: *los jueces sí están inmersos en una organización determinada que le brinda soporte a su función*. Es cierto que la organización del “Poder Judicial” no produce nada jurisdiccional, no ejerce ni un ápice del poder implícito en la idea de jurisdicción. En ese sentido es cierto que no tiene un poder de “agencia”, pero de allí no se extraen mayores consecuencias o, por lo menos, no modifica, sino al contrario, la perspectiva de nuestro trabajo.

---

sino también su oportunidad. La jurisdicción deja de ser el poder de resolver el caso sin ninguna consideración instrumental, y pasa a ser la resolución del caso de la manera que avance de mejor manera las finalidades del Poder Judicial”. Atria plantea estas dos visiones, pero no queda claro cómo coexisten en la dinámica del sistema judicial. De un modo parecido considero este problema, pero como tradiciones que se entrecruzan y adquieren diversas entidades en la configuración histórica.

Efectivamente lo determinante de esa “estructura” u “organización” que impropriamente llamamos “Poder Judicial” es que no existe para ejercer ningún poder del Estado, sino para darle soporte al “poder individual del juez”<sup>3</sup>. Su única función es *darle fuerza al poder del juez*, único depositario del poder jurisdiccional, lo que no se logra solamente permitiendo que el juez se circunscriba al caso, sino que pueda afrontar la tara de la imparcialidad en el contexto real, y a veces tremendo, del juego de intereses. No gestionar intereses (que es el núcleo concreto de la imparcialidad) en un campo de fuertes intereses en conflicto necesita apoyo, soporte, no sólo libertad de acción.

Pero la estructura u organización existe, y en nuestros modelos constitucionales, o en la tradición de la interpretación sobre ellos, se entiende que esa estructura es “autónoma” y por ello plantea problemas sobre su configuración. Aquí nos encontramos con el punto central: el tipo y modelo de organización de la estructura en la que los jueces ejercen el poder jurisdiccional plantea problemas en nuestra región, tanto porque ella puede adquirir la configuración de una estructura a favor de la debilidad del juez (el modelo comisarial), o porque ella puede ser una estructura que genere fortaleza y la proteja. Este es el punto que debemos investigar y clarificar, en especial para determinar qué papel tiene cada uno de los jueces en la configuración y mantenimiento de esa estructura y en particular cómo el sentido político de esa organización propia es influido por las tradiciones inquisitoriales, que piensan a ese conjunto de jueces como una máquina gestora de intereses. Historia y política se mezclan en las tradiciones que operan sobre la función jurisdiccional que, en exclusividad, lleva adelante cada juez, sin pertenecer a jerarquías o corporaciones. Todo esto nos muestra la complejidad del problema de la independencia de cada juez, garantía ciu-

---

3 Atria sostiene, en parte, una idea parecida: (2006: 10): “Por lo tanto lo que la organización del poder judicial (en el sentido propio, como una abreviatura: la organización del conjunto de jueces) debe lograr es maximizar la capacidad del juez para atender al caso. Pero, ¿qué características institucionales afectan la capacidad del juez para atender al caso? La respuesta genérica es: impide al juez atender al caso cualquier consideración instrumental del caso que el juez desarrolle. Atender al caso es intentar comprenderlo en sus propios términos, no como un instrumento para algo. Todo lo que haga probable que el juez comience a mirar los casos instrumentalmente es contraindicado. Y como para tener instrumentos es necesario tener finalidades, la primera finalidad de la organización de los tribunales es impedir que ellos desarrollen finalidades propias”. Esto es correcto, pero es una visión simplista del juego de la organización judicial y, en general, de toda organización de sujetos que ejercen alguna forma de poder.

dadana para fortalecer el difícil ejercicio de la imparcialidad en un campo minado por fuerzas muy superiores a la de cada juez y donde la histórica aplicación selectiva de la ley y la debilidad de la cultura de la legalidad abren trampas constantes y salidas fáciles.

7. Previo a ello, no obstante, es necesario realizar algunas precisiones terminológicas para entender el objeto de estudio y sus alcances. En particular, porque no es común la idea de que el Poder Judicial necesita algún tipo de “gobierno” y menos aún queda claro qué significa ello. Los conceptos que tradicionalmente utilizamos son “autonomía” o “autarquía”, en relación con los otros poderes, y “superintendencia” para referirse a las facultades de los órganos superiores respecto de órganos “inferiores”, en el marco de estructuras altamente jerarquizadas, que también se han problematizado como impropias de un sistema de independencia judicial.

Todo ese aparato conceptual es antiguo e ineficaz para dar cuenta de los graves problemas políticos que debe afrontar la administración de justicia en la actualidad, y menos aún sirve para dar cuenta de las complejas formas de construcción y acumulación de poder y legitimidad, que será lo que en definitiva indique la capacidad real de “independencia”. Por lo tanto, nos interesa comenzar un diálogo entre las actuales estructuras de conducción de ese sector del Estado, instituciones todavía en transición entre los viejos modelos judiciales y las nuevas tareas, y un marco conceptual que también es impreciso y no se ha confrontado suficientemente con esas realidades. El propósito final es poder abrir caminos nuevos de investigación y debate sobre las condiciones reales de fortaleza del Poder Judicial en nuestra región y sobre las estructuras judiciales que puedan ayudar a construir y sostener esa fortaleza, abandonando la visión moralista, la maquinao o comisarial o la meramente procesal, pero también superando una visión fragmentada del problema que presuponga que cada juez por sí mismo puede superar los condicionantes del campo, por lo menos sin un heroísmo que termine expulsando a los más independientes y preparados. Si tenemos claro que la organización no ejerce el poder judicial, ni que los jueces expresan algún colectivo ni que exista nada que pueda ser llamado “independencia del Poder Judicial”, creo que podremos adentrarnos en este campo con mayor productividad.

## 2. Marco teórico conceptual: Bases de comprensión de la institucionalidad del Poder Judicial

1. En primer lugar, cuando hablamos del Poder Judicial hacemos referencia a la organización autónoma de los jueces. Se trata de una organización estatal, compuesta por oficinas, funcionarios, empleados, rutinas y procesos de trabajo, que *no tiene otra finalidad que asegurar la independencia de los jueces*. El poder judicial lo tienen los jueces, según su área de competencia. A este sector estatal se le reconoce *autonomía*. No se debe confundir *independencia con autonomía*. Esta última es una característica de la organización, de tal manera que ella no va a ser conducida por alguien distinto a los jueces. No se debe confundir, de ninguna manera, el problema de la carrera judicial o el nombramiento de los jueces con el manejo de esa organización. Si existe o no carrera, o cómo se nombran a los jueces en el contexto de una República democrática, son problemas distintos a los de funcionamiento de la *organización judicial*. Es impropio el uso de la palabra “poder” o “función” para referirse a esa organización<sup>4</sup>. El término que utilizaremos es *Organización Judicial Autónoma*<sup>5</sup>. Poder Judicial es el que tiene cada juez o tribunal para cumplir con las funciones constitucionales. Sobre la base de esta clarificación podemos hablar, entonces, de *gobierno de la organización judicial*.
2. La idea de gobierno del Poder Judicial no es clara. En general utilizamos la palabra “gobierno” para referirnos a las acciones que realiza el Poder Ejecutivo o lo que, en términos más generales, llamamos “administración”. Por supuesto, en ese sentido, nada de lo que hace el Poder Judicial tiene tal carácter, pues los jueces no “gobiernan” a la sociedad en el sentido que lo hacen los otros poderes, por más que hablemos en algunos sentidos del “gobierno de los jueces”, cuando se pretenden tomar muchas

---

4 No obstante, es usual la mención al Poder Judicial o a la Función Judicial; también se ha utilizado la frase Rama Judicial, pero en menor medida. El uso de un determinado nombre no sería problema si estuvieran claro los significados, pero no es así. Lo que está en cuestión es si el conjunto de jueces forma un cuerpo con finalidades trascendentes a cada uno de ellos, que se debe imponer a la función individual, o sucede lo contrario. Hay dos modelos de judicatura en disputa alrededor de los nombres que se utilizan, por más que eso no sea siempre consciente.

5 Esto se aplica con exclusividad a la organización que brinda apoyo a los jueces, quedando excluida la organización del Ministerio Público Fiscal o de la Defensa Pública o cualquier otro organismo que no ejerza jurisdicción.

decisiones sobre políticas públicas desde la administración de justicia.

Pero aquí no hacemos referencia a las funciones de los jueces respecto de la sociedad, sino al hecho de que ellos forman parte de un sector del Estado respecto del cual *algo hay que hacer en conjunto, por fuera de la función individual de cada juez, para que esa organización cumpla sus funciones y no se desvíe hacia otras finalidades*. Por estas razones se ha pretendido simplemente hablar de “administración” de la “administración de justicia”, pero esta palabra es también equívoca porque hace referencia a un sinnúmero de tareas, vinculadas a pagos de salarios y gastos en general, cuya relación con la independencia judicial es más remota, por lo menos en el contexto de las administraciones de justicia modernas, independientemente del problema de la asignación presupuestaria o el manejo presupuestario que, como veremos, sí tiene gran influencia. Por todas estas razones creemos necesario realizar algunas precisiones conceptuales, que sirvan para evaluar los datos y ponerlos en perspectiva de un estudio regional.

3. Es preciso entender con claridad la principal función del “gobierno judicial”. La independencia de los jueces es la principal garantía que hemos construido para fortalecer la imparcialidad y esa imparcialidad es el núcleo central de la idea misma de jurisdicción. Un juez que no es imparcial, que no actúa como tal o no puede hacerlo, pierde el centro de lo que significa la judicatura. Ser imparcial, es decir no gestionar intereses, en el contexto de graves intereses en juego no es –ni ha sido– una tarea sencilla y, por tal razón, se ha entendido que *el conjunto de jueces debe tener una estructura autogestionada, autónoma, un verdadero sector del Estado que no dependa ni del Poder administrador ni del Poder Legislativo*. Esta “independencia” (en realidad autonomía) de la estructura estatal que agrupa a los jueces **se encuentra al exclusivo servicio del fortalecimiento de la independencia judicial de cada uno de los jueces (independencia en sentido estricto), como un modo de fortalecer la imparcialidad que es la condición esencial del ejercicio del poder de jurisdicción**. Por ello, el único fundamento de cualquier idea de “gobierno judicial” –u otro concepto que utilicemos para referirnos al conjunto de acciones que se realizan respecto al manejo de la estructura autónoma del Poder Judicial– es **la preservación y defensa de la independencia funcional de cada uno de los jueces en particular**. Cualquier otra función es derivada de ésta, ya

que ella es la razón de ser de la División de Poderes, propia de nuestros sistemas constitucionales, por más que ese nombre, en realidad, se refiere al poder de cada juez o tribunal. Pero, como ya hemos señalado en los párrafos anteriores, esa función de “gobierno” de la estructura judicial no se da en el vacío sino en el contexto del juego de intereses de cada sociedad y en el marco de la configuración histórica de las instituciones judiciales y de la legalidad. Por eso el gobierno judicial en la actualidad debe hacerse cargo de la existencia de organizaciones verticales, de la fuerte jerarquización y burocratización, es decir, de un *modo de funcionamiento de la maquinaria judicial que no fue pensado ni facilita la imparcialidad ni la independencia*. Por ello un gobierno judicial no puede ser la mera administración de las estructuras existentes y de allí que haya existido una profunda relación de este tema con los procesos de modernización.

Pero de lo dicho no se puede extraer que la función del gobierno sea modernizar el Poder Judicial; la función del gobierno interno es, exclusivamente, preservar, defender, fortalecer y promover la independencia judicial como un mecanismo para garantizar la imparcialidad del juez, frente a la disputa de intereses, aunque en la actualidad asuma, como una de las tareas principales, preservar al juez de la presión de la estructura de sus colegas, en el marco de organizaciones verticalizadas y jerarquizadas de jueces, que son impropias de la independencia judicial. Esta función reactiva, interna, de la idea del gobierno judicial es central para entenderlo en el contexto actual. Si gobierno judicial implica el fortalecimiento de la organización o cúpulas para presionar y debilitar a cada juez en particular, ese concepto de gobierno es impropio de una República democrática; si el concepto de gobierno significa que el conjunto de recursos de esa organización (los recursos de la organización son siempre mayores que lo de cada juez en particular) se pone al servicio de la función judicial de cada juez, entonces hemos dado un paso en el sentido de la democratización del Poder Judicial. Esta puja entre dos concepciones de gobierno es hoy quizás el problema central, tal como lo demuestra la práctica reseñada en los estudios particulares, y explica también la razón por la que, en los hechos, se entremezcla el tema de la selección y nombramiento de los jueces como una forma central de ejercicio de las cúpulas judiciales.

4. Por ello hay que distinguir las acciones de *gobierno*, de las que constituyen la *administración de tribunales*. Las acciones de go-

bierno están vinculadas a la defensa de la independencia judicial como tarea principal y a la planificación del desarrollo del servicio judicial, al control general de gestión, a la supervisión de la ejecución presupuestaria, a la comunicación con la sociedad y las relaciones con otros poderes del Estado, como funciones derivadas de la principal, es decir, funciones que sirven en tanto preservan la función principal de la organización o preservan y desarrollan a la organización para que, pese al paso del tiempo o la evolución de las circunstancias sociales, pueda seguir cumpliendo eficazmente con su función de preservación de la independencia judicial.

Por otra parte, como toda gran administración, el Poder Judicial tiene una estructura de administración de recursos, de ejecución del presupuesto, de cobros de tasas e ingresos específicos, de pago de sueldos y contratos, etc. Todo ello constituye la *dimensión administrativa* del Poder Judicial, que dependerá de los órganos de gobierno, pero se rige por principios y reglas técnicas específicas. Ello no quiere decir que no deban existir relaciones entre las tareas de “administración” y las de “gobierno”, mucho más cuando el modo de administrar esos recursos puede generar obstáculos para el ejercicio independiente de la función judicial. Una administración obsoleta del personal de apoyo, la falta de mantenimiento de la infraestructura, de control sobre los flujos de demandas, de apoyo tecnológico, en fin, cuestiones que cada juez no puede resolver por sí mismo y que muchas veces se le imponen desde una administración alejada del control y supervisión de los propios jueces, que sufren en numerosas ocasiones la arbitrariedad de la administración, antes de ver en ello una fuente de fortaleza.

5. Dado que existe un vínculo necesario entre gobernar la estructura y cambiar la lógica y la configuración de esa estructura (porque no fue pensada para un juez independiente) aparece toda la tarea de reconfiguración de procesos de trabajo y oficinas que debe ser planificado, porque no son tareas de corto plazo. A ello se suma que el servicio judicial debe adaptarse a condiciones cambiantes de la propia sociedad, que planteará nuevos desafíos a la imparcialidad y la consiguiente independencia. Por ello, las metas que se imponen las instituciones del sistema judicial a través de sus órganos de gobierno son de muy diversa clase y no sólo tienen que ver con los cambios organizacionales sino con la adaptación a nuevos servicios, la corrección de problemas funcionales y la permanente ampliación de la cobertura.

El sistema judicial debe planificar su actuación y dar cuenta de su planificación. Toda planificación debe prever los escenarios futuros. La planificación estratégica que le debemos pedir al sistema judicial no es simplemente la planificación de su propio funcionamiento, sino que implica un ejercicio de anticipación de los escenarios conflictivos de futuro y de los derechos que estarán en juego. Actualmente –y esto es un tema de coordinación institucional– el sistema judicial aparece siempre “sorprendido” por la nueva legislación y los legisladores no tienen en cuenta el impacto en los tribunales de las nuevas leyes. Las herramientas de planificación estratégica y las formas participativas de elaboración de esa planificación son un factor que se debe fomentar para construir esa visión en el sistema judicial. La planificación fundada en la previsión de escenarios futuros constituye una de las acciones de preservación de la independencia judicial, ya que será en esos escenarios donde la imparcialidad se vea amenazada por nuevas formas de presiones.

6. Como consecuencia directa de la planificación surge la responsabilidad de la asignación de recursos, directamente vinculada al cumplimiento del presupuesto. Sigue siendo un problema –pese a los avances observados– la oscuridad y desorden de los presupuestos del Poder Judicial. Ya sea porque no responden todavía a criterios técnicos claros, sea porque no se conocen –y es usual que los propios jueces desconozcan el presupuesto del cual depende su trabajo– o porque la ejecución presupuestaria es desordenada. Muchos presupuestos son todavía genéricos, sin que se pueda analizar el gasto por sectores y menos aún vincularlo a la productividad del sistema. El gasto judicial – más allá del pago de sueldos– tiene poco control y se va extendiendo el uso de contratos personales para distintos niveles de funcionarios, lo que reclama nuevos y más exigentes tipos de auditoría. Es impensable que la actividad de gobierno, que debe buscar permanentemente la fortaleza de la estructura donde los jueces realizan su trabajo, tenga una relación de este tipo con la asignación de fondos públicos, que precisamente se quiere que los administren los propios jueces para garantizar su independencia.
7. La disciplina y la moralidad de cualquier organización no dependen de su sistema de sanciones sino de otros factores que aseguran la adhesión de los miembros a valores, pautas de conductas y auto-restricciones. Uno de los principales valores, sino el principal, es la conciencia del ejercicio imparcial e independiente de la judicatura por parte de cada uno de los jueces. Si

cada juez se somete voluntariamente o trabaja para otros intereses y los gestiona, entonces es inútil la división de poderes y la estructura autónoma. Pero ello debe ser controlado y preservado. El sistema disciplinario es una herramienta correctiva, por lo que debe ser utilizada sólo por necesidad y con mucha precisión. En el caso de la judicatura, que se encuentra por definición en medio de intereses en conflicto, se debe tener especial cuidado de que sus herramientas disciplinarias no sean distorsionadas para presionar a los jueces. Por ello se debe exigir una especial transparencia en todo lo relativo a facultades disciplinarias. Ese control es una de las funciones propias del gobierno. Ello no significa, de ninguna manera, que quienes gobiernen disciplinen a los jueces y ni siquiera que administren el sistema disciplinario, sino que sean custodios del nivel de cumplimiento de los estándares de ética profesional, como un modo de custodiar la legitimidad social que luego revierte sobre cada juez en particular.

8. El sostenimiento de una cultura judicial apegada a los valores que son fijados como rectores es una tarea de gobierno, vinculada a la preservación de esa independencia; por otro lado, se debe dar cuenta de la precisión, necesidad y corrección del uso de las herramientas disciplinarias. El restablecimiento de la disciplina a través de las sanciones implica ya una situación de quebrantamiento de la cultura de adhesión que debería haber sostenido la conducta de los jueces y por ello debe existir mucha claridad en ese uso. Esta dimensión exige mucha responsabilidad ya que se ha observado un uso no siempre bien controlado de la dimensión disciplinaria para controlar jueces y producir efectos de corto plazo. Inspectores, supervisores y prácticas de miedo son justificadas muchas veces en valores positivos o en problemas reales de las instituciones judiciales, pero esconden otras finalidades o constituyen remedios desesperados que agravan los problemas. Se debe fomentar un control externo fuerte sobre el uso de los sistemas disciplinarios, a la vez que un control por parte de todos los jueces para evitar las extendidas prácticas de sometimiento a las cúpulas judiciales (dependencia interna), quizás hoy el mayor problema de la independencia judicial.
9. Hemos visto que la clara separación entre acciones de gobierno en sentido estricto y las de administración de los tribunales es necesaria, pero ello no quiere decir que no existan fuertes relaciones entre ambas. ¿Quién se hace responsable de administrar

a las instituciones judiciales? ¿Cuál es la dimensión específica de esa administración? ¿Qué impacto real tiene en la prestación y en la calidad del servicio judicial? ¿Qué tanto afecta la independencia judicial la mala administración de los recursos? Aunque estas preguntas parecen obvias, nos sorprendería descubrir el grado de desorden, oscuridad y hasta primitivismo que impera en la administración de los tribunales. Pero más sorprendente aún es el hecho de que buena parte de esas decisiones –y no necesariamente las más importantes– son tomadas por jueces “superiores” con grave detrimento para su trabajo jurisdiccional y nula preparación para esa tarea. Es bastante usual que presidentes de tribunales e incluso de las Cortes Supremas terminen participando en miles de expedientes administrativos, sobre temas menores, que deben firmar sin tener posibilidades de control y sin que se trate de decisiones que requieran la participación de altos niveles de gobierno. En el diseño institucional es necesario que las instituciones judiciales separen con claridad **jurisdicción, gobierno y administración**. Le es exigible a los sistemas judiciales que lo hagan porque la modernización administrativa no es una necesidad interna sino una forma de garantizar un servicio de calidad, a la vez de ser una de las dimensiones que afectan a la independencia judicial de un modo cotidiano y provocado por las mismas instituciones judiciales que suelen ser ciegas ante estos problemas.

10. Ciertamente los modos de nombramiento de magistrados y jueces se vinculan con las “técnicas” actuales de gobierno, pero de una manera informal o indirecta. El nombramiento de jueces responde a otro conjunto de problemas, también vinculados a la imparcialidad y a la independencia, pero *no constituyen, en sentido estricto, un problema del gobierno judicial*. De hecho, en la gran mayoría de casos, el sistema de nombramiento de jueces se vincula a métodos y órganos que no tienen que ver con aquéllos que se usan para el gobierno. Con ello no estamos diciendo que no existan vínculos. Al contrario, al estudiar la dinámica interna del Poder Judicial podremos ver que los grupos informales (tribus judiciales) influyen tanto en el gobierno como en el nombramiento y ello sería visto como un continuo entre ejercicio del poder y su reproducción. Pero a los *estrictos efectos de delimitar el ámbito de esta investigación* preferimos dejar por fuera todo lo relativo a las formas de nombramiento de jueces que, por otra parte, ha movilizado una mayor cantidad de estudio y preocupaciones, sin que ello signifique que se deje por fuera la dinámica real de conjunción de ambos problemas,

cuando en la práctica la administración de la carrera es *una forma espuria de gobierno judicial*.

Del mismo modo, no versa este estudio de la dimensión fáctica de todas las afectaciones a la independencia judicial, tales como formas de interferencia externa o interna, sumisión voluntaria de los jueces, dependencia del entorno administrativo, gerencial o incluso de sus funcionarios auxiliares, etc. No obstante, y reiterando una vez más que ella es el centro de las preocupaciones del gobierno judicial, la consideración del problema general de la independencia estará siempre presente como horizonte de este trabajo, pero no constituye su objeto principal. Tal como ocurre con el problema del nombramiento y selección de jueces, la fenomenología de la dependencia se trata de un tema relacionado y constituye finalmente un continuo en el espacio social e institucional de la administración de justicia, pero también existen muchos trabajos sobre ella. Se trata, en definitiva, de deslindes propios de esta investigación que nos permitirán poner el énfasis, precisamente, en una de las dimensiones de la preocupación sobre la independencia judicial menos estudiadas y nos abre un camino de reingeniería institucional que hasta ahora no ha sido explorado en profundidad.

### 3. Principales conclusiones

1. El ejercicio de las funciones jurisdiccionales se realiza a través de jueces o tribunales que, en el campo específico de los casos que les son asignados (competencia), ejercen la totalidad de la jurisdicción. Esa jurisdicción no se ejerce mediante un cuerpo de funcionarios o magistrados que actúan en conjunto o se expresan colectivamente. La jurisdicción, como poder constitucional, se ejerce fraccionadamente, en su totalidad por cada juez.
2. Cada juez debe ser imparcial, es decir, **no gestionar** los intereses de quienes litigan ante ellos. Pero esa posición de la imparcialidad debe ser sostenida por otras acciones institucionales, dado que el juez es el único funcionario de la República a quien se le pide que no gestione interés; esta posición institucional, en el marco de la tradición de jueces dependientes, enfrentada a graves conflictos de intereses, muchos de ellos acostumbrados a gozar de privilegios, no se puede sostener *por la solitaria acción de cada juez*.
3. Para fortalecer la posición de cada juez en el ejercicio de su imparcialidad y resguardarlo de presiones (independencia), se

*decide que todos los jueces formen una misma organización que los sostiene y que es autónoma.* Esa organización no tiene otra función que preservar la independencia de cada juez de un modo directo o indirecto. Carece de otras finalidades que esa y no puede ejercer ninguna función política por fuera de la que ejerce cada juez en su jurisdicción. Es una *organización de apoyo*.

4. Son acciones de defensa directa las que implican un respaldo concreto ante presiones externas o internas (es decir, provenientes de otros jueces) que buscan afectar su imparcialidad y lograr que el juez gestione un interés determinado. Son acciones de defensa indirecta las que buscan mantener a la organización colectiva de jueces (Organización Judicial Autónoma) en condiciones de eficacia y eficiencia en la preservación de las *condiciones del ejercicio de la función jurisdiccional*.
5. En sentido estricto, *gobierno de la organización judicial autónoma* significa realizar todas las acciones directas de defensa de la independencia de los jueces, de tal manera que no tengan interferencias en su función de ejercer de un modo imparcial la jurisdicción, y todas aquellas acciones indirectas que tengan por finalidad mantener a la organización en su capacidad de defensa directa. Llamamos *administración de la organización judicial autónoma*, a todas las acciones de mantenimiento cotidiano del funcionamiento de la organización, de tal manera que los jueces puedan llevar a cabo cotidianamente su tarea, contando con los recursos materiales y humanos para hacerlo.
6. Entonces, la jurisdicción es individual, el gobierno es colectivo y la administración es técnica y especializada.
7. El mantenimiento de la disciplina de los jueces puede ser visto como un problema de gobierno, en tanto mantiene la legitimidad de la organización con base en criterios de transparencia y control. Pero perfectamente podría ser un tema que se entregue a otras organizaciones, siempre que ellas garanticen que no se utilizará el poder disciplinario como una forma de interferencia encubierta que afecte la independencia. La preservación de ese sentido del control disciplinario (legitimidad que no afecte la independencia de cada juez) es lo que puede formar una acción de gobierno.
8. El ingreso a la judicatura, ya sea directamente o a través de una carrera judicial o de cualquier otra manera, no es un problema de la organización judicial sino del nombramiento de cual-

quier funcionario en el contexto de una República democrática y constitucional, especialmente complejo si se busca prescindir de la elección democrática directa.

#### **4. Marco empírico-referencial: Variables cuantitativas y cualitativas. Una matriz básica de investigación**

En este apartado se presentan los ejes que sirvieron de orientación para la investigación y elaboración de los informes locales.

##### ***A. Marco constitucional y legal***

1. División de Poderes. Autonomía e independencia del Poder Judicial.
2. Sistema de gobierno y administración.
3. Órgano de gobierno. Facultades.
4. Presidencia del Poder Judicial. Facultades y elección.
5. Órgano de administración. Relaciones.
6. Órgano disciplinario. Facultades.
7. Sistemas de control y auditoría.
8. Relaciones con otras ramas del Estado.

##### ***B. Dimensión de gestión del gobierno***

1. ¿Cómo toma las decisiones el órgano de gobierno? Reuniones, Juntas, etc. Registro y documentación de esas decisiones.
2. Ejecución de las decisiones. Procedimientos formales e informales.
3. Evaluación del impacto de las decisiones.
4. Casos de defensa de la independencia de los jueces.
5. Actividades de planificación. Planes estratégicos plurianuales. Métodos de planificación
6. Planes generales de modernización.
7. Evaluación del desarrollo y modernización del Poder Judicial. La rendición de cuentas.

**C. Dimensión de gestión administrativa**

1. El proceso de tomas de decisiones administrativas. Supervisión, delegación.
2. La gestión administrativa de los tribunales.
3. Niveles y formas de burocratización.
4. Formas y mecanismos de control de gestión. Auditorías.
5. Evaluaciones de la gestión administrativa.

**D. Dimensión presupuestaria**

1. Características del presupuesto judicial. Fondos del Tesoro Nacional y de recaudación propia.
2. Diseño y aprobación del presupuesto.
3. Ejecución del presupuesto y normas de reasignación de partidas.
4. Control de gastos. Niveles de ejecución.
5. Manejo del ahorro y cuentas de inversión.

**E. Gobierno judicial y disciplina de los jueces**

1. La existencia de reglas disciplinarias vinculadas a la independencia judicial. Códigos de Ética y su aplicación.
2. Descripción de los sistemas de supervisión de la tarea jurisdiccional y su relación con lo disciplinario.
3. Principal jurisprudencia y casos de afectaciones disciplinarias vinculadas a la imparcialidad.
4. El proceso disciplinario. Garantías para evitar su abuso.
5. Percepciones de los jueces sobre el sistema disciplinario.

**F. Asociaciones judiciales y participación de los jueces en el gobierno**

1. Existencia y características de las asociaciones profesionales de jueces.
2. Autoridades y mecanismos de elección. Facultades de las autoridades.

3. Participación de las asociaciones en la defensa de la independencia judicial.
4. Participación en actividades de administración.
5. Participación en asuntos disciplinarios y de ética judicial.
6. Participación en actividades de planificación.
7. Participación en actividades de rendición de cuentas.
8. Participación informal de agrupamientos judiciales en la dinámica del gobierno.
9. Relaciones informales entre gobierno y nombramiento de jueces y magistrados.

### ***G. Dimensiones sociales de la fortaleza del Poder Judicial***

1. ¿Existe una preocupación social sobre la debilidad o fortaleza del Poder Judicial?
2. Las opiniones y las prácticas de las dirigencias políticas.
3. El problema en los medios de comunicación.
4. Encuestas y opiniones sociales sobre el Poder Judicial.
5. Acciones del Poder Judicial para informar a la sociedad.
6. Otras relaciones entre los jueces y la sociedad en general.

### ***H. Relaciones con los otros poderes políticos.***

1. Relaciones formales con el Poder Ejecutivo.
2. Relaciones formales con el Poder Legislativo. Participación en proyectos de leyes. Rendición de cuentas.
3. Relaciones con otras entidades autónomas (defensor del pueblo, Ministerio Público, etc.).
4. Participación del Poder judicial en comisiones inter-poderes.
5. Dinámica formal e informal de la relación con otros poderes del Estado.

# CAPÍTULO 2: LA REALIDAD EN LATINOAMÉRICA. EJEMPLOS Y MODELOS

## 1. ARGENTINA

*Javier A. Mokritzky<sup>1</sup>*

### **1. Introducción general**

El tema del Gobierno Judicial no se encuentra aún en el foco de las discusiones acerca de la organización del Poder Judicial, pero inevitablemente viene tomando carrera desde hace ya unos años y, con la evolución de los estados constitucionales de América Latina, que ya llevan varias décadas de democracia ininterrumpida, llegará pronto al escenario principal.

Debe primero aclararse qué se entiende por Gobierno Judicial. Para ello, primero tenemos que hacer la aclaración que no existe una definición única y que en realidad no es un tema nuevo.

Lo que ocurre es que la idea de auto-gobierno de los poderes del Estado no es una innovación en la forma de organizarse de los distintos Estados, pero sí en lo que respecta al Poder Judicial en particular.

El Gobierno Judicial es la forma en la cual el Poder Judicial se organiza para ejercer las funciones que permiten garantizar sus objetivos, así como la manera en que toma el control de su propia estructura y cómo se asegura de proveer al cumplimiento de las funciones jurisdiccionales.

De la misma forma, el Poder Legislativo o el Ejecutivo se encargan de garantizar que pueden cumplir sus funciones de manera eficiente y

---

1 Con la enorme colaboración del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y su staff.

autónoma, por supuesto que con un componente extra en el caso del Poder Judicial. Este es que, por su propia naturaleza y por contar en sus funciones con el control de los actos públicos de todo el Estado, debe asegurarse de garantizar su propia Independencia para llevar adelante su función sin indebidas influencias ajenas<sup>2</sup>.

Podemos realizar una diferenciación entre dos clases de funciones, que serán detalladas más adelante, pero básicamente implica la división de dos grandes mundos. Por un lado se encuentra el de la gestión y administración y por el otro el de la planificación e implementación de políticas internas<sup>3</sup>.

Dado el tratamiento extenso que el primero de estos dos grupos ha tenido dentro de la esfera política de la Argentina, resultaría muy fácil confundir estas funciones como las únicas que integran el Gobierno Judicial y suponer que las del segundo grupo no forman parte de la temática. Sin embargo, esto no es así, ya que en realidad las distintas funciones de gobierno se complementan entre sí. Muchas de ellas sirven para que el sistema, como un todo, pueda llegar a alcanzar las funciones más evolucionadas y refinadas.

## ***2. Gobierno Judicial***

### ***2.1. Funciones de gobierno***

A la hora de definir concretamente qué funciones específicas estarían comprendidas dentro de las del Gobierno Judicial podemos referirnos a muchas fuentes jurídicas.

La división que fuera mencionada antes respecto a los actos de gobierno, como gestión y administración por un lado y como implementación de políticas públicas del otro, bien puede notarse en una acordada de la Corte Suprema.

Con base en la Acordada 1/04 de la Corte Suprema de Justicia, aquella que ordena la publicidad de los actos de gobierno como parte, de una política pública de transparencia, se traslucen los elementos que la Corte entiende que son actos de gobierno y que, como tales, deben ser de acceso público. Inclusive a través de la página web de lo Corte Suprema.

---

2 INECIP, 2001, pp. 14-16.

3 Ídem, p. 47.

Esta acordada comprende los siguientes elementos mínimos a publicar:

1. La nómina completa de sus autoridades y personal, indicando la dependencia donde cumplen funciones y el cargo que desempeñan. Dicha información deberá mantenerse actualizada por lo menos mensualmente.
2. Los siguientes actos administrativos –acordadas y resoluciones– relativos al personal:
  - a. designaciones y promociones;
  - b. contrataciones;
  - c. bajas;
  - d. licencias extraordinarias;
  - e. sanciones;
  - f. todo otro acto que así se disponga.
3. Los actos administrativos de llamado y de adjudicación, los pliegos, la nómina de ofertantes, el monto de sus ofertas y los dictámenes correspondientes en los procedimientos de:
  - a. licitaciones públicas;
  - b. licitaciones privadas;
  - c. concursos de precios;
  - d. compras directas.
4. El presupuesto anual de la Corte Suprema, los informes mensuales de su ejecución y la cuenta de inversión.
5. La estadística semestral, que contendrá los siguientes datos:
  - a. cantidad de expedientes ingresados a la Corte Suprema, por tipo de causa;
  - b. cantidad de expedientes fallados;
  - c. mayorías, votos concurrentes, disidencias y abstenciones por ministro.
6. Toda otra acordada o resolución de alcance general, toda otra que implique gastos y las demás que así se disponga.

En un análisis de los elementos de difusión, los puntos 1, 5 y 6 son publicados porque se refieren a la composición y transparencia de la Justicia, como un poder del Estado, para que la población tenga conocimiento de los mismos.

Si bien la recolección de estadísticas son efectivamente un acto de gobierno (por su inmensa utilidad para diagramar políticas y acciones del mismo), dado que su publicación, al menos como está establecido en el punto 5, se basa en la exposición de resultados genéricos de las mismas (números muy generales), y sin que se publiquen las metodologías de recolección, se entiende como publicidad más que un acto de gobierno.

Sin embargo, los puntos 2, 3 y 4 claramente describen actividades de gobierno, cumpliendo funciones administrativas, de control/sanción, organización interna y presupuestarias.

## ***2.2. Organización del Sistema Judicial Argentino***

Es importante hacer una aclaración respecto del funcionamiento y organización de sistema de justicia argentino.

La Argentina es un país cuyo Estado se encuentra dispuesto bajo la estructura de un gobierno republicano y federal<sup>4</sup>. Esto quiere decir que cada una de las jurisdicciones individuales, las Provincias, tienen a su cargo la administración de la justicia dentro de su territorio a través de los respectivos Poderes Judiciales provinciales.

El Estado Federal, por su parte, desempeña la función judicial en el territorio de la Capital Federal, lo que se conoce como administración de Justicia Nacional, y en el resto del territorio de la Argentina lo hace respecto de la materia específica que las provincias han delegado al Estado Nacional, en lo que se llama administración de Justicia Federal.<sup>5</sup>

Respecto a lo que corresponde a la función judicial, si bien las provincias son autónomas para organizar la administración de justicia dentro

---

4 Constitución Nacional, arts. 1, 3, 5 y 7.

5 La Constitución Nacional establece que ciertas cuestiones fueron delegadas por las Provincias como atribuciones exclusivas del Gobierno Nacional. Por ejemplo, las cuestiones de materia aduanera (art. 75, inc. 1, C.N.), la navegación en los ríos internos del país (art. 75, inc. 10), disputas entre provincias (art. 117), entre otras.

de su territorio<sup>1</sup>, existe la salvedad que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el máximo tribunal de la Argentina, tiene competencia para ejercer la jurisdicción como último tribunal de apelación de las provincias<sup>2</sup>. Esta competencia es ejercida por la Corte como tribunal de apelación, una vez sustanciados los procesos en las jurisdicciones provinciales<sup>3</sup>.

El presente trabajo se abocará al tratamiento del tema del Gobierno Judicial a través del análisis del Sistema de Justicia Nacional y Federal, es decir, lo que respecta al Poder Judicial Nacional.

Así el foco se centrará en los distintos órganos y funciones de gobierno del Estado Federal, por más que puedan llegarse a hacer menciones específicas o salvedades de algunas provincias.

### **3. Consejo de la Magistratura**

La discusión respecto de la composición y las funciones del Consejo de la Magistratura ya lleva más de 20 años en la Argentina. Desde la aparición de este instituto en el año 1994, ha suscitado numerosos debates parlamentarios, reformas, idas y vueltas, lo que ha demostrado un verdadero interés entre los distintos actores políticos.<sup>4</sup>

No es de extrañarse que esto sea así, porque la discusión no se trata acerca de las características de un organismo estatal común y corriente, sino que va más allá. Detrás de esto se encuentra la organización del Poder Judicial y la forma de gobierno que éste posee.

Como uno de los tres poderes del Estado Nacional, el Poder Judicial maneja una gran cantidad de fondos, recursos humanos, intereses individuales y grupales y, sobre todas las cosas, poder.

---

1 Con la salvedad de que los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional deben ser respetados por las Provincias más allá de su propia autonomía (art. 5, C.N.).

2 C.N., Art. 117.

3 Ley 48 (de 1863).

4 El mayor hito de los debates parlamentarios fue la aprobación de la Ley del Consejo de la Magistratura, Ley 24.937, en 1997.

La consecuencia de esto es que, obviamente, van a existir intereses, legítimos en su mayoría, que busquen mantener cierto nivel de control sobre el poder que posee el Poder Judicial<sup>5</sup>.

Como se analizará, las funciones del Gobierno Judicial pueden dividirse en dos grandes grupos, uno de ellos, al que nos vamos a referir por este momento, es el que respecta a la faceta de gestión y administración (lo que refiere a cuestiones presupuestarias, de administración de recursos, designación y remoción de magistrados, entre otras). Éstas fueron las funciones de gobierno que estuvieron en pugna desde la creación del Consejo de la Magistratura en adelante, a través de distintas modificaciones legales que siempre versaron sobre dos elementos concretos: la integración del Consejo y las funciones del Consejo.

La discusión sobre la integración del Consejo siempre se representó como una disputa por la representatividad de este órgano de gobierno, sin que detrás de ella dejen de existir los actores políticos que pujaban por mayor o menor control sobre éste.

Por su parte, la discusión de las funciones del Consejo pareció en ocasiones verse víctima de las circunstancias por las que atravesaba el país, pero lo cierto es que también sufría el mismo destino de la otra discusión, es decir, de sumarle o restarle poder a este organismo particular.

Por último, pero no por eso menos importante, siempre están presentes en estas discusiones, aunque a veces de maneras más creativas, aquellos polos de poder internos del Poder Judicial que representan casi siempre el papel de resistencia ante los cambios, siendo éstos quienes tenían el control de las funciones de gobierno judicial, en su mayoría, antes de la reforma constitucional que estableció al Consejo y sus funciones principales.

---

5 De hecho, en la discusión constitucional, a principio de la década de 1990, existió un debate respecto de la forma en que debía instituirse esta estructura de gobierno judicial. Concretamente respecto de si el mismo debía crearse como un órgano externo al poder judicial o interno. En el caso de ser interno debía definirse si sería dependiente del Poder Judicial, como cabeza única de éste o como hemisferio (compartiendo sus funciones con la Corte Suprema). La opción que fuera inicialmente planteada por la reforma constitucional de 1994 y definitivamente fijada por la Ley del Consejo de la Magistratura, fue la de cabeza única. Para más información véase: Baigún, David y Bustos Ramírez Juan (Directores), "Consejos de la Magistratura", en *Revista Latinoamericana de Política Criminal*, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003, pp. 43-44.

Sin embargo, antes de ponernos a analizar los vaivenes de la legislación respecto al Consejo de la Magistratura, debemos primero tener cierto entendimiento acerca de las cuestiones constitucionales que hacen a la forma de gobierno y a la concepción de Estado de la Argentina.

### **3.1. Antecedentes constitucionales**

La Argentina, desde la fundación del Estado Nacional, posee una estructura republicana de gobierno, basada en la elección democrática de sus representantes y la división de los poderes que integran el Estado.

Más aún, el Estado Nacional y sus respectivos poderes son consecuencia de una delegación de facultades de los Estados provinciales que existían en el territorio argentino al momento de la entrada en vigencia de la Constitución Nacional en 1853. Así es que la organización del Estado y las funciones de cada uno de sus tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) fueron asignadas por las provincias, delegando funciones que hasta ese entonces les pertenecían a ellas<sup>6</sup>.

Esta delegación marcó el límite en el accionar del Estado Nacional, ya que solamente podría llevar adelante las tareas que le fueron expresamente asignadas en el Libro II de la Constitución Nacional. El mismo, desde la sanción de la Constitución original y hasta la fecha, estableció que las funciones del Estado Nacional debían estar divididas en distintas ramas o Poderes, los cuales tendrían funciones específicas y balanceadas entre ellos, tanto para un trabajo independiente de cada uno de estos como para que exista una integración e interacción en el funcionamiento de ellos con sus dos contrapartes.

Esta interacción entre los tres poderes del Estado no se limita exclusivamente a cooperación mutua, sino que dentro de las funciones de cada uno de los poderes está la capacidad de actuar como control de las funciones de los otros. Uno de los ejemplos más comunes de este funcionamiento es el control de constitucionalidad ejercido por el Poder Judicial respecto de las acciones llevadas a cabo por el Legislativo y Ejecutivo. Así también la creación de la Auditoría General de la Nación, dentro de las funciones que le competen al Poder Legislativo<sup>7</sup>.

---

6 C.N., art. 1.

7 Nino, 2005, p. 555.

Esta organización del Estado no resulta ajena si se tienen en cuenta las fuentes que los constitucionalistas del siglo XIX consideraron como afluentes de lo que eventualmente sería la estructura de nuestro Estado Nacional. Entre ellas, la más eminente de todas fue la Constitución de los Estados Unidos, sancionada en 1788 y en vigencia desde 1789<sup>8</sup>.

El Estado Federal de los Estados Unidos, su división de poderes y la función de pesos y contrapesos que la misma establecía entre los mismos (que en la jerga jurídica estadounidense lleva el nombre de *checks and balances*), luego de la aprobación de su Constitución y su primera gran enmienda de 1791 (*Bill of Rights*), se encontraba en funcionamiento por más de 50 años al momento en que el debate constitucional se desarrolló en la Argentina.

Este tiempo dio la posibilidad para que los principios y estructuras, que luego fueron incorporados por los constitucionalistas argentinos, se asentaran y corrigieran hasta alcanzar la armonización del funcionamiento de los tres poderes del Estado.

Así fue que, por ejemplo, la función de control constitucional ejercida por el Poder Judicial respecto de la supremacía de la Constitución no fue inmediatamente puesta en práctica en dicho país, sino hasta el año 1803 cuando la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos dictó el fallo *Marbury v. Madison*<sup>9</sup>.

En dicho precedente no sólo se estableció la primacía de la Constitución Nacional como la norma de mayor rango en el territorio del país, sino que también la relevancia que posee el Poder Judicial, elevándolo por primera vez en la historia de Estados Unidos a un nivel equivalente al de los otros dos poderes.

### **3.2. Constitución Nacional Argentina**

Bajo ese marco histórico-jurídico, la Constitución Nacional de la Argentina estableció un balance entre los tres poderes que sería el eje del funcionamiento de nuestro Estado Nacional de ahí en más. Pero más allá de un mero carácter administrativo, la división de los poderes del Estado formaba un principio de legitimidad política sobre el cual él mismo se había erigido<sup>10</sup>.

---

8 Alberdi, 2005, pp. 108-112.

9 <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137>.

10 Alberdi, 2005, pp. 108-112

Esta importancia puede notarse en la estructura de nuestra Constitución Nacional, ya que la división de poderes no sólo integra la parte organizativa del Estado, sino también el artículo 33 de la misma, que se encuentra en la primera de las dos partes del texto constitucional, que hace mención a las garantías innominadas. Este artículo señala que los derechos y garantías que hace mención la Constitución no se limitan a los enumerados allí, sino que también surgen de “la forma republicana de gobierno”.

Acerca de la autonomía e independencia de los distintos poderes del Estado, la Constitución Nacional establece en su articulado que la Corte Suprema de Justicia tendrá la facultad de dictar un reglamento propio y de seleccionar a sus propios empleados<sup>11</sup>. Por su parte, la Constitución original de 1853 también disponía en ese artículo que la Corte Suprema también dictaría su propio reglamento económico<sup>12</sup>.

En 1994 se llevó adelante una reforma constitucional en la Argentina por la cual se incorporaron una serie de instituciones que modificarían la forma en que el Poder Judicial se organizaba, tendientes a garantizar una mayor independencia y autarquía. Esta reforma crearía el Consejo de la Magistratura y escindiría al Ministerio Público de la órbita del Poder Ejecutivo.

El Ministerio Público pasó a ser, según lo describe el artículo 120 de la Constitución, un órgano independiente de los otros poderes, autónomo y autárquico, tanto funcional como financieramente.

Por otro lado, el Consejo de la Magistratura fue establecido por la Constitución en su artículo 114 como un ente encargado de muchas funciones internas de gobierno del Poder Judicial.

En su integración, la norma constitucional establece que debe alcanzarse un equilibrio que comprenda a representantes de órganos políticos de elección popular (los Poderes Legislativo y Ejecutivo), así como también a jueces, abogados, académicos y científicos.

La importancia que le da la Constitución a la integración balanceada de este órgano se debe a que le atribuye funciones de mayor importancia para el desempeño del Poder Judicial como elemento independiente de los demás poderes del Estado.

---

11 C.N., Art. 113.

12 Originalmente el artículo 99 de la Constitución Nacional de 1853.

Así, del artículo 114 surge que sus funciones serán las siguientes:

1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.
2. Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.
3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.
4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.
5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.
6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia”.

Como puede verse, sus funciones incluyen un abanico de potestades respecto del gobierno propio del Poder Judicial, con capacidades de designación y control de desempeño de magistrados, administración de los recursos económicos, materiales y humanos establecimiento de reglamentos internos para la organización y control sobre la ejecución del presupuesto.

Finalmente, la Constitución establece que estas amplias facultades siempre deben tener como guía mantener la independencia del Poder Judicial.

#### ***4. Pujas de poder respecto del Consejo de la Magistratura***

##### ***4.1. Introducción***

Retomamos los dos ejes que fueron mencionados previamente, el de las funciones del Consejo de la Magistratura y su integración, los cuales nos permiten tener un panorama representativo de la forma en que los distintos grupos de poder que existen dentro y fuera del Poder Judicial han trabajado a lo largo de los años para modificar las cuestiones que hacen a las funciones de gobierno para alcanzar varios objetivos.

Por un lado, en lo que podríamos llamar una faz pública, se han dedicado a la persecución de fines loables, o al menos necesarios, con

la intención declarada de mejorar el sistema de gobierno judicial y/o solucionar los problemas que van surgiendo (así como ayudar a las estructuras de gobierno a que solucionen problemas internos). Por el otro lado se deja ver a trasluz una segunda intención abocada a la puja de poder y a mantener o ampliar el control que estas fuerzas tienen dentro del Consejo de la Magistratura. En forma directa, el control que cada una de las fuerzas puede llegar a ejercer sobre el Poder Judicial y el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que jamás dejan de ser una importante faceta de la vida pública de un país<sup>13</sup>.

#### **4.2. Funciones del Consejo**

Las funciones que posee el Consejo de la Magistratura se centran en algunos puntos de lo que podríamos llamar características del desempeño del gobierno judicial, establecidas en la Ley<sup>14</sup>. Las que se destacan de ellas, dejando de lado aquellas que hacen al funcionamiento interno del Consejo mismo, son aquella que se pueden resumir en los siguientes puntos<sup>15</sup>:

- Designación de nuevos integrantes del Poder Judicial y establecer los mecanismos por los cuales se evalúan a los candidatos para el ingreso;
- Garantizar la capacitación permanente de los miembros del Poder Judicial, así como organizar cursos de capacitación para todo el personal del Poder Judicial;
- Establecer la estructura de reemplazo y reestructuración temporaria interna del Poder Judicial (subrogancias);

13 El Consejo de la Magistratura ha sido víctima de varias modificaciones legales desde la entrada en vigencia de la Ley 24.937. Concretamente fue modificado por la Ley 25.669 en el año 2002, por la Ley 25.876 en el año 2004, por la Ley 26.080 en el año 2006 y por la Ley 26.855 en el año 2013.

De hecho, al momento de la finalización del presente trabajo (en el mes de noviembre de 2017) se está debatiendo en las esferas públicas una propuesta del Poder Ejecutivo Nacional para una nueva modificación del Consejo. Aún no se ha presentado el proyecto ante la Cámara de Diputados, pero con base en distintas fuentes periodísticas el mismo tendría entre sus ejes un nuevo cambio en la proporción de representatividad de los integrantes del Consejo. También dichas fuentes dicen que el proyecto fue redactado en conjunción con representantes del Colegio de Abogados de la Capital Federal. Véase: <https://www.urgente24.com/270903-horas-decisivas-para-las-reformas-al-consejo-de-la-magistratura>.

14 Ley 24.937

15 Baigún y Bustos, 2003, pp. 49/51.

- Dictar las reglas que regirán los órganos de administración y auditoría del Poder Judicial, las cuales tendrán facultades presupuestarias (elaboración de proyectos de presupuesto y ejecución del mismo);
- Realizar observaciones en materia de planificación presupuestaria del Poder Judicial;
- Regular y regir los mecanismos de sanción y disciplina respecto de los miembros del Poder Judicial.

Asimismo, la integración de comisiones por parte de los integrantes del Consejo de la Magistratura, divididas en áreas específicas de acuerdo a la materia que traten (Administración y Financiera, Disciplina y Acusación, etc.), controlan y fiscalizan las oficinas creadas por el Consejo que tienen a su cargo la gestión corriente de las funciones de gobierno, como por ejemplo la presupuestaria o la administrativa.

Los miembros y autoridades de estas comisiones del Consejo son elegidos por los mismos miembros del Consejo en pleno.

Uno de los momentos en los que se ha podido ver la forma en que detrás de la coyuntura se instó a un cambio de las funciones del Consejo fue en el año 2002.

Para dar un marco de referencia, en ese momento la Argentina estaba tratando de recuperarse de una crisis institucional que había resultado, apenas meses antes, en la renuncia del Presidente del Ejecutivo (el Vicepresidente había renunciado tiempo antes que él) y se había sucedido hacia finales de 2001 y principios de 2002 una seguidilla de personas que accedieron al cargo a través de una todavía hoy cuestionada línea de sucesión.

Además, el motivo que había ocasionado tal dominó político había sido una crisis económica de proporciones que dejaba al país en una situación precaria en varios aspectos.

A esto se sumaba una situación en que la población en general encontraba al Poder Judicial, como al resto del Estado, en falta para proteger los intereses del pueblo<sup>16</sup>.

---

16 Es importante aunque sea mencionar el contexto de la situación, ya que en esos meses el Estado en su totalidad se encontraba muy debilitado ante la sociedad en cuanto a su legitimidad política para actuar. Una vez superados los primeros momentos de la crisis en diciembre de 2001, los dirigentes políticos que quedaron a

El punto que fue traído a debate y que llevó a la modificación de la Ley del Consejo de la Magistratura, en vigencia desde ya hace 3 años en el país, fue el problema del gran número de vacancias dentro del plantel de magistrados nacionales. Esto, lógicamente, ahondaba el problema que regularmente aqueja el desempeño de las funciones judiciales de este Poder: la lentitud.

Así pues, se propició una reforma a la ley mencionada que habría de, en teoría, acortar los plazos y modificar algunas formas en la selección de ternados para ser designados magistrados por el Consejo de la Magistratura, ternas que con posterioridad serían elevadas al Senado para que éste las confirme o rechace.

Lo que esta modificación de la Ley del Consejo realizaba era disminuir los plazos en los que se debía llegar desde la selección por concurso de los magistrados a la elevación al Senado.

Por otro lado, también establecía una modificación en los requisitos de la evaluación de antecedentes.

Finalmente, habilitaba a la comisión que se encargaba de designar magistrados a proponer la designación de magistrados subrogantes (aquellos que ya estaban designados en un cargo para que también ocupen temporariamente otro que se encontrara vacante) y elevar esta propuesta al plenario de comisiones.

Detrás de esta discusión, que parecía motivada por una honesta preocupación de solucionar un problema que existía dentro del Poder Judicial, había un propósito político. Y en consecuencia, se encontró dada la lucha por la aprobación de esta ley.

Efectivamente fue un proyecto propiciado por el entonces oficialismo que se encontró con resistencia por la oposición. Esto era justamente porque la modificación de la ley abría la puerta para que el Consejo de la Magistratura poseyera un poder superior al que antes tenía.

Las funciones del gobierno judicial respecto a la posibilidad de designar a sus propios miembros (siempre con la aprobación del Poder

---

cargo del Estado tenían amplio margen para actuar debido a que estaban actuando con base en la necesidad extrema de la población, pero por otro lado necesitaban garantizar el consenso político para reforzar su débil posición.

del Estado más representativo de la población) son tal vez las que más pelea han presentado a lo largo de los años<sup>17</sup>.

Mientras más “fácil” se haga la designación de nuevos magistrados, menos oportunidad tendrán aquellos que no forman parte de los representados por el órgano de gobierno judicial de participar en esta decisión.

Por supuesto que ésta no fue la última vez que el sistema de puja de intereses políticos tratara de modificar la forma de selección de magistrados. La más reciente de las oportunidades se dio en 2015<sup>18</sup>. A partir de un proyecto de la fuerza oficialista se llevó adelante la sanción de una ley que, a pesar de una vehemente oposición de otras fuerzas políticas, ampliaba enormemente las facultades del Consejo de la Magistratura para designar jueces subrogantes.

Entre las modificaciones establecidas por esta ley se destacan la designación directa por el Consejo de los jueces subrogantes y, lo más importante, que bastaba con la mayoría absoluta de los miembros presentes del plenario de comisiones del Consejo.

Esto obviamente le da un mayor poder a aquella fuerza política que logre una mayoría dentro del Consejo, permitiéndole la designación de magistrados temporales en un Poder Judicial que, 13 años después de la sanción de la ley mencionada antes (y 16 después de que empezara a funcionar el Consejo de la Magistratura), seguía sufriendo continuamente del problema de vacancias sin designar<sup>19</sup>.

Es en este punto donde entra en escena un actor de poder dentro de la estructura del Poder Judicial que todavía no había sido mencionado en este apartado: la Corte Suprema de Justicia.

Si bien es cierto que no es la primera vez que la Corte trataba el tema de los jueces subrogantes, nunca antes lo había hecho de la manera en que lo hizo en 2015.

---

17 Baigún y Bustos, 2003, pp. 53-54.

18 Ley 27.145.

19 Ídem, pp. 70-72.

Previamente, en el año 2007, se había expresado en términos vagos y confusos respecto al régimen establecido de los subrogantes<sup>20</sup>. Allí había dicho que el sistema de designación de jueces subrogantes debía ser modificado por un acto del Congreso, ya que su existencia perjudicaba derechos constitucionales de las personas imputadas. Pero a pesar de la “advertencia” avalaba lo que se había llevado adelante hasta ese momento.

En el año 2015<sup>21</sup>, en cambio, como consecuencia de la sanción de esta ley que le daba amplios poderes al Consejo de la Magistratura (donde la influencia de la Corte era mucho más limitada), la Corte declaró la inconstitucionalidad de la ley dictada por el Congreso en ese mismo año, que regulaba la designación de los jueces subrogantes.

Además de ello, dictó pautas para que el Congreso dictase una nueva ley de designación de subrogantes y le ordenó al Consejo de la Magistratura la forma en que, hasta el dictado de una nueva ley, debía realizar la designación de estos jueces subrogantes.

Esto último fue claramente una demostración de poder por parte de la Corte Suprema al tratar un tema que no había sido manejado por el Poder Legislativo y el Consejo de la Magistratura de una forma que satisficiera sus intereses.

No hay que olvidar que la Corte Suprema también es un actor importante en las cuestiones que hacen al Gobierno Judicial y siempre posee la “bala de plata”, que es la declaración de inconstitucionalidad.

### **4.3. Integración del Consejo**

Siguiendo lo que fue ordenado por la Constitución Nacional, el Poder Legislativo dictó una Ley Nacional por la cual fijó la estructura y funcionamiento de este ente permanente del Poder Judicial llamado Consejo de la Magistratura<sup>22</sup>.

La integración del Consejo, siguiendo los lineamientos de la Constitución, se encuentra dada por representantes del Poder Judicial, Legislativo, Ejecutivo, abogados de la matrícula federal y académicos en la siguiente proporción: 3 jueces pertenecientes al poder judicial; 6

20 Fallo CSJN “Rosza, Carlos Alberto”.

21 Fallo CSJN “Uriarte, Rodolfo Marcelo”.

22 Ley 24.937, modificada por la ley 26.080.

legisladores, pertenecientes 3 a cada una de las cámaras (y de ellos, 2 al partido que tenga mayoría en la cámara y 1 a la primer minoría); 2 abogados elegidos dentro del colegio que los nuclea; 1 representante del Poder Ejecutivo y 1 profesor de cátedra representando al ambiente académico/investigativo. En definitiva un total de 13 consejeros.

En un primer análisis surge la eminencia de la representatividad del Poder Legislativo en el Consejo, así como la composición de ésta tratando de respetar el color político de los integrantes de cada una de las dos cámaras del Congreso, seguido luego por la representación de los jueces en el Consejo, siendo elegidos por un sistema que apunta a una representación equitativa<sup>23</sup>.

Es muy interesante considerar que la integración del Consejo de la Magistratura es uno de los temas que más ha sido modificado a lo largo de los años, en las casi dos décadas de funcionamiento que tiene este órgano<sup>24</sup>.

Así, la ley original del Consejo establecía que su integración estaría complementada por una mayor proporción de legisladores (8), jueces (4) y abogados (4), más la inclusión del presidente de la Corte Suprema de Justicia. La representación dentro de los legisladores incluía también a un miembro de quienes integraban la segunda minoría en cada cámara y no solo la primera<sup>25</sup>.

Luego, en el año 2006, la composición del Consejo fue cambiada a través de una ley del Poder Legislativo, por aquella que se encuentra vigente actualmente.

Finalmente, en 2013 se promulgó una nueva ley que cambiaba la composición del Consejo y la forma de elegir a algunos de sus integrantes. Esta nueva ley ampliaba el número de consejeros, diluyendo la representación que tenían los tres poderes del Estado y aumentando la proporción de abogados ligeramente y de académicos/científicos significativamente<sup>26</sup>.

---

23 Ver el sistema de selección "Dhont" en: <http://chequeado.com/el-explicador/como-funciona-el-sistema-dhont-conoce-como-se-cuentan-los-votos-y-se-reparten-las-bancas-del-congreso-nacional/>.

24 Baigún y Bustos, 2003, p. 52.

25 Ley 24.937.

26 Ley 26.855.

No sólo eso, sino que además los consejeros representantes del Poder Judicial, de los abogados y de los ámbitos académicos/científicos serían elegidos directamente por el pueblo de la Nación en elecciones populares, las cuales habrían de llevarse adelante conjuntamente con las elecciones generales de los poderes Legislativo y Ejecutivo, según correspondiere al término de duración de cada uno de los mandatos<sup>27</sup>.

Esta reforma fue de hecho aprobada y promulgada por el Congreso, lo cual quiere decir que es técnicamente ley vigente desde el año 2013. Sin embargo, en ese mismo año la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló por la inconstitucionalidad de los artículos de la ley de reforma, que fijaban el mecanismo de elecciones populares para la selección de esos consejeros, dejando los mismos sin efecto a los fines del funcionamiento del Consejo de la Magistratura<sup>28</sup>.

Nuevamente, en esta situación se puede divisar el modo de operar que han tenido los distintos actores de poder a la hora de definir la representación que formaría parte del ente del Gobierno Judicial. Una nueva arena de batalla para poder determinar quiénes tendrán voz y voto a la hora de tomar decisiones sobre cuestiones sustanciales de uno de los tres poderes del Estado.

27 Esta reforma al Consejo de la Magistratura fue fruto de un proyecto de Ley enviado al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo junto con otros proyectos, todos los cuales versaban sobre reformas al Poder Judicial.

Entre las varias reformas propuestas se encontraban la de Ingreso Democrático al Poder Judicial (aprobado como Ley 26.861), que contempla el ingreso de personas al Poder Judicial a través de concursos de antecedentes y oposición no sólo para los cargos de magistrados, sino también para cualquier cargo letrado. Esta ley también estableció un cupo para personas con discapacidad dentro de la administración de justicia.

Otro de estos proyectos fue el que se transformaría en la Ley de Publicidad de los Actos del Poder Judicial (Ley 26.856), que ordena la publicación de una lista en la que consten la totalidad de las causas ingresadas al Poder Judicial, a la cual debe poder accederse fácilmente. Así también las acordadas, resoluciones y sentencias que dicten.

En el mismo paquete de proyectos también se aprobó la Ley 26.857, que obliga a los magistrados a presentar declaraciones juradas de bienes en períodos regulares y obliga al Estado, a través del Poder Judicial, a la publicación de esta información. Esta ley se aprobó con el objetivo de asegurar la transparencia a través de información económica de los magistrados, modificando una ley que obligaba de la misma manera a miembros del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

Por último, se aprobó también una ley que se encargaba de regular detalladamente la forma en que se debía llevar adelante la traba de medidas cautelares contra el Estado (Ley 26.854).

28 Fallo CSJN "Rizzo, Jorge Gabriel", 18/06/2013.

Las reformas propuestas, sobre todo la última de ellas que buscó la elección popular de los representantes del Consejo, fueron propiciadas por el entonces oficialismo<sup>29</sup>.

A pesar de los reparos de la oposición, se aprobó la ley que pretendía cambiar el balance de representación en el órgano de gobierno del Poder Judicial y la forma en que las personas que ocuparan esos cargos fueran electas. Pero otra vez se hizo presente la Corte Suprema de Justicia para hacer valer su posición e intereses, declarando la inconstitucionalidad de la ley.

### **5. Leyes de financiamiento**

La Ley de Administración Financiera 24.156, que es anterior a la que estableciera el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, pero modificada posteriormente, señala que es la Corte Suprema de Justicia la que debe velar por la transparencia de la gestión y el uso eficiente de los recursos del Estado en lo que hace al control externo de la administración financiera del Poder Judicial.

Más aun, la Ley de Autarquía Judicial 23.853, que fue dictada no sólo antes de la del Consejo de la Magistratura, sino incluso antes de la reforma constitucional de 1994, establece que la Corte Suprema de Justicia era la encargada de gestionar y salvaguardar la autonomía presupuestaria del Poder Judicial.

Sin embargo, esta ley ha sido modificada por otras posteriores para hacer lugar a la preeminencia del Consejo en esta materia, dejando en claro que toda norma que exista dentro de esta ley, en las facultades que le asiste a la Corte Suprema, no debe ir en detrimento de la administración del Poder Judicial que queda en manos del Consejo de la Magistratura.

Aun así deja reservado para la Corte ciertos elementos que podemos considerar funciones de gobierno, como el de fijar las remuneraciones de los funcionarios del Poder Judicial, así como fijar reestructuraciones del presupuesto general.

---

29 Coincidentemente, el año 2013 también vio una reforma legal respecto del régimen de votación popular, que permitió a los jóvenes de entre 16 y 18 años la posibilidad de anotarse en padrones para ejercer por primera vez el voto popular. Esta modificación efectivamente bajó la edad electoral (de forma voluntaria y no obligatoria) de los 18 a los 16 años.

La Corte Suprema de Justicia, por su parte, está compuesta actualmente por 5 ministros y está dirigida por un presidente que es elegido por la mayoría absoluta de sus miembros, con una duración en el cargo de 3 años<sup>30</sup>.

Finalmente, existen dos figuras similares que tienen a su cargo la administración dentro, cada uno, del ámbito de la Corte Suprema de Justicia y del Poder Judicial de la Nación, respectivamente.

El cargo de Director General de Administración de la Corte Suprema, que se encarga de cuestiones administrativas y presupuestarias dentro de este órgano, es designado de forma interna por el Tribunal y sus funciones se encuentran por un lado limitadas porque pertenece exclusivamente a ese organismo, pero por otro lado son comprensivas de aquellas cuestiones administrativas y presupuestarias que todavía están en manos de la Corte<sup>31</sup>.

Por otra parte, la Administración General del Poder Judicial de la Nación cuenta con un administrador que es designado por el Consejo de la Magistratura. Éste, a su vez, tiene las funciones de elaborar el proyecto de presupuesto anual del Poder Judicial y la ejecución del presupuesto que haya asignado la respectiva ley del Poder Legislativo, así como también la dirección de las oficinas sobre cuestiones de pago de sueldos y infraestructura del Poder Judicial, entre otras<sup>32</sup>.

Como puede notarse, este último de los dos cargos es el que representa una mayor cantidad de funciones ya que tiene a su cargo la administración de la mayoría de las cuestiones presupuestarias que incluyen contrataciones, inventario de muebles y demás<sup>33</sup>.

## **6. Disciplina**

### **6.1. Introducción**

Una de las funciones más importantes dentro de las que componen el grupo de gestión y administración es la que respecta al ejercicio de sanciones y remociones de aquellos magistrados que hayan incurrido

30 Art. 79, Reglamento para la Justicia Nacional (acordada 1952).

31 Acordada 39/07. [http://www.cpacf.org.ar/files/acordadas/ac\\_csjn\\_3907.pdf](http://www.cpacf.org.ar/files/acordadas/ac_csjn_3907.pdf).

32 <http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/administracion-general>.

33 Baigún y Bustos, 2003, p. 103.

en faltas graves en sus conductas profesionales, lo que se llama comúnmente como función de disciplina<sup>34</sup>.

Esta función de gobierno junto con la designación de magistrados es, probablemente, aquella que más atención ha atraído desde los distintos sectores de poder dentro y fuera del Consejo de la Magistratura desde su creación.

No puede dejarse de lado el componente político que contiene el proceso de remoción de magistrados en nuestro sistema. No por algo al procedimiento establecido para la destitución de los integrantes de la Corte Suprema por la Constitución Nacional se le ha llamado “Juicio Político” y posee las mismas características que el procedimiento de remoción del Presidente de la Nación.

## **6.2. Ejes problemáticos**

El primero de los problemas surge cuando se intenta dilucidar cuáles son los fundamentos para poder llegar a la remoción de un magistrado, es decir, cuáles son las causales que justifican una acusación en contra de éstos.

Uno de los motivos, resulta bastante simple de entender ya que tiene su origen en el texto constitucional y es la causal de remoción de los miembros de la Corte, Presidente del Ejecutivo, Vicepresidente, entre otros, y es la comisión de un delito en ejercicio de sus funciones<sup>35</sup>. Este motivo se encuentra replicado para todos los jueces de rango inferior a la Corte Suprema.

El segundo de los motivos es el que ocasiona la mayor dificultad y es referido en la Constitución solamente como “mal desempeño”<sup>36</sup>.

¿Cómo se puede evaluar el mal desempeño de un magistrado?<sup>37</sup>

---

34 No hay que olvidar que la función disciplinaria dentro de las funciones de gobierno del Poder Judicial no va, de ninguna manera, en desmedro de la independencia judicial, sino que más bien la reafirma. La contracara de asegurar la independencia judicial es la responsabilidad de crear una judicatura que no deforme esa independencia. Para más información véase: INECIP, *Asociacionismo e Independencia Judicial en Centroamérica*, Editorial Serviprensa C.A., Guatemala, 2001, pp. 36-37.

35 Constitución Nacional, arts. 53 y 59.

36 Ídem.

37 Baigún y Bustos, 2003, pp. 76-78.

Esta es en realidad una pregunta tramposa de la cual la mayoría de los actores que influyen dentro de este proceso, sean internos o externos al poder judicial, se valen como cortina para evitar tener una discusión honesta y profunda respecto de la verdad de la cuestión subyacente.

La verdadera pregunta que hay que realizar y analizar no es la forma en que se debe evaluar el mal desempeño de los magistrados, sino de cómo, concretamente, se debe evaluar el buen desempeño de un magistrado.

Esto, que visto desde una perspectiva ajena al ambiente judicial parecería perfectamente lógico, desde dentro resulta en una sorpresa cuando se pretende discutir.

Para ilustrarlo con un ejemplo, cuando una persona entra a un nuevo trabajo la primer pregunta que realiza no es “¿Qué tengo que hacer para que me despidan?”, sino “¿Qué se espera de mí que haga en este trabajo?”.

### ***6.3. Ética profesional***

Resulta importante señalar que, de acuerdo con lo establecido por la Constitución y la ley, el marco de actuación para la función de gobierno dentro del Poder Judicial entiende que forman parte del mismo, es decir que deben tener voz y voto, personas que representen distintos estratos de la profesión jurídica.

Esto se desprende de la integración del Consejo de la Magistratura, la cual necesariamente se encuentra de forma directa o indirectamente comprendidas como “partes” del Poder Judicial y por ende con un interés en su forma de gobierno, con miembros de los 3 poderes del Estado, académicos, científicos y abogados.

Sin embargo, este órgano de gobierno no se está expresamente mandado por la ley para dictar reglamentos de ética profesional dentro del ámbito que le compete, ni tampoco ha demostrado que exista intención de llevar adelante tal función, dejando en cambio dichas tareas a organismos externos.

Resulta necesario para el desempeño de la función judicial, por un lado, y para que los magistrados cuenten con estándares concretos a los cuales sujetarse en caso de denuncias por mal desempeño, por el otro, la existencia de reglas concretas y previas de desempeño judicial.

De otra forma los magistrados se encuentran sujetos a reglas indefinidas y vagas hasta el momento en que sean acusados de alguna clase de conducta inapropiada.

Así es que no cuenta la legislación actual con un Código de Ética profesional de magistrados, ni tampoco de abogados, quedando este último a cargo de los distintos consejos directivos de las asociaciones o colegios que amalgaman a los abogados en las distintas provincias y en el territorio federal<sup>38</sup>.

#### **6.4. Procedimiento de remoción**

El Consejo de la Magistratura, como órgano a cargo de las funciones de gobierno que incluyen la disciplina de los magistrados que forman parte del Poder Judicial, tiene establecido el procedimiento por el cual se tratan las denuncias contra los magistrados<sup>39</sup>.

Este procedimiento busca garantizar el respeto por las garantías constitucionales y legales que se le confieren a los acusados en otros ambientes del Poder Judicial y asegurar un proceso relativamente público y transparente una vez llegada la acusación a instancia de ser sustanciada. Sin embargo, lo mismo no puede decirse del proceso de acusación antes de llegar a esta etapa. Los legajos de acusación que maneja la Comisión de Disciplina y Acusación del Consejo de la Magistratura son secretos y la única información que se provee de los mismos son los nombres de los acusados y denunciantes y algunos datos menores respecto del estado del trámite<sup>40</sup>.

Es acá donde se presenta un choque de intereses por parte del órgano de gobierno al dictar su propio procedimiento.

Por un lado resulta cierto que a todo acusado se le debe la protección de ciertos derechos, los cuales incluyen la salvaguarda de su dignidad y privacidad ante acusaciones ventiladas contra él o ella antes de que las mismas hayan sido sustanciadas. Empero hay que tener en cuenta que no estamos tratando en este momento con simples ciudadanos que se vieron sujetos a la persecución estatal, sino de funcionarios públicos

---

38 [http://www.cpacf.org.ar/inst\\_codigo\\_etica.php](http://www.cpacf.org.ar/inst_codigo_etica.php).

39 Reglamento de la Comisión de Disciplina y Acusación. [https://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/ViewDoc.Asp?Doc=60594&CI=INDEX100](https://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=60594&CI=INDEX100).

40 Baigún y Bustos, 2003, p. 91.

que están llevando a cabo, día a día, una función delegada en ellos por la población.

Por más que no hayan sido electos directamente, siguen siendo representantes del pueblo y como tales deben a éste un control amplio de la forma en que llevan adelante el mandato otorgado a ellos.

El secretismo institucional de los magistrados que se encuentran denunciados y la forma en que dicho procedimiento se lleva a cabo con anterioridad a la realización de un jurado de enjuiciamiento (lo cual no siempre es seguro) subvierte el principio de transparencia que debería regir en los actos públicos, en especial en aquellos que podrían tener como consecuencia la remoción de un juez de la Nación.

En el fondo, esta situación demuestra una actitud corporativa por parte del Poder Judicial (que me animaría a decir no es exclusiva de este poder) de salvaguardar la indemnidad de sus miembros ante embates de las personas respecto de quienes éstos ejercen sus funciones. Más aun, si se tiene en cuenta esto visto de la mano con las cuestiones que se tratarán a continuación, lo que parecería una simple protección corporativa toma una nueva luz. Representa una intención endémica de oscurecer las cuestiones que podrían llevar al trabajo de establecer parámetros de buen desempeño la actividad judicial.

### **6.5. Asociación de Magistrados**

El ente que en el ámbito de la Justicia Nacional y Federal de la Argentina agrupa a los jueces en su representación y protección es la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional<sup>41</sup>.

Los roles principales de esta asociación son promover iniciativas para el mejoramiento de la justicia, a través de capacitación, publicaciones, investigación y divulgación de actividades y magistrados.

Sin embargo, para los fines de la presente investigación las tareas que más nos resultan relevantes de esta asociación son las que puedan llegar a tener un contacto con los entes y las acciones de gobierno, sobre todo desde una órbita de protección de los magistrados y los intereses de ellos.

---

41 <http://www.amfjn.org.ar/>.

Lamentablemente, la información disponible por parte de la difusión de la Asociación de Magistrados sólo nos permite concluir que los cursos de capacitación que ésta otorga para sus miembros son propios o de cooperación con entidades privadas, lo que no demuestra un nivel de participación con el Consejo de la Magistratura en cuanto a su función de capacitación permanente de funcionarios del Poder Judicial<sup>42</sup>.

En lo que respecta al proceso de disciplina, la Asociación de Magistrados no se encuentra contemplada como parte del proceso de remoción de magistrados establecido por el Consejo de la Magistratura<sup>43</sup>.

Lo que esto implica es que existe una falta de representación grupal en instancias en que se da una acusación en contra de un magistrado en particular. Al momento en que un magistrado se encuentra sujeto a un proceso de disciplina, éste sólo posee la posibilidad de encarar una defensa individual, sin que el proceso prevea la posibilidad de la participación de un ente que aporte una protección cooperativa<sup>44</sup>.

Esto no quiere decir que la Asociación de Magistrados no sea una organización representativa de sus miembros en otros aspectos de la vida política y social del Poder Judicial, sino que no ha sido contemplada en procesos de suma importancia para los magistrados para poder actuar en su defensa.<sup>45</sup>

## ***7. Función de planeamiento e implementación de políticas internas***

### ***7.1. Introducción***

El tema del gobierno Judicial se tiene que estudiar desde dos perspectivas.

---

42 <http://www.amfjn.org.ar/category/capacitacion/>.

43 Reglamento de la Comisión de Disciplina y Acusación. [https://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/ViewDoc.Asp?Doc=60594&CI=INDEX100](https://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=60594&CI=INDEX100).

44 INECIP, 2001, pp. 71-73.

45 Recientemente, a finales del año 2017, en el ámbito político se inició una discusión respecto de reformas en el funcionamiento del Poder Judicial. Sin entrar en demasiados detalles debido a que la discusión apenas empieza, cabe mencionar que ante las primeras propuestas del Poder Ejecutivo que pueden llegar a afectar la forma de trabajo de los jueces y demás empleados judiciales, se está incluyendo a la Asociación de Magistrados en el proceso de debate.

Por un lado está el ámbito de la gestión, lo que incluye la administración de recursos, presupuesto, organización interna, selección y sanción interna de los operarios del sistema judicial<sup>46</sup>.

La segunda esfera de análisis es aquella que se orienta hacia la administración, aplicación, planeamiento y evaluación de políticas internas por el sistema. Sus facetas principales son el establecimiento de parámetros de éxito y fracaso de su función principal (administración de justicia) y las subfunciones que dependen de ella (independencia, eficiencia, transparencia, participación interna y externa) y la recolección de información relevante para tales fines<sup>47</sup>.

Por supuesto que estos dos grupos deberían funcionar de una forma armónica entre sí, nutriéndose entre ellos a fin de funcionar de una manera fluida. Un elemento fundamental para generar esto es la capacitación interna de los operadores judiciales<sup>48</sup>.

Por último, una vez alcanzado cierto nivel de desempeño en estas dos áreas, el sistema de Gobierno Judicial estará en condiciones de implementar políticas públicas, sobre objetivos y demandas de la sociedad, que van más allá de maximizar la eficiencia a la hora de “administrar justicia”.

Logicamente, cada uno de los elementos que integran estos dos grupos representa en sí una materia a tratar. No sólo eso, sino que la evolución de estas cuestiones a lo largo de los años no estuvo exentas de discusión y controversia por parte de los distintos actores políticos y operarios judiciales que han tenido en sus manos el tratamiento de estos temas.

Detrás de estas cuestiones siempre estuvieron presentes pujas de poder por parte de representantes de los distintos poderes del Estado, así como también de actores independientes y sociales que pertenecen al escenario de nuestro país. No deja de ser, después de todo, una lucha por el control sobre el Poder Judicial.

Aquellas cuestiones que históricamente estuvieron relacionadas con la esfera de gestión interna, como el manejo presupuestario, la capacidad de designar jueces, la facultad de sancionarlos o removerlos y la ad-

---

46 INECIP, 2001, pp. 47-56.

47 Binder, 2014.

48 Vázquez Smerilli, 2000, pp. 60-62.

ministración de recursos humanos, están emparentadas con el asunto de la independencia judicial. Ello es así porque en caso de que estas cuestiones sean manejadas por un ente externo se podría comprometer la autonomía de los jueces.

Por su parte, la esfera de planeamiento y políticas públicas representa, para aquellas personas que se encuentran dentro del poder judicial, la idea de inseguridad. Esto quiere decir que siempre se ha visto recibida con resistencia y desprecio.

En la Argentina se le ha dado un tratamiento muy dispar a las distintas funciones del Gobierno Judicial.

Mientras que las cuestiones de gestión administrativa se han visto tratadas una y otra vez en la agenda pública, con idas y vueltas, en varias maniobras de “tira y afloje” por los distintos actores, aquellas que hacen al planeamiento y a la implementación de políticas públicas parecen haber sido olvidadas en el tiempo.

Se da una clara contradicción. Mientras que en un área del Gobierno Judicial todos quieren meter mano, en la otra no se pueda encontrar un solo rastro de interés. Por supuesto que esto no es un accidente.

Un Poder Judicial cuyo gobierno de gestión sea equilibrado y representativo (de sus operarios y de los demás actores externos) alcanzará un nivel de independencia que le permita manejarse libremente de presiones externas. Pero si también se logra alcanzar un gobierno capaz de implementar políticas públicas (internas y externas), éste se transformará en un poder representativo de la sociedad republicana y democrática a la que pertenece<sup>49</sup>.

## ***7.2. Ejercicio de esta función en Argentina***

La Corte Suprema es la que, se ha encargado a lo largo de los años de crear y poner en práctica planes de acción apuntados a temáticas específicas, con propósitos a futuro de generar cambios en las formas en que el Poder Judicial trata problemáticas específicas.

Esto ha sido llevado, generalmente, de dos maneras distintas. La primera es la creación de planes para la implementación de políticas internas dentro del ámbito del Poder Judicial, por los mismos juzgados

---

49 Ídem, pp. 67-68.

y tribunales que conforman su organización. Aunque también es cierto que muchas de estas medidas a veces se superponen con cuestiones de gestión administrativa, demuestran que apuntan a un propósito distinto.

Un claro ejemplo de esto, que se puede ver a lo largo de los años, es el impulso de medidas por parte de la Corte Suprema para mejorar los estándares de transparencia de la función del Poder Judicial. Esto se llevó adelante en el transcurso de casi una década mediante distintas medidas tomadas por la Corte a través de distintas acordadas, por las cuales se fueron fijando distintos estándares y requisitos a los distintos tribunales del Poder Judicial y a oficinas específicas.

Primeramente tuvo lugar una acordada del año 2004, respecto de la publicidad de los actos de gobierno, en la cual se ordenó la creación de la página web de la Corte Suprema, estableciendo también la información que debía hacerse pública en dicha web<sup>50</sup>.

Años más tarde, en 2013, la Corte Suprema dictó dos acordadas relacionadas entre sí, relativas a la publicidad de las sentencias dictadas por los tribunales del Poder Judicial, ordenándole a los mismos la obligación de comunicar todas las sentencias y resoluciones que emitan al Centro de Información Judicial, quien recabaría toda esta información para su publicación posterior<sup>51</sup>.

Al mismo tiempo dictó en una segunda acordada, complementaria de la primera, un protocolo para el registro de las sentencias, para que las mismas fueran uniformes entre sí desde un punto de vista formal, facilitando así su publicación<sup>52</sup>.

Luego de ello, en 2014, dictó una acordada por la cual se ordenaba la presentación de declaraciones juradas de magistrados<sup>53</sup>.

Finalmente, en 2015, también a través de una acordada, la Corte ordenó la creación de la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto,

---

50 Acordada 01/04. <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=117>.

51 Acordada 15/13. <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=75798>.

52 Acordada 24/13. <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=79525>.

53 Acordada 09/14. <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=87025>.

depositando bajo su órbita el Centro de Información Judicial y la Dirección de Prensa del Poder Judicial<sup>54</sup>.

Esta manera de llevar adelante la implementación de políticas públicas da cuenta de dos elementos importantes a la hora de analizar la forma en que se ejerce esta función de gobierno. En primer lugar que la forma en que se lleva adelante esta planificación está estructurada de tal manera que no necesariamente permite dilucidar el accionar de gobierno hasta que no se pueda evaluar de modo retrospectivo. Y en segundo lugar que estas políticas de gobierno no son implementadas con base en planes institucionales dictados por las autoridades con anterioridad a su puesta en práctica, con objetivos claros de éxito y fracaso, sino que se construyen como ladrillos, uno sobre el otro, hasta que pueda notarse la edificación que se construyó.

Por otro lado, si bien esta actividad de gobierno se encuentra presente en el accionar de la Corte Suprema, lo cierto también es que resulta de carácter esporádico y discontinuo, sin un claro estándar de control periódico para evaluar su efectividad una vez puesto en marcha.

Esto se puede ver en distintos planes que la Corte Suprema promulgó en algún momento con la finalidad de mejorar la manera en que se lleva adelante la administración de la justicia, por ejemplo el del año 2008 que formó parte de un plan de Fortalecimiento Institucional respecto de la Gestión de los fueros Civiles en los juzgados de primera instancia<sup>55</sup>.

Si bien este plan de gestión era comprensivo de distintas aéreas de la tarea que se realiza día a día en un Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y proponía estándares generalizados para el desempeño de la función y formas de trabajo, lo cierto es que no se ha encontrado constancia de un seguimiento ni profundización de este plan en los años posteriores. Esto da cuenta de una forma de actuar incidental, sin un esquema acabado de superación de propuestas y escalada en el tiempo.

Existe otra modalidad de implementación de políticas públicas llevada adelante por la Corte Suprema, que es la de creación de oficinas específicas con propósitos concretos, dotadas de los recursos necesarios,

---

54 Acordada 42/15. <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=96515>.

55 <http://old.csjn.gov.ar/data/instructs.pdf>.

ya sea económicos o humanos, como para llevar adelante su tarea con cierta independencia de la Corte misma.

Un claro ejemplo de esto es la creación de la Oficina de Violencia Doméstica, la cual fue creada para actuar en casos en los que se diera una situación de violencia entre personas que se encontraban habitando en un mismo domicilio<sup>56</sup>.

El hecho de que inevitablemente existan ciertos elementos casi accidentales de lo que podríamos llamar funciones de gobierno, referidas a creación e implementación de planes, no quiere decir que esto efectivamente se ajuste a lo que un sistema de Gobierno Judicial apropiado debería llevar adelante.

Es por eso que resulta importante que se analice concretamente cuáles son las funciones que deberían llevarse a cabo, de una forma medida y reflexiva, con miras a futuro y auto-superación.

## **8. Estadísticas**

La toma de decisiones en ámbitos de gobierno, sean de cualquier tipo e importancia, como la sanción del juez, asignación de una partida presupuestaria o creación de una oficina específica, requiere necesariamente que la persona o el ente que tome esa decisión lo haga con base en datos objetivos.

Las medidas que llevan a cabo los organismos de gobierno, indistintamente de qué es lo que gobiernen, no pueden ser arbitrarias y deben ser dictadas con un propósito específico y en respuesta a una necesidad concreta.

Bajo este marco resulta necesario que las personas que toman las decisiones tengan acceso a la información pertinente para poder tomar una postura de modo racional. De otra manera se estarían dejando cuestiones de suma importancia al buen tino o suerte de los operadores y los organismos de gobierno.

Es acá donde toma un papel protagónico la recolección de estadísticas dentro del Poder Judicial. Mientras más información se disponga de la situación sobre la que se debe resolver, y mientras más detallada y

---

56 <http://www.ovd.gov.ar/ovd/>.

precisa sea esta información, mejor será la decisión que se tomará (o, al menos, mejor calculada).

### **8.1. Importancia de las estadísticas**

La recolección de datos estadísticos no es solamente una herramienta de uso para la toma de decisiones, la evaluación final o la transparencia del sistema. Aunque estos motivos ya serían más que suficientes para justificar su necesidad y argumentar a favor de un desarrollo profundo de las mismas, éstas cobran un sentido aun más importante si se comprende que su utilidad se extiende a antes, durante y después de la toma de cualquier decisión por el ente de gobierno<sup>57</sup>.

Analicemos puntualmente cada uno de estos elementos:

En primer lugar, la toma de decisiones por el ente de gobierno debe realizarse con base en necesidades concretas (desde las mayores que afectan a todo el sistema hasta las más básicas como la compra de artículos de oficina) y con fines precisos para proveer a esas necesidades.

En este primer ámbito resultan importantes las estadísticas para poder determinar las causas individuales que originan estas necesidades. El paralelismo puede hacerse con un tratamiento médico, que debe atacar la causa de la enfermedad y no solamente sus síntomas.

Luego, una vez llevada adelante esta acción de gobierno, es necesario evaluar su desarrollo antes de que ésta concluya, para, en caso de ser útil y necesario, modificar su implementación si no está surtiendo el efecto deseado. Es decir, una evaluación de progreso.

Finalmente, una vez terminada la actividad utilizando el mismo método de recolección de datos que se usó para analizar el problema atacado, tiene que realizarse una evaluación final para medir el éxito o fracaso de la medida tomada.

*Esto se puede ver en un ejemplo hipotético de lo más simple. Digamos que a través de los datos estadísticos se determina que las mesas de entradas de los juzgados laborales del edificio X se encuentran habitualmente con colas de varias personas, lo que demora la atención al público. Comparando las características edilicias con las del edificio Y (que no registra filas), se deter-*

---

57 Binder, 2004, pp. 273.

*mina que las mesas de entradas del edificio X sólo permiten atender a 2 personas a la vez, mientras que las del Y permiten 4. Entonces se decide modificar la disposición de las oficinas del edificio X para habilitar mesas de entradas con 4 lugares (estado de situación, análisis del problema y toma de decisión).*

*Mientras se va haciendo la modificación del edificio X, se evalúan los juzgados que ya fueron modificados con aquellos que no, para comprobar que efectivamente existe una mejora en la eficiencia de la atención al público (evaluación de progreso).*

*Una vez terminada la reforma se realiza una evaluación final que demuestra que el tiempo de espera para el público en las mesas de entradas del edificio X se redujo en un 50%, arribando a un número similar al que posee el edificio Y (análisis y evaluación final).*

*Como resultado de la experiencia realizada en los edificios X e Y, el órgano de gobierno emite un reglamento edilicio para la justicia laboral, ordenando que de ahora en adelante todos los juzgados nuevos que se creen deben tener una mesa de entrada con capacidad mínima de 4 personas (planeamiento a futuro).*

Esto también lleva a otro punto importante de la recolección de datos estadísticos, que es la anticipación de problemas. Es decir, la utilización de datos y experiencias pasadas para poder prever las posibles situaciones problemáticas y atacarlas antes de que éstas se produzcan.

Un sistema de administración eficiente de recursos (del tipo que sea) requiere necesariamente la anticipación y manejo de problemas futuros para poder dejar de lado funciones de carácter reaccionario y pasar a un nuevo nivel de gestión y gobierno.

Por último, no hay que olvidar que el Poder Judicial, como los demás poderes, es una rama de un Estado republicano, que representa al pueblo, por lo que la toma de decisiones, de cualquier tipo, llevadas adelante por las instituciones debe poder ser evaluada por las personas que representan.

La publicidad de las estadísticas, si bien no tiene un efecto directo en las acciones de gobierno, sí resulta una obligación por parte de los distintos componentes del Estado de no sólo hacer pública sus decisiones, sino también la forma en que hayan arribado a éstas.

## **8.2. Formas de recolección de datos**

Establecida la importancia de las estadísticas como herramienta fundamental en el arsenal de los entes de gobierno judicial, resta determinar la forma en que las mismas deben ser recabadas y procesadas.

Por más que, como fuera expresado previamente, uno de los objetivos principales del gobierno judicial debe ser garantizar la independencia de dicho poder y sus operadores, esto no quiere decir que las distintas funciones de gobierno deban ser llevadas adelante únicamente por miembros del poder judicial o, mejor dicho, por operadores judiciales.

Por supuesto que las tareas que sean inherentes a la función judicial sólo pueden ser llevadas a cabo por personas específicas cuya carrera sea la del derecho. Pero de la misma manera que se exige un nivel de profesionalismo de estas personas al realizar dicha función, aquellas otras funciones que se centren en áreas de conocimientos ajenas a las del derecho deben ser realizadas por los profesionales correspondientes.

Este no es un concepto ajeno ni a la administración del Estado en general, ni a la del Poder Judicial en particular. Por ejemplo, el hecho de que el Ministerio de Economía (dependiente del Poder Ejecutivo) deba ser manejado por profesionales de áreas económicas, ya que esa es la función de la entidad, no evita que las cuestiones legales de las medidas tomadas por ese ministerio sean revisadas por abogados, profesionales del derecho, que trabajan para dicho ministerio.

Dentro del mismo Poder Judicial se ha visto en nuestro país en los últimos años, con las reformas procesales penales en varias provincias, la creación de “oficinas judiciales” u “oficinas de gestión de audiencias”, cuyas funciones versan sobre temas administrativos de organización de tiempo y espacio para el desarrollo de audiencias entre las partes y los jueces, por lo cual los empleados de estas oficinas son profesionales de administración y gestión, no de derecho.

En este marco resulta necesario que dentro del Poder Judicial la función de recolección y procesamiento de datos estadísticos sea llevada adelante por profesionales en esa materia.

Un punto aparte merece el tema del procesamiento de datos, ya que esa tarea también resulta ajena al operador judicial, quien cuando ejerza funciones de gobierno debe tomar decisiones con base en información concreta ya digerida.

Los números estadísticos así nomás pueden resultar confusos y contraproducentes si no han sido previamente procesados para retratar la información concreta que el operador judicial está buscando para tomar o evaluar una medida.

Por supuesto que no hay que desconocer la enorme dificultad que representa la recolección de datos estadísticos en la órbita del Poder Judicial por varios motivos, entre los que se destacan el tamaño que tiene esta rama del Estado, tanto territorial como material, los distintos componentes que lo integran y las múltiples facetas que implica la gestión de intereses particulares de las personas.

En cuanto al “tamaño” del Poder Judicial, no hay que olvidar que la Justicia Nacional y Federal se extiende a lo largo y ancho del país (sin mencionar el Poder Judicial de cada una de las provincias de la Argentina), teniendo una enorme cantidad de empleados que se encuentran mayormente divididos en estructuras muy atomizadas (los juzgados y tribunales individuales)<sup>1</sup>.

En lo que respecta a la gestión de múltiples intereses particulares, dada la naturaleza misma de la función judicial, a diferencia de los otros dos poderes del Estado, el Judicial no dicta resoluciones generales, apuntadas a grupos de personas, sino que recibe reclamos individuales que muchas veces pueden terminar en salidas de lo más diversas.

A pesar de ello, esto no debe ser tenido como una disuasión, pues refuerza la necesidad de tener datos concretos, precisos y detallados de la forma en que funciona el Poder Judicial en todos sus aspectos.

Ahora bien, la naturaleza del proceso de recolección de datos estadísticos requiere un elemento de uniformidad, ya que sin él nos encontraríamos ante información incoherente e imposible de comparar entre sí, negando el mismo propósito del trabajo.

Esta necesidad de contar con datos que sean recolectados bajo parámetros comunes y uniformes, los que deben extenderse en el tiempo y modificarse de forma calculada y cuidadosa, parecería plantear un caso a favor de que el trabajo debiera hacerse de manera centralizada. Sin embargo, esto chocaría en cierta medida con la forma de organización de la justicia. Más allá de que en la Argentina exista el grave problema de la organización atomizada de los distintos órganos del Poder

---

1 Binder, 2004, p. 137.

Judicial, que actúan sin contacto ni relación entre sí, una organización más consciente de la función judicial debería incluso encontrarse descentralizada (que no es lo mismo que “atomizada”)<sup>2</sup>.

Por ejemplo, la organización de los poderes judiciales nacionales y provinciales dentro de la Argentina se divide respecto de la materia que tratan (sea penal, civil, comercial, laboral, etc.), estando agrupados los distintos juzgados y tribunales por Cámaras de cada una de las materias.

Esta división justamente se debe a la variedad de reclamos e intereses que llevan las partes (los habitantes del país) para que la justicia resuelva. Empero, esto resulta ser una falsa contradicción, ya que ambos sistemas (el de una recolección de estadísticas uniforme y un sistema judicial descentralizado) pueden ser perfectamente compatibles.

De igual manera que manejar un ente que ejerza funciones de gobierno dentro del Poder Judicial, estando éste dividido como lo está, es que pueden implementarse mecanismos de recolección de estadísticas descentralizados con parámetros fijos por un ente central. O incluso más, guías generales que permitan la recolección de datos básicos uniformes y otros específicos de cada sector dependiendo de la materia y necesidades concretas<sup>3</sup>. Yendo al punto, la creación de una oficina central de estadísticas dependiente, por ejemplo, del Consejo de la Magistratura, que prevea también la creación de sub-oficinas individuales en las distintas Cámaras, conectándose ellas no sólo con la central, sino entre sí.

Esta clase de organización permitiría a su vez a las sub-oficinas no sólo cumplir con el relevamiento y procesamiento de la información común para todas las sub-oficinas, sino también desarrollar parámetros específicos que puedan contribuir al área de la justicia en la cual operan.

Existen cuestiones que hacen a todas las áreas por igual, como la materia de la ejecución presupuestaria o la disposición de recursos humanos, pero por otro lado hay cuestiones que sólo sirven de utilidad a sectores específicos.

Por ejemplo, la recolección de estadísticas respecto de la efectividad de los embargos trabados en cuanto al monto en relación con las indemnización es asignadas en los resultados de los juicios es un

---

2 Ídem, pp. 236-238.

3 Ídem, pp. 263-267.

dato de suma importancia para evaluar la eficacia de las estimaciones realizadas en un primer momento por los jueces (y la duración de los juicios) en el ámbito de la justicia civil. Pero esta información no tiene mucha relevancia en la justicia penal, donde si bien los jueces ordenan regularmente el embargo de fondos, éstos por lo general no se concretan y, más aun, los jueces penales rara vez ordenan reparaciones civiles (a pesar de estar facultados para hacerlo en circunstancias específicas).

Esto no quiere decir que los datos no deban ser recolectados por ambas Cámaras, sino que el procesamiento de esos datos debería ser tomado como un tema importante y prioritario por la hipotética sub-oficina civil y no por la penal.

### ***8.3. Situación en Argentina***

Lamentablemente todo el desarrollo relatado previamente acerca de la importancia y utilidad de la recolección y procesamiento de datos estadísticos como herramienta fundamental para llevar adelante funciones de gobierno en el Poder Judicial no se ha visto reflejado de manera alguna en nuestro país a nivel nacional.

No existe una iniciativa general a través del órgano de gobierno, el Consejo de la Magistratura, que busque la recolección de estadísticas respecto del Poder Judicial. Si bien es cierto que la Ley 24.937 establece que la Oficina de Administración y Financiera del Consejo se ocupará, entre muchas otras cosas, de “Llevar el registro de estadística e informática judicial”, esto queda como un apartado más de una delegación que posee mayormente funciones presupuestarias amplias.

Concretamente no existe un órgano dentro de la estructura de gobierno judicial que se dedique exclusivamente, a través del empleo de expertos en la materia, a la recolección y análisis de datos estadísticos. Ni mucho menos uno que se encuentre extendido para alcanzar hasta los juzgados y tribunales individuales en donde se generan la mayoría de los datos que deben recolectarse.

Lo cierto es que el muy escaso material estadístico que existe se remite a informes (palabra que se utiliza en su sentido más flexible) de lo que fuera la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación, creada por la Corte Suprema en el año 1991.

Sin embargo, de la información que se pudo obtener, dicha oficina o dejó de funcionar o dejó de recabar y publicar estadísticas durante el año 2012, ya que no existe ningún dato desde esa fecha<sup>4</sup>.

Incluso, la información recabada hasta ese entonces por la oficina es de muy pobre calidad dado que sólo contiene datos recolectados por cada una de las Cámaras respecto al ingreso de causas, de cuántas se encontraban en trámite y cuántas se habían cerrado. Al mismo tiempo, la información aportada por cada una de las Cámaras era dispar, aun siendo tan pobre, ya que evidentemente no había sido recolectada con un criterio uniforme.

Por otra parte, fue posible encontrar un programa del Poder Ejecutivo llamado Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, que llegó a emitir un informe más detallado en el año 2012, pero que se centraba exclusivamente en los empleados del Poder Judicial, su proporción, disposición y relación con la cantidad de habitantes<sup>5</sup>.

De igual manera, sólo se emitieron dos informes, uno en 2012 y otro en 2014<sup>6</sup>.

La situación actual del Poder Judicial, en cuanto a esta herramienta, resulta por demás insuficiente. A pesar de que existe un órgano concreto que tiene a su cargo la mayoría de las funciones de gobierno, el Consejo de la Magistratura poco o nada ha hecho desde el mismo a fin de llevar adelante esta función<sup>7</sup>.

Ni siquiera otros organismos que en tiempos anteriores llevaron adelante parte de las funciones de gobierno antes de la creación del Consejo, como la Corte Suprema de Justicia o el Poder Legislativo, han avanzado de forma alguna en este punto.

Debe quedar en claro también que cualquier intento esporádico y desorganizado de recolección y procesamiento de datos estadísticos resulta, más allá de las buenas intenciones, fútil por su propia naturaleza. El trabajo de recolección y análisis estadístico debe ser efectuado de

---

4 Oficina de Estadísticas Judiciales: [https://www.pjn.gov.ar/07\\_estadisticas/](https://www.pjn.gov.ar/07_estadisticas/).

5 Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (PEN): [http://www.jus.gov.ar/areas-tematicas/estadisticas-de-politica-criminal/sistema-nacional-de-estadisticas-judiciales-\(snej\).aspx](http://www.jus.gov.ar/areas-tematicas/estadisticas-de-politica-criminal/sistema-nacional-de-estadisticas-judiciales-(snej).aspx).

6 Informe SNEJ 2014.

7 Binder, 2004, p. 275.

manera continua y uniforme por profesionales del área, ya que de otra forma no cumplirá su cometido.

Esto trae a colación también una falta grave por parte del Poder Judicial a la hora de contribuir a la transparencia del sistema, ya que sin contar con información precisa la población en general no tiene posibilidades de conocer el trabajo realizado por sus representantes en el Estado. Y lo que es más problemático, este desconocimiento tiende, sumado a otros factores, a incitar desconfianza y descontento de la gente hacia el Poder Judicial.

Siendo que la Argentina ya lleva casi 35 años de gobiernos democráticos ininterrumpidos resulta por demás curiosa, por no decir sospechosa, la intención de uno de los tres poderes de la Nación de continuar trabajando sin información precisa de su propio funcionamiento.

Esta aparente voluntad de tomar decisiones sin información suficiente, tanto a la hora de adoptar medidas como de evaluar su éxito o fracaso, y aceptar una incapacidad de anticipar problemas futuros parecería indicar que en la estructura del gobierno judicial se estaría conforme con actuar a ciegas o, tal vez, se persiguen intereses que poco o nada tienen que ver con aquellos que hacen a la función judicial<sup>8</sup>.

### **9. *Parámetros de desempeño***

El trabajo de recolección y análisis de estadísticas es uno que se plantea como difícil dada la complejidad de la organización del sistema judicial, pero no por ello deja ser necesario y relativamente asequible. Es decir que si bien puede resultar un trabajo arduo, a través del empleo de profesionales y recursos, el mismo no representa ninguna clase de sorpresa. Las mismas técnicas que se han utilizado en numerosos otros ámbitos estatales y para-estatales alcanzan<sup>9</sup>.

Ahora bien, se plantea un problema aún más complicado cuando, como paso siguiente, debemos investigar, identificar, diferenciar y, finalmente, establecer parámetros/estándares/medidas de desempeño del sistema judicial.

Este es un problema que ya se había dejado ver, sutilmente, a la hora de tratar el tema de los mecanismos de remoción de magistrados,

---

8 Ídem, pp. 270-272.

9 Binder, 2014.

cuando se mencionó la dificultad que representaba no tener estándares concretos de ética y desempeño. Esto dejaba al arbitrio de las personas que decidieran las medidas sancionatorias el establecer qué tipo de conductas y desempeño resultaban aceptables y qué no<sup>10</sup>.

Por supuesto que algunos de estos estándares pueden encontrarse en otras ramas y disciplinas a la hora de tratar cuestiones indirectas de las funciones inherentes al poder judicial. Por ejemplo, en materia de publicidad o acceso a la justicia, si bien éstas son obligaciones del Poder Judicial, la forma de satisfacerlas (como la publicación de sentencias, recepción de denuncias en juzgados) refiere a soluciones comunes a otras ramas.

El punto es determinar cuáles son los indicadores que pueden llegar a demostrar problemas en el desarrollo de la función judicial, ya sea de los distintos operadores en particular o del sistema en general<sup>11</sup>.

Lógico que esta tarea resulta imposible si no se posee información certera y precisa del funcionamiento del sistema, el que va mucho más allá de conocer cuántas causas ingresaron al año y cuántas continúan en trámite.

Es muy importante también en este punto realizar una aclaración para que no se preste a confusión. Varios de los elementos mencionados durante el presente trabajo y en las muchas discusiones doctrinarias que se han dado en lo que a la gestión administrativa y financiera del Poder Judicial refiere –a cargo del Consejo de la Magistratura–, establecen como salvaguarda principios como la independencia, transparencia, eficacia y demás.

Estos principios son fundamentales y necesarios para que el Poder Judicial pueda llevar adelante su función, por lo que deben existir mecanismos que los garanticen. Es también una función del Gobierno Judicial asegurar la preservación de estas protecciones.

Pero eso no debe confundirse con que, por ejemplo, la independencia judicial y su autonomía son un medio para alcanzar el fin que es cumplir la función judicial y no un fin en sí mismo.

---

10 Vázquez Smerilli, 2000, pp. 57-60.

11 Binder, 2004, pp. 279-280.

### **9.1. Función judicial**

Parecería, entonces, que para poder establecer parámetros de desempeño resultaría necesario definir concretamente qué es la función judicial.

Si bien el presente trabajo no versa sobre esto exclusivamente, y adentrarnos en el tema podría llegar a interferir con su desarrollo, es importante decir que los objetivos que normativamente (desde el texto constitucional en adelante) se han establecido para el sistema judicial siempre fueron extremadamente amplios y vagos. Fines como el de afianzar la justicia, desincentivar la justicia por mano propia o garantizar la plenitud de derechos no permiten extraer ninguna meta concreta que se pueda traducir en parámetros de actuación o métodos de evaluación.

Sin embargo, sí contamos con una pauta de interpretación que proviene de lo que hoy entendemos como la naturaleza misma del sistema judicial. Es cierto que el mismo fue establecido con propósitos amplios, nobles e idílicos, pero su trabajo fue siempre el de receptor los conflictos que los ciudadanos individuales traían a su atención para que este, el sistema, balanceara los intereses de las partes (incluso si uno de estos fuera el Estado) y diera una respuesta con base en el reclamo.<sup>12</sup>

No obstante, por más difícil que pueda resultar la cuestión, si se tiene en claro que conviene realizarse con base en la distinción entre parámetros cuantitativos y cualitativos de desempeño de la función judicial<sup>13</sup>.

Esto quiere decir que debe evaluarse por un lado la eficiencia del sistema a la hora de llevar adelante los conflictos y/o intereses que las distintas partes traen a su tratamiento, en el carácter cuantitativo.

Es acá donde ingresan cuestiones de eficiencia, acceso a la justicia, organización de la justicia y demás que hacen que el tratamiento de las cuestiones de la función judicial se trate de la forma más fluida posible, siempre teniendo en cuenta que éstos no deben ser los únicos parámetros que deben importar, ya que se tiene que alcanzar un balance con los cualitativos.

---

12 Binder, 2014.

13 Ídem.

Este primer factor se encuentra más relacionado con la productividad del sistema y también sirve como vínculo para las funciones de gobierno de gestión y administración en lo que respecta al manejo de recursos.

Por otro lado, los parámetros cualitativos, como bien lo indica la palabra, se refieren a aquellos que evalúan la calidad del desempeño de la función judicial<sup>14</sup>.

Esto se puede realizar desde un punto de vista individual, mediante la calidad de las resoluciones judiciales emitidas por los jueces (o el trabajo realizado por los distintos operadores judiciales), o desde el sistema mismo, a través de la forma en que éste puede responder ante demandas de la sociedad.

Esta clase de evaluación es lo que, visto desde el otro lado, sirve para establecer parámetros de desempeño.

Si bien ha sido disfrazado muchas veces como un imponderable, el análisis individual de calidad lejos está de ser así. De hecho, las sentencias judiciales y cualquier otra resolución están sujetas a un gran número de condiciones y estándares que establecen las distintas fuentes del derecho. Es así que se entiende que una resolución de calidad es aquella que se encuentra fundada en lo que determina la ley, la jurisprudencia y la doctrina, por ejemplo.

Los parámetros de la calidad de las funciones de gobierno ejercidas por el sistema como un todo pueden llegar a ser más difusos, pero no por ello inalcanzables. De una primera aproximación surge que los indicadores para esto se encuentran en la capacidad de respuesta del sistema y dependen de tener o no estructuras organizadas que eviten la atomización del sistema y permitan la anticipación de problemas y el tratamiento conjunto de conflictos.

## **9.2. Desarrollo en Argentina**

Bajo el marco que se pretendió esbozar podemos afirmar que la situación de la Argentina en su faceta nacional es muy deficiente. De hecho, no existen parámetros establecidos para medir el desempeño de la función judicial, ya sea de forma individual o global.

---

14 Ídem.

Más aun, ni el órgano que ejerce actualmente el gobierno ni aquellos que lo han ejercido previamente, que todavía hoy podrían aprovechar las lagunas que prevé el sistema normativo (“entrar por la ventana”, digamos), nada han hecho a fin de poder crear estándares de desempeño y evaluación de la función judicial.

Como si esto fuera poco, la evaluación individual que se realiza de los magistrados a través de las funciones sancionatorias del Consejo de la Magistratura padecen de dos grandes problemas en lo que hace a este tema.

Por un lado sólo tienen un carácter reaccionario, es decir que entran en acción cuando el magistrado en particular es denunciado por haber cometido alguna acción que amerite una sanción. Dicho coloquialmente, cuando éste se pasó de la raya.

Pero este mecanismo no ayuda a establecer un parámetro de desempeño ya que sólo entra en funcionamiento cuando éste se habría violado más allá de los límites tolerables, cuando ya no habría vuelta atrás.

Por otro lado, la comisión de disciplina y el jurado de enjuiciamiento (entidades dentro del consejo de disciplina) operan de forma exclusivamente incidental, tratando denuncias y no evaluando el desempeño de los jueces de modo habitual para poder corregir situaciones antes de que demanden la necesidad de un juicio político y la eventual remoción del magistrado.

Por último, tampoco se llevan adelante evaluaciones periódicas del funcionamiento del sistema en su totalidad, como ya fuera expresado previamente en otros acápite.

En resumen, es en esta cuestión en la cual el sistema de Gobierno Judicial en la Argentina se encuentra más atrasado, ni siquiera existiendo una discusión consciente acerca de las cuestiones que hacen al desempeño cuantitativo y cualitativo de la función judicial<sup>15</sup>.

Hasta que no se empiece a dar esta discusión, el Poder Judicial permanecerá ensombrecido por su propia figura, incapaz de avanzar hacia una rama del Estado que sea más eficiente y eficaz.

---

15 Binder, 2014.

Pero también, a la hora de analizar el desempeño del Gobierno Judicial establecido en la Argentina, no sólo nos alcanza con evaluar si se fijan o no parámetros para el desempeño de la actividad jurisdiccional, pues, como fuera dicho, también el gobierno se encarga de funciones administrativas, de gestión y financieras.

Reitero que el propósito de estas tareas son las de garantizar el cumplimiento de ciertos principios que a su vez funcionan como medios para otro fin, pero estas tareas también se encuentran sujetas a los mismos requisitos.

Quiero decir con esto que es tan necesario para un adecuado desempeño de la función de gobierno del Poder Judicial que se establezcan parámetros o estándares de desempeño y evaluación de la función judicial como lo es de la función de gestión y administrativa.

Un poco de esto ya fue insinuado cuando se trató el tema de las estadísticas al dar el ejemplo de los edificios.

Las medidas que el gobierno judicial dicte deben tener fines concretos, y como las mismas a su vez deben ser el resultado razonable de una evaluación de situación, entonces deben contener estándares de éxito y fracaso.

Por supuesto que esta clase de estándares deberían estar presentes en todas las decisiones que incorpora el ente de gobierno, en este caso el Consejo de la Magistratura, para las medidas de gestión, tanto administrativo como financiera/presupuestarias.

Es cierto que si, como fuera dicho antes, el Consejo de la Magistratura carece de herramientas precisas y concretas para evaluar la concreción del objetivo que se encuentra detrás de sus medidas, llegar a evaluar el éxito o el fracaso resultará una tarea muy difícil. Incluso más complejo será el poder llegar a evaluar los motivos por los cuales tuvo éxito o fracasó la medida.

Pero esto no puede eximir al ente de gobierno de que establezca parámetros concretos y que, con posterioridad, evalúe su propia gestión en el tratamiento de esa medida, más todavía cuando la falta de herramientas como las estadísticas es una falencia atribuible a este mismo órgano.

De hecho, la falta de herramientas de evaluación debería exigir que los parámetros establecidos por las medidas tomadas sean aun más deta-

llados, ya que deben sustanciarse con base en indicadores de simple comprobación.

Ahora bien, un análisis de las actas del Consejo de la Magistratura, tanto en el plenario como en sus respectivas comisiones, nos demuestra una total falta en este aspecto.

Las sesiones plenarias que aprueban medidas presupuestarias y reglamentarias mayormente se restringen a aceptar los pedidos realizados por las respectivas comisiones.

Por su parte, las actas de las reuniones de las comisiones individuales demuestran en repetidas ocasiones que los proyectos son aprobados con base en licitaciones previamente establecidas, por ejemplo en lo que es la Comisión de Administración y Financiera.

Estos mecanismos no demuestran un planeamiento estratégico que pueda llegar a desembocar en un análisis de costo/beneficio o de éxito/fracaso de las decisiones tomadas, sino que suelen ser establecidos como producto de la necesidad, siendo esto último su mayor justificativo.

Es así que no se exige un nivel superior de planeamiento en el tratamiento de la gestión que día a día lleva adelante el Consejo de la Magistratura, por lo que tampoco se busca el resultado de un análisis respecto de las medidas tomadas que podría llegar a producir una mejora en la forma de hacer las cosas.

### **10. Políticas públicas**

El último de los elementos que hace a la función judicial que se encuentra relacionado con el Gobierno Judicial, y por algo es el último, es la implementación de políticas públicas.

Esto es, tal vez, un término un poco genérico, pero se refiere a la capacidad del Poder Judicial de funcionar de forma proactiva, en vez de reactiva, a las necesidades de la sociedad en la que está inmersa.

Esto implica, en primer lugar, la necesidad de que la estructura del sistema judicial y de su gobierno ya se encuentre aceptada de tal manera que las cuestiones de mejoramiento, planeamiento y evaluación internos funcionen de una forma fluida, conjuntamente con un sistema de gestión y administración avanzado que permita al sistema operar de forma independiente en su función judicial.

Una vez alcanzado esto se estará en condiciones para que el sistema pueda receptor y prever necesidades de la sociedad y dar respuesta a ellas dentro de la rama de sus funciones jurisdiccionales<sup>16</sup>.

Claro que esto no quiere decir que el ente del gobierno judicial se vaya a arrogar funciones de otros poderes. Todo lo contrario, la implementación de políticas públicas efectivas requiere un trabajo conjunto y cooperativo entre las distintas ramas del Estado.

Más aun, a fin de poder realizar una evaluación acertada en la planeación de estas políticas públicas, será necesario un alto grado de participación ciudadana dentro del Poder Judicial y en su gobierno que va más allá del contemplado actualmente en los jurados y la elección popular de los miembros del Consejo de la Magistratura.

Esto no quiere decir que no haya habido varios intentos, a lo largo de los años, de implementación de políticas públicas o buenas imitaciones. Pero éstos siempre han sido reaccionarios a algún reclamo de la sociedad en general para todo el Estado. Y como tal han sido implementados por el Poder Judicial de manera autónoma, sin que se haya previsto su utilidad ni eficacia al momento de llevar adelante estas acciones.

Nunca hay que olvidar que detrás de todas las cuestiones técnicas, normativas y procedimentales, el Poder Judicial existe por y para el contacto que tiene con personas con problemas que acuden a él. Los miembros del Poder Judicial<sup>17</sup> se deben a las personas cuyos intereses representan y gestionan. El trabajo que transcurre dentro de las paredes de los tribunales es inherentemente humano<sup>18</sup>.

Este debería ser el objetivo final, al menos por ahora, del trabajo realizado en el desarrollo del Gobierno Judicial, ya que sólo se podrá alcanzar una vez que el resto de las piezas estén funcionando de forma relativamente coherente en un sistema que prevea la posibilidad de la mejora y evolución, motivado desde adentro al mismo tiempo que desde afuera.

---

16 Binder, 2004, pp. 85-88.

17 En este caso debe entenderse por "miembros" no sólo a los magistrados, sino a todos los profesionales que forman parte del sistema judicial como un todo: jueces y abogados, defensores y fiscales, operadores y asistentes, etc.

18 Binder, 2004, pp. 169-172.

## 11. Conclusión

Desde el regreso de la democracia en Argentina en el año 1983<sup>19</sup>, la discusión de formas de gobierno republicana en todos los estratos del Estado estuvo presente. Pero esa temática tardaría más de una década, y una reforma constitucional, en arribar al ámbito del Poder Judicial.

Con la instauración del Consejo de la Magistratura se buscó crear un órgano de gobierno que fuera representativo de los distintos estamentos de la sociedad relacionados con un poder del Estado que no es electo directamente por el voto popular.

Sin embargo, habiendo pasado ya más de 30 años del regreso de la democracia, más de 20 años de la reforma constitucional que creó el Consejo de la Magistratura y casi 20 años desde que el mismo empezó a funcionar, la evolución del ejercicio de las funciones del Gobierno Judicial se encuentra claramente estancada

Como se analizó, desde el año 2002 en adelante que las pujas políticas y legislativas respecto de los cambios para mejorar el ente del Gobierno Judicial, el Consejo de la Magistratura, se centran casi exclusivamente en dos áreas<sup>20</sup>.

El debate de los actores políticos y los operadores judiciales sigue versando respecto de la “representatividad” de la integración del Consejo, buscando siempre una que permita a los focos de poder mantener o recuperar niveles de control sobre el accionar del Consejo.

Por otro lado, las modificaciones que se han dado respecto de las funciones del Consejo nunca exceden las establecidas desde sus inicios, nuevamente demostrando que se trata de avances de aquellas fuerzas políticas que tienen cierto nivel de control sobre el Consejo (a través de la integración) para ampliar o limitar, conforme sea su posición, las funciones existentes.

19 El último proceso de quiebre democrático en Argentina se dio entre los años 1976-1983, cuando gobernó en el país una junta militar de carácter totalitario que durante esos años permeó todos los estratos del Estado.

20 Efectivamente los distintos proyectos y leyes de reforma que van desde el año 2002 hasta el 2013 en materia legislativa, con la discusión reavivándose este mismo año 2017 sobre los mismos ejes.

Decir “ampliar o limitar” no significa que se le asignen más funciones, sino que se facilite el llevar adelante funciones preexistentes, reduciendo mayorías necesarias, control legislativo, etc.

En el fondo, lo que siempre se busca es que el ente de gobierno del Poder Judicial sea más o menos afín a los intereses que se ciernen a su alrededor.

Pero el mayor problema es que el Poder Judicial, a través de su gobierno, no demuestra intención de llevar adelante una visión a futuro, ya que no fomenta una capacidad (desde su estructura) de anticipar problemas y actuar en consecuencia.

Al mismo tiempo, no se ha generado desde la Justicia un sistema de reforma interna continua, que busque identificar y atacar los problemas que surgen en el funcionamiento de la misma.

De hecho, los distintos proyectos de reforma de las estructuras y procesos del sistema judicial han históricamente sido iniciativas impulsadas por actores e intereses ajenos al fuero interno de la Justicia<sup>21</sup>.

A fin de poder llevar adelante una política razonable de mejoras internas, siendo el organismo ideal para ello el que cumple las funciones de gobierno, es necesario que se disponga de un conocimiento profundo del funcionamiento del Poder Judicial y sus varios engranajes.

De hecho, siendo que el Consejo de la Magistratura es quien ejerce funciones de control sobre los miembros del Poder Judicial, funciones de administración presupuestaria y de recursos, funciones de reglamentación y demás, es ya de por sí necesario que posea este conocimiento aun si no fuera necesario para mejorar el Sistema Judicial.

A pesar de ello queda demostrado que no hay un verdadero interés en averiguar cómo funciona la justicia. La organización del sistema judicial se encuentra atomizado en vez de ordenadamente descentralizado, por un lado. Y no existe un sistema estandarizado y coherente de recolección de datos, por el otro. Sumado a esto, los pocos datos que

---

21 Por supuesto que la mayoría de estos cambios, los que han llegado a puerto y los que no, tuvieron la participación activa de varios operadores judiciales. Pero esto no quiere decir que hayan sido iniciativas internas del sistema judicial, tal como dimos cuenta al analizar la reforma al Consejo mismo. Más aun, las ideas de cambio dentro de la Justicia son vistas con reticencia y, por lo general, son resistidas por los operadores judiciales.

recolectan individualmente los juzgados y tribunales no se procesan de manera uniforme para poder obtener información útil de ellos.

Al mismo tiempo se utiliza como excusa la falsedad de que la función judicial no puede ser asequible más allá de directivas básicas, genéricas y vagas como la de “afianzar la justicia” y “proteger derechos” para evitar un debate sincero acerca del desempeño de los operadores judiciales individualmente y del sistema judicial en su totalidad.

Si el gobierno del Poder Judicial no logra superar la resistencia interna de establecer parámetros o estándares de desempeño para el desarrollo de la función judicial, tanto cuantitativos como cualitativos, nunca va a poder realizar una evaluación apropiada del funcionamiento del sistema.

De la misma forma, en el ámbito de las funciones de gestión y administración tampoco se busca establecer parámetros de éxito y fracaso de las medidas que se toman actualmente para solucionar problemas de carácter diario.

Finalmente, la ausencia del avance de estos elementos hace imposible que el Poder Judicial incursione en funciones elevadas de gobierno propias de repúblicas democráticas más evolucionadas. Concretamente, lo que se refiere a la implementación de políticas públicas trabajando en conjunto con los demás poderes del Estado y la participación ciudadana en el funcionamiento interno de la Justicia, permitiendo receptar los intereses de la población<sup>22</sup>.

Entonces, ante este panorama cabe hacer la pregunta: ¿Puede ejercerse debidamente la función de Gobierno Judicial en estas condiciones?

Sería una necesidad argumentar ante esta pregunta que la existencia del Consejo de la Magistratura en Argentina demuestra que se están ejerciendo correctamente las funciones de gobierno. Al mismo tiempo, que el Poder Judicial esté en funcionamiento y no haya colapsado aún no demuestra que el desarrollo de la función de gobierno sea un éxito. Muy lejos de esto, un análisis de las funciones de gobierno que efectivamente se ejercen dentro del Poder judicial da cuenta que las medidas se toman de una manera reaccionaria, respondiendo ante problemas eminentes y no anticipándose a los mismos.

22 Cabe destacar que la participación ciudadana se entiende actualmente en un nivel básico que se limita a la incorporación del Juicio por Jurados y la elección por voto popular de los integrantes del Consejo de la Magistratura.

Es justamente esta incapacidad de desarrollar sistemas y procesos que permitan prever situaciones problemáticas y trabajar en mejoras estructurales lo que impide la evolución del ejercicio del Gobierno Judicial hacia uno debidamente democrático y republicano.

Lo cierto es que nada es inocente y estas falencias no se deben a un olvido o ingenua ignorancia, sino que son evidencia de un sistema en la cual no se buscan cambios significativos, un sistema que no posee una cultura hacia el auto-mejoramiento.

El trabajo que siga en materia de Gobierno Judicial debe estar concentrado, con suma urgencia, en la creación y perfeccionamiento de herramientas y organismos que sirvan para recolectar información del funcionamiento actual del Poder Judicial en todas sus facetas.

Al mismo tiempo debe orientarse el debate hacia la creación de estándares de desempeño para la función judicial, tanto en cantidad como en calidad, para poder hacer hincapié en una mejora eficiente del sistema judicial mismo.

Estas dos cuestiones requieren, necesariamente, un organismo de Gobierno Judicial capacitado y sobre todo interesado en llevar adelante estos cambios, ya que es fundamental que provengan desde dentro del Poder Judicial (aunque de ninguna manera de forma exclusiva) para así generar en el operador judicial un compromiso con la mejora del sistema.

Finalmente, el desempeño efectivo del Gobierno Judicial asegurará que la función judicial se lleve a cabo de una forma calificada, lo que permitirá un mayor nivel de transparencia y confianza del pueblo en el trabajo realizado por el Poder Judicial. Y así llegar a presentar la posibilidad de participación de la sociedad en las decisiones que hagan a las funciones del Gobierno Judicial.

Lo que originalmente, hace ya más de 20 años, fue una idea innovadora para un país que recuperaba su posición como república democrática estaba pensado como el puntapié inicial de un proceso virtuoso que generaría, a través de la autonomía y la independencia del Poder Judicial, un sistema de administración de justicia comprometido con la sociedad que representaba.

Actualmente, ya dos décadas después, resulta imperioso que los actores políticos, operadores judiciales y partícipes en sentido amplio del sistema judicial (profesionales, académicos, etc.) realicen avances

significativos para que el gobierno del Poder Judicial deje de ser un mero administrador para pasar a ser un organismo apropiado para una democracia moderna.

## **Bibliografía**

Todas las leyes citadas y proyectos de ley mencionados en el presente trabajo se refieren a normas nacionales. Estas leyes pueden ser consultadas a través de la página oficial [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Ed. Astrea, 3ra reimpresión, Buenos Aires, 2005.

ALBERDI, Juan Bautista. *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política Argentina*. Ed. Libertador, 2005.

BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge. *De las "Repúblicas aéreas" al Estado de Derecho*. Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 2004.

BAIGÚN, David y Bustos Ramírez, Juan (Directores). "Consejos de la Magistratura". En *Revista Latinoamericana de Política Criminal*, Ediciones del Instituto, Buenos Aires, 2003.

INECIP. *Asociacionismo e Independencia Judicial en Centroamérica*. Editorial Serviprensa C.A., Guatemala, 2001.

VÁZQUEZ SMERILLI, Gabriela Judith. *Independencia y Carrera Judicial en Guatemala*. Editorial CromoGráfica, Guatemala, 2000.

BINDER, Alberto. "¿Cómo y Sobre Qué Debe Rendir Cuentas el Sistema Judicial?". En *Política Judicial y Democracia*, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires, 2014.

FALLO U.S. SUPREME COURT: <https://www.law.cornell.edu/supreme-court/text/5/137>.

NOTA PERIODÍSTICA DEL SISTEMA DE ELECCIÓN D'HONT: <http://chequeado.com/el-explicador/como-funciona-el-sistema-dhont-conoce-como-se-cuentan-los-votos-y-se-reparten-las-bancas-del-congreso-nacional/>.

CÓDIGO DE ÉTICA CPACF: [http://www.cpacf.org.ar/inst\\_codigo\\_etica.php](http://www.cpacf.org.ar/inst_codigo_etica.php)

REGLAMENTOS DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA:

REGLAMENTO DE DISCIPLINA ([https://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/ViewDoc.Asp?Doc=60594&CI=INDEX100](https://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=60594&CI=INDEX100)), SUBROGANCIAS ([https://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/ViewDoc.Asp?Doc=72883&CI=INDEX100](https://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=72883&CI=INDEX100)) y CONCURSOS ([https://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/ViewDoc.Asp?Doc=72880&CI=INDEX100](https://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=72880&CI=INDEX100)).

#### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN – ACORDADAS:

ACORDADA 01/04: <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=117>.

ACORDADA 15/13: <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=75798>.

ACORDADA 24/13: <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=79525>.

ACORDADA 09/14: <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=87025>.

ACORDADA 42/15: <http://old.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp?ID=96515>.

#### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN – REGLAMENTO DE GESTIÓN: <http://old.csjn.gov.ar/data/instructs.pdf>.

#### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN – FALLOS:

“ROSZA, CARLOS ALBERTO Y OTRO sobre RECURSO DE CASACIÓN”, 1309, 23/05/2007.

“URIARTE, RODOLFO MARCELO Y OTRO centro CONSEJO DE LA MAGISTRATURA sobre ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD”, 9116/2015, 4/11/2015.

#### OFICINA DE ESTADÍSTICAS JUDICIALES: [https://www.pjn.gov.ar/07\\_estadisticas/](https://www.pjn.gov.ar/07_estadisticas/).

#### SISTEMA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS JUDICIALES (PEN): [http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-de-politica-criminal/sistema-nacional-de-estadisticas-judiciales-\(snej\).aspx](http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-de-politica-criminal/sistema-nacional-de-estadisticas-judiciales-(snej).aspx).

INFORME 2012: <http://www.jus.gob.ar/media/3128425/Informe%20Ejecutivo%20SNEJ%202012.pdf>.

INFORME 2014: [http://www.jus.gob.ar/media/3128432/INFORME%20NACIONAL%20SNEJ%201\\_%202014.pdf](http://www.jus.gob.ar/media/3128432/INFORME%20NACIONAL%20SNEJ%201_%202014.pdf).

ACTAS DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA:

PLENARIO DE COMISIONES: <https://www.pjn.gov.ar/>, Consejo de la Magistratura, Actas de Plenario.

COMISIÓN DE DISCIPLINA Y ACUSACIÓN: <https://www.pjn.gov.ar/index.asp?id=46>.

COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANCIERA: <https://www.pjn.gov.ar/?id=28>.

COMISIÓN DE SELECCIÓN DE MAGISTRADOS Y ESCUELA JUDICIAL: <https://www.pjn.gov.ar/index.asp?id=11>.

COMISIÓN DE REGLAMENTACIÓN: <https://www.pjn.gov.ar/index.asp?id=10>.

## 2. CHILE

*Juan Enrique Vargas Viancos<sup>1</sup>*

### 1. Introducción

El presente reporte persigue presentar los principales temas y debates asociados a las competencias de gobierno judicial en Chile y a la forma como éstas se ejercen cotidianamente. El foco principal se encuentra en las relaciones entre gobierno e independencia judicial, pero sin descuidar otros valores del sistema que el gobierno debiera también concretizar. Como se verá, se trata de un tema que ha sido ampliamente discutido en el país desde la recuperación de la democracia y objeto de varias iniciativas de reforma, pese a lo cual los avances logrados han sido escasos, contrastando fuertemente con la evolución que durante este mismo período ha experimentado el sistema judicial en sus restantes dimensiones. En tal sentido, el reporte persigue entregar herramientas que permitan abordar este tema en forma más fructífera a lo que ha sido hasta la fecha, insertándose dentro de un proyecto de alcances más amplios que está impulsando el CEJA a nivel regional, con miras a detectar buenas prácticas a la par de problemas comunes en estas importantes cuestiones.

El informe se estructura a partir de la descripción de lo que se entiende por gobierno judicial en el país y la forma como se ejerce, para luego analizar las principales discusiones habidas en la materia, particularmente desde la tensión existente entre gobierno e independencia judicial interna de los jueces, y la alternativa de establecer un Consejo de la Justicia en el país. Posteriormente se analizan cuestiones específicas vinculadas a la administración y el financiamiento del Poder Judicial, el plan estratégico del mismo y el control disciplinario. El informe termina con conclusiones y algunas ideas para enfrentar estos temas en el futuro.

Para su elaboración se revisó una extensa bibliografía sobre la materia, diversas notas de prensa publicadas en los últimos años y se practicaron entrevistas a diez informadores claves pertenecientes a diversos estamentos del Poder Judicial (Corte Suprema, Corte de Apelaciones de Santiago, Juzgados de garantía, de familia y laborales de Santiago,

---

1 Profesor de la Universidad Diego Portales de Chile.

Asociación Nacional de Magistrados y Corporación Administrativa del Poder Judicial)<sup>2</sup>.

## 2. Descripción del gobierno judicial en Chile

### a) ¿Qué se entiende por gobierno judicial en Chile?

En Chile, cuando se habla de gobierno judicial, se alude comúnmente a las competencias con que hoy en día cuenta la Corte Suprema (en adelante CS) para dirigir la institución, en contraposición con las propiamente jurisdiccionales<sup>3</sup>. Estas competencias, en lo fundamental, están asociadas a (i) la representación de la institución frente a los restantes poderes del Estado y a terceros<sup>4</sup>, (ii) a la carrera judicial y de los demás funcionarios que integran la institución, desde su nombramiento hasta su desvinculación, y (iii) a la administración de la institución<sup>5</sup>.

2 Los informadores clave que fueron entrevistados son los siguientes: Dolmestch, Hugo, Ministro y Presidente de la Corte Suprema (26.07.2017); Flores, Álvaro, Juez laboral y Presidente ANM (01.08.2017); Korporic, Zvonimir, subdirector CAPJ (16.08.2017); Lara, Mario, Jefe División Desarrollo Institucional -DDI- CAPJ (16.08.2017); Llanos, Leopoldo, Ministro de Corte de Apelaciones de Santiago y ex presidente de la ANM (27.07.2017); Moya, Javier, Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago (20.07.2017); Muñoz, Sergio, Ministro y ex Presidente de la Corte Suprema (08.08.2017); Negroni, Gloria, Jueza de Familia (27.07.2017); Olave, Mauricio, Juez Tribunal Oral en lo Penal y Director ANM (01.08.2017), y Zapata, Francisca, Jueza de Garantía (26.07.2017).

3 El Poder Judicial en Chile está por los tribunales ordinarios: Corte Suprema (integrada por 21 ministros), cortes de Apelaciones (17 a lo largo del país), de juicio oral en lo penal, de garantía y de letras (civiles, de familia, laborales y de competencia común). A ellos hay que agregar una serie de tribunales que si bien se relacionan de alguna manera con el Poder Judicial (ya sea interviniendo éste en la designación de sus integrantes o en la revisión de sus resoluciones), no lo integran. En esta situación se encuentran los tribunales de policía local, los tribunales aduaneros y tributarios, los tribunales ambientales, el tribunal de defensa de la libre competencia, el tribunal de contratación pública y el tribunal de propiedad industrial. Finalmente, en Chile, en materias civiles y comerciales, se encuentra muy extendida la utilización del arbitraje.

4 Crecientemente relevante es este rol de representación de la institución que asume la CS en foros internacionales, particularmente en la Cumbre Judicial Iberoamericana.

5 Adicionalmente, la CS tiene otras importantes funciones en la institucionalidad nacional. Si bien perdió las más importantes que consagraba originalmente la Constitución de 1980, como que algunos de sus ministros integraran el Tribunal Constitucional y pudieran designar senadores, en la actualidad mantiene la potestad de elegir tres de los diez miembros del Tribunal Constitucional (art. 92.c CPE), cuatro de sus ministros integran el Tribunal Calificador de Elecciones (art. 95.a CPE), su Presidente integra el Consejo de Seguridad Nacional (art. 106 CPE), además de roles tan diversos como designar un representante en el Directorio de la Editorial Jurídica de Chile y en varias comisiones gubernamentales.

Las cortes de apelaciones también ejercen facultades de gobierno dentro de sus respectivos territorios, correspondiéndoles, como se verá, intervenir en los procesos de selección, calificar al personal y ejercer potestades disciplinarias, entre otras, pero siempre de una manera subordinada a la Corte Suprema, la que puede revisar y enmendar sus resoluciones.

En tal sentido, gobierno judicial sería distinto a política judicial, la que está referida al marco normativo bajo el cual funciona el sistema de justicia, materia respecto a la cual tienen competencia los poderes colegisladores, rol que en Chile asumen el Ejecutivo y el Legislativo.

Las potestades de la CS en las materias descritas emanan directamente de la Constitución Política del Estado (en adelante CPE), la cual le confiere en su art. 82 “la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación”. Conforme a las facultades directivas le corresponde a la CS ser la cabeza de la institución y representarla, las correccionales le permiten ejercer la disciplina sobre jueces y funcionarios y las económicas dictar autos acordados e instrucciones que permitan una pronta y mejor administración de justicia. Estas facultades corresponden a la institución como tal y, por ende, las ejerce a través del pleno. Las atribuciones del presidente de la CS se limitan a organizar el trabajo del pleno, ejercer la representación protocolar de la Corte y emitir anualmente un discurso de inauguración del año judicial donde debe realizar sugerencias de mejoras en la regulación del sector.

La administración de los recursos del Poder Judicial tradicionalmente estuvo situada en el Ministerio de Justicia, hasta la dictación de la Ley N° 18.969 del 10 de marzo de 1990 (es decir, el día previo a la recuperación de la democracia en el país), la cual creó la Corporación Administrativa del Poder Judicial<sup>6</sup> (en adelante CAPJ) con la función de administrar los “recursos financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de la Corte Suprema, de las Cortes de Apelaciones y de los Juzgados de Letras, de Menores y del Trabajo” (art. 506

---

6 “Esta Corporación absorbió y pasó a ser la continuadora legal de la antigua Junta de Servicios Judiciales (creada en 1937 para preocuparse de la infraestructura y de los implementos materiales que requieren los tribunales) y de la Oficina de Presupuestos para el Poder Judicial (que desde el año 1972 se ocupaba de los aspectos financieros del sistema)”. CORREA Y VARGAS (1995), p. 51. Adicionalmente, en la década de los 80 el Ministerio de Justicia comenzó a elaborar una serie de estudios y ejecutar planes de modernización del sistema judicial a través de su Oficina de Planificación y Presupuestos (OPLAP), siendo particularmente importantes los relativos a la incorporación de sistema informático a los tribunales. Ver al respecto HAEUSSLER (1991).

del Código Orgánico de Tribunales –en adelante COT-)<sup>7</sup>. Esta Corporación es una dependencia de la CS, dirigida por un Consejo Superior comandado por el presidente de la CS e integrado por cuatro ministros de ese mismo tribunal (art. 508 del COT). Cuenta con un director, un subdirector, jefes de departamentos, un contralor y una planta de funcionarios, todos de exclusiva confianza de la CS, la cual puede removerlos a su arbitrio (art. 513, inciso tercero del COT).

Empero, esta definición de gobierno judicial, separada tajantemente de la política judicial, dista mucho de ser perfecta. Decíamos, por ejemplo, que en principio la política judicial le corresponde a los órganos colegisladores, sin embargo la CS interviene en ésta de diversas maneras. Primeramente, a través de la obligación constitucional de ser consultada respecto a los proyectos de ley que afecten la organización y funcionamiento de los tribunales. Esta atribución se ha extendido en la práctica y la Corte hoy opina respecto a un sinnúmero de materias de discusión legislativa, sin circunscribirse necesariamente a lo que toca a la organización de los tribunales y los procedimientos judiciales. Más aún, en muchas oportunidades ministros de la Corte intervienen en etapas prelegislativas, integrando comisiones a las que son convocados por el Poder Ejecutivo, o en el proceso legislativo cuando son citados por comisiones del Parlamento. Pero su rol más relevante en materia de política judicial lo ejerce con bastante asiduidad a través de la dictación de autos acordados, los cuales, como se verá más adelante, en los últimos años han extendido su ámbito a cuestiones muy sustantivas. Un paso más allá dio la CS cuando el año 2015, por propia iniciativa, dio a conocer todo un nuevo modelo de justicia, que integra participación ciudadana, educación legal, solución alternativa de conflictos y justicia formal, anunciando proyectos piloto para ponerla a prueba<sup>8</sup>.

Por otra parte, en los nombramientos de los distintos funcionarios intervienen diferentes poderes. Tratándose de los funcionarios no jueces, la designación corresponde al propio Poder Judicial. En el caso de los jueces y Ministros de Cortes de Apelaciones existe un sistema de cooptación en que el tribunal superior del cargo vacante forma una terna, dentro de la cual efectúa la designación el Poder Ejecutivo. En el caso de los ministros de la CS, el sistema es aún más complejo pues

7 Muchos de los funcionarios que trabajaban en el Ministerio de Justicia en temas de administración judicial fueron traspasados a esta nueva Corporación, acentuando la continuidad en el proceso.

8 Se trata de los Centros de Justicia Ciudadanos. Mayores antecedentes en: [http://decs.pjud.cl/cjc/wiki/index.php?title=P%C3%A1gina\\_principal](http://decs.pjud.cl/cjc/wiki/index.php?title=P%C3%A1gina_principal).

esa misma Corte debe elaborar una quina, dentro de la cual escoge el presidente de la República a un candidato el que debe ser ratificado por los dos tercios del Senado (art. 78 CPE).<sup>9</sup>

En cuestiones disciplinarias, la responsabilidad también es compartida, pues al Presidente de la República le corresponde “Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial y requerir, con tal objeto, a la Corte Suprema para que, si procede, declare su mal comportamiento, o al ministerio público, para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, o para que, si hubiere mérito bastante, entable la correspondiente acusación” (art. 32, N° 13 CPE). Adicionalmente, a la Cámara de Diputados le corresponde acusar y al Senado juzgar a los magistrados de los tribunales superiores de justicia por notable abandono de deberes (art. 52 CPE)<sup>10</sup>. La Constitución también dispone que “Los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones. Tratándose de los miembros de la Corte Suprema, la ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad” (art. 79 CPE)<sup>11</sup>. Finalmente, la Constitución también garantiza la inamovilidad de los jueces mientras dure su buen comportamiento y hasta cumplir los 75 años de edad, aunque agrega que “En todo caso, la Corte Suprema por requerimiento del Presidente de la República, a solicitud de parte interesada, o de oficio, podrá declarar que los jueces no han tenido buen comportamiento y, previo informe del inculpado y de la Corte de Apelaciones respectiva, en su caso, acordar su remoción por la mayoría total de sus componentes. Estos acuerdos se comunicarán al Presidente de la República para su cumplimiento”. Más adelante agrega que “La Corte Suprema, en pleno especialmente convocado al efecto y por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, podrá autorizar u ordenar, fundadamen-

---

9 Para un análisis extenso del sistema de nombramientos judiciales ver Vargas, 2014.

10 Desde el retorno de la democracia en el país han sido acusados constitucionalmente los siguientes ministros: Hernán Cereceda, Lionel Beraud, Germán Valenzuela, Eliodoro Ortiz (dos veces), Enrique Zurita, Guillermo Navas, Hernán Álvarez, Servando Jordán (dos veces), Marcos Aburto, Enrique Zurita, Osvaldo Faúndez, Luis Correa Buló, Domingo Kokish, Jorge Rodríguez y Héctor Carreño. La única aprobada, el año 1993, fue la deducida contra Hernán Cereceda, quien debió dejar el cargo.

11 En una sola oportunidad la Corte Suprema sancionó con la destitución por tráfico de influencias, el año 2001, a uno de sus miembros: el ministro Luis Correa Buló.

te, el traslado de los jueces y demás funcionarios y empleados del Poder Judicial a otro cargo de igual categoría” (art. 80 CPE).

Por último, un tratamiento diferenciado tiene en Chile la capacitación de jueces y empleados del Poder Judicial. Para hacerse cargo de esta tarea, la Ley 19.346 de 1994 estableció una institución particular, llamada Academia Judicial, que opera, en los límites de su mandato, como una suerte de acotado Consejo de la Judicatura, pues su dirección superior y administrativa corresponde a un Consejo Directivo integrado por el presidente de la CS, quien lo encabeza, el Ministro de Justicia, un Ministro de la CS, el Fiscal Judicial de la CS, un Ministro de la Corte de Apelaciones, elegido por los funcionarios de la segunda categoría del escalafón primario del Poder Judicial, un miembro de esa misma categoría elegido por la asociación gremial que los representa, un representante del Colegio de Abogados y dos académicos designados por el Presidente con acuerdo del Senado (art. 2).

A la Academia le corresponde administrar un programa de formación de postulantes al escalafón primario del Poder Judicial (jueces y secretarios de tribunales), el programa para quienes deseen optar al cargo de Ministro de Corte de Apelaciones y el programa de perfeccionamiento que todos los miembros del Poder Judicial deben cursar para poder ser calificados anualmente en la lista de méritos.

### ***b) Gobierno e independencia judicial***

Las facultades de gobierno situadas en la cúspide del Poder Judicial dan cuenta de una institución en extremo jerarquizada, donde la cúpula concentra el grueso del poder y la capacidad de dirigir la institución (sin perjuicio de las facultades de los otros poderes ya enunciadas). Esto, que en cualquier institución no llamaría especialmente la atención, tiene connotaciones especiales tratándose del Poder Judicial por la independencia que se les debe reconocer a los jueces que lo integran. Es decir, en principio el poder, en el Poder Judicial, no se localiza como en cualquier otra organización en su cabeza, pudiendo luego ser delegado a los subalternos, quienes así actúan en nombre del jerarca, el cual se reserva siempre la atribución de enmendar lo realizado pues, en definitiva, es su propia responsabilidad la que se compromete. A diferencia de lo anterior, la potestad de decir el derecho en el Poder Judicial, se encuentra repartido entre todos los jueces, quienes no actúan por delegación sino en directo ejercicio de la soberanía popular. De allí el principio de la inviolabilidad, que impide al Presidente de la República y al Congreso ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes o revisar los fundamentos de las sentencias judiciales

(art. 76 CPE), lo cual también se extiende al interior del Poder Judicial, estableciéndose que “ningún tribunal puede avocarse al conocimiento de causas o negocios pendientes ante otro tribunal, a menos que la ley le confiera expresamente esa facultad” (art. 8 COT).

En cualquier caso, la noción de independencia judicial no debe ser vista como un atributo de los jueces establecido en su beneficio, sino como una condición básica para que puedan ejercer su ministerio con imparcialidad, elemento clave del debido proceso, cuestión que interesa y está prevista en beneficio de los ciudadanos<sup>12</sup>.

Esta misma idea de poder difuso e independencia judicial ha llevado a algunos a cuestionar que al Poder Judicial se lo pueda caracterizar como tal, pues no existe o al menos no debiera existir una organización con ese fin, con lo cual la noción misma de gobierno pierde todo sentido. Atria ha sostenido que:

*“...si bien el Estado de derecho simplemente es imposible sin jueces, es incompatible con la idea de que existe un Poder Judicial. La observación de que el Poder Judicial no existe no implica que no haya jueces ni que ellos no tengan autoridad, sólo implica que ellos no tienen esa autoridad en tanto funcionarios de una organización. Cada vez que hablamos propiamente de poder judicial estamos usando una abreviación para referirnos a todos los jueces. Cada vez que hablamos de Poder Judicial como un órgano del Estado estamos incurriendo en una impropiedad del lenguaje o una sub-versión de las instituciones”<sup>13</sup>.*

Esta tesis ha tenido una amplia aceptación entre los jueces en los últimos años, particularmente en el seno de la Asociación Nacional de Magistrados (en adelante ANM<sup>14</sup>), y ha sido importante motor de las

---

12 Lo anterior no se opone a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido que los jueces poseen un derecho subjetivo a ciertas garantías que hacen posible la independencia judicial, específicamente en lo que atañe a la inamovilidad y estabilidad en el cargo. Ver las sentencias en los casos Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros, párr. 153), Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros, párr. 188) y López Leone y otros (párrs. 192 y 193).

13 ATRIA (2007), p. 43. También en esa línea Rodrigo Correa, quien señala, siguiendo a Montesquieu, que “si bien debe existir el poder de juzgar, el ‘poder judicial, en cuanto órgano del Estado, es incompatible con la libertad republicana”. Más adelante agrega que “la denominación *Poder Judicial* es meramente tradicional y prescindible”. CORREA, RODRIGO (2005). Ps. 119 y 120.

14 Ver al respecto el artículo del actual presidente de la ANM FLORES, ÁLVARO (2005) y el documento donde se resumen los debates académicos realizados el año

iniciativas de cambios por ellos defendidas, razón por la cual será objeto de un análisis detenido más adelante. Lo importante por ahora es constatar que, pese a la citada discusión teórica, en los hechos el Poder Judicial no sólo se organiza y comporta como una institución, sino como una especialmente jerarquizada.

Consecuentemente con lo anterior, la carrera de los jueces está organizada verticalmente. En general en Chile los jueces ingresan jóvenes –en torno a los 30 años–, muchos de ellos primero como empleados o secretarios de tribunales y con la pretensión de “hacer carrera” dentro de la institución, lo que implica ir ascendiendo de cargos de menor a mayor complejidad y en grados hasta, en lo posible, llegar a la CS<sup>15</sup>. Una carrera de ese tipo fortalece enormemente el poder de los superiores, de quienes depende el ascenso de los inferiores, el cual ejercen a través de la calificación anual que deben hacer de ellos y su intervención en la elaboración de las ternas o quinas para las designaciones, lo anterior sin considerar las facultades disciplinarias que poseen sobre ellos. Adicionalmente lo ejercen informalmente a través del trabajo jurisdiccional, siendo esto ciertamente lo más complejo para la independencia judicial. Dado que los superiores revisan, vía los recursos procesales, lo resuelto por los inferiores y que son esos mismos superiores los que califican y se pronuncian sobre la posibilidad de ascender de esos inferiores, el riesgo de contaminación entre una y otra decisión es muy evidente, ya que si un inferior falla sistemáticamente en contra de como su superior cree que debe fallar, la reacción de éste puede no limitarse a invalidar sus resoluciones, sino también traducirse en calificarlo mal y cerrarle así sus posibilidades de promoción. Ese es el conflicto más recurrente entre jerarquía, gobierno e independencia judicial.

Como se indicaba, la expresión cotidiana más intensa de sumisión de los inferiores a los superiores se presenta a propósito de las calificaciones. Éstas consisten en la evaluación que anualmente los superiores deben hacer de todos los jueces y funcionarios de su jurisdicción, la

---

2011, en el marco del foro judicial que convocara esta institución en conjunto con el Instituto de Estudios Judiciales: [http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2011-11-10\\_Reflexiones-cr%C3%83%C2%ADticas-acerca-de-la-capacitaci%C3%83%C2%B3n-judicial-en-Chile.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2011-11-10_Reflexiones-cr%C3%83%C2%ADticas-acerca-de-la-capacitaci%C3%83%C2%B3n-judicial-en-Chile.pdf).

15 Tradicionalmente se consideraba que la Corte Suprema estaba excluida de la carrera judicial. Sin embargo, en la reforma constitucional del año 1997 se modificó, de la manera como ya se indicó, el mecanismo de designación de sus integrantes y además se estableció que 5 de sus 21 miembros deben ser abogados externos al Poder Judicial, con lo cual, en los hechos, se reconoció que los otros 16 cargos de ministros de ese tribunal constituyen el último eslabón de la carrera judicial.

cual se traduce en una nota de entre 1 y 7. Las consecuencias más relevantes de ellas son, por una parte, que quienes resulten calificados en lista sobresaliente<sup>16</sup> cuentan con un derecho preferente para optar a ascensos frente a los demás<sup>17</sup> y, por la otra, que quienes figuren en lista deficiente<sup>18</sup> o, por segundo año consecutivo, en lista condicional<sup>19</sup> deben ser removidos de sus cargos<sup>20</sup>. Si bien ha habido variados intentos por mejorar el sistema y objetivar las calificaciones<sup>21</sup>, los resultados

16 Aquella conformada por quienes recibieron entre 6,5 y 7 puntos (art. 278 COT).

17 Art. 281 COT.

18 Aquella conformada por quienes recibieron menos de 3 puntos (art. 278 COT).

19 Aquella conformada por quienes recibieron entre 3 y 3,99 puntos (art. 278 COT).

20 Art. 278 bis COT.

21 La mayor reforma al sistema de calificaciones se realizó el año 1995 (Ley N° 19.390) sus objetivos fueron los siguientes: “La Corte Suprema se reservaba en el antiguo sistema para sí la facultad de calificar en última instancia a todos los funcionarios judiciales, lo que potenciaba fuertemente su poder dentro del sistema. La reforma estableció como principio que la calificación debía hacerse por el superior jerárquico directo, al ser el único que tiene un conocimiento cabal sobre el actuar del funcionario. Los criterios de calificación eran vagos y generales, lo que motivó a tratar de precisarlos y objetivarlos. Relevante fue en tal sentido la consagración de una hoja de vida para cada funcionario, en la cual debe dejarse permanente constancia de los antecedentes que posteriormente deberán ser considerados para la calificación anual. Para integrar las apreciaciones de los usuarios, que antes no se consideraban, se permitió que éstos las hicieran llegar oportunamente al órgano calificador. Uno de los principales problemas del sistema anterior era que no servía para su fin natural: discriminar entre los diversos funcionarios, desde el momento en que más del 95% de ellos permanentemente era calificado en el tope de la escala. Realmente el sistema, en los hechos, no funcionaba para premiar a los mejores, sino para castigar a algunas personas por una vía más expedita –y con menores garantías– que la disciplinaria. Las medidas que se adoptaron para solucionar este problema fueron aumentar las listas calificatorias de 4 a 6, para permitir mayor discriminación y consagrar la lista máxima como absolutamente excepcional. Con la misma finalidad se subdividieron los rubros a calificar, en cada uno de los cuales el calificado debe recibir una nota. Su calificación final pasa a ser un promedio de las recibidas por cada uno de los calificadores –cuando ésta la haga un órgano colegiado–, en cada uno de los rubros. Antes de la reforma, el calificado sólo era informado de la lista en la cual había sido incluido. Para dotar de publicidad todo el procedimiento y que el calificado supiera qué estaba haciendo bien y qué debía corregir, se dispuso que debía ser informado de los diversos puntajes que le fueron asignados en cada rubro, de los fundamentos de los mismos y de la constancia de los aspectos que, a juicio de sus calificadores, debe corregir o aquellos en que debe persistir. Finalmente, tratándose de órganos colegiados, debe ser informado de la manera como votó cada uno de sus calificadores. Se estableció un derecho genérico a apelar de las calificaciones que antes no existía. Con el fin de dotar de una importancia mayor a las calificaciones, se estableció su vinculación directa con las promociones. De tal modo, la postulación de un funcionario mejor calificado prefiere a la de uno peor. A esta reforma se agregó lo dispuesto en la ley que creó la Academia Judicial, en donde se dispone que para recibir la mejor calificación debe el funcionario haber asistido por lo menos a una actividad de capacitación en el año”. VARGAS Y DUCE (2000).

han sido muy limitados, lo que unido a la enorme carga de trabajo que implica calificar a cientos de funcionarios (a quienes los calificadores muchas veces ni siquiera conocen), así como ciertos casos muy bullados de uso abusivo de las mismas<sup>22</sup>, han llevado a muchos a sostener la necesidad de eliminarlas, incluso ministros de la propia CS<sup>23</sup>. Esta ha sido la posición histórica de la ANM, la que incluso lo ha expuesto ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>24</sup>. Lo complejo de la alternativa de eliminar las calificaciones es que no parece para nada conveniente que una autoridad pública pueda ejercer sus poderes por un largo período (un juez puede estar más de 40 años en ese cargo antes de jubilar) sin someterse a algún tipo de escrutinio o control sobre la calidad de su desempeño profesional<sup>25</sup>.

La combinación de todos estos factores ha generado al interior del Poder Judicial una cultura extremadamente fuerte que en contraposición al ideal de la independencia judicial, que apela a una institución más bien horizontal, hace que para un observador externo parezca como tanto o más jerarquizada que otras instituciones que efectivamente asumen y declaran tal condición, como la iglesia y el ejército. Prueba de ello es que los inferiores llaman a “señor” a sus superiores, entre otras muchas muestras de subordinación.

Resulta claro entonces que existe una fuerte tensión entre la independencia de los jueces y una carrera y estructura de gobierno que concentran excesivo poder en la CS. Sin embargo, no debe olvidarse en este análisis que la independencia judicial tiene dos dimensiones, siendo tan sólo una de ellas la interna, es decir, la independencia de los jueces frente a sus superiores. Tradicionalmente, los mayores ries-

22 El más conocido es aquél en que el ex ministro de la Corte Suprema influyó decisivamente para que no fueran bien calificados los tres ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago que rebajaron la indemnización fijada en un juicio por responsabilidad médica en que él era el demandante. Ver MATUS (1999), pp. 42 y ss.

23 Ver al respecto la opinión del Ministro Sergio Muñoz: <http://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?id=902495&Path=/0D/C5/>.

24 Ver: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/03/15/849509/Jueces-recurren-a-la-Comision-Internacional-de-DDHH-en-busca-de-independencia-judicial.html>.

25 Es efectivo que las demás autoridades que ejercen soberanía no son evaluadas de esta manera, pero hay que recordar que ellas son electas por períodos acotados, debiendo, en los casos en que ello es procedente, someterse a una nueva elección si quieren mantenerse en sus cargos. Desde el punto de vista del ciudadano resulta impresentable que un mal juez, que ni siquiera cumple con sus obligaciones, pueda permanecer indefinidamente en su cargo mientras no cometa una falta disciplinaria. Ver al respecto RIEGO, CRISTIÁN Y VARGAS, JUAN ENRIQUE (2016).

gos y ataques a la independencia de los jueces no han venido desde el interior, sino del exterior y es precisamente el grado de institucionalidad con que cuenta el sistema judicial el que ha demostrado a la fecha ser el mejor mecanismo para poner coto a esos intentos externos de manipulación, tal como la propia experiencia de América Latina se encarga permanentemente de recordarnos.

Es probablemente porque nuestro país ha superado los mayores y más graves embates a la independencia judicial que, generalmente han venido desde fuera del mundo judicial, que quizás no estemos tan conscientes de la magnitud de los daños que la politización al interior de los sistemas de justicia o la influencia de otros grupos de poder (económicos, religiosos, mafiosos o de la naturaleza que sea) pueden generar sobre éste. Cualquier análisis que se haga de la situación de la independencia judicial en los países arroja como resultado que aquellos sistemas de justicia que carecen de independencia externa son los que se encuentran en la situación más desmejorada.

La experiencia histórica demuestra que para resguardar la independencia externa de los jueces es necesario dotarlos de una suerte de coraza institucional protectora, pues los jueces aislados (cuya imparcialidad, recordemos, es la que nos interesa proteger) tienen menos posibilidades de resistir las presiones de los poderosos. De hecho, si uno analiza el proceso histórico para avanzar hacia la independencia judicial en América Latina, este apunta precisamente a lograr mayores grados de institucionalización y autonomía de los poderes judiciales como organización. Lo paradójico del proceso es que la independencia judicial externa requiere, como venimos diciendo, de institucionalización de los sistemas de justicia, pero tal proceso genera nuevos riesgos para la independencia de los jueces, producidos ahora desde el frente interno. En un primer momento, entonces, hay que cerrar los poderes judiciales (lo que favorece el rol de la jerarquía y hace aflorar problemas de independencia interna), lo que luego motiva a tratar de abrirlos (haciéndolos más participativos y dispuestos al escrutinio público), pero evitando volver a la situación de vulnerabilidad inicial.

Tampoco parece posible, pese a los múltiples problemas para lograr un diseño adecuado del gobierno judicial, simplemente prescindir de él, para pasar a un sistema judicial disgregado, integrado únicamente por los jueces, sin una estructura que lo gobierne y fije políticas, es decir, eliminar como en un comienzo se indicaba la noción misma de Poder Judicial. Las razones son muchas. La primera ya fue dada: algún grado de institucionalización es indispensable para proteger la independencia externa de los jue-

ces, para evitar que sean un botín para los políticos, los poderes fácticos, los grupos de presión o los poderosos de siempre. A ello hay que sumarle que hay tareas indispensables para que los jueces puedan desarrollar sus funciones jurisdiccionales que alguien debe asumir: recursos que administrar, designaciones que efectuar, personal que asignar, etc. Adicionalmente, la necesidad de un sistema se impone por razones de coherencia, igualdad ante la ley y eficiencia. Si cada juez se pudiera organizar y trabajar prescindiendo de los demás, el resultado sería bastante incoherente y caótico, además de dispendioso. Hoy en día, para que los jueces puedan desarrollar adecuadamente sus labores pero, más importante aún, para que los justiciables reciban un servicio adecuado es indispensable la determinación de políticas institucionales. Particularmente necesario es ello cuando se quiere impulsar cambios o reformas. Ninguna de las últimas reformas judiciales que hemos visto en el país hubiese podido implementarse con algún grado de éxito si no hubiese habido una institución dentro del sistema de justicia encargada de ello y se hubiese tenido, en cambio, que trabajar con un grupo de jueces aislados y descoordinados. Las actuales demandas por transparencia y *accountability* también aconsejan la institucionalización.

Es más, la tendencia moderna es darle incluso mayor poder a la estructura judicial –cualquiera sea ésta–, poder que se extiende hasta la determinación de los marcos procesales de su actuación<sup>26</sup>, pues son los propios jueces quienes manejan más y mejor información para ajustar los procesos a las tipologías de casos que efectivamente deben enfrentar, lo que hoy en día se conoce como *Case Management*<sup>27</sup>.

La experiencia indica, por lo demás, que todos los rediseños institucionales hechos a los tribunales para aumentar los grados de independencia judicial jamás han llevado a prescindir del gobierno judicial, por el contrario, lo que en todos ellos ha estado en cuestión es quién debe ejercer dicho gobierno, no si debe existir o no.

Por último hay que considerar que por muy relevante que sea la independencia de los jueces para el ejercicio de la función jurisdiccional, en ella no se agotan todos los valores del sistema. Si pensamos en términos muy simples qué es lo que los ciudadanos esperan de la justicia, no habrá dudas en que ellos esperan que resuelva los conflictos que en-

26 Son muchos los países en que las Cortes Supremas cuentan con iniciativa legal (situación en que se encuentran Argentina, Costa Rica y Puerto Rico), o tienen la atribución de regular su propio funcionamiento y la de dictar reglamentos procesales. Al respecto ver VARGAS (2008), HERNÁNDEZ (2008) y MORA (2008).

27 Que no debe ser confundido con la administración de tribunales o *court management*.

frentan y les asegure sus derechos frente a la autoridad<sup>28</sup>. Naturalmente, esa resolución no puede ser de cualquier manera, requiere, en lo fundamental, de un proceso de adjudicación imparcial acorde con las normas del ordenamiento jurídico, tanto procesales como sustantivas, dentro de unos tiempos y a unos costos razonables, es decir, con adecuados niveles de eficiencia. Desde el punto de vista social o agregado, la justicia también debiera contribuir a generar seguridad jurídica, es decir, su utilidad no se limita a los casos específicos que resuelve, sino también tiene efectos más generales por la información que produce, diciéndole a toda la comunidad –y no sólo a las partes– cuál es el contenido preciso de sus derechos y cómo resolvería eventuales conflictos similares que los afectarían. Esto previene conflictos futuros, desalentando una litigación oportunista.

Lo complejo del diseño de un sistema de justicia reside precisamente en la evidente tensión que se presenta entre todos estos fines. Asumiendo que la independencia judicial es esencial para la realización de la función, jueces que sólo atiendan a ella puede que no respondan adecuadamente a la necesidad de entregar una justicia oportuna o a la de mantener la estabilidad de los fallos<sup>29</sup>, siendo difíciles de disciplinar en pos de tales objetivos precisamente por esa independencia<sup>30</sup>.

---

28 Bordalí pone el acento en estas dos funciones señalando que "...la noción de la función judicial como solución de controversias deja fuera de consideración la idea que el proceso jurisdiccional pueda servir para garantizar y asegurar la legalidad en general a través de la efectiva y puntual actuación de los derechos de los particulares" y es precisamente esta cara de "la función judicial como contrapoder" la que pone de relieve la importancia de la independencia judicial. BORDALÍ (2007), pp. 63 y 65.

29 Garoupa y Ginsburg señalan que "La calidad del sistema judicial, por una parte, sólo puede lograrse por una judicatura independiente. Por otra, los jueces son agentes que pueden abusar de la falta de eficiencia si se garantiza un grado considerable de independencia, de allí que alguna forma de *accountability* de carácter externo sea necesario para asegurar que la toma de decisiones judiciales no se vea afectada por los intereses personales de los jueces. El equilibrio adecuado entre independencia y *accountability* es fundamental para la estructuración de un sistema judicial." Garoupa y Ginsburg (2007), p. 42.

30 Pero este tipo de conflictos o tensiones no son exclusivos de la judicatura. Piénsese, por ejemplo, en la importancia que tiene la libertad de cátedra para el ejercicio de la docencia. Sin dudas esa independencia con que debe contar el profesor para ejercer su función debe ser equilibrada con los lineamientos institucionales del establecimiento educacional de que se trate, el cual determina los objetivos pedagógicos que debe satisfacer, los calendarios de clases y los sistemas de evaluaciones, todo lo cual puede y debe ser compatibilizado sin imponerle al profesor una forma única de enseñar.

### c) ¿Cómo ejerce la CS chilena sus funciones de gobierno?

Como antes se indicaba, las funciones de gobierno judicial que ejerce la CS recaen en el pleno de sus ministros. A medida que el Poder Judicial ha ido creciendo –fenómeno que se ha dado con especial intensidad en los últimos años<sup>31</sup>– y complejizando sus tareas –cuestión que también se ha acelerado producto de las diversas reformas del sector– el pleno se ha ido develando como un mecanismo poco adecuado para resolver en forma eficaz las multitud de cuestiones que le competen, particularmente las no jurisdiccionales. Lo anterior motivó que la Corte estableciera estructuras de funcionamiento que facilitaran el trabajo del pleno, destinadas a estudiar temas que deben ser presentados a éste y/o a dar seguimiento a sus resoluciones. Así, el Acta N° 27-2006 estableció que:

*“1°.- El ejercicio de las competencias propias de la Corte Suprema, con excepción de las jurisdiccionales, se desarrollará de manera planificada, racional y especializada, con el objeto de adoptar oportunamente las políticas de gobierno que el mejor servicio judicial requiere, para lo cual se organizará en comités, en lo posible, de cinco ministros. Sin perjuicio de lo anterior y en casos específicos, se podrá encomendar el estudio de ciertas materias a un ministro”.*

En esa oportunidad se establecieron comités cuyas competencias dan cuenta de la comprensión que la propia Corte tenía sobre los ámbitos que abarcan sus competencias de gobierno judicial, que son los de relaciones institucionales<sup>32</sup>, modernización de la justicia<sup>33</sup>, recursos humanos<sup>34</sup>, asuntos financieros y patrimoniales<sup>35</sup>.

31 Si el año 1995 el Poder Judicial lo componían, en total, 4.300 personas [VARGAS Y CORREA (1995), p. 75], actualmente son más de 11.000.

32 “...comprende cuanto tiene por objeto el manejo de las relaciones y comunicaciones internacionales, como con las desarrolladas con otros poderes del Estado (excepción hecha de los informes de proyectos de ley y seguimiento de reformas legales), organismos públicos y entidades privadas, así como el enlace con las cortes de Apelaciones y otros tribunales ordinarios y especiales, como aquellas funciones relacionadas con el otorgamiento de títulos de abogado y validación de diplomas extranjeros”.

33 “...le corresponde lo que esté relacionado con la preparación, implementación y ejecución de las reformas a la organización y procedimientos judiciales, su control, evaluación y puesta en marcha”.

34 “...comprende todo lo relativo a nombramientos, calificaciones, escalafones, capacitación, perfeccionamiento, sanciones disciplinarias y otros asuntos atinentes al personal judicial”. Las funciones en materia de capacitación y perfeccionamiento eventualmente pueden superponerse con las que le corresponden a la Academia Judicial.

35 El que “...desarrollará las materias referentes a la preparación, formación, aplicación y control de los presupuestos judiciales, auditorías externas y relaciones con

Los comités fueron reestructurados por las Actas N° 88-2008, 128-2009 y 126-2010. Esta última mantuvo los comités de relaciones institucionales, modernización de la justicia y recursos humanos, eliminó el de asuntos financieros y patrimoniales y creó los comités de coordinación del Programa de Apoyo a las Reformas Judiciales (BID) y el para el Desarrollo de Metas Institucionales. Adicionalmente, creó unidades de apoyo, para las siguientes materias: (i) Sistema Procesal Penal y Justicia Penal Adolescente; (ii) Sistema de Familia, y (iii) Sistema Laboral.

Posteriormente, el Acta N° 56-2014 modifica nuevamente los comités de la Corte, focalizándolos en tres áreas estratégicas, más el Consejo Superior de la CAPJ. Estas son las de Modernización<sup>36</sup>, Comunicaciones<sup>37</sup> y Personas<sup>38</sup>. En esta oportunidad se señala expresamente que:

*“A los comités podrán ser invitados jueces, ministros, profesionales, funcionarios y/o personas ajenas al Poder Judicial, para que den a conocer su opinión sobre temas que se consideren relevantes”.*

Igualmente se establece una Secretaría Técnica, coordinada por la Dirección de Estudios de la CS, encargada de entregar apoyo metodológico a estos comités y al pleno de la Corte, así como facilitar su funcionamiento.

En la práctica, el pleno de la CS se reúne para ver temas vinculados al gobierno judicial al menos una vez a la semana. Como se dijo, la agenda del pleno es controlada por el presidente de la Corte. Rol importante asumen en su funcionamiento el relator del pleno, la Dirección de Estudios de la Corte, en su ya mencionado rol de Secretaría Técnica, y

---

la Corporación Administrativa del Poder Judicial”. Es decir, este comité del pleno debe relacionarse con una dependencia de la misma Corte Suprema, dirigida por un Consejo Superior integrado por ministros de esa Corte, lo que da cuenta de competencias no del todo definidas entre la CAPJ y el pleno de la Suprema.

- 36 Cuyo comité estará “encargado de proponer al Pleno las líneas de acción que deben orientar el desarrollo del Poder Judicial, considerando las buenas prácticas, las oportunidades de innovación y las experiencias comparadas”.
- 37 Cuyo comité “será el encargado de proponer al Pleno las líneas de acción relativas a los flujos de información, tipos de comunicación, a la cultura organizacional, a la identidad e imagen y a la difusión de las actividades del Poder Judicial”. El Acta N° 60-2015 agregó a las competencias de este comité la de ser “...el comité editorial del canal judicial y de las demás actividades de la Dirección de Comunicaciones”.
- 38 Cuyo comité “será el encargado de proponer al Pleno las líneas de acción relacionadas con los temas de desarrollo, evolución y mejoras de las personas pertenecientes a la organización”.

la División de Desarrollo Institucional (en adelante DDI) de la CAPJ, la que, como se verá, tiene un rol relevante en los temas administrativos.

Desde hace una década se ha convertido en tradición que anualmente los ministros de la Corte se reúnan durante un fin de semana al año en importantes jornadas de reflexión, donde se han aprobado medidas muy importantes en cuestiones de gobierno judicial, algunas de las cuales veremos más adelante.

Ello es bien distinto a lo que sucede cotidianamente en los plenos de la CS (y, de más está decirlo, en los de las Cortes de Apelaciones). A diferencia de lo que se tiende a pensar a propósito de las decisiones de gobierno judicial, la gran mayoría de ellas distan mucho de tratarse de cuestiones estratégicas para la marcha de la institución. En el cuadro que sigue se clasifican las materias tratadas en las Actas acordadas por la CS éntre los meses de enero y septiembre del año 2017:

<b>Materia</b>	<b>Número de actas</b>
Designaciones y conformación de cincoenas y ternas	119
Autos acordados	14
Otras materias	9
No encontradas	3
Total	145

Como puede apreciarse, el grueso –y por mucho– de las cuestiones que preocupan a la Corte están asociadas a las designaciones de personal y, dentro de ellas, de algunos funcionarios bastante secundarios dentro de la institución, como diseñadores, oficiales cuartos o jefe de infraestructura. Bajo la calificación de “otras” se contabilizan condonencias por fallecimientos (9) e invitaciones (1). Finalmente, los autos acordados propiamente tales son 14, menos del 10% de las actas. Estos regulan cuestiones como la distribución de causas e integración de salas (3), el establecimiento de metas de gestión o la sanción sobre su cumplimiento (5), la integración de los comités de la CS (1), los permisos a los directores de las asociaciones (1) y la fijación de cuantías (1). Sólo 2 de los Autos Acordados del período tratan cuestiones generales de importancia: uno sobre la tramitación digital de causas y otro sobre la gestión administrativa de las cortes.

La situación no es muy diferente tratándose del Consejo Superior de la CAPJ, puesto que éste debe pronunciarse sobre todas y cada una de las decisiones que debe adoptar la CAPJ, salvo materias muy menores que se encuentran delegadas en la administración. En cada una de sus reuniones semanales, ese Consejo debe pronunciarse en promedio sobre

unas diez cuestiones de índole tan variada como la suscripción de una promesa de compraventa de un terreno, la compra de servidores computacionales de respaldo o la apelación de una funcionaria a quien se le rechazó el derecho a acceder a una sala cuna.

La situación de la Academia Judicial, como ya antes se indicó, es distinta pues ella es dirigida por una suerte de pequeño Consejo de la Justicia externo, dada su integración no sólo por representantes judiciales, sino también foráneos. Sin embargo, la experiencia demuestra que la CS, tanto por decisión propia como por abandono del Ministerio de Justicia<sup>39</sup>, ha ido poco a poco tomando el control sobre la Academia, actuando frente a ella como si fuera una institución más bajo su dependencia, lo que implica, por ejemplo, conferirle vía actas encargos directos a su director<sup>40</sup>.

#### ***d) Participación y consulta en las decisiones de gobierno judicial***

En un Poder Judicial tan jerarquizado y con el poder tan concentrado en su cúpula, no debe extrañar que las decisiones tradicionalmente se hayan tomado con escasos niveles de consulta y participación. No obsta a lo anterior que desde hace un tiempo se vengán realizando en forma anual reuniones a nivel de Cortes de Apelaciones con amplia participación de los integrantes de dichas jurisdicciones, pues ellas tienen un carácter más informativo que realmente participativo. Otro tanto puede decirse de las solicitudes que anualmente formula la CS a las Cortes de Apelaciones para que le informen sobre las dificultades que han experimentado en la aplicación de la ley.

Sin embargo, la ya citada Acta N° 56-2014 da cuenta que esto ha comenzado en los últimos tiempos a cambiar, abriéndose la CS a sumar a representantes de los distintos estamentos del Poder Judicial en instancias vinculadas al gobierno judicial, aunque sea sólo con derecho a voz mas no a voto. Lo mismo que sucede en los comités de la CS se ha replicado en el Consejo Superior de la CAPJ, el cual también integra actualmente, con derecho a voz, a representantes de todos los estamentos del Poder Judicial.

---

39 En la práctica, el Ministro de Justicia no participa de las sesiones del Consejo de la Academia.

40 El Acta 183-2014 dispone que la Academia Judicial funcionará como Secretaría Técnica de la Corte Suprema.

Esta apertura debe su origen al Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Poder Judicial ejecutado con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID). Dicho programa tuvo como uno de sus objetivos principales “el fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo de políticas judiciales de mediano y largo plazo, que permitan enfrentar adecuadamente sus desafíos, así como la implementación de las reformas que se vienen realizando”, es decir, apuntaba precisamente a las cuestiones centrales del gobierno judicial.

Para implementar las diversas actividades que incluía se acordó el establecimiento de diversas instancias participativas. Tal como consta en el Acta N° 106-2010, la Dirección Estratégica del Programa correspondía al Tribunal Pleno de la CS, pero se consultaba también el establecimiento de un Comité de Coordinación del Programa, disponiéndose que estaría:

*“conformado por personas provenientes de los principales estamentos del Poder Judicial, el cual, a través de reuniones periódicas, definirá las orientaciones generales para la ejecución de las actividades que lo componen y les dará seguimiento. El Comité de Coordinación del Programa deberá validar los productos definitivos y someterá a la Corte Suprema los que requieran de su aprobación, conforme lo establecido en la matriz de resultados”.*

Es decir, de manera inédita en el Poder Judicial formalmente se reconocía amplia participación de diversos miembros de los distintos niveles del Poder Judicial en la definición de cuestiones cruciales para su marcha, sin perjuicio de que la Corte se reservara la última palabra. Incluso más importante que lo anterior fue darles cabida en este comité a miembros de las asociaciones existentes al interior del Poder Judicial. En definitiva, este comité quedó integrado por el Presidente de la Corte Suprema, dos ministros de esa Corte, dos ministros de Cortes de Apelaciones, el Director de la CAPI, un juez de primera instancia proveniente de un tribunal reformado, uno de un tribunal no reformado, un miembro de la ANM, un miembro de la Asociación de Profesionales de la Administración, un miembro de la Asociación Nacional de Empleados del Poder Judicial y un miembro de la Asociación de Consejeros Técnicos. En todo caso, se estableció que “los miembros del Comité de Coordinación del Programa actuarán a título personal y no en representación de los estamentos a los que pertenecen”.

Este programa generó un importante cúmulo de información y propuestas en torno a los temas que nos interesan: gobierno, capacitación

y disciplina judicial, muchos de los cuales serán citados en el presente informe. Sin dudas, las consecuencias más importantes de todo ese trabajo se tradujeron en la dictación del Acta N° 186-2014 y la aprobación del Plan Estratégico del Poder Judicial, tal como también veremos más adelante.

Aunque se valora la mayor apertura a escuchar diversas opiniones que implica la invitación a formar parte de las comisiones, hay opiniones que estiman insuficientes estas medidas de participación, ya sea porque la decisión última sigue estando reservada a instancias en que los estamentos no participan, a que el nivel de debate real que se da en estas comisiones es limitado<sup>41</sup>, o a que la forma de elegir a los representantes estamentales no es la adecuada<sup>42</sup>. Esta última es la posición de la ANM, que opina que debieran ser ellos los que designen a los representantes de los jueces en esos comités. De hecho, a instancias de la ANM, los jueces boicotearon la última elección de su representante ante el Consejo de la CAPJ, no presentándose a la misma, razón por la cual ese cargo hoy día está vacante.

Pese a que las relaciones entre la Corte y la ANM son por lo general tensas y distantes, desde hace un tiempo se está discutiendo la posibilidad de reconocerle a esta Asociación participación, incluso con derecho a voto, en ciertas cuestiones de su incumbencia, tales como la concesión de permisos gremiales, autonomía gremial y derecho a la información. Está pendiente que el pleno considere la dictación de un acta sobre estos temas. En el intertanto, la ANM ha podido avanzar en temas puntuales con la Corte, participando sus representantes incluso en sesiones del pleno y del Consejo Superior de la CAPJ. Si bien la Asociación evalúa positivamente esas experiencias, aspira a poseer un estatuto más formal de relacionamiento con la Corte<sup>43</sup>.

Para los directivos de la CAPJ, la participación de representantes estamentarios en el Consejo Superior ha resultado muy positiva tanto por

---

41 Aunque hay jueces entrevistados que evalúan muy positivamente su participación en ciertas comisiones, particularmente las relativas a la modernización del sector (implementación de reformas procesales).

42 Debe considerarse que los representantes de los diversos estamentos no son designados, sino electos por todos sus pares. Ver al respecto el Acta N°22 de 2015 de la CS que regula el proceso de elección de esos representantes.

43 Legalmente la ANM es reconocida como representante de los jueces, lo que le da ciertos derechos, tales como el de ser oída antes de la adopción de decisiones que puedan afectar a sus representados, así como la posibilidad de acceder a permisos gremiales para sus directivos, los cuales son reconocidos por la Corte.

la información que traen a las sesiones en que se debaten temas de su incumbencia, como para que las decisiones que se adopten cuenten luego con mayores niveles de legitimidad interna.

***e) Los autos acordados (Actas) como instrumentos del gobierno judicial***

Como antes se indicó, la CS tiene la potestad de dictar autos acordados, la cual le es indirectamente reconocida por la CPE al establecer que corresponde al Tribunal Constitucional “resolver sobre las cuestiones de constitucionalidad de los autos acordados dictados por la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones” (art. 93 CPE). Por su parte, el COT establece que “Todos los autos acordados de carácter y aplicación general que dicte la Corte Suprema deberán ser publicados en el diario oficial” (art. 96 COT). Ese mismo cuerpo legal encomienda a la CS que regule a través de ese expediente diversas cuestiones, como la competencia de sus salas (art. 99 COT), la prevención del consumo indebido de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas por parte de funcionarios judiciales (art. 100 COT), la determinación del número de salas en que ella misma y las cortes de Apelaciones funcionarán durante el mes de febrero (art. 315 COT) y el funcionamiento de la CAPJ (art. 506 COT). Aparte de estas materias, son particularmente importantes los autos acordados dictados por la CS para regular las acciones constitucionales de amparo y protección.

En los últimos tiempos dos circunstancias han afectado estas regulaciones. Por el posible control constitucional a que se ha hecho referencia generó resistencias de parte de la propia CS, que no vio con buenos ojos que otro tribunal, en este caso el Constitucional, pueda revisar sus decisiones. Para tratar de obviar lo anterior, simplemente le cambió el nombre a sus autos acordados y comenzó a llamarlos “actas” pensando, algo ingenuamente, que de esa forma podía eludir el control externo. Por otro lado, un mayor activismo por parte de la misma Corte la llevó a extender su intervención mediante este instrumento a una serie muy amplia de materias. Lo anterior ha generado críticas por parte de los mismos jueces, en particular a través de la ANM, de que la Corte estaría excediendo sus atribuciones inmiscuyéndose en competencias propias del legislador.

En concreto, el debate se ha producido en torno a dos temas específicos. Por una parte, a la intervención de la Corte Suprema en el proceso de implementación de los nuevos Tribunales de Familia a través del Auto Acordado 212-2007 (reemplazado luego por el Acta 135-2010) y el Acta 98-2009. Estas actas se explican en el marco del azaroso

proceso de creación y puesta en marcha de estos tribunales, iniciado mediante la Ley 19.968 de 2004, que empezó a regir el año siguiente, los cuales evidenciaron en un inicio agudos problemas de congestión y funcionamiento, lo que motivó una serie de cambios legales a través de la Ley 20.286 del año 2008. Aun con esa ley, el correcto funcionamiento de estos tribunales requirió de una intervención muy directa y permanente de una comisión mandatada por la CS, la que asumió diversos desafíos organizacionales, de gestión y capacitación que la ley, por sí sola, era incapaz de resolver. Para darle un marco a esa intervención se dictaron estas actas.

La primera creó el Centro de Control, Evaluación y Resolución de Medidas Cautelares, que luego pasaría a llamarse simplemente Centro de Medidas Cautelares, establecido para que los tribunales de Santiago pudieran abordar en forma especializada y eficaz este tipo de cuestiones. En el Acta N° 135-2010 se deja constancia que la motivación para establecer esta forma especial de trabajo no es otra que “responder a las demandas de los usuarios del sistema con mejores y oportunas medidas de gestión, organización y asignación de personal, entretanto los poderes colegisladores dispongan las adecuaciones permanentes de tales materias”. Es decir, la Corte actúa impelida por la necesidad de dar respuesta adecuada a los justiciables en su demanda por acceso de la justicia, pero tiene claro que de estas cuestiones debiera hacerse cargo el legislador. Apoya sus facultades para intervenir en la materia en la norma genérica del art. 82 de la CPE que le confiere la superintendencia económica sobre los tribunales y también en el art. 96 N° 4 del COT, disposición que la habilita a determinar la forma de funcionamiento de los tribunales, aunque esa norma lo hace para cuestiones bastante específicas y más acotadas de lo que persigue esta acta, pues habilita para fijar “los días y horas de trabajo en atención a las necesidades del servicio”. Yendo mucho más allá que lo anterior, para estos centros se determina la dedicación preferente de jueces y consejeros técnicos, competencias, estructura administrativa y forma de funcionamiento. La supervisión de estos Centros quedó entregada a un Ministro de la Corte Suprema hasta que en el año 2016 se trasladó esa misión a la Corte de Apelaciones de Santiago.

La segunda acta, denominada Gestión y Administración de los Juzgados de Familia, regula en lo fundamental el agendamiento de estos juicios estableciendo tipologías diferenciadas según la naturaleza de los asuntos, lo que implica tiempos y tramitaciones diferenciados<sup>44</sup>.

---

44 Un análisis de todo este proceso de intervención se encuentra en GARCÍA, PEDRO (2012).

El esfuerzo de implementación de esta acta fue intenso, incluyendo numerosas actividades de capacitación e intervenciones directas del equipo de coordinación en los diversos tribunales del país<sup>45</sup>.

En la convención de la Asociación Nacional de Magistrados, realizada en Coyhaique el año 2017, la comisión sobre infancia arribó a los siguientes acuerdos sobre estos temas:

*“a.- Exigir a la Corte Suprema y demás tribunales superiores, la abstención de interferir en la competencia jurisdiccional de tribunales y jueces. En este sentido, dicha abstención implica no crear por vía formal y/o de hecho unidades administrativas con competencia jurisdiccional que se superponen o limitan la competencia natural de los jueces.*

*b.- Solicitar a la Corte Suprema la eliminación inmediata del Centro de Medidas Cautelares (CMC) y la derogación del Acta 135-2010, traspasando y reforzando sus actuales dotaciones y recursos según las necesidades de cada tribunal, del sistema de control de medidas de protección (RUS) y otras que, bajo objetivos de gestión, limitan y deterioran el ejercicio de la jurisdicción en materia de protección de derechos de niños y familias.*

*c.- Exigir a la Corte Suprema que se abstenga de repetir experiencias como la implantación de medidas jurisdiccionales, como fue el Acta 98-2009, por vía de amenazas y presiones a los jueces”<sup>46</sup>.*

En la segunda área, donde los autos acordados o actas han generado resistencias es en los temas de personal. Concretamente, la Asociación Nacional de Magistrados impugnó 4 autos acordados (actas), aprobados por la CS en la Jornada de Reflexión de Chillán (octubre de 2014), en materia de calificaciones, nombramientos, gobierno judicial y régimen de perfeccionamiento. Con el fin de solicitar la anulación de esas actas realizó una presentación formal al Pleno de la CS el 18 de diciembre de 2014, indicando que esas regulaciones infringían la reserva legal y, en el caso de uno de ellos, era derechamente inconstitucional desde el momento en que establece requisitos no previstos en la ley para optar a la función judicial.

45 Los niveles de resistencia interna a este proceso se evidencian con el apelativo de “la caravana de la muerte” con el que se conoció internamente en tribunales a la comisión itinerante encargada de supervisar el cumplimiento de esta Acta.

46 Original en poder del autor.

Un paso más allá ha dado la ANM tratándose de los autos acordados (actas) que regulan los temas disciplinarios<sup>47</sup>, pues en este caso han apoyado a tres asociados en los requerimientos de inconstitucionalidad que han presentado ante el Tribunal Constitucional<sup>48</sup>. El día 28 de octubre de 2016 fueron presentados los argumentos de los requirentes ante el Pleno del Tribunal Constitucional. En esa oportunidad, Álvaro Flores, presidente de la ANM, declaró: “¿Qué nos ha compelido a instar a nuestros asociados a recurrir a esta jurisdicción, en un esfuerzo conjunto y en un intento por inaplicar normas reglamentarias dictadas por jueces de nuestra institución que son manifiestamente contrarias a la Constitución? La respuesta es simple y clara: nuestro fracaso”. Ello porque no lograron de la propia Corte Suprema “la enmienda de un conjunto de reglamentaciones internas contenidas en autos acordados que exceden las competencias permitidas en la Constitución”<sup>49</sup>.

Más allá que en las impugnaciones se cuestionen algunas normas específicas, la queja central apunta más que nada a la forma como se gestan estas regulaciones, de manera muy vertical, con nula o escasa consulta a los afectados, por lo que en definitiva son juzgadas como autoritarias. De allí la distancia frente a ellas y la reacción en los últimos tiempos de derechamente atacarlas por exceder las facultades de la Corte.

Sin embargo, la alternativa de esperar pasivamente que sea el legislador quien se preocupe de regular estas cuestiones tampoco soluciona los problemas, tanto porque en los hechos no ha demostrado mayor interés en hacerlo o porque muchas veces carece de la capacidad para ello, pues quien está en mejor posición para intervenir en varias de estas cuestiones, básicamente por su cercanía a los actores y la información, es precisamente el Poder Judicial. Es más, la experiencia indica que no basta con una buena legislación para lograr los cambios, pues se requiere de un acompañamiento y liderazgo extendido en el tiempo que los Parlamentarios, ni tampoco el Ejecutivo, pueden ejercer. Es necesario un ascendiente interno para que estos procesos lleguen exitosamente a puerto y para ello se requieren de algunas potestades normativas. El problema está entonces, nuevamente, no en entregar

---

47 Actas 129-2007 y 168-2007.

48 Se trata de los siguientes requerimientos: rol 3056-16, iniciado el 10 de mayo de 2016 por la juez a Astrid Fergadiott, los roles 3136-16 y 3137-16, iniciados el 18 de julio de 2016 por el juez Daniel Urrutia, y el rol 3180-16, iniciado el 8 de agosto de 2016 por el juez Leonel Castro.

49 <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=302970>

algunas de estas facultades a un ente de gobierno judicial, sino en la vinculación demasiado estrecha que se da en Chile entre la actual estructura de gobierno y la jerarquía judicial, cuestión que no tiene que necesariamente ser así.

Por otra parte, en los hechos la CS ha asumido una suerte de iniciativa legislativa, más allá del rol consultivo que tradicionalmente le otorga el Ministerio de Justicia en los proyectos que le atañe. Es lo ocurrido con la última reforma a la justicia civil que estableció la tramitación íntegramente digital de las causas (Ley N° 20.886 de 2015), la cual fue elaborada por la propia CS.

A la fecha de redactarse este informe aún están pendientes de resolución por parte del Tribunal Constitucional los citados requerimientos pese al tiempo ya excesivamente largo transcurrido desde su vista<sup>50</sup>. En el intertanto fue fallado un requerimiento distinto, en esta oportunidad presentado por jueces de policía local<sup>51</sup> que solicitaron la inaplicabilidad del acta de diciembre de 2015, que incluyó a los Jueces de Policía Local dentro de a quienes rige el límite de edad de 75 años que establece el art. 80 de la CPE<sup>52</sup>. En fallo del 18 de abril de 2017, el Tribunal Constitucional, por mayoría de 7 votos a 3, acogió la inaplicabilidad del mencionado auto acordado fundamentalmente para regular una materia que debe ser materia de ley. Este fallo generó un fuerte malestar en la CS y opiniones internas de que fue un error haberle reconocido competencia al Tribunal Constitucional en la materia.

En cualquier caso, desde hace un tiempo un grupo de ministros de la propia CS ha comenzado a expresar opiniones consistentes con las críticas de la ANM, señalando que a través de las actas se están regulando materias reservadas al legislador, lo que excede las competencias de la CS. Especialmente relevante para evidenciar esa posición fue el Acta N° 44-2015 sobre Gestión Administrativa de las Cortes de Apelaciones

---

50 Nota del editor: en el mes de abril de 2018, con posterioridad a la elaboración del reporte, los requerimientos fueron finalmente desestimados por una justada mayoría del Tribunal Constitucional.

51 Los requerimientos, finalmente acumulados, son los roles 2961-16, 2962-16, 2963-16, 2964-16, 2965-16, 2967-16, 2968-16, 2969-16, 2972-16, 2973-16, 2974-16 y 2975-16.

52 El Consejo de Defensa del Estado se hizo parte en el recurso apoyando la constitucionalidad del Auto Acordado de la CS.

del País<sup>53</sup>, mediante el cual se implementa todo un nuevo sistema de gestión para esas Cortes que pasa por la conformación de un Comité de Ministros en una de ellas<sup>54</sup> y la creación de la figura del Administrador de la Corte, así como una serie de áreas y unidades. Esta acta fue aprobada por 13 votos contra 6. Los ministros de la minoría expresaron en su voto disidente que "...las disposiciones del ordenamiento precedente exceden la esfera de las facultades económicas radicadas en la Corte Suprema posibles de ejercer en dicho ámbito, adentrándose en espacios de dominio legal e inmiscuyéndose en la atribución de funciones que sobrepasan aquellas que son propias de las Cortes de Apelaciones"<sup>55</sup>.

Ahora bien, utilizando de esa misma manera sus facultades, la CS ha avanzado en temas que generan amplio consenso sobre su conveniencia al interior del Poder Judicial, tal como la política de género que ha venido desarrollando<sup>56</sup>.

### **3. La visión del gobierno judicial en la actualidad**

#### ***a) ¿Cuánto afecta el sistema de gobierno a la independencia judicial?***

Existe un cierto consenso en que la época más cruda de intervenciones directas e irregulares de los superiores en las decisiones jurisdiccionales que debían adoptar sus subordinados ha ido quedando atrás. Hoy la llamada "justicia del teléfono", en que los superiores transmitían por esa vía sus instrucciones sobre cómo resolver los casos, es claramente cosa del pasado y, por lo mismo, cuando llegan a ocurrir casos de ese tipo son por lo general rápidamente denunciados y repudiados<sup>57</sup>. Sin embargo, la circunstancia de que quienes al interior del Poder Judi-

---

53 Curiosamente el nombre completo de esa Acta es "Auto Acordado sobre Gestión Administrativa de las Cortes de Apelaciones del País", reconociéndose así la naturaleza jurídica de las actas.

54 Con la función, entre otras, de "coadyuvar al gobierno judicial en la jurisdicción respectiva".

55 Es importante apuntar que uno de los ministros que firman ese voto disidente es el actual presidente de la CS.

56 Ver al respecto: <http://decs.pjud.cl/index.php/estudios/proyectos/168-avances-del-trabajo-en-materia-de-g%C3%A9nero-al-interior-del-poder-judicial>.

57 Es el caso del llamado que hizo el ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago Emilio Elgueta al juez de garantía Luis Avilés, relativo a la dictación de una orden de detención en contra de su pareja, lo que le significó una sanción al primero. Ver: <http://diario.latercera.com/edicionimpresa/el-estilo-confrontacionaldel-magistrado-luis-aviles-que-le-critican-fiscales-y-defensores/>.

cial poseen las facultades para decidir sobre la carrera de los jueces (especialmente a través de las calificaciones, promociones y disciplina<sup>58</sup>) sean asimismo quienes revisan su trabajo jurisdiccional, se estima por muchos de los entrevistados que, al menos indirectamente, sigue comprometiendo en forma importante dicha independencia. Ello se acentúa cuando expresamente se utilizan esas facultades por los superiores para mandarles mensajes a los inferiores que se apartan de sus criterios jurisprudenciales, cuestión que se suele ver con mayor fuerza hoy en día a nivel de cortes de Apelaciones que de la propia CS. De hecho, para poder reaccionar ante estas intromisiones a la independencia judicial, la Asociación Nacional de Magistrados creó la figura del amparo gremial<sup>59</sup>.

La mayor consciencia que hoy en día existe sobre el valor de la independencia judicial –y particularmente de la independencia interna de los jueces– es la que explica los avances habidos, pero a su vez es la que evidencia con mayor nitidez los déficits aún existentes. Son múltiples los factores que permiten explicar las mejoras, siendo, a juicio de los entrevistados, los más significativos los siguientes: el recambio de personas en el Poder Judicial y particularmente en su cúpula; el establecimiento de sistemas meritocráticos y competitivos para la designación de nuevos jueces gracias a la Academia Judicial, que los hace más conscientes de sus propios méritos y menos deudores de eventuales padrinos; cambios normativos en lo institucional (por ejemplo, en el sistema de calificaciones), pero fundamentalmente en lo procesal (reformas procesal penal, de familia y laboral), que han empoderado fuertemente a los jueces de instancia valorizando su trabajo, el que ahora ya no queda necesariamente condicionado a la decisión de un superior; cambios también en la estructura salarial y de cargos del Poder Judicial, que hacen ahora menos atractivo y a la vez más improbables los ascensos y, finalmente, el fortalecimiento de las organizaciones gremiales<sup>60</sup>.

Entonces, aunque las afectaciones a la independencia hayan disminuido cuantitativamente y en intensidad, cuando ocurren resultan más intolerables que antes, generando mayores niveles de frustración entre los jueces. Ello ha afectado la convivencia interna dentro del Poder Judicial, siendo perceptible un cierto nivel de animosidad de los jue-

58 Aspecto este último que será tratado por separado.

59 <http://www.magistrados.cl/documentos/reglamento-del-amparo-gremial/>.

60 Ver al respecto el artículo de Couso e Hilbink (Hilbink, 2014).

ces de instancia hacia sus superiores, lo que disminuye la cohesión institucional<sup>61</sup>. Cooperar para ello la circunstancia de que los jueces de instancia no reconozcan en sus superiores necesariamente mayores méritos o conocimientos jurídicos que justifique seguir sus dictados. Es más, dado que los cambios en los sistemas de designaciones son relativamente recientes, existe una cierta percepción que los jueces jóvenes pueden incluso exhibir mayores méritos que sus superiores. Contribuye a ello la paradoja de que la justicia en Chile se encuentra especializada en la primera instancia y, de cierta manera, también en la CS, pero no al nivel de las Cortes de Apelaciones. Como alguien ha ejemplificado, la situación en los tribunales chilenos sería similar a que un médico general fuera el encargado de revisar el trabajo de un médico especialista.

### ***b) Estructura de gobierno y eficiencia en la toma de decisiones***

Pese a que las instancias colegiadas para la toma de decisiones en los tribunales están pensadas para lograr mejores y más ponderadas decisiones jurisdiccionales y no son siempre las mejores instancias para conducir la gestión de una institución, lo cierto es que las críticas que se escuchan al gobierno judicial en el país no van por este lado, al punto que las alternativas que se barajan, como se verá, también pasan por establecer instancias colegiadas. El tema debiera ser pacífico si la instancia colegiada de gobierno se limitara a adoptar decisiones generales de política, sin intervenir en la ejecución de las mismas. Para las primeras no sólo son útiles, sino recomendables, espacios de amplio debate y reflexión, donde se tiende a buscar más el consenso que la imposición. Para las segundas, se requiere agilidad y responsabilidades claras, que no se diluyan en un colectivo.

La idea que en algún momento se ha promovido, de empoderar más al presidente de la CS<sup>62</sup> con funciones ejecutivas más claras, no goza de gran apoyo. Sin embargo, aun cuando se reconoce que en la actualidad el poder está situado en el pleno, hay consciencia de que la personalidad y agenda del presidente pueden tener consecuencias importantes a la hora de promover determinadas líneas de acción, siendo ostensibles en los últimos años los cambios que experimenta el gobierno de la institución cada vez que cambia el presidente. Al respecto, se

---

61 Muy significativo es el comentario que me formuló en una oportunidad una jueza, en el sentido que amaba su profesión y rol como jueza pero que odiaba al Poder Judicial como institución.

62 Ver VARGAS, JUAN ENRIQUE (2006).

critica por demasiado breve el período de dos años de la presidencia, tanto porque no le entrega el tiempo suficiente al nuevo presidente para adquirir experiencia y desplegar una determinada agenda, como porque la elección misma de un nuevo titular tensiona en exceso a la institución<sup>63</sup>.

Otro tanto sucede en el Consejo Superior de la CAPJ, cuyos integrantes también cambian cada dos años, lo que implica iniciar constantemente nuevos procesos de aprendizaje. El modelo de la CAPJ podría sugerir una estructura más parecida a los gobiernos corporativos de tipo empresarial, siendo el Consejo el Directorio y el Director el Gerente General. Sin embargo, el Consejo tiene facultades que entran de lleno en la parte ejecutiva, ya que no se limita a dar los lineamientos generales, sino adopta el grueso de las decisiones con las que son puestos en práctica.

Hay un extendido reconocimiento de que la creciente tecnificación y complejización de los asuntos sometidos a decisión en las instancias de gobierno superan la capacidad y a veces los conocimientos que poseen los ministros para poder procesarlos, cobrando entonces los entes asesores (Dirección de Estudios y DDI de la CAPJ) un poder mucho mayor que el que nominalmente tienen, a veces hasta decisivo. Incluso han dado casos en que los ministros reconocen no tener absoluta claridad sobre los alcances de una decisión que han votado favorablemente. En general no se acude a informes externos a la hora de adoptar decisiones<sup>64</sup>.

Por otra parte, desde el punto de vista de los técnicos de la CAPJ, el Consejo Superior es un importante aliado para contener y dotar de racionalidad a las demandas que provienen de los mismos jueces. De no existir el Consejo, probablemente sería mucho más complejo resolver las tensiones que naturalmente se producen entre el estamento judicial y los técnicos de la administración.

---

63 Sobre la elección que debió realizarse en diciembre de 2017, ver las siguientes notas de prensa: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=381603>; <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2017-07-23&PaginaId=13&bodyid=3>; <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2017-09-03&PaginaId=17&bodyid=3> <http://www.latercera.com/noticia/juego-supremos-los-entretelones-del-nuevo-presidente/>.

64 La CAPJ cuenta con el trabajo de una auditora externa que revisa sus estados financieros. Excepcionalmente el Consejo Superior de la CAPJ ha solicitado informes sobre temas específicos y, como ya se ha dicho, hace un tiempo se ejecutó un proyecto con apoyo financiero del BID que produjo diversos insumos para el pleno.

Otro tema que genera ruidos en la toma de decisiones es la eventual superposición de competencias entre el Consejo Superior de la CAPJ y el pleno de la CS. Según señalan en la CAPJ, en alguna medida esto se ha limitado a partir de la definición de un plan estratégico para el desarrollo de la institución, desde el momento en que éste fija con precisión cuáles serán los proyectos de innovación, los planes de infraestructura, etc., que adelantará la institución, limitando el surgimiento de iniciativas descoordinadas. Sin embargo, no es poco común el surgimiento en el pleno de la CS de nuevas iniciativas no consideradas en dicho plan. En todo caso, el control presupuestario lo ejerce la CAPJ, razón por la cual cualquier medida que apruebe el pleno de la CS que implique gasto debe ser enviada al Consejo Superior de la CAPJ antes de poder ser implementada, el cual determina si hay o no recursos disponibles para su ejecución y, en el caso de no haberlos, evalúa la posibilidad de considerar ese proyecto para un próximo ejercicio presupuestario.

### ***c) Transparencia y escrutinio público***

En los últimos años ha habido avances muy significativos en términos de transparencia y rendición de cuentas, enfrentándose el tema como una importante definición estratégica interna. La máxima actual es que todo lo realizado al interior de la institución es público a menos que la ley exija la reserva. La mejor prueba de ello es el trabajo de la Dirección de Comunicaciones del Poder Judicial, la creación del canal judicial<sup>65</sup> y la completa web del Poder Judicial.

Muestra de los buenos resultados es la calificación recibida en el Índice de Accesibilidad de la Información Judicial en Internet, que elabora el CEJA, el cual en el año 2017 califica en el primer lugar a nivel regional al Poder Judicial, logrando un puntaje del 75,87%.

En todo caso, este proceso de apertura no ha estado exento de dificultades, algunas veces debido a las filtraciones de resoluciones judiciales, en otros debido a la decisión de permitir transmisiones en vivo de audiencias especialmente complejas. La discusión sobre este último caso se ha centrado en la afectación al principio de inocencia que implica la amplia difusión de esas actuaciones o la lesión al derecho a la privacidad de las víctimas<sup>66</sup>. De hecho se ha cuestionado si le

---

65 Que transmite noticias, entrevistas y audiencias en vivo.

66 Luego de la discusión pública generada en el caso de Nabila Rifo, la CS decidió no transmitir más en su canal la prueba en los juicios, sólo lo hará de los alegatos de apertura y clausura y el veredicto o sentencia. <http://www.emol.com/noticias/>

corresponde a la CS tomar decisiones sobre qué y cuándo transmitir determinadas audiencias, sin participación externa, desde el momento en que esa información no es de propiedad del Poder Judicial y de que hay intereses de la propia institución comprometidos en que se difundan o no<sup>67</sup>.

También tiene importancia respecto al gobierno judicial y, más concretamente, respecto a las facultades y rol del presidente de la CS la decisión tomada hace ya unos años por su pleno en el sentido de que éste no sea su vocero, sino encomendar tal misión a otro de sus integrantes, lo que resta poder y visibilidad al presidente.

#### **4. La discusión sobre el Consejo de la Judicatura en Chile**

##### ***a) Las propuestas***

Incluso desde antes que se materializara la recuperación de la democracia en el país se sabía que una de las discusiones importantes del período de transición iba a ser la modernización del Poder Judicial y, muy particularmente, la relativa a sus formas de gobierno. En buena medida esta discusión estaba motivada por el análisis sumamente crítico que hacía la oposición de ese entonces sobre el rol jugado por el Poder Judicial –y particularmente por su CS– en la defensa de los derechos fundamentales durante el gobierno militar. Desde ese entonces el debate se centró, más que en los contenidos y alcances de dicho gobierno, en la institución que debía comandarlo, promoviéndose que fuera erradicado de la CS para situarlo en un Consejo Nacional de la Justicia o de la Magistratura, siguiendo de ese modo el camino emprendido por los países de la Europa continental y buena parte de América Latina.

Así, el Grupo de Estudios Constitucionales, más conocido como “Grupo de los 24”, creado como reacción de la oposición de aquella época al proceso iniciado por la dictadura de Pinochet tendiente a dictar una nueva Constitución en el país, propuso en lo relativo al Poder Judicial:

*“...crear un Consejo Nacional de la Justicia, presidido por el titular de la CS e integrado por personalidades académicas y por*

---

Nacional/2017/04/23/855305/Poder-Judicial-no-transmitira-mas-en-su-canal-testimonios-de-victimas-tras-caso-de-Nabila-Rifo.html.

67 <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/04/30/sobre-la-transmision-de-juicios-por-television/>.

*otras designadas por los poderes del Estado. El Consejo Nacional de la Justicia tendría, entre otras funciones, las de formular una política de justicia, velar por la independencia del Poder Judicial, elaborar su presupuesto, formar las ternas para ministros de la CS y promover el perfeccionamiento de los funcionarios. Bajo la tutela del Consejo Nacional de la Justicia debiera crearse una Escuela Judicial*<sup>68</sup>.

Recuperada la democracia, a poco andar del primer gobierno de la Concertación se presentaron una serie de proyectos que perseguían materializar cambios al Poder Judicial, siendo sin dudas el más importante el proyecto de reforma constitucional que se hacía cargo de concretar la creación de un Consejo Nacional de la Justicia. En su mensaje al Parlamento, el Presidente Aylwin expresó que este órgano:

*“...formulará la política judicial, participará en la designación de los ministros de la CS, velará por la independencia y buen funcionamiento del Poder Judicial, ejercerá la tuición y dirección superior de los organismos auxiliares del mismo y tendrá las demás funciones que le encomienden las leyes*<sup>69</sup>.

El Consejo estaría integrado por representantes de los tres poderes del Estado, aunque con mayoría del Poder Judicial.

La tramitación de esta iniciativa generó fuertes controversias. La primera institución en expresar su rechazo fue la propia CS, la cual partió por manifestar su reparo al diagnóstico de que existiría una crisis en el Poder Judicial, para luego señalar que, además de cercenar sus facultades, el Consejo implicaba poner en riesgo la independencia judicial y afectar la jerarquía del Poder Judicial, porque participarían en un mismo plano de igualdad ministros de CS, de cortes de Apelaciones y jueces de primera instancia<sup>70</sup>. Fue también relevante en ese momento el juicio crítico a la propuesta contenido en el informe de la Comisión de Estudios del Sistema Judicial Chileno, convocada por el Centro de Estudios Públicos (en adelante CEP), cuyas propuestas tuvieron mucha influencia en las reformas que se adelantaron al sistema judicial en esos años, tanto por el ascendiente de sus integrantes como por el carácter plural de su composición. Resulta sintomático que en el único tema en que no se logró consenso y hubo un voto mayoritario en contra y uno

---

68 Cámara de Diputados, boletín N° 302-07.

69 Cámara de Diputados, boletín N° 302-07.

70 MOYANO, G. Y FUENZALIDA, P., ps. 8 y 9.

minoritario a favor fue precisamente en el relativo a la conveniencia de establecer en Chile un Consejo Nacional de la Magistratura<sup>71</sup>.

Pero la oposición que resultaría decisiva fue la política, expresada por los centros de estudios y partidos políticos de derecha<sup>72</sup>, lo que llevó en definitiva al fracaso de la iniciativa en el Parlamento, dada la correlación de fuerzas existentes en ese tiempo. La discusión quedó entrampada dentro de los temas no resueltos de la transición política del país, es decir, esta propuesta se entendió como una “pasada de cuenta” del gobierno a la CS por su actitud durante la dictadura, la que generó la inmediata reacción de quienes defendían a ese régimen.

No sería hasta el final de ese gobierno cuando la discusión sobre la justicia se destrabaría luego de dar un giro hacia los temas procesales, lo que implicó postergar los cambios institucionales más significativos. En los años que siguieron, las reformas procesales (procesal penal, familia y laboral) concentraron los esfuerzos modernizadores en la justicia, sin perjuicio de la aprobación de algunos cambios orgánicos, pero nunca de la magnitud que implicaba la creación de un Consejo de la Justicia<sup>73</sup>. Una de las características de estas nuevas reformas, muy distinta a la intentada inicialmente, fue el alto grado de consenso político tras los cambios.

El tema del gobierno judicial queda excluido de los programas de los candidatos presidenciales de los períodos siguientes<sup>74</sup>, hasta la elección del año 2013 cuando vuelve a ser colocado en el tapete por dos de las candidaturas. Así, el programa de Andrés Velasco proponía:

*“Debe crearse el Consejo de la Justicia como órgano encargado de participar en el nombramiento de los jueces y ministros de Cortes de Apelaciones y de ejercer la jurisdicción discipli-*

---

71 VALENZUELA, E. (1991).

72 MOYANO G. y FUENZALIDA, P., p. 9.

73 Entre los cambios más relevantes advertimos la creación de la Academia Judicial (Ley 19.346 de 1994), la especialización de las salas de la Corte Suprema (Ley 19.374 de 1995), la modificación del sistema de calificaciones judiciales (Ley 19.390 de 1995) y el aumento en el número de integrantes de la Corte Suprema –de 17 a 21, 5 de los cuales deben ser abogados externos al Poder Judicial– y la intervención del Senado en su nombramiento (Ley 19.541 de 1997).

74 Ver MOYANO, G. Y FUENZALIDA, P., ps. 37, 57 y 80.

*naria sobre ellos y la dirección administrativa de las cortes y tribunales*<sup>75</sup>.

Tal Consejo estaría integrado por 5 miembros elegidos por los jueces y ministros de Cortes de Apelaciones y 4 por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Paralelamente se postulaba privar a la CS de participar en el debate legislativo, de intervenir en su propia generación o en la de otros jueces y de calificarlos y disciplinarlos, pasando a ser un órgano puramente jurisdiccional integrado por 9 ministros.

El otro programa de gobierno que se hacía cargo del tema del gobierno judicial fue el de quien resultaría vencedora en la elección, Michelle Bachelet. Si bien versiones iniciales de ese documento proponían la creación de un Consejo, la versión definitiva se limita a señalar que “...impulsaremos la discusión en torno al gobierno judicial, con una amplia participación de este poder”<sup>76</sup>. Sin embargo, al ser una de las propuestas centrales de ese mismo programa la elaboración de una nueva Constitución para el país, el tema recuperó nuevamente el espacio que había perdido desde el momento en que la discusión constitucional que se iniciaba permitía replantear el diseño de las instituciones fundamentales de la República, entre ellas el Poder Judicial.

Aprovechando esa oportunidad, la ANM ha alentado fuertemente la idea de transferir a un Consejo las funciones del gobierno judicial, ideas que luego de una serie de reuniones<sup>77</sup> han plasmado en el documento “Bases para la Discusión de la Reforma Constitucional del Poder Judicial Chileno”, en donde se propone la creación de:

*“[u]n órgano constitucionalmente autónomo que poseerá la superintendencia y administración del servicio judicial, en garantía de la independencia de los jueces, cuyo funcionamiento y estructura serán regulados por una ley orgánica constitucional”, con una integración “que permita hacer mayoría a los representantes de la magistratura”<sup>78</sup>.*

---

75 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3719/15.pdf>.

76 <http://michellebachelet.cl/programa/>. P. 109.

77 De hecho, la ANM organizó diversos encuentros de sus asociados dentro del proceso participativo, en el marco de la reforma constitucional.

78 [http://www.magistrados.cl/wp-content/uploads/2016/05/Propuesta-de-Reforma-Constitucional\\_PJUD.pdf](http://www.magistrados.cl/wp-content/uploads/2016/05/Propuesta-de-Reforma-Constitucional_PJUD.pdf). P. 23.

Naturalmente, la creación de éste órgano implica privar a la CS de sus funciones no jurisdiccionales. Específicamente se indica que la nueva institución que se propone deberá:

*“1. Promover y asegurar la independencia judicial entendida como garantía ciudadana de sujeción del juez a la Constitución y la ley.*

*2. Fijar la política judicial y directrices generales para la buena marcha de la administración de justicia y supervisar la recta ejecución de las tareas asignadas a las diversas reparticiones u oficinas técnicas.*

*3. Participar en el proceso de nombramiento de jueces en cargos vacantes.*

*4. Fijar políticas generales de formación, capacitación y perfeccionamiento de jueces y funcionarios judiciales, ejerciendo la superintendencia de la Academia Judicial.*

*5. El planteamiento base es suprimir la noción misma de ‘carrera’ y Reemplazar el término por el de ‘estatuto profesional del juez o de la función jurisdiccional’.*

*6. Se toma como principio rector el de un estatuto horizontal de los jueces sin distinguir jerarquías entre ellos, sino sólo diferenciación funcional...”<sup>79</sup>*

Anticipándose a esta muy probable arremetida, la CS inició, en el marco del ya mencionado proyecto con apoyo del BID, una serie de estudios relativos al “Análisis de los mecanismos de toma de decisiones y de apoyo al Gobierno Judicial”, con miras no sólo a evaluar su propia situación, sino también conocer alternativas comparadas y contar con un catálogo de propuestas para el mejoramiento del mismo. El producto más relevante de ese trabajo lo constituyó el informe final elaborado por la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, el cual contó, dentro del equipo consultor, con especialistas del Centro de Gobierno Corporativo y Mercado de Capitales de esa misma Facultad y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Sus principales conclusiones constan en el documento “Informe resumen Gobierno Judicial”<sup>80</sup>, en donde se evalúan diversas variables de gobier-

79 Ídem. P. 24.

80 Archivo en poder de este autor.

no en función de una matriz de indicadores elaborados a partir de la experiencia comparada, la cual se inserta a continuación junto con su explicación:

	EEUU	ESPAÑA	FRANCIA	REINO UNIDO	AUSTRALIA	PUERTO RICO	CHILE
Independencia	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Estructura	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Recursos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Composición	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Miembros judiciales	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Poderes	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Monitoreos y reportes	Sí	Sí	-	Sí	Sí	-	No

Fuente: Elaboración propia.

*“Los resultados expresados en el cuadro antecedente se basan en la concurrencia (o falta de ella) de los supuestos que configuran cada parámetro y como puede observarse, el diseño institucional del gobierno judicial chileno se puede evaluar con algunas carencias comparativas en relación a los factores de independencia, composición, miembros judiciales y monitoreos y reportes.*

*La independencia, de acuerdo a lo señalado más arriba, se refiere a la autonomía del órgano de Gobierno Judicial respecto de los demás órganos del Poder Judicial, incluida la Corte Suprema o el tribunal superior, pero estando aquél sujeto a rendición de cuentas ante éste. En Chile, la función administrativa del poder judicial está otorgado exclusivamente a la Corte Suprema, por lo cual la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPI) si bien ejerce parte importante de esta actividad, es un órgano coadyuvante de la Corte Suprema en las funciones que le son propias, pero carece de independencia tanto funcional como institucional.*

*En cuanto a la composición, no obstante es un parámetro que admite un margen mayor según el cual puede ser evaluado, en Chile no se cumple con los requisitos de integración del órgano de Gobierno Judicial por parte de una mayoría de jueces y de amplia representación de los miembros que lo componen.*

*Relacionado estrictamente con lo anterior en cuanto a quiénes componen el órgano de Gobierno Judicial y la necesidad de amplia representación, el factor ‘miembros judiciales’ tampoco en-*

*cuenta aplicación en el sistema chileno, ya que su presupuesto fundamental es la designación por elección de los miembros.*

*Por último, la variable referida a ‘monitoreos y reportes’ se refiere a la obligación de accountability que debe tener el órgano de Gobierno Judicial con, en este caso, el tribunal superior. Su ponderación está estrechamente ligada con la existencia de un órgano independiente, por lo cual, en virtud de que el sistema chileno le asigna con exclusividad las funciones administrativas a la Corte Suprema, no se observa real accountability de la gestión del órgano administrador.*

*La mayoría de los indicadores no tiene buena solución normativa, especialmente las regulaciones periféricas (por ejemplo, nombramientos, carrera, disciplina), ello por la rigidez de las normas en las que se encuentran consagrados”<sup>81</sup>.*

A partir de un análisis más detallado, este informe concluye proponiendo tres posibles modelos institucionales de reorganización del Gobierno Judicial, los cuales, en cualquier caso, parten de la premisa de “que la función jurisdiccional debe gozar de independencia respecto del Poder Legislativo y, específicamente, del Poder Ejecutivo”<sup>82</sup>. Estos posibles modelos serían los siguientes:

*“Un primer modelo se basa en la creación de un órgano colegiado mixto con representantes de todos los estamentos, en el cual debe integrar algunos externos. En relación al nombramiento, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo deben estar excluidos.*

*En este modelo se produce la separación de las funciones del Gobierno Judicial de las jurisdiccionales.*

*El segundo modelo institucional también se basa en la creación de un órgano colegiado mixto, pero por orden de la Corte Suprema. A diferencia del modelo anterior, las funciones del Gobierno Judicial y jurisdiccional se mantienen en la Corte Suprema.*

*Por su parte, el Directorio sería un órgano intermedio que reportaría a la Corte Suprema.*

---

81 Ídem. Ps. 12 y 13.

82 Ídem. P. 18.

*El tercer modelo supone diseñar un Gobierno Corporativo sobre la base de redistribuir tareas en el actual sistema de organización. Este modelo dejaría intactas las tareas del pleno, pero establecería un modelo de organización en cascada, en donde las figuras serían los comités”<sup>83</sup>.*

Siguiendo esas propuestas y teniendo en miras la discusión política que se iniciaba en el país, el pleno de la CS, en su jornada de reflexión realizada en octubre de 2014, aprobó una inédita Acta N° 186-2014 sobre Gobierno Judicial, en que por primera vez se abre a que la CS deje de ser el ente encargado de tal función para compartirla con los diversos estamentos del Poder Judicial. Esta Acta no esconde sus motivaciones, pues comienza por señalar:

*“1°.- Que en el marco de la discusión y eventual presentación de un conjunto de reformas constitucionales impulsadas por el Gobierno, dentro de las cuales se encuentra comprendido el capítulo que la Carta Fundamental dedica a la estructura y organización del Poder Judicial, esta Corte inició la tarea de analizar dicha temática.*

*2°.- Que para tal finalidad, enmarcándose en el Programa de Fortalecimiento Institucional del Poder Judicial que se ejecuta con aportes del Banco Interamericano del Desarrollo, se encomendaron estudios que analizaron la forma en que el Poder Judicial ejerce los roles que en materia no jurisdiccional le asigna nuestro ordenamiento jurídico, contexto en el que el Gobierno Judicial reviste capital importancia y cuyos resultados han sido profusamente conocidos por el tribunal Pleno”.*

Las cruciales decisiones que en esa Acta se plasmaron fueron dos, por una parte, separar las funciones jurisdiccionales de las que no lo son en la CS, dejando a ese tribunal sólo con las primeras y, por la otra, crear un **“órgano interno, propio del Poder Judicial, integrado exclusivamente por representantes de todos los estamentos que lo componen”** (el destacado es nuestro), para hacerse cargo de dichas competencias no jurisdiccionales, es decir, del gobierno del Poder Judicial.

Esta Acta fue aprobada por una mayoría de 11 contra 7 ministros. Resulta importante destacar que ninguno de los 7 ministros que se opusieron lo hicieron por estar en contra de extraer de la CS las funciones de gobierno, sino por diferencias en las características del órgano que debería asumir

---

83 Ídem. P. 20.

esas funciones. tres ministros eran de la opinión que su integración debía ser mixta, es decir, “tanto con miembros del Poder Judicial como con extraños al mismo”, mientras otros 4 opinaron que se debían “radicar las funciones no jurisdiccionales en una entidad externa al Poder Judicial, de composición mixta”. Es decir, a esas alturas, el año 2014, había un amplio consenso al interior de la CS por introducir un cambio radical a los mecanismos del gobierno judicial. Por supuesto, los ministros que concurrieron con esta votación estaban conscientes de que a través de un acta no se podía cambiar el diseño institucional del Poder Judicial chileno, pero también lo estaban de estar mandando un mensaje político muy potente al país de estar dispuestos a un cambio significativo en esta materia. Cuesta entender que no haya tenido consecuencia alguna.

### ***b) Estado actual de la discusión***

Pese a lo señalado en su Programa, durante el Gobierno de Bachelet no hubo ningún acercamiento para discutir las formas de gobierno del Poder Judicial y aprovechar las oportunidades que abría el pronunciamiento antes citado de la CS<sup>84</sup>. Las desconfianzas entre la ANM y la CS impidieron también que se dieran avances internos en estos temas. Es más, de las opiniones recogidas en las entrevistas se desprende que la disposición de la Corte de avanzar en estas cuestiones se ha perdido y que, más bien, hay intenciones de revisar algunos pasos ya dados<sup>85</sup>.

La estrategia de la ANM, ratificada por su informe antes citado, pasa por dar la batalla por el gobierno judicial en el frente político y evitar que sea la misma CS la que juegue un rol preponderante en las decisiones que eventualmente se adopten en la materia<sup>86</sup>, partiendo de la convicción de que los cambios son prácticamente ineludibles. De hecho, la ANM ha llevado su propuesta de Consejo de la Judicatura a los partidos políticos y las campañas presidenciales. Fueron gestiones de ese tipo las que lograron que en algún momento el tema del Consejo estuviese en el programa de Bachelet aunque luego, como se señaló, la opción salió de allí. En los momentos en que se escribe este informe, con una nueva elección presidencial *ad portas*, se han

84 Luego de redactado este reporte, a días de concluir su gobierno, la Presidenta Bachelet presentó un proyecto de nueva Constitución Política, la que sin embargo no introduce ninguna modificación sustantiva al gobierno judicial.

85 Por ejemplo, se piensan rever las audiencias para la presentación de candidaturas a cargos con las cuales se puso término a la práctica del “besa manos”.

86 Tanto es así que una de las actas que la ANM le solicitó formalmente a la CS derogar, por haber excedido sus competencias al dictarla, es precisamente aquella en que propuso un órgano interno para el Gobierno Judicial.

anotado un nuevo éxito con la incorporación del tema en el programa del candidato de la Nueva Mayoría –continuidad del actual Gobierno– Alejandro Guillier, aunque está ausente en las propuestas de las restantes candidaturas. En el programa de Guillier se señala:

*“Proponemos la creación de un Consejo de la Magistratura que sea un órgano de integración plural, cuyas atribuciones sean desarrollar el proceso de designación de los magistrados, ejercer el régimen disciplinario de los jueces, participar en procedimientos de remoción de los mismos y, en general, elaborar las políticas relativas a la Carrera Judicial”<sup>87</sup>.*

El problema es que esta estrategia de la ANM, más allá de su real viabilidad política<sup>88</sup>, enfrenta disensos al interior de los propios jueces, pues sectores considerados de lo más progresistas han tomado distancia frente a la idea de un Consejo de la Judicatura de integración mixta, que siga el modelo italiano tal como propugna la ANM, optando más bien por un órgano interno, siguiendo en ese sentido el modelo de las Conferencias Judiciales de los Estados Unidos, bastante parecido por lo demás a lo que proponía el Acta 186-2014 de la CS.

Varios factores pueden estar influyendo también para que la CS haya comenzado a dosificar el importante activismo que exhibió por algún tiempo en temas vinculados al gobierno. Entre ellos se podrían mencionar los siguientes: (i) el cambio en su presidencia, por un ministro con una visión distinta sobre estos temas; (ii) la batalla judicial que la ANM está dando ante el TC para desconocer la validez de las actas; (iii) la percepción de que los cambios constitucionales no son tan inminentes como en algún momento se preveía, y (iv) el nivel de satisfacción que la actual presidencia tiene con el desempeño de la CAPJ le desaconsejaría innovar en la materia. En cualquier caso, en el Plan Estratégico 2015-2020 sigue señalándose que uno de los objetivos estratégicos para contribuir con el eje de acceso a la justicia es:

*“7. Avanzar hacia un Gobierno Judicial descentralizado, con autonomía orgánica y financiera, clarificando y separando el rol jurisdiccional y administrativo, reafirmando la necesidad de ambos, para que trabajen coordinados, bajo un esquema de*

---

87 file:///C:/Users/VideoConferencias/Downloads/Programa-Gobierno-Alejandro-Guillier-v8.pdf. P. 205.

88 En la ANM no ven en todo caso diferencias ideológicas en este aspecto entre partidos de derecha e izquierda.

*Gobierno definido, que facilite la administración de justicia, en cada jurisdicción de manera descentralizada*<sup>89</sup>.

### **c) Evaluación de las perspectivas de cambio institucional**

Todavía no es clara la suerte que va a tener el proceso de dictación de una nueva Constitución en el país, más aún cuando el nuevo gobierno asumido en marzo de 2018 no lo tiene dentro de sus prioridades. Pero incluso en el caso de que efectivamente hubiera cambio constitucional, no está tampoco claro que exista voluntad política por hacer una reingeniería mayor del Poder Judicial chileno, cuestión que probablemente dependerá de factores bastante coyunturales como el estado en que se encuentren las relaciones entre la CS y el Gobierno al momento en que lleguen a discutirse dichos temas.

Como antes se decía, los apoyos a la idea de un Consejo de la Judicatura externo parecieran haber disminuido incluso al interior de la judicatura, aunque siguen siendo allí mayoritarios. La discusión pública sobre este asunto es prácticamente inexistente e incluso dentro de los medios académicos el tema dista mucho de estar entre los prioritarios y realmente son muy escasos los expertos en temas constitucionales que realmente han estudiado la cuestión. Esta situación coincide con la importancia general que tienen las políticas judiciales en la actualidad, las cuales, luego de haber cobrado una inusual relevancia en el período intenso de los cambios procesales (en la última década del siglo pasado y la primera de éste), han vuelto en los últimos años al lugar poco preponderante que tradicionalmente las ha caracterizado.

Echar mano como alternativa de solución al modelo de los Consejos de la Justicia se explica, al menos en parte, por el desconocimiento existente sobre las experiencias comparadas con estas instituciones. Llama en ese sentido, fuertemente la atención que se acuda a una alternativa como solución a los problemas de independencia judicial interna, como los consejos creados en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, para solucionar los problemas de independencia externa no los internos que en ese entonces aquejaban a los jueces,<sup>90</sup>. Es decir, la idea

89 <http://www.pjud.cl/documents/10179/104862/Planificaci%C3%B3n+Estrat%C3%A9gica+2015-2020++%28Versi%C3%B3n+extendida%29.pdf/15b039c1-97f5-46ce-99ca-3ab2cbef2ee0>. P. 17. A continuación se agrega en el objetivo 8: “Transformar la actual Corporación Administrativa del Poder Judicial en un servicio de apoyo y soporte ágil, común y transversal en todo el proceso y labor judicial”.

90 Para una descripción de la historia, composición, atribuciones y funcionamiento de estos consejos, ver GARCÍA y MANCUSI-UNGARO (2007).

en ese entonces era reducir con los Consejos el grado de intervención externa en las cuestiones judiciales, nunca aumentarlo. Incluso el rol de los consejos en Europa era y es acotado, pues fueron diseñados para intervenir sólo en los nombramientos judiciales y en ciertas cuestiones asociadas a su carrera, manteniendo en manos de los poderes ejecutivos todo lo relacionado con la administración de los recursos destinados a la justicia, incluyendo la carrera de los funcionarios no jueces.

Es cuando el modelo institucional de los Consejos se traslada a América Latina, en buena medida como una política promocionada por las instituciones multilaterales de crédito<sup>91</sup>, que las cosas cambian. Por una parte, los Consejos asumen funciones que antes estaban en manos de las Cortes Supremas (no de los Poderes Ejecutivos, como en Europa<sup>92</sup>) y, por la otra, extienden sus competencias a la gestión judicial.

En cualquier caso, en la experiencia latinoamericana<sup>93</sup> y europea los Consejos no han sido un aporte para la independencia judicial. El estudio realizado por Garoupa y Ginsburg señala que la información disponible de los países que han adoptado Consejos después de 1996 muestra que la evolución de su índice de Estado de Derecho ha sido negativa en 39 de ellos y positiva sólo en 27, lo que les lleva a concluir que “Parece que el surgimiento de Consejos como una ‘buena práctica’ internacional para promover la independencia judicial y calidad puede ser injustificada”<sup>94</sup>. Pásara sostiene que “España constituye, tal vez, el ejemplo de despolitización no lograda y, en consecuencia, es frecuente en los medios de comunicación tanto referirse a los miembros del Consejo General del Poder Judicial como ‘el vocal de’ un partido político u otro, como aludir a negociaciones y pactos entre sectores de la entidad, ideológica o partidariamente definidos, para acordar los nombramientos”. Respecto a América Latina comenta que ellos “No han producido el equilibrio requerido entre la necesaria independencia judicial –con

---

91 En el caso del Consejo argentino, su puesta en funcionamiento fue una condición impuesta por el Fondo Monetario Internacional para otorgarle un crédito al país el año 1998. PÁSARA (2011), p. 118.

92 Ver BORDALÍ, 2014. P. 52.

93 Para un análisis más detallado de los problemas que han presentado en la región, ver VARGAS (2006).

94 GAROUPA Y GINSBURG (2007), p. 66. Más adelante agregan: “...encontramos poca evidencia a favor de la extendida y concebida idea de que los consejos aumentan la calidad en el agregado, enfatizamos la complejidad del rol de un Consejo y rechazamos la visión simplista de que la importación o trasplante de ciertos tipos de consejos tienen un rol determinado en la calidad de la judicatura”, p. 67.

la que deben contar los jueces para servir con imparcialidad al justicia-ble— y la aún escasa capacidad de rendición de cuentas”<sup>95</sup>.

Los problemas de los Consejos residen entonces en una confianza excesiva en el diseño institucional para solucionar problemas complejos; en la creencia que es posible trasplantar soluciones sin atender al contexto y los objetivos para los que fueron creados, y en buscar soluciones sin ponderar los riesgos que éstas entrañan. A mi juicio esto es lo más significativo, pues existe un riesgo concreto de que por buscar mayores niveles de independencia interna de la judicatura se termine lesionando seriamente su independencia externa. Esta fe en los consejos no es una creencia sólo chilena. Un estudio hecho ya hace unos años por IFES mostraba que en los países en que no se contaba con un Consejo, más de un 80% de los operadores judiciales estimaban que la creación de la institución mejoraría notablemente el nivel de independencia de los jueces. En cambio, la mayoría de los encuestados en países donde sí había Consejos consideraban que éstos habían tenido un efecto negativo sobre la independencia judicial<sup>96</sup>.

En definitiva, la razón para evaluar con mucha detención la alternativa a un Consejo de la Justicia que sitúe el gobierno del Poder Judicial fuera del mismo es para evitar el riesgo de que al tratar de ganar en independencia interna de los jueces se termine perdiendo la independencia externa que con mucha dificultad se ha ganado para los mismos. No sólo la experiencia comparada alimenta el temor de que lo que se gane en independencia interna con un Consejo se pierda en independencia externa, también lo hace la propia discusión nacional sobre los temas de la justicia, en donde desde la política se ha planteado más de una vez la necesidad de controlar la labor judicial, ya sea sosteniéndose la necesidad de ligar la carrera de los jueces a la forma como éstos resuelven cuestiones de alto impacto público, en cuestiones como las solicitudes de prisiones preventivas<sup>97</sup>, o, en términos más amplios, promoviendo la creación de un Observatorio Judicial de carácter oficial con el fin de lograr un mayor escrutinio público de la labor de los tribunales<sup>98</sup>.

95 PÁSARA (2011), p. 110.

96 Citado por PÁSARA (2011), ps. 123 y 125.

97 Ver al respecto Vargas (2014) pp. 141 y siguientes.

98 Idea contenida en el programa de gobierno de la candidata Evelyn Matthei. <http://www.elmostrador.cl/media/2013/10/Programa-de-Evelyn-Matthei-Un-Siete-para-Chile.pdf>. P. 80.

## 5. Gestión administrativa y financiera del Poder Judicial

### a) *Modelo de administración judicial*

Conforme al modelo de análisis de la administración de tribunales elaborado por CEJA<sup>99</sup>, resulta conveniente aproximarse a esta materia diferenciando tres niveles: (i) el de Gobierno, encargado de la elaboración de las definiciones estratégicas que impactan al diseño global del sistema<sup>100</sup>; (ii) el de gerencia judicial, referido a las decisiones de carácter táctico, relacionadas con la implementación de las decisiones de gobierno en la generalidad del sistema<sup>101</sup>, y (iii) el de operación del despacho judicial, es decir, el de gestión del nivel básico donde se produce el servicio judicial<sup>102</sup>. Tal como ya se ha adelantado, en el Poder Judicial chileno las funciones de gobierno en esta materia son compartidas entre la CS y la CAPJ, con un rol crecientemente más destacado de esta última, la cual también asume la gerencia del sistema. La gestión de los despachos está descentralizada, pero con diferencias significativas entre los tribunales reformados y los que aún no lo han sido. Los primeros, organizados como estructuras corporativas (un

99 Estudio Comparado sobre Gestión Presupuestaria y Gestión Administrativa de Cortes y Tribunales y Tratamiento Estadístico de la Información sobre el Funcionamiento del Sistema Judicial. [http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/306/EstudioComparado\\_gestion.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/306/EstudioComparado_gestion.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

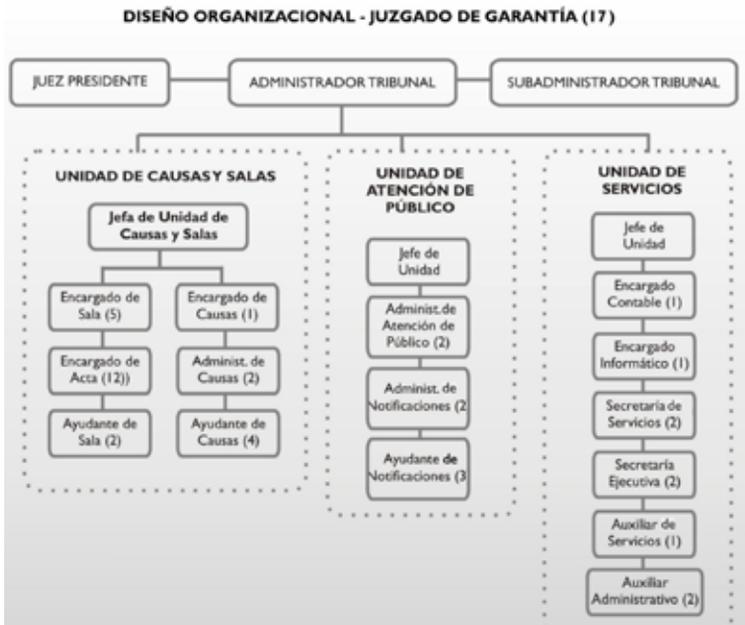
100 “Entre estas decisiones se encuentran las de planificación y desarrollo institucional; las de introducir reformas a la estructura, funcionamiento y procesos y procedimientos más relevantes de operación de los tribunales (número y localización de tribunales, competencias asignadas, roles de los funcionarios, etc.); la de definir los criterios que se emplearán para la asignación y gasto de recursos; y las decisiones respecto a la carrera judicial, tales como designaciones, evaluación y control disciplinario de los miembros del Poder Judicial. En este nivel se ejerce también la representación política de las instituciones del Poder Judicial”. P. 6.

101 “Usualmente el tipo de decisiones que se toma en este nivel tiene que ver con: realización de inversiones y adquisiciones; asignación específica de recursos, tanto humanos como materiales y financieros, a las distintas unidades de la organización (tribunales, oficinas administrativas, etc.); la creación y el mantenimiento de sistemas de información y estadísticas judiciales; la provisión de servicios administrativos a los tribunales (tales como mantenimiento edilicio, pago de remuneraciones, administración de personal, etc.); la confección y ejecución del presupuesto, entre otras. Se trata de decisiones que por economías de escala es conveniente sean centralizadas y no desperdigadas en cada una de las unidades que integran el sistema judicial”. P. 6.

102 “Las decisiones de gestión que se toman en este nivel son, entre otras, las de distribución de causas; manejo de la agenda del tribunal y de los jueces; definición de procedimientos o rutinas de trabajo que se seguirán; definición de labores que cumplirá cada funcionario del tribunal; definición de cómo se organizará la atención de público; atención misma al público, entre otras”. P. 6.

conjunto de jueces con un equipo de apoyo administrativo común), cuentan con un administrador profesional al cual se le han asignado las labores de gestión cotidiana<sup>103</sup>. A nivel de Cortes de Apelaciones también se han ido incorporando administradores profesionales. La CAPJ juega un rol importante en la supervisión de la gestión de los despachos<sup>104</sup>, generándose para los administradores una suerte de estructura matricial en que reportan tanto a ésta como al juez presidente del Comité de Jueces.<sup>105</sup>

La figura siguiente corresponde al diseño de organización de un juzgado reformado<sup>106</sup>:



103 Los tribunales no reformados mantienen la estructura tradicional de un juez, con un secretario y un conjunto de funcionarios asignados al despacho. La falta en ellos de un administrador profesional, pero sobre todo la extendida delegación de funciones, hace que sea imposible introducir esquemas modernos de gestión judicial.

104 Existen administradores zonales que son delegados de la CAPJ a nivel de cortes de Apelaciones que realizan esta función.

105 El Comité de Jueces es la instancia que representa a los jueces en los tribunales reformados en sus relaciones con la administración. Art. 22 y ss. del COT.

106 Tomada del ya mencionado estudio comparativo del CEJA.

El mismo estudio aludido hacía notar algunos de los problemas generales en la administración de los tribunales en la región que nosotros ya habíamos mencionado para el caso chileno, tal como la superposición en un mismo órgano de las competencias para definir las políticas generales con las de ejecutarlas (y controlarlas, agrega también el estudio<sup>107</sup>). La separación entre las funciones administrativas y las jurisdiccionales, que el modelo chileno busca, presenta también limitaciones, ya sea porque la CS interviene no sólo en el gobierno sino también en decisiones de gerencia judicial, como porque a nivel de los despachos la relación entre jueces (representados por un Comité de Jueces y un Juez Presidente) y administradores es en muchos casos conflictiva, con una presión muy fuerte para que estos últimos se subordinen completamente a los intereses de los primeros<sup>108</sup>.

Existe la percepción entre los jueces que los significativos avances logrados en la gestión de los tribunales reformados, que se han traducido en importantes aumentos de la productividad, se han logrado subordinando en forma inaceptable los objetivos jurisdiccionales a las metas<sup>109</sup> y los indicadores de gestión. Eso explica que en las ya aludidas conclusiones de la Convención de Magistrados en Coyhaique, el año 2017, se haya aprobado “subordinar siempre la gestión administrativa a la función jurisdiccional”, para lo cual proponen eliminar metas de gestión cuantitativas, “que afectan la calidad del ejercicio jurisdiccional en materias vinculadas a los derechos fundamentales...”

Naturalmente puede existir una tensión entre calidad y cantidad, aunque no es obvio que ella sea necesaria y se dé siempre. Pero no es correcto señalar que la tensión se produce entre jurisdicción y administración

---

107 El sistema de control de los distintos tribunales descansa en un anticuado sistema de “visitas” que realizan integrantes de los tribunales superiores anualmente a los despachos de los inferiores, de cuyos hallazgos debe dejarse constancia en un acta. El ministro visitador tiene amplias facultades para “informarse por cuantos medios conceptúe prudentes”, debiendo revisar, entre otras cosas, el listado de fallos, las condiciones físicas del tribunal, la conciliación de la cuenta corriente, etc. En los aspectos financieros el control, es ejercido directamente por la CAPJ.

108 Ello llevó a alterar el diseño original, en que los administradores eran calificados por los propios jueces de los tribunales que administraban, traspasando luego esta facultad a las Cortes de Apelaciones, con el fin de dotar a los administradores de mayor autonomía frente a los primeros.

109 En Chile, anualmente la CS, luego de un trabajo en que participan los distintos estamentos, fija metas de gestión concretas para los tribunales, a cuyo cumplimiento se encuentra asociado un bono pecuniario de gestión, al que tiene derecho el 90% mejor calificado del personal perteneciente a cada uno de los tribunales que constituyan el 40% de mejor cumplimiento de las metas.

como si persiguieran objetivos antagónicos. Hay que recordar que la jurisdicción viene a hacer realidad el objetivo de un debido proceso que, entre otros factores, integra la posibilidad real de acceder a la justicia y obtener una resolución dentro de plazos razonables. La gestión entonces es a la vez parte y está al servicio de la jurisdicción, tanto para que los jueces puedan analizar los casos y su prueba de forma adecuada, como para que las partes reciban una respuesta de manera pronta. La gestión y la jurisdicción fallan si no se logra lo uno o lo otro.

La reacción contraria de los jueces hacia la gestión se debe a que se sienten presionados y que han perdido espacios en que tradicionalmente ellos tomaban autónomamente las decisiones, habiendo disminuido su libertad y poder para administrar, entre otras cosas, su propio tiempo. Pero también se debe a que muchas de las decisiones de gestión son adoptadas sin mayor consulta, por lo que las perciben como imposiciones, a veces arbitrarias y contraproducentes. A lo anterior se une que los instrumentos de gestión utilizados, metas e indicadores, suelen ser demasiado gruesos e imperfectos, alentando a veces conductas oportunistas o generando derechamente efectos perversos.

### ***b) Presupuesto: formulación y ejecución***

En Chile no existe un presupuesto mínimo garantizado para el Poder Judicial, por lo cual éste debe ser negociado anualmente, primero ante el Ministerio de Hacienda, para que incluya sus peticiones dentro del proyecto de Presupuesto General de la Nación, y luego ante el Parlamento para su aprobación<sup>110</sup>. Durante mucho tiempo la demanda por autonomía presupuestaria fue constante en el Poder Judicial, siendo repetida por sus presidentes en discursos de inauguración del año judicial<sup>111</sup> y por el pleno de la propia CS<sup>112</sup>, como requisito para la total independencia de los jueces. Como corolario de lo anterior, el plan estratégico del Poder Judicial para el período 2015-2020 establece como uno de sus objetivos “Avanzar hacia un Gobierno Judicial descentrali-

110 En Chile no se cobran tasas por los servicios judiciales y los ingresos extra-presupuestarios del Poder Judicial no son significativos, razón por la cual la discusión presupuestaria es determinante para su funcionamiento.

111 Por ejemplo, en el discurso de inauguración del año: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2007/03/01/247581/enrique-tapia-serias-falencias-afectaron-al-poder-judicial-en-2006.html>.

112 Por ejemplo, es el planteamiento que hizo en las jornadas de reflexión del año 2003, en donde solicitó que se duplicaran gradualmente los aportes que recibe del Estado, llegando al 2% del presupuesto nacional: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2003/07/10/exclusivo-poder-judicial-aspira-al-2-del-presupuesto-nacional/>.

zado, con autonomía orgánica y financiera”, para lo cual se fija como meta al 2020 “El Poder Judicial lidere la discusión de la relevancia de contar con que autonomía orgánica y presupuestaria para el desarrollo inclusivo de Chile. Se espera 100% de autonomía orgánica”.

Sin perjuicio de lo difusa que pueda ser la vinculación entre autonomía financiera e independencia judicial, lo cierto es que esta demanda se ha morigerado con el paso del tiempo al punto que ninguno de los entrevistados señala compartirla. La Asociación Nacional de Magistrados indica que su demanda a este respecto se limita a la intangibilidad de los salarios, desde el momento en que recientes reajustes de rentas para el sector público han excluido a los miembros de la judicatura por encontrarse entre quienes reciben las más altas remuneraciones dentro del Estado, lo que los perjudica<sup>113</sup>.

La conformidad con la situación actual no se debe a otra razón que al muy buen pie en que se encuentra en términos financieros el Poder Judicial, el cual ha visto cómo han ido creciendo con fuerza sus recursos de la mano de las reformas procesales realizadas en los últimos años.

En el gráfico siguiente se muestra la evolución del presupuesto judicial (incluye el presupuesto propiamente del poder judicial, el de la CAPJ y el de la Academia Judicial)<sup>114</sup> en los últimos diez años, constatándose un sostenido aumento del mismo:



113 Ver al respecto la columna del presidente de la ANM Álvaro Flores: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/11/19/el-salario-de-los-jueces-y-la-independencia-judicial/>. En cualquier caso, el riesgo de afectación a la independencia judicial se produce cuando los salarios de los jueces arbitrariamente pueden ser manipulados, tanto al alza como a la baja, para influir así en el contenido de sus decisiones. Es difícil ver ello en una decisión general de política de reajustes para el sector público, aunque ella incluya a los jueces.

114 Todas las cifras corresponden a \$ de 2017.

El alza es mucho más notoria si se considera la situación en el período previo al inicio de las reformas judiciales, el cual marcó el proceso de fuerte aumento del gasto judicial. En el gráfico siguiente aparece la evolución del presupuesto judicial en los últimos 40 años:



Sin dudas este fuerte crecimiento se produce en un período de expansión económica generalizada en el país, pero resulta significativo constatar que el sector creció más fuertemente que otros, pasando a capturar un porcentaje del PIB y del PPN<sup>115</sup> bastante más significativo, como puede observarse en el gráfico que sigue:

% del PIB y el PPN que representa el presupuesto judicial en Chile



115 Presupuesto Público Neto.

En cuanto a la composición del gasto, no es de extrañar que la mayoría se destine a los de personal<sup>116</sup>, pero debe destacarse que en los últimos años las inversiones judiciales han tenido una fuerte alza, principalmente asociada a las construcciones de nuevos tribunales, todos ellos con un estándar muy superior al tradicional. Esto puede observarse en el siguiente gráfico:



La mayor disponibilidad presupuestaria le ha permitido al Poder Judicial no sólo mejorar su cobertura y condiciones de trabajo (los nuevos tribunales de Familia de Santiago y el edificio de la CAPJ, inaugurados el año 2017, reflejan paradigmáticamente el alto estándar alcanzado en la infraestructura judicial), sino también impulsar nuevas iniciativas que extienden la acción institucional más allá de lo que había sido tradicional<sup>117</sup>. En la última memoria institucional publicada, correspondiente a las actividades ejecutadas el año 2016, se menciona la puesta en marcha de proyectos como el Centro de Memoria Digital de la CS, el Plan de Formación Ciudadana del Poder Judicial, la Campaña de Atención de Usuarios, el Diagnóstico sobre Igualdad de Género y no Discriminación, el Concurso de Sentencias en Lenguaje Claro y un

116 La dotación de personal del Poder Judicial ha aumentado significativamente en los últimos años. En 2000, el total de funcionarios era de 5.560 ([http://www.dipres.gob.cl/572/articulos-70199\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articulos-70199_doc_pdf.pdf)), cifra que el año 2016 se eleva a 13.689 ([http://www.pjud.cl/dotacion-escala-sueldos-portlet/PDF/dotacionEsc-Sueldos/Dotacion\\_Discurso\\_20161130.pdf](http://www.pjud.cl/dotacion-escala-sueldos-portlet/PDF/dotacionEsc-Sueldos/Dotacion_Discurso_20161130.pdf)).

117 Los aumentos de dotación –y, por ende, de recursos– han sido más intensos en la propia CS que en otros niveles del Poder Judicial. Así, por ejemplo, si el aumento de personal, excluida la CAPJ, fue en el período 2000-2016 de un 236%, en el caso de la CAPJ fue de un 622% (de 155 funcionarios a 964). Otras reparticiones de la CS, como la Dirección de Estudios (que actualmente cuenta con 23 abogados), han experimentado aumentos superiores a la media en el período.

conjunto de seminarios y actividades académicas. Proyectos de similar naturaleza iniciados en años anteriores son El Bus de la Justicia y las colecciones jurídicas en distintas materias.

El presupuesto del Poder Judicial es elaborado por la CAPJ<sup>118</sup>, siguiendo una metodología acordada con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En general el presupuesto es inercial (aproximadamente en un 90%), dado el peso que tiene la partida remuneraciones y la estabilidad asociada a la mayoría de los gastos operativos. Las iniciativas de inversión o, en términos generales, de gastos nuevos comienzan a ser analizadas en el mes de febrero del año previo. Cada una de ellas se formula como proyecto, el cual es presentado al Consejo de la CAPJ, quien lo prioriza. En el año 2017 se analizaron 150 proyectos, los cuales fueron agrupados en 3 categorías de 50 cada una, quedando en los hechos descartados los de la tercera categoría. Con esa información se inicia una negociación con Hacienda, sin que exista un monto previamente asignado para estos efectos (sólo está asegurada la continuidad operativa). Es el Ministerio de Hacienda el que en definitiva elabora el presupuesto y sólo cuando éste es dado a conocer la CAPJ se entera de cuáles proyectos fueron aceptados y cuáles rechazados<sup>119</sup>.

Después se produce la discusión en el Parlamento, donde generalmente el presupuesto del Poder Judicial es aprobado sin mayores cuestionamientos.

La administración financiera del Poder Judicial corresponde exclusivamente a la CAPJ. No obstante, para la ejecución de las partidas también depende que el Ministerio de Hacienda asigne efectivamente los fondos, proceso en el cual este ministerio controla que el gasto se ajuste a lo presupuestado. Sin embargo, en los últimos años la CAPJ ha ganado en autonomía para reasignar recursos dentro de distintos proyectos ya aprobados.

La cooperación internacional, vía donaciones, hace años que no es relevante en Chile. En materia judicial ha habido operaciones de empréstitos en los últimos años con el BID, que se han traducido en dos

---

118 La Academia Judicial formula su propio proyecto y lo administra.

119 No poseemos información ni de la cantidad de proyectos presentados ni de los montos solicitados, que en definitiva fueron aprobados por Hacienda, pero aparentemente lo resuelto coincide con las expectativas al interior de la CAPJ.

proyectos: uno de fortalecimiento de la CAPJ y luego el ya mencionado de fortalecimiento institucional.

### ***c) Plan estratégico del Poder Judicial***

El objetivo general del Proyecto BID iniciado el año 2010 era “...fortalecer la capacidad institucional del PJ para el desarrollo de políticas judiciales de mediano y largo plazo que favorezcan su desarrollo institucional y enfrentar adecuadamente las reformas que se vienen introduciendo en el sector justicia en el país”. Consecuentemente, el primer componente del Programa estaba dirigido al “Diseño y formulación del Plan de Desarrollo Institucional para el fortalecimiento del Gobierno Judicial. Este componente parte de la constatación de que en la actualidad el PJ presenta diversas debilidades asociadas con su capacidad de pensar de forma estratégica las políticas judiciales. En este sentido, el objetivo principal de este componente es apoyar la iniciativa emprendida por las máximas autoridades del PJ para comenzar, junto con los otros estamentos judiciales chilenos, una amplia reflexión acerca de los retos y desafíos estratégicos relacionados con el Gobierno Judicial y la definición de políticas<sup>120</sup>.”

Nótese que en este objetivo se conjugaban dos elementos claves del diagnóstico que animó a ese proyecto, por una parte las debilidades del gobierno interno del Poder Judicial, particularmente en lo referido a sus capacidades de diseño estratégico, pero al mismo tiempo la constatación de déficits importantes en la participación interna que aglutinara a la institución en pos de objetivos comunes. En tal sentido, la planificación estratégica era tan importante como producto a obtener proceso a emprender. La idea era que el propio ejercicio participativo de planificación generara dinámicas al interior de la institución que la afianzara y unificara.

Sin embargo, antes de que comenzara a ejecutarse este proyecto, la CS, con el auxilio de expertos de la Universidad Católica, generó un Plan Estratégico para el período 2011-2015, sin seguirse para ello la estrategia participativa diseñada en el proyecto. Ello fue enmendado en un segundo plan, vigente para el período 2015-2020. En este plan se definen los siguientes objetivos estratégicos con sus metas para el año 2020<sup>121</sup>:

---

120 Original en poder del autor.

121 También se consignan metas para el año 2030 para cada uno de los objetivos.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	METAS 2020
1. Incorporar en la oferta de los tribunales servicios de mediación y/o métodos SARC.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Poder Judicial debe avanzar en aumentar sostenidamente las causas que se resuelven por estos mecanismos. Al 2020, la SARC interna deberá resolver al menos un 15% de sus causas, aumentando sustancialmente respecto a su medición 2015.</li> </ul>
2. Ser reconocido como confiable, cercano y transparente (la tutela judicial efectiva encuentre real concreción).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ciudadanía mejora la evaluación de acceso que tiene hacia el Poder Judicial, iniciando un alza, esperando superar los 40 puntos de evaluación positiva.</li> <li>• La percepción de confianza de los tribunales mejora sostenidamente dadas las acciones que ha emprendido la institución, debido a que el usuario/ciudadano comprende con claridad las resoluciones judiciales, ya que el entendimiento de los fallos supera el 50% por parte de la ciudadanía.</li> </ul>
3. Incorporar oralidad en todas las materias e instancias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener claridad en cuanto a los plazos de la implementación de la Reforma Procesal Civil, junto con incorporar oralidad en todas las cortes de Apelaciones y Corte Suprema en materias ya reformadas.</li> <li>• Que exista un trabajo coordinado de las tres instancias del Poder Judicial.</li> </ul>
4. Contribuir activamente con un país más inclusivo, incorporando los elementos de justicia restaurativa en Chile.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el Poder Judicial lidere la discusión del estado en cuanto a justicia restaurativa en Chile, abriendo el campo por sobre la competencia penal.</li> <li>• Que para cada una de las competencias los fallos resuelvan efectivamente los conflictos y el Poder Judicial dé muestras concretas de su preocupación por colaborar en prevenir conflictos.</li> </ul>
5. Desarrollar procesos en línea de administración y gestión de justicia (E-Justicia).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el Poder Judicial cuente con un nuevo marco jurídico tecnológico, que permita la administración y gestión de justicia, desde el conocimiento de la causa, el fallo y el cumplimiento de éste.</li> </ul>
6. Establecer el nuevo sistema de perfeccionamiento, formación y capacitación, acorde con la nueva carrera judicial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con el diseño de una Nueva Academia Judicial para el futuro.</li> <li>• Contar con un estatuto único de jueces y no jueces.</li> </ul>

*(continúa en la próxima página)*

(viene de la página anterior)

<p>7. Avanzar hacia un gobierno judicial descentralizado, con autonomía orgánica y financiera.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el nuevo Gobierno Judicial inicie el camino de descentralización que la justicia del país requiere, en sintonía con los otros poderes del Estado.</li> <li>• Que el Poder Judicial lidere la discusión de la relevancia de contar con autonomía orgánica y presupuestaria para el desarrollo inclusivo de Chile. Se espera 100% de autonomía orgánica.</li> </ul>
<p>8. Transformar la actual Corporación Administrativa del Poder Judicial en un servicio de apoyo y soporte ágil, común y transversal en todo el proceso y labor judicial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se tienen todas las bases del diseño de la “nueva Corporación Administrativa del Poder Judicial”, que será un servicio de apoyo y soporte transversal a toda la labor del Poder Judicial, optimizando al 2020 la función de administración.</li> </ul>

Este plan ha sido intensamente difundido al interior del Poder Judicial, siendo fácil acceder a él a través del sitio web del Poder Judicial. Todas las personas entrevistadas reconocen estar al tanto del mismo, indicando algunos de ellos que intervinieron durante su elaboración. Sin embargo, existe un extendido desconocimiento sobre su proceso de implementación y en general la percepción que él no marca realmente el accionar del Poder Judicial, por muy razonables que puedan parecer los objetivos que se persiguen. La explicación de esto último puede encontrarse en que la mayoría de los objetivos propuestos realmente van más allá de la esfera de decisiones situada al interior de los tribunales, refiriéndose a cuestiones de política judicial que competen a los restantes poderes del Estado y no al judicial. Más allá de poder incidir en esa dirección, la concreción o no de la mayoría de los objetivos escapa a la competencia de los jueces. En ese plano se encuentran objetivos relativos a la incorporación de la oralidad en los procedimientos, el desarrollo de una justicia restaurativa, el establecimiento de una nueva carrera judicial y los cambios al gobierno judicial con el fin de obtener mayores niveles de autonomía. E incluso la materialización de los que sí podrían ser de resorte del Poder Judicial choca con un esquema de presupuestación anual que, en materia de inversiones, dificulta hacer proyecciones de largo plazo y con un sistema de presidencias por períodos muy breves, lo que, en alguna medida, altera periódicamente las prioridades internas.

La DIPLAN de la CAPJ ha elaborado un conjunto de indicadores y una metodología de seguimiento de la implementación de este plan.

#### **d) Control disciplinario**

La regulación de la responsabilidad disciplinaria de los jueces es una de las cuestiones más complejas y deficientes de nuestra institucionalidad judicial, lo que se traduce, paradójicamente, en que ni los jueces<sup>122</sup> ni los usuarios de justicia estén satisfechos con ella<sup>123</sup>. Esto se debe a una deficiente tipificación de las conductas que pueden ser objeto de sanción, a la multiplicidad de vías por las cuales puede hacerse valer, sin que exista una autoridad especializada en la investigación de posibles infracciones, a lo que se suma un procedimiento que no asegura adecuadamente el debido proceso.

Respecto a la descripción de las conductas, el art. 79 de la CPE establece que “Los jueces son personalmente responsables por delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de las leyes que regulan el procedimiento, denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones”. El COT avanza algo más en definir las conductas infraccionales, al indicar en su art. 544 lo siguiente:

*“Art. 544. Las facultades disciplinarias que corresponden a la Corte Suprema o a las Cortes de Apelaciones, deberán especialmente ejercitarse respecto de los funcionarios del orden judicial que se encuentren en los casos que siguen:*

*1° Cuando faltaren de palabra, por escrito o de obra a sus superiores en el orden jerárquico;*

*2° Cuando faltaren gravemente a las consideraciones debidas a otros funcionarios o empleados o a cualquiera persona que solicite el ejercicio de su autoridad o asista por cualquier otro motivo a los estrados;*

*3° Cuando se ausentaren sin licencia del lugar de sus funciones, o no concurrieren a ellas en las horas señaladas, o cuando en cualquier forma fueren negligentes en el cumplimiento de sus deberes;*

122 Ver al respecto los siguientes artículos de prensa aparecidos en el año 2016: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/08/24/disciplina-de-los-jueces-en-las-antipodas-del-debido-proceso/>; <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/10/18/el-regimen-disciplinario-de-los-jueces-una-reforma-urgente/> y <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/11/03/poder-judicial-chileno-en-la-mira-por-caso-de-hostigamiento-a-juez-vinculado-al-mundo-de-la-defensa-de-los-derechos-humanos/>.

123 Ver al respecto RIEGO Y VARGAS, 2016.

4° Cuando por irregularidad de su conducta moral o por vicios que les hicieren desmerecer en el concepto público comprometiesen el decoro de su ministerio;

5° Cuando por gastos superiores a su fortuna, contrajeran deudas que dieran lugar a que se entablen contra ellos demandas ejecutivas;

6° Cuando recomendaren a jueces o tribunales negocios pendientes en juicios contradictorios o causas criminales;

7° Cuando los nombramientos que dependieren de los jueces de letras, para cargos de síndicos, depositarios, peritos u otros análogos, recayeren generalmente sobre las mismas personas o pareciere manifiestamente que no se consulta en ellos el interés de las partes y la recta administración de justicia, y

8° Cuando infringieren las prohibiciones que les impongan las leyes”.

La tensión entre el control disciplinario se produce tanto por la posibilidad de atacar los criterios jurisdiccionales aplicados por el juez empleando para ello la vía disciplinaria en vez de los recursos legales, como por la extrema amplitud y vaguedad con que son descritas las conductas.

Respecto a lo primero, hay que considerar que en Chile las partes pueden atacar el contenido de una resolución judicial alegando que los jueces que la citaron lo hicieron cometiendo falta o abuso, para lo cual disponen del llamado recurso de queja del art. 545 del COT<sup>124</sup>.

---

124 “Art. 545 COT. El recurso de queja tiene por exclusiva finalidad corregir las faltas o abusos graves cometidos en la dictación de resoluciones de carácter jurisdiccional. Sólo procederá cuando la falta o abuso se cometa en sentencia interlocutoria que ponga fin al juicio o haga imposible su continuación o definitiva, y que no sean susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario, sin perjuicio de la atribución de la Corte Suprema para actuar de oficio en ejercicio de sus facultades disciplinarias. Se exceptúan las sentencias definitivas de primera o única instancia dictadas por árbitros arbitradores, en cuyo caso procederá el recurso de queja, además del recurso de casación en la forma.

El fallo que acoge el recurso de queja contendrá las consideraciones precisas que demuestren la falta o abuso, así como los errores u omisiones manifiestos y graves que los constituyan y que existan en la resolución que motiva el recurso, y determinará las medidas conducentes a remediar tal falta o abuso. En ningún caso podrá modificar, enmendar o invalidar resoluciones judiciales respecto de las cuales la ley contempla recursos jurisdiccionales ordinarios o extraordinarios, salvo que se trate

Esta regulación, del año 1995, constituye un avance frente a lo que existía, pues antes el recurso podía interponerse ante cualquier resolución, la que las Cortes podían invalidar y sustituir por otra, sin que ello conllevara sanción alguna para el juez presuntamente infractor. Sin embargo, la modificación no soluciona el problema de fondo, que es la confusión entre los niveles jurisdiccional y disciplinario. Sostener la necesaria separación entre ambos niveles no significa desconocer que un juez pueda cometer infracciones disciplinarias al momento de ejercer la jurisdicción (de hecho, si puede cometer allí el delito de prevaricación, con mayor razón puede incurrir en una falta sancionable disciplinariamente). Lo problemático está dado porque tanto porque se usa el sistema disciplinario para invalidar resoluciones, como porque es la misma autoridad que conoce de los recursos procesales la encargada de imponer las sanciones disciplinarias.

La descripción de las conductas infraccionales debiera emanar de un marco ético general, al que debiera sujetarse la conducta de los jueces. En ese sentido Bordialí señala que:

*“Primero debiera existir un código ético o de buenas prácticas que defina los valores de la institución que merecen especial protección, así como los principios éticos y las reglas de conducta que deben rodear la actuación de los jueces. Todo ello es algo que la propia judicatura debiera darse. Y luego de ello, y tomando como base ese código de buenas prácticas, el legislador debiera regular minuciosamente en la ley cuáles conductas de los jueces serán consideradas ilícitas y traerán aparejada una sanción”.*

De alguna manera, la primera tarea la asume el Acta 262-2007 al establecer en su capítulo segundo los principios de la ética judicial, aunque en forma bastante general y lacónica, distante de lo que debiera ser un verdadero Código de Ética Judicial. Dicha acta contiene lo que denomina principios generales que debiera seguir todo juez<sup>125</sup>.

---

de un recurso de queja interpuesto contra sentencia definitiva de primera o única instancia dictada por árbitros arbitradores.

En caso que un tribunal superior de justicia, haciendo uso de sus facultades disciplinarias, invalide una resolución jurisdiccional, deberá aplicar la o las medidas disciplinarias que estime pertinentes. En tal caso, la sala dispondrá que se dé cuenta al tribunal pleno de los antecedentes para los efectos de aplicar las medidas disciplinarias que procedan, atendida la naturaleza de las faltas o abusos, la que no podrá ser inferior a amonestación privada.”

125 “Primero.- Dignidad. Todo miembro del Poder Judicial deberá ejercer su cargo con dignidad, absteniéndose de toda conducta contraria a la seriedad y decoro que el

La descripción normativa de las conductas indebidas, a nivel legal, debiera también ser complementada con un desarrollo jurisprudencial que vaya precisando con mayor detalle aquello que no les está permitido a los jueces. Ello porque por mucho que se avance en la descripción de las conductas nunca se llegará a la precisión de un tipo penal, pues

---

mismo exige.

Segundo.- Probidad. Toda persona que integre el Poder Judicial debe actuar con rectitud y honestidad, procurando prestar servicio satisfaciendo el interés general de la Justicia y desechando todo provecho o ventaja personal que pueda lograr por sí o a través de otras personas. Esta obligación exige abstenerse de mostrar interés por asuntos de que conozca o pueda conocer un tribunal, e interceder o intervenir en cualquier forma a favor o en contra de persona alguna, cualquiera que sea la naturaleza del juicio o gestión de que se trate. Ella comprende también los concursos, nombramientos, calificaciones, traslados y demás materias relativas al personal del Poder Judicial.

Tercero.- Integridad. Todo miembro del Poder Judicial debe tener una conducta recta e intachable, de modo de promover la confianza de la comunidad en la Justicia. En consecuencia, con su comportamiento procurará no dar lugar a críticas ni reclamos de parte de quienes recurren a los tribunales ni de otras autoridades o del público, en general.

Cuarto.- Independencia. Tanto los jueces, como los demás funcionarios judiciales, deben en conjunto e individualmente velar por la autonomía de los tribunales y hacerla respetar en toda circunstancia.

Quinto.- Prudencia. Todo miembro del Poder Judicial debe actuar con diligencia, tino y criterio en todas las materias en que le corresponda intervenir en razón o con ocasión de sus funciones, procurando que la forma como las ejerce inspire confianza a la comunidad.

Sexto.- Dedicación. Los jueces y demás funcionarios judiciales deberán tener una disposición permanente a desempeñar sus cargos con acuciosidad, conocimiento y eficiencia, actuando con equidad y diligencia en todas las funciones que deban cumplir.

Séptimo.- Sobriedad. Los jueces y otros funcionarios del Poder Judicial deben demostrar templanza y austeridad tanto en el ejercicio de sus cargos como en su vida social, evitando toda ostentación que pueda plantear dudas sobre su honestidad y corrección personales.

Octavo.- Respeto. Los jueces y demás funcionarios judiciales deberán demostrar respeto por la dignidad de todas las personas en las audiencias y demás actuaciones que lleven a cabo con motivo del desempeño de sus cargos.

Noveno.- Reserva. Los jueces y demás funcionarios judiciales deben mantener absoluta reserva sobre todos los asuntos que así lo exijan y de los que tomen conocimiento, absteniéndose de darlos a conocer, emitir opiniones en público o privadas a su respecto, permitir que sean conocidos por otras personas ni utilizar la información que posean en razón de sus funciones en beneficio propio o ajeno.

Noveno Bis.- Prohibición de recibir estímulos pecuniarios. Se prohíbe a los jueces y demás funcionarios judiciales la recepción de estímulos de carácter pecuniario, que excedan lo simbólico, por el ejercicio de sus labores, ya que ello, aparte de crear un ambiente público desfavorable a la función judicial en general, afecta seriamente la independencia e imparcialidad de esos funcionarios.

Noveno Ter.- En lo no previsto en este capítulo, regirán supletoriamente las disposiciones del Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, las que pasarán a formar parte del presente acuerdo”.

el control disciplinario requiere de grados mayores de laxitud, aunque ciertamente no ilimitados como sucede hoy en día. Por ejemplo, es imprescindible que el sistema sancione conductas públicas de los jueces que puedan afectar su imagen y, eventualmente, independencia. Incluso hay conductas privadas, como el consumo de drogas, que suelen ser reprimidas pues dejan a los jueces en una situación de abierta vulnerabilidad a presiones externas.

Otra dificultad que muestra el régimen disciplinario es la multiplicidad de vías a través de las cuales se puede ejercer el control de los jueces. Ya hemos mencionado el recurso de queja del art. 545 del COT y las visitas<sup>126</sup>, a lo que hay que agregar el procedimiento de queja disciplinaria (arts. 535 y siguientes del COT), las facultades de oficio que al respecto tienen la CS y las Cortes de Apelaciones (art. 541 del COT), el juicio de amovilidad (art. 332 N° 4 del COT), el procedimiento de remoción (arts. 80 de la CPE y 332 N° 3 del COT). Lo anterior es sin perjuicio, como ya se ha señalado, que se utilicen en forma indirecta las facultades de calificación para sancionar a funcionarios, sin tener que recurrir a un procedimiento más complejo.

A lo anterior hay que agregar la regulación del procedimiento para aplicar las sanciones que ha hecho la CS a través de autos acordados: Actas 129-2007, 168-2007 y 262-2007. En lo medular, el procedimiento consiste en que recibida una denuncia deberá calificarse su verosimilitud (art. 3°, Acta 129) y en el caso de haber fundamentos para ella se ordenará una investigación a cargo de un funcionario designado al efecto (art. 2, Acta 129)<sup>127</sup>, quien iniciará una investigación que será secreta para el investigado hasta que el sustanciador lo estime pertinente (art. 4, Acta 129). La investigación durará 30 días prorrogables por una sola vez, vencidos los cuales se formularán cargos o se sobreseerá (art. 10, Acta 129). El investigado tendrá un plazo de 5 días para presentar su defensa, oportunidad en que podrá ofrecer prueba, para lo cual se abrirá un plazo de 10 días hábiles (art. 11, Acta 129), vencido el cual el investigador emitirá un informe proponiendo una sanción determinada, el que elevará al tribunal para que resuelva en definitiva (art. 12, Acta 129). Se establece la consulta obligatoria ante

126 En el inciso tercero del art. 553 del COT se dispone que “Si al efectuar la visita, el ministro encargado de ella comprobare la existencia de faltas o delitos cometidos por el funcionario visitado, podrá adoptar las medidas urgentes que fueren necesarias, dando cuenta de ellas a la Corte respectiva dentro de las veinticuatro horas siguientes”.

127 Generalmente estas funciones las asumen los fiscales judiciales.

la CS de toda resolución que imponga una sanción disciplinaria (art. 15, Acta 129).

Luego de un mes de dictada el Acta 129 y a petición de la Asociación Nacional de Magistrados se le introdujeron modificaciones mediante el Acta 168-2007, básicamente para mejorar los estándares de defensa: eliminación del secreto y necesidad de que las sanciones sean impuestas por las Cortes previa vista de la causa y no “en cuenta”<sup>128</sup>.

Por su parte, el Acta 262-2007 regula la Comisión de Ética Judicial de la CS, destinada a prevenir y controlar las faltas en que pudiesen incurrir los ministros y el Fiscal de ese mismo tribunal.

En general las críticas al procedimiento disciplinario chileno podrían resumirse en que: (i) no existe un órgano especialmente encargado de la investigación ni una adecuada separación entre esas funciones y las sancionatorias; (ii) existen múltiples restricciones al ejercicio del derecho a defensa, ya que los cargos son genéricos, la información es limitada y no existe una instancia propiamente contradictoria para debatir la prueba. En fin, un procedimiento de tipo escrito e inquisitivo parece muy alejado de los estándares actualmente vigentes en el país en materia procesal<sup>129</sup>.

Cualquiera podría pensar que un sistema deficitario en materia de garantías en manos de una cúpula interesada en ejercer su poder debiera dar lugar a numerosas sanciones. Sin embargo, la otra cara de la moneda del sistema es la baja frecuencia de los sumarios, circunstancia reconocida por los propios magistrados, y lo difícil que ellos terminen con sanciones severas. Es más, muchas veces en la CS se terminan rebajando las sanciones impuestas a los jueces, ordenando en algunos casos su traslado a otra jurisdicción<sup>130</sup>.

Un análisis de las sanciones impuestas a jueces en los últimos años da cuenta del bajo número al que se elevan y que, por regla general,

---

128 Es decir, escuchando los alegatos de las partes en una audiencia.

129 Es más, los jueces se quejan de que en ciertas Cortes de Apelaciones ni siquiera se respeta plenamente este procedimiento.

130 Esta medida es especialmente cuestionable tratándose de jueces con probado comportamiento inadecuado para el ejercicio de la función. Su aplicación ha generado incluso conflictos al interior de la CS que se han hecho públicos, particularmente en el caso de jueces de Arica que fueron sancionados por corrupción. Ver: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={203c9ed3-8b85-4405-82ca-8f8f364a422e}>.

no consisten en medidas drásticas, tal como se observa en la siguiente tabla:

Sanciones	2015 <sup>221</sup>	2016 <sup>222</sup>
<b>Amonestación privada</b>	13 jueces (uno recibió dos amonestaciones)	10 jueces
<b>Censura por escrito</b>	2 jueces	3 jueces
<b>Multa</b>		1 juez (de dos días de goce de medio sueldo)
<b>Suspensión</b>		1 juez (en dos oportunidades, lo que significa la apertura del cuaderno de remoción)

En el sitio web de la Dirección de Estudios del Poder Judicial<sup>133</sup> se encuentra publicada una encuesta de percepción sobre el régimen disciplinario en el Poder Judicial<sup>134</sup>. Sus principales hallazgos fueron que un 17% de los encuestados había sido objeto de una investigación disciplinaria (un 12% indicó haber intervenido como denunciante), siendo sancionado un 51% de ellos<sup>135</sup>, constituyendo la amonestación privada, la censura por escrito y la suspensión las sanciones más comunes. Sólo un 10% de los investigados recurrió a apoyo letrado para su defensa. El 55% estima que los investigadores no tenían claridad sobre la función que debían desempeñar y un 60% que hay falta de imparcialidad por quienes realizan la investigación y sancionan.

Aunque no sean muchas ni muy significativas las sanciones, algunos casos especialmente paradigmáticos, –como la sanción a un juez por expresar en un trabajo académico que el Poder Judicial debía reconocer su responsabilidad moral por las violaciones a los derechos humanos duran-

131 <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=226515>.

132 <http://www.elmercurio.com/legal/noticias/noticias-y-reportajes/2017/03/13/corte-suprema-sanciona-a-13-jueces-durante-2016.aspx>.

133 [http://decs.pjud.cl/documentos/descargas/R\\_\\_gimen\\_disciplinario\\_-\\_Resultados\\_Encuesta\\_Percepci\\_\\_n.pdf](http://decs.pjud.cl/documentos/descargas/R__gimen_disciplinario_-_Resultados_Encuesta_Percepci__n.pdf).

134 La encuesta fue aplicada en el mes de octubre de 2016 y fue respondida por 2.887 funcionarios de la institución, es decir, un 24% de su dotación.

135 Las exiguas cifras de jueces sancionados parecieran inconsistentes con el porcentaje de funcionarios que indican en esta encuesta haber sido objeto de una investigación disciplinaria (17%) y luego sancionados (51%). Esto permitiría levantar la hipótesis de que el sistema disciplinario es más severo tratándose de los funcionarios no jueces del Poder Judicial.

te la dictadura militar<sup>136</sup>, o el aplicado a una jueza por destacar con negrillas los, a su juicio, errores cometidos por la Corte de Apelaciones, su superior jerárquico, en una resolución—, han afectado fuertemente la legitimidad del sistema. Como ya se consignó, varios jueces, apoyados por la Asociación Nacional de Magistrados, presentaron ante el Tribunal Constitucional sendos requerimientos de inconstitucionalidad en contra de los autos acordados que regulan esta materia.

La propia CS tiene una evaluación negativa sobre el funcionamiento del sistema de control disciplinario y está estudiando la modificación de los mencionados autos acordados con el fin de superar los reparos al procedimiento que se aplica. Para la Asociación Nacional de Magistrados, congruentemente con su posición respecto a los autos acordados, la solución debe consistir en una nueva regulación, pero por parte del Poder Legislativo, de todo el sistema disciplinario.

## **6. Conclusiones.**

La principal conclusión que se desprende de este reporte es que el gobierno del Poder Judicial en Chile, entregado como está a su CS e independientemente de si ella lo hace bien o mal, con buenas o erradas intenciones, tiene un serio déficit de legitimidad. Este déficit se manifiesta fundamentalmente al interior de la propia institución judicial, pues son los jueces los que resienten la estructura de gobierno y son los principales opositores a sus manifestaciones. Ellos sienten que el esquema actual de gobierno menoscaba su rol, los infantiliza y, lo más importante, pone en riesgo su independencia. Es eso lo que explica la actitud tan contestataria de la ANM, que utiliza todas las tribunas disponibles para denunciar y tratar de cambiar esta situación, ya sean las institucionales (Tribunal Constitucional y Comisión Interamericana de Derechos Humanos), la opinión pública e incluso ante los actores políticos. Las consecuencias de lo anterior no sólo son muy negativas para el clima interno, sino también para el mismo desarrollo de un gobierno efectivo. Son los propios cuestionamientos al sistema los que impiden, por ejemplo, ejercer en forma decidida las facultades disciplinarias cuando realmente hay razones para ello.

---

136 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2005/04/04/insolito-juez-de-coquimbo-fue-sancionado-por-atacar-a-sus-superiores/>. Posteriormente la sanción fue confirmada por la Corte Suprema, pero rebajándola de censura por escrito a amonestación privada: [http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2005/05/19/suprema-confirma-sancion-contra-juez-de-coquimbo-acusado-de-atacarlos/?php%20bloginfo\(%27url%27\);%20%3E/cultura](http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2005/05/19/suprema-confirma-sancion-contra-juez-de-coquimbo-acusado-de-atacarlos/?php%20bloginfo(%27url%27);%20%3E/cultura).

De allí se deriva que un problema que podría parecer como interno del Poder Judicial termina también afectando externamente la imagen y el funcionamiento de la institución. De hecho, es posible levantar como hipótesis que los problemas que aquejan al gobierno judicial pueden explicar, al menos en alguna proporción, una situación ciertamente paradójica que vive el sistema judicial chileno: para cualquier observador externo se trata de un sistema que ha mejorado enormemente en los últimos años los servicios que brinda, la calidad de sus operadores, sus condiciones de trabajo, sus niveles de transparencia, el uso de la tecnología, en fin, casi cualquier indicador objetivo con que se quisiera medir la calidad del servicio judicial, y sin embargo la percepción pública sobre la justicia en Chile y su confiabilidad siguen siendo malas, comparativamente peores que la mayoría de los países de la región, los mismos países que envían representantes a Chile para tomarlo como modelo para mejorar sus sistemas<sup>137</sup>.

Por lo anterior llama la atención que dentro de un período en que el Poder Judicial fuera intensamente reformado en su funcionamiento, se haya mantenido prácticamente intocada su estructura institucional y sus instancias de gobierno. Tanto la reforma procesal penal como las que le sucedieron en materia de familia y laboral obviaron estos temas, pese a que alteraron las competencias jurisdiccionales de la Corte Suprema. Más significativo es que la intentada y fracasada reforma procesal civil, que introducía cambios aun más importantes al rol de la Corte Suprema en el conocimiento de los recursos introduciendo una suerte de *certiorari* en el llamado recurso extraordinario, haya también obviado hacerse cargo de estas cuestiones que parecen ser su correlato natural.

Una posible explicación para ello es la gran complejidad política que implica realizar una reforma de fondo al gobierno judicial. Ello porque las opciones no son simples. La que pareciera como más fácil, la introducción de un Consejo de la Magistratura siguiendo el modelo de los consejos introducidos en Latinoamérica en las últimas décadas, ya se ha visto que despierta fuertes y fundadas resistencias y no resuelve las tensiones entre gobierno e independencia.

137 Según los últimos datos publicados en la encuesta regional Latinobarómetro (2015), un 17% de los chilenos piensa que su Poder Judicial está haciendo bien o muy bien su trabajo, lo que lo coloca en el penúltimo lugar regional, solo superado por Paraguay con un 16,5%. Obtienen mejores resultados Poderes Judiciales con serios problemas de confiabilidad y funcionamiento, como los de Venezuela (24,6%), Argentina (28,9%), Colombia (30,9%), Bolivia (32,3%) y Honduras (39,7%).

Si se quisiera erradicar de raíz la mayor fuente de problemas habría que partir por cambiar radicalmente la forma como se concibe la carrera judicial en nuestro país, ya que mientras ella sea entendida como una opción de por vida, con una posibilidad más o menos segura de escalar a mejores posiciones y con mayores salarios en la medida que vayan acumulando mayor experiencia y conocimientos, es inevitable que se produzca una tensión entre la independencia que hay que resguardar para los jueces y el sistema de gobierno, pues quien tenga la competencia de elegirlos, evaluarlos y promoverlos necesariamente tendrá el poder para influir en la forma como resuelven los conflictos sometidos a su decisión. Sólo sería posible aislar las funciones de gobierno a un riesgo de posible lesión a la independencia (ya sea externa o interna), si los cargos judiciales tuviesen una duración temporal y no hubiese necesidad ni posibilidad de calificarlos ni de ascenderlos. Y aun en esos casos, la facultad de disciplinarlos cuando cometan infracciones también podría desviarse para tratar de influir en sus veredictos. Naturalmente se trata de un cambio muy mayor y bastante contrario a como tradicionalmente se han entendido las carreras funcionarias en el país.

Asumiendo que es sumamente difícil, sino imposible, concebir una alteración radical del sistema judicial chileno que implique eliminar por completo la carrera judicial<sup>138</sup>, los cambios en el diseño institucional que puedan promoverse no deben pretender eliminar todo riesgo para la independencia, sino más bien limitarse a reducirlo y, sobre todo, establecer sistemas que permitan evidenciarlo cuando se produzcan los conflictos y resolverlos de forma adecuada.

Debe tenerse también presente que el objetivo de resguardar la independencia judicial, si bien es un factor principalísimo, no es el único que debe satisfacer un sistema judicial ni el gobierno de que se lo dote. Sin dudas a los ciudadanos les interesa que sea un juez imparcial quien resuelva sus conflictos para que lo haga sin consideraciones ajenas al mismo y al interés de la justicia, pero a esos mismos ciudadanos les interesa también poder efectivamente acceder a la justicia, que sus conflictos sean resueltos en plazos y a costos razonables y de una manera que sea predecible. Para todo ello se requiere de un sistema de gobierno que exceda los intereses gremiales de los jueces. Por eso no parece posible simplemente pensar en un sistema judicial sin

---

138 De hecho, los intentos de crear una institución sin carrera en el sector, como se intentó en el Ministerio Público, no han dado los resultados logrados, básicamente por las presiones gremiales..

gobierno, porque se perjudicaría severamente el servicio de justicia, en detrimento de los ciudadanos, o, más probablemente, el gobierno se ejercería por vías informales casi con seguridad más ineficientes y riesgosas.

La mejor vía, a mi juicio, de que se dispone hoy para modernizar el gobierno judicial es aprovechar la puerta que la propia CS abrió el año 2014, generando una instancia interna a cargo de estas funciones y reconvirtiendo a la CS hacia un rol puramente jurisdiccional. Tal como en ese momento se señaló, este órgano debiera estar integrado por representantes de todos los estamentos del Poder Judicial, debiendo ser dirigido por el presidente de la Corte Suprema.

Sin dudas se trata de un cambio constitucional, cuya discusión interesa a toda la sociedad y no sólo a los jueces, pero para su éxito es vital el compromiso de todos ellos con el modelo, dejando de lado tanto las posiciones autoritarias como las desconfianzas y recelos que hoy caracterizan las relaciones entre ellos. Pero un gobierno judicial en que participe toda la institución y no sólo la CS, por más que ésta mantenga un rol conductor, estimo que es la única vía actualmente disponible para compatibilizar los objetivos de legitimidad y eficiencia, reduciendo a la par los riesgos a la independencia interna que ya han sido resaltados a lo largo de este reporte.

Una vez definida la configuración institucional del órgano encargado del gobierno judicial, se hace necesario precisar cuestiones fundamentales para el ejercicio del mismo que hoy están en la indeterminación o cuentan con una deficiente regulación. Nos referimos a:

1. Las potestades normativas del ente a cargo del gobierno judicial y la forma y alcances de su incidencia en las políticas públicas judiciales de carácter general. Como se ha dicho, somos partidarios de conferir formalmente potestades normativas al gobierno judicial interno, el cual debiera estar en ventajas en términos de información y experticia para la implementación y el seguimiento de las políticas judiciales dictadas por el legislador.
2. El ente de gobierno debiera limitarse a definir las políticas, estrategias y regulaciones generales, sin tener en caso alguno competencias de tipo ejecutivo, las que debieran quedar entregadas a estructuras diferenciadas en las áreas de gestión y administración financiera y personal.

3. Tanto la estructura de gestión y administración financiera (que asumiría las competencias de la actual CAPJ), como la de personal, debieran ser entidades profesionalizadas a cargo de un director responsable, elegido bajo el sistema de la Alta Dirección Pública.
4. El ente a cargo del personal sería responsable de administrar el sistema de nombramientos, calificaciones y ascensos, el que, en los casos de los jueces, también debiera seguir el sistema de la Alta Dirección Pública<sup>139</sup> y asumir adicionalmente las competencias que hoy recaen en la Academia Judicial para la capacitación inicial y permanente del personal.
5. Dependiendo del ente de personal debiera existir un subsistema de control disciplinario, el que debiera contar con una unidad de asuntos internos encargada de recibir e investigar denuncias. Todo ello sin perjuicio de determinar adecuadamente a nivel legal las conductas que implican infracciones, las sanciones y un procedimiento que resguarde el debido proceso. Debieran desvincularse completamente los órganos encargados de conocer los recursos procesales contra resoluciones de aquellos con competencias para imponer sanciones.

Una modificación de este tipo abre el espacio para repensar el rol de la CS dentro del sistema jurisdiccional chileno, cuestión, eso sí, que excede el objetivo de este informe.

## **Bibliografía**

- ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. *Bases para la discusión de la reforma constitucional del poder judicial chileno*. En [http://www.magistrados.cl/wp-content/uploads/2016/05/Propuesta-de-Reforma\\_Constitucional\\_PJUD.pdf](http://www.magistrados.cl/wp-content/uploads/2016/05/Propuesta-de-Reforma_Constitucional_PJUD.pdf).
- ATRIA, Fernando. *Jurisdicción e independencia judicial: el poder judicial como poder nulo*. En Revista Estudios de Justicia N° 4. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, 2004.
- ATRIA, Fernando. *La improbabilidad de la jurisdicción*. En La Judicatura como organización. Expansiva e Instituto de Estudios Judiciales. Santiago, 2007.

---

139 Un mayor desarrollo de esta propuesta se encuentra en VARGAS, 2014.

- BECERRA, Pablo. *El Rol de la Corte Suprema*. Ediciones DER. Santiago, 2017.
- BORDALÍ, Andrés. *Independencia y responsabilidad de los jueces*. En Revista de Derecho. Vol. XIV. Universidad Austral de Chile. Valdivia, 2003.
- BORDALÍ, Andrés. *Análisis crítico de la función e independencia judicial en el Derecho chileno*. En La Judicatura como organización. Expansiva e Instituto de Estudios Judiciales. Santiago, 2007.
- BORDALÍ, Andrés. *Propuestas para un Nuevo Gobierno Judicial en Chile*. En Revista Estudios de Justicia N° 21. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, 2014.
- BINDER, Alberto. *Gobierno judicial y democratización de la justicia*. En Sistemas Judiciales, Año 5, N° 10. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Buenos Aires, 2006.
- BUCHHEISTER, Axel y GARCÍA, José Francisco. *Corte Suprema, Certiorari y Precedentes*. En “Reforma al Poder Judicial: gobierno judicial, Corte Suprema y gestión”. José Francisco García, Francisco Javier Leturia y Claudio Osorio, editores. Universidad Adolfo Ibáñez, Pontificia Universidad Católica de Chile y Libertad y Desarrollo. Santiago, 2007.
- CEJA. *Estudio Comparado sobre Gestión Presupuestaria y Gestión Administrativa de Cortes y Tribunales y Tratamiento Estadístico de la Información sobre el Funcionamiento del Sistema Judicial*. En [http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/306/EstudioComparado\\_gestion.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/306/EstudioComparado_gestion.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- CORREA, Rodrigo. *El gobierno judicial ante la Constitución*. En Revista Estudios de Justicia N° 6. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, 2005.
- COUSO, Javier e HILBINK, Lisa. *Coda. Del Quietismo al activismo incipiente: Las raíces institucionales e ideológicas de la defensa de los derechos en Chile*. En Jueces y política en democracia y dictadura. Lecciones desde Chile. Lisa Hilbink. Flacso México. México D.F., 2014.
- FLORES, Álvaro. *Gobierno Judicial: el caso chileno. La reforma olvidada*. En Revista Estudios de Justicia N° 6. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, 2005.
- GARCÍA, José Francisco y MANCUSI-UNGARO, Mariana. *Diseño Institucional de la Judicatura y Gobierno Judicial: Lecciones para Chile desde el Derecho Comparado*. En “Reforma al Poder Judicial: gobierno judicial, Corte Suprema y gestión”. José Francisco García,

Francisco Javier Leturia y Claudio Osorio, editores. Universidad Adolfo Ibáñez, Pontificia Universidad Católica de Chile y Libertad y Desarrollo. Santiago, 2007.

GARCÍA, José Francisco. *Corte Suprema y gobierno judicial: un programa de reformas*. En Revista Actualidad Jurídica N° 20, Universidad del Desarrollo. Santiago, 2009.

GARCÍA, Pedro. *Herramientas de Gestión Judicial para los Juzgados de Familia*. Revista de Derecho, Universidad Católica de la Santísima Concepción. N° 25, 2012-1. Concepción, 2012.

GAROUPA, Nuno y GINSBURG, Tom. *Gobierno Judicial y Consejos Judiciales: una mirada desde el derecho y la economía*. En "Reforma al Poder Judicial: gobierno judicial, Corte Suprema y gestión". José Francisco García, Francisco Javier Leturia y Claudio Osorio, editores. Universidad Adolfo Ibáñez, Pontificia Universidad Católica de Chile y Libertad y Desarrollo. Santiago, 2007.

HAEUSSLER, María Josefina. *Actividades de Apoyo a la Administración de Justicia en Chile*. En "Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial: administración de tribunales". Tomo II. CPU. Santiago, 1991.

HAMMERGREN, Linn. *Apuntes para el debate sobre cómo mejorar el gobierno judicial*. En Sistemas Judiciales, Año 5, N° 10. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Buenos Aires, 2006.

HERNÁNDEZ, Federico. *El certiorari en el proceso apelativo de Puerto Rico y Estados Unidos*. En Sistemas Judiciales, Año 7, N° 13. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Buenos Aires, 2008.

HORVITZ, María Inés. *Independencia de los jueces y estructura judicial*. En La Judicatura como organización. Expansiva e Instituto de Estudios Judiciales. Santiago, 2007.

LEGARRE, Santiago y RIVERA, Julio César. *Naturaleza y Dimensiones del Stare Decisis*. En Revista Chilena de Derecho vol. 33, N° 1, enero-abril, 2006, pp. 109-124. Pontificia Universidad Católica de Chile.

MARTÍNEZ, Néstor Humberto. *Los Consejos de la Magistratura en Latinoamérica*. 2<sup>da</sup> Mesa Redonda sobre la Reforma Judicial. USAID, BID y NCSC. Washington, 1996.

MATUS, Alejandra *El Libro Negro de la Justicia Chilena*. Editorial Planeta. Santiago, 1999.

- MORA, Luis Paulino. *La Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, organización actual y perspectivas futuras*. En *Sistemas Judiciales*, Año 7, N° 13. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Buenos Aires, 2008.
- MOYANO, Gonzalo y FUENZALIDA, Pablo. *Reforma a la Justicia: período 1990-2006*. Documento de Trabajo N° 34. Centro de Estudios Públicos (CEP). Santiago, 2006. En [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170803/asocfile/20170803114910/gmoyano\\_pfuenzalida\\_reforma\\_a\\_la\\_justicia.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170803/asocfile/20170803114910/gmoyano_pfuenzalida_reforma_a_la_justicia.pdf).
- PÁSARA, Luis. *La experiencia comparada de los consejos*. En *Reforma Judicial* N° 18. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2011. Versión electrónica en <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8804/10855>.
- PÉREZ VÁSQUEZ, Rodolfo. *La Jurisprudencia Vinculante como Norma Jurídica* (2007). En [https://www.uac.edu.co/images/stories/publicaciones/revistas\\_cientificas/juris/volumen-4-no-7/art-1.pdf](https://www.uac.edu.co/images/stories/publicaciones/revistas_cientificas/juris/volumen-4-no-7/art-1.pdf).
- RIEGO, Cristián y VARGAS, Juan Enrique. *La agenda de transparencia y el sistema judicial*. En *Revista de Estudios Judiciales*, Nos 2-3, 2016. Editorial Thomson Reuters. Santiago, 2016.
- VALENZUELA, Eugenio (Coordinador). (1991). *Informe Final sobre Reformas al Sistema Judicial Chileno*. Centro de Estudios Públicos (CEP). Santiago, 1991.
- VARGAS, J. y DUCE, M. *Informe sobre Independencia Judicial en Chile*. Fundación para el Debido Proceso Legal (2000). En [http://200.14.85.186/reformasprocesales/images/Publicaciones/Libros/1184356783\\_3.pdf](http://200.14.85.186/reformasprocesales/images/Publicaciones/Libros/1184356783_3.pdf).
- VARGAS, Juan Enrique y CORREA, Jorge. *Diagnóstico del Sistema Judicial Chileno*. Centro de Desarrollo Jurídico Judicial. Santiago, 1995.
- VARGAS, Juan Enrique. *Gobierno judicial: la organización y el rol de las cortes supremas*. En *Sistemas Judiciales*, Año 5, N° 10. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Buenos Aires, 2006.
- VARGAS, Juan Enrique. *Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces*. En *La Judicatura como organización*. Expansiva e Instituto de Estudios Judiciales. Santiago, 2007.

VARGAS, Juan Enrique. *Las Cortes Supremas y las reformas procesales en Latinoamérica*. En *Sistemas Judiciales*, Año 7, N° 13. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Buenos Aires, 2008.

VARGAS, Juan Enrique. *Nombramientos y Promociones Judiciales: ¿Es Realmente la Política el Problema?* En *Anuario de Derecho Público* 2014. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago, 2014.

VARIOS AUTORES. *Consejos de la Magistratura*. Edición Especial Revista Pena y Estado. Buenos Aires, 2003.

### 3. COLOMBIA

Ana María Ramos<sup>1</sup>

#### Introducción

La creación del Consejo Superior de la Judicatura ha constituido un importante avance en la autonomía de la Rama Judicial. Sin embargo, las brechas existentes en términos de su impacto en la independencia judicial y el fortalecimiento de las capacidades del sistema de justicia han puesto sobre la mesa, aún sin éxito, la necesidad de una reforma al órgano de gobierno y gerencia creado por la Constitución de 1991.

Este documento presenta algunos elementos para esta discusión, que si bien está suspendida por la suerte que tuvo el último intento de reforma constitucional (la reforma al “Equilibrio de Poderes”), seguirá siendo una propuesta latente, que seguramente será retomada en el corto plazo, bien ya a través de una intervención radical, vía una Asamblea Nacional Constituyente, de medidas legales y de gestión o de un nuevo intento, más limitado, de ajuste constitucional a través de un acto legislativo.

Para abordar este tema, el documento está dividido en tres partes. La primera sintetiza los antecedentes y el marco constitucional y legal que dio vida al Consejo Superior de la Judicatura. En la segunda se hará un balance de lo que han sido sus principales logros y deficiencias en las áreas de su competencia, así como un análisis crítico de su estructura y dinámicas de funcionamiento, que podrían explicar esos resultados. Finalmente, en la tercera parte, se presentarán algunas propuestas para mejorar la entidad, tomando como referente las discusiones de los fallidos intentos de reforma y las limitaciones introducidas por la Corte Constitucional al declarar la inexecutable de la reforma al Equilibrio de Poderes.

Como anotación metodológica cabe señalar que para la elaboración de este estudio se retomaron las investigaciones realizadas por la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) en los últimos años y se revisó alguna bibliografía adicional útil para ilustrar la caracterización y las propuestas de ajuste que se plantean. Adicionalmente, se enviaron sendos derechos de petición a la Rama Judicial, con el fin de obtener información cuantitativa y cualitativa para nutrir el diagnóstico. Asi-

---

1 Escrito elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia. Su coordinación estuvo a cargo de Ana María Ramos Serrano.

mismo, se desarrolló un acotado trabajo de campo, que incluyó en una primera etapa entrevistas a actores, que desde diferentes frentes y posiciones han interactuado con el Consejo Superior de la Judicatura<sup>2</sup>; y una mesa de expertos para debatir las conclusiones preliminares y las opciones de ajuste al modelo institucional.

Finalmente, se anota que aunque el documento abordará aspectos relacionados con la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el diagnóstico se concentra en la Sala Administrativa por dos razones; de un lado, el impacto que tiene su gestión en el funcionamiento de todo el sistema de justicia; del otro, la reforma que se hizo a la Sala Disciplinaria en el año 2015, con la que se creó la Comisión de Disciplina Judicial, que aún está en mora de implementarse, pero que asumirá las funciones disciplinarias que hoy cumple esta sala.

## **A. Marco constitucional y legal**

### ***1. Antecedentes del gobierno y administración de la rama judicial***

#### ***1.1. Situación previa a la Constitución de 1991***

La autonomía de la Rama Judicial, como presupuesto de la independencia del Juez, ha sido una lucha permanente que se inició con ajustes constitucionales y desarrollos legales en el marco de la Constitución de 1886. Así, de un escenario inicial en el que se facultaba al Presidente de la República para nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los magistrados de los tribunales superiores con base en las ternas que éstos le presentaran, en los años cuarenta<sup>3</sup> esta responsabilidad quedó en manos de la rama, siendo la Corte Suprema, elegida por el Congreso de ternas enviadas por el Presidente, la encargada de seleccionar a los magistrados y éstos a su vez a los jueces<sup>4</sup>. En estas elecciones, la Corte Suprema debía respetar la representación partidista que tuviera la Asamblea Departamental respectiva.

---

2 Un Ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, un ex Director Ejecutivo de Administración Judicial, un ex Magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, dos jueces en ejercicio, un investigador de una organización de la sociedad civil y dos magistrados de las Salas Administrativas Seccionales del Consejo Superior de la Judicatura.

3 Acto Legislativo 01 de 1945.

4 Giraldo Ángel, Jaime. Obras Competas. Tomo III. Universidad de Ibagué. Reforma Constitucional a la Justicia. La Ética en el Derecho. P. 95.

Ya en 1970, con el Decreto 250, se creó el Consejo Superior de la Administración de Justicia para la administración de la carrera judicial<sup>5</sup>, el cual estaba integrado mayoritariamente por representantes de la Rama Judicial<sup>6</sup>, el Ministerio de Justicia y el Procurador General de la Nación. Sin embargo, la administración de los recursos continuó en cabeza del Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, a quien se le encargó el Fondo Rotatorio Judicial<sup>7</sup>, que tenía por objetivo contribuir a la mejor dotación y funcionamiento de la Rama Judicial.

En 1977 se buscó un nuevo escenario de reforma constitucional, con un acto legislativo que convocaba a una Asamblea Nacional Constituyente para cambiar algunas materias específicas, dentro de las cuales se encontraba la administración de justicia, sin embargo, el acto legislativo fue declarado inconstitucional.

Poco después, en 1979, se realizó un nuevo intento por crear un órgano de gobierno y administración autónomo para la rama. Para esto se aprobó una reforma constitucional<sup>8</sup> que creaba el Consejo Superior de la Judicatura, como ente encargado de la elaboración de las listas para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, de administrar la carrera judicial, del ejercicio de la función disciplinaria respecto de los abogados, empleados y funcionarios de la rama (incluidos los magistrados de las altas Cortes) y de dirimir los conflictos de competencia entre jurisdicciones. La elección de los magistrados del Consejo quedaba a cargo de la misma corporación, respetando el criterio de paridad que también regía para las Altas Cortes, pero se facultó al Presidente de la República para la designación de los primeros miembros. La reforma fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia por vicios de forma, en noviembre de 1981.

---

5 Esto incluía la definición de las bases del concurso, así como la definición e implementación de los sistemas de evaluación.

6 Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal Disciplinario, un funcionario y un empleado de carrera.

7 Creado por el Decreto 1709 de 1954. "Créase con personería jurídica un fondo especial denominado 'Fondo Rotatorio Judicial', que dependerá del Ministerio de Justicia y tendrá como atribuciones principales contribuir a la mejor dotación y funcionamiento material de las oficinas de la Rama Jurisdiccional del Poder Público, del Cuerpo Auxiliar de ésta, del Ministerio Público y demás dependencias que se atiendan con el presupuesto del Ministerio de Justicia, y al mejoramiento económico, cultural y de viviendas de los respectivos funcionarios".

8 Acto Legislativo 1 de 1979.

Frustrados los intentos de reforma de rango constitucional, a través de normas posteriores de inferior jerarquía se configuró un modelo de gobierno y gerencia disperso, en el cual continuaba presente el Poder Ejecutivo. Así, en lo que se refiere a la administración de la carrera judicial, el Decreto 52 de 1987 asignó la función al Consejo Superior de Administración de Justicia, los Consejos Seccionales de la Carrera, las corporaciones judiciales y los jueces. En los dos primeros estaba prevista la participación del Ministro de Justicia y del Derecho y del Procurador General, sin embargo, las disposiciones constitucionales fueron declaradas inexecutable por vulnerar la autonomía de la Rama Jurisdiccional<sup>9</sup>. Bajo esta ley se organizó la estructura administrativa para la realización de los concursos, pero seguía sin alcanzarse la autonomía administrativa y presupuestal de la Rama, que se mantenía en cabeza del Ministerio de Justicia, como director del Fondo Rotatorio, y del Ministerio de Hacienda, encargado del pago de salarios. Esto era considerado como una fuente de afectación a la autonomía de la rama, pues supeditaba sus necesidades al querer del Poder Ejecutivo<sup>10</sup>. Por esta razón, a finales de los años ochenta se proponía la creación de un órgano –el Instituto de Administración Judicial– para que asumiera directamente la ejecución del presupuesto, iniciativa que nunca llegó a implementarse.

Resumiendo, hasta los años ochenta se había ganado algún terreno de autonomía en materia de nominación en la Rama Judicial, mientras que en aspectos como la regulación interna y el manejo presupuestal seguían altamente condicionados al Ejecutivo y el Legislativo, lo cual tuvo un giro sustancial con la Constitución de 1991.

## **1.2. La Constitución de 1991**

Uno de los objetivos que inspiró el cambio constitucional que emprendió Colombia al comienzo de los años 90 fue el de fortalecer la independencia y la autonomía de la administración de justicia, para lo cual la Asamblea Nacional Constituyente retomó la iniciativa de crear un órgano encargado del gobierno y administración de la rama. Sin

---

9 Sentencia No. 64 del 25 de junio de 1986. Gaceta Judicial Número 2340. Magistrado ponente: Hernando Gómez Otálora.

10 Sobre este particular, el Doctor Jaime Giraldo Ángel, quien fuera el primer presidente del Consejo Superior de Justicia, señalaba que este modelo “crea un enfrentamiento entre el cuerpo que tiene el poder de decidir sobre el manejo de los recursos y el que los necesita para su funcionamiento, pues las decisiones sobre las necesidades que se deben satisfacer y las prioridades y oportunidad para el suministro de los elementos requeridos suelen ser diferentes, porque nacen de consideraciones distintas” (Giraldo, Ángel, Op. cit., p. 99).

embargo, quedó claro en los debates de la Asamblea que de la mano de la independencia estaba también el interés de lograr una mayor eficiencia en la justicia que, como hoy, padecía problemas de congestión y atraso<sup>11</sup>. Este no era un propósito marginal, pues se llegó a señalar que el Consejo Superior de la Judicatura se concebía como una “empresa”, con la capacidad de modernizar las instituciones de apoyo al sistema judicial.

Varios modelos se propusieron en la constituyente para el órgano encargado del gobierno y administración de la Rama Judicial. El diseño original presentado por el Gobierno Nacional –en el cual el órgano se denominaba Consejo Superior de Administración de Justicia– establecía la participación directa de los presidentes de las tres Altas Cortes, de un magistrado de tribunal, el ministro del ramo, de un delegado del Presidente y de dos expertos en administración, para un total de ocho miembros<sup>12</sup>. También se establecía la creación de Consejos Seccionales de Administración de Justicia, en los cuales participarían los presidentes de los tribunales, un juez elegido según el reglamento y el Gobernador del Departamento. Dentro de las funciones que se le atribuían al Consejo Superior se encontraban la administración de la carrera judicial, la elaboración y ejecución del presupuesto de la rama, la división del territorio para efectos judiciales, la ubicación y fusión de despachos judiciales, la elaboración, con sujeción a la ley, de las normas para el eficaz funcionamiento de la justicia y la presentación de proyectos de ley. No se incluían en esta propuesta las funciones de disciplina de los jueces y magistrados, cuyo procedimiento y órgano competente se dejaban abiertos a lo que definiera la ley.

Tras las discusiones que se dieron en la Asamblea Nacional Constituyente, finalmente se optó por la creación de un órgano compuesto por personas dedicadas de manera **exclusiva** –no por los presidentes de las Cortes– que absorbiera las funciones de gobierno, administración y

11 En el informe para la ponencia del primer debate en Plenaria se afirmó que “En el campo de la organización judicial, donde se nos confió el propósito de estudiar las propuestas sobre la creación del Consejo Superior de la Judicatura, hemos coincidido en la Comisión sobre la necesidad de crear un organismo que racionalice y haga más eficiente la organización de una justicia excesivamente lenta como la nuestra, en donde la congestión de los despachos judiciales termina frecuentemente en denegación de la misma” (Gaceta Constitucional No. 75).

12 Como se verá, este modelo guarda varias similitudes con la reforma constitucional de Equilibrio de Poderes aprobada en 2015, que fue declarada inconstitucional.

disciplina de los jueces, que estaban dispersas en distintas instituciones<sup>13</sup>, algunas ajenas a la Rama Judicial.

## **2. Estructura y funciones del Consejo Superior de la Judicatura en la Constitución de 1991**

El texto constitucional consagró los siguientes aspectos del órgano de gobierno, administración y disciplina:

- i) Las funciones principales, que quedaron abiertas a las demás que establezca la ley.
- ii) La división en dos salas, la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, sin que se realizara la discriminación de las funciones de cada una de ellas.
- iii) Los requisitos y periodo de los integrantes del Consejo Superior de la Judicatura, a quienes se les da la categoría de “magistrados”, para que pudieran tomar decisiones en el campo jurisdiccional. Para efectos de las funciones administrativas, el constituyente entendió que se trataba del papel de miembro de una “junta directiva”<sup>14</sup>.
- iv) La posibilidad de que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria cuente con Consejos Seccionales, los cuales fueron posteriormente desarrollados por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

En el desarrollo de lo anterior, el Consejo quedó configurado de la siguiente manera:

---

13 “El Consejo Superior de la Judicatura ha sido concebido como una unidad jurídico-administrativa que englobe aquellas funciones, hoy dispersas, en las cuales se afianza la eficacia de la administración de justicia” (...) “La unidad que se busca pretende convertir al Consejo en la institución responsable del funcionamiento integral de la administración de justicia. Por eso reúne, contrariando la dispersión que siempre ha existido, funciones tan disímiles como las de servir de instancia en asuntos disciplinarios relacionados con jueces y abogados, la de actualizar y vigilar la operación de la carrera administrativa, la de utilizarla para el suministro de los candidatos a las posiciones judiciales, la de arreglar conflictos jurisdiccionales y la de preparar y ejecutar el presupuesto de toda la rama” (Gaceta Constitucional No. 75).

14 Gaceta Constitucional No. 75. Sobre la denominación de “Magistrado” señaló el constituyente que “Es ésta una concepción nueva de la condición de Magistrado, que los aparta de la estricta función procedimental que hoy los caracteriza”.

**Tabla 1. Organización y funciones constitucionales del Consejo Superior de la Judicatura.**

<b>FUNCIONES</b>
<p>Electorales: Elaborar las listas de candidatos a la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.</p> <p>De control: - Investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los funcionarios de la Rama Judicial. - Llevar el control del rendimiento de los despachos judiciales.</p> <p>Conflictos de competencia: Dirimir los conflictos de competencia entre jurisdicciones.</p> <p>Regulatorias: - Regular los trámites judiciales y administrativos en los aspectos no previstos por el legislador. - Presentar proyectos de ley al Congreso de la República en asuntos relacionados con la administración de justicia. - Fijar la división del territorio y ubicar y redistribuir los despachos judiciales</p> <p>Administración: - Administrar la carrera judicial - Elaborar el presupuesto de la Rama Judicial. - Crear, suprimir y trasladar cargos, así como dictar los reglamentos de la organización y las funciones internas de la administración de justicia. - Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<b>ESTRUCTURA E INTEGRACIÓN</b>
<p>Sala Administrativa: 6 magistrados (3 elegidos por el Consejo de Estado, 2 por la Corte Suprema de Justicia y 1 por la Corte Constitucional).</p> <p>Sala Disciplinaria: 7 magistrados elegidos por el Congreso de la República de ternas enviadas por el Gobierno Nacional.</p>
<b>REQUISITOS PARA SER MAGISTRADO (SALA ADMINISTRATIVA O SALA DISCIPLINARIA)</b>
<p>Colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de 35 años, tener el título de abogado y haber ejercido la profesión durante 10 años con buen crédito.</p>

Como se trataba de una entidad nueva, la Constitución otorgó facultades extraordinarias transitorias al Presidente de la República para adoptar las medidas administrativas requeridas para su funcionamiento, las cuales se materializaron en el Decreto 2652 de 1991, que estuvo vigente hasta 1996, cuando se promulgó la Ley Estatutaria de

la Administración de Justicia, en la que se precisaron los órganos y funciones del Consejo Superior que han regido hasta la fecha, cuyas características se señalan a continuación.

### **2.1. Gobierno de la Rama Judicial**

La Ley Estatutaria definió, con un alto nivel de detalle, las funciones de las salas Administrativa y Disciplinaria del Consejo Superior y algunas de sus principales dependencias internas. También consagró la existencia de una instancia común, el Consejo en Pleno, encargado de la elaboración del informe anual al Congreso, de adoptar el Plan Nacional de Desarrollo, de dictar los reglamentos para la administración de justicia y propiciar proyectos de ley. En lo que respecta a la estructura regional, se consagraron los consejos seccionales, que se dividirían también en salas Administrativa y Disciplinaria.

Por último, se creó la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, como máxima instancia de articulación sectorial, integrada por los presidentes del Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación y un representante de los jueces y empleados de la rama elegido por ellos mismos, es decir, una instancia que sí contaba con la participación directa de los miembros de la rama. Para la aprobación del plan sectorial y del presupuesto, asiste, con voz pero sin voto, el Ministro de Justicia. Su función principal es la de emitir concepto previo, **no vinculante**<sup>15</sup>, sobre diferentes asuntos, entre los que se cuentan el presupuesto y el plan sectorial de desarrollo, la creación y traslado de juzgados, la división del territorio y la estructura de las plantas de personal de los juzgados. Adicionalmente, se encarga de la elaboración de la terna de candidatos a Director Ejecutivo de la Administración Judicial, cuya elección corresponde a la Sala Administrativa. En el nivel territorial se estableció la creación de comisiones seccionales interinstitucionales, conformadas por las máximas autoridades jurisdiccionales y administrativas de la Rama en la región<sup>16</sup>, así como un representante de los funcionarios y empleados.

---

15 En la Sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional señaló que “se trata tan sólo de una opinión o de una recomendación que por ningún motivo obliga o condiciona las decisiones que sobre los aspectos enunciados en los numerales que se analizan deba tomar la Sala Administrativa de la citada Corporación”.

16 Los presidentes de los tribunales, el Director Seccional de Fiscalías y el Presidente del Consejo Seccional de la Judicatura.

## 2.2. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura

La Sala Administrativa cuenta con un nivel central, integrado por los seis despachos de magistrados y siete unidades que dependen de la Sala. A nivel regional, la Ley Estatutaria estableció que habrá consejos Seccionales de la Judicatura en las cabeceras de Distrito Judicial en las que se considere necesario. A la fecha existen 24 salas administrativas seccionales, integradas por un número variable de magistrados, que de acuerdo con el tamaño de los distritos a cargo puede oscilar entre 2 y 4 personas. Estos son funcionarios de carrera que deben ser abogados y tienen mayores requisitos que los magistrados de la Sala Administrativa del nivel central, pues se les exige tener especialización en ciencias administrativas, económicas o financieras y una experiencia superior a 5 años en estas áreas<sup>17</sup>. Las salas tienen a su cargo, en el ámbito de su distrito, la administración de la carrera judicial, el control de rendimiento y gestión de los despachos judiciales, la elaboración e impulso de los programas de capacitación y la vigilancia administrativa de los despachos para lograr la eficiencia y oportunidad del servicio de justicia y consolidar la calificación de los jueces, entre otras.

**Tabla 2. Unidades técnicas del Consejo Superior de la Judicatura**

UNIDADES TÉCNICAS DE LA SALA ADMINISTRATIVA	UNIDADES TÉCNICAS DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA
Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico	Planeación (creada por la ley)
Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla	Presupuesto (creada por la ley)
Centro de Documentación Judicial, CENDOJ	Informática (creada por la ley)
Unidad de Administración de la Carrera Judicial	Recursos humanos (creada por la ley)
Oficina de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica	Infraestructura física
Unidad de Auditoría	Asistencia legal
Oficina Asesora para la Seguridad de la Rama Judicial	
Unidad de Registro Nacional de Abogados	Unidad Administrativa

Como brazo operativo se creó la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**, a cargo de un Director elegido para un periodo de cuatro años, que debe ser profesional (no necesariamente abogado), con maestría en ciencias económicas, financieras o administrativas y experiencia no inferior a cinco años en estas áreas.

<sup>17</sup> Ley 270 de 1996, Artículo 83.

A la Dirección se encuentran vinculadas siete unidades técnicas, algunas de ellas creadas directamente por la Ley Estatutaria como dependientes de la Dirección, y se estableció la existencia de direcciones seccionales que deben actuar bajo sus lineamientos, que hoy en día suman 22 dependencias.

Entre las funciones de la Dirección se encuentran la ejecución de los planes y políticas de la Rama, la administración de los recursos, la suscripción de contratos, la elaboración de balances y estados financieros, la representación de la Rama en procesos judiciales y la entrega de los insumos técnicos que requiera la Sala Administrativa para el cumplimiento de sus funciones.

En suma, todo este andamiaje administrativo cuenta con 2056 personas, un 6% del total de la planta de la Rama Judicial.

**Tabla 3. Personal del Consejo Superior de la Judicatura. Corte al 31 de julio de 2017.**

DEPENDENCIA	CARGOS
Sala Administrativa-Nivel Central	236
Sala Administrativa-Seccionales	209 (51 son magistrados de Sala)
Dirección Ejecutiva-Nivel Central	296
Dirección Ejecutiva-Seccionales	1315
Total	2056

Fuente: Respuesta a derecho de petición. Cálculos: CEJ.

### **2.3. La Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura**

La Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura tiene cuatro funciones principales: i) examinar la conducta y sancionar las infracciones disciplinarias de los funcionarios<sup>18</sup> judiciales y de los particulares que ejerzan transitoriamente funciones jurisdiccionales. Estas son ejercidas en el nivel central y en las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura. En el primero se conoce en única instancia de los procesos contra magistrados de tribunal, el Vicefiscal General de la Nación y los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los tribunales y en segunda instancia de las decisiones tomadas en procesos contra jueces y abogados por parte de los consejos

18 Cabe anotar que la Ley Estatutaria hace una distinción entre “funcionarios” y “empleados”. Los primeros son los jueces y magistrados, es decir, el personal que ejerce funciones jurisdiccionales, mientras que los segundos son los demás servidores que integran el despacho judicial o que pertenecen a las áreas administrativas de la rama.

seccionales. Aunque en el Decreto 2652 de 1991 se previó que esta Sala se encargaría también de los procesos disciplinarios contra magistrados de las altas cortes, esta función fue declarada inconstitucional<sup>19</sup> por vulnerar el fuero constitucional atribuido a estos funcionarios. ii) Ejercer la función disciplinaria respecto de los abogados. iii) Resolver conflictos de competencia. Cuando se trata de conflictos entre jurisdicciones lo hace la Sala Disciplinaria en el nivel central, mientras que cuando se trata de jueces dentro de una misma jurisdicción lo hace la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional. iv) Decidir acciones de tutela.

Como se describirá más adelante, las deficiencias en el funcionamiento de este órgano condujeron a su eliminación en el Acto Legislativo de Equilibrio de Poderes, que creó en su reemplazo la Comisión de Disciplina Judicial con las siguientes variaciones respecto del modelo de la Constitución de 1991: i) Aunque se mantiene en siete el número de miembros, la conformación de las ternas se desmonopoliza. El Presidente pasa de elaborar todas las ternas a elaborar sólo tres. Las cuatro restantes quedan en cabeza de lo que hoy<sup>20</sup> es la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. ii) Se suprimen dos competencias: la resolución de tutelas y de conflictos de competencia entre jurisdicciones, que pasan a manos de la Corte Constitucional. iii) Se le asigna el control disciplinario de empleados judiciales, el cual queda a cargo del superior jerárquico. En cuanto al diseño regional no se presentan mayores variaciones, pues se establece que podrán existir comisiones seccionales de disciplina judicial.

Aunque esta reforma fue aprobada en julio de 2015, el nuevo órgano aún no ha sido integrado, primero, por una suspensión del proceso de elección que realizó el Consejo de Estado y que posteriormente fue reversada y actualmente por la demora del Congreso en convocar la sesión en la que se escogerán los magistrados. Por cuenta de estos atrasos, la Sala Disciplinaria que quiso eliminarse sigue aún en funcionamiento con un agravante y es que ante su inminente desaparición varios de sus magistrados titulares renunciaron, por lo que la Sala hoy en día se encuentra conformada en su mayoría por magistrados encargados, escogidos por la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura.

19 Sentencia C-417 de 1993. Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

20 Cuando desaparezca la Sala Disciplinaria, la Administrativa se convertirá en el Consejo Superior de la Judicatura.

## **B. El papel del Consejo Superior de la Judicatura en la independencia y fortalecimiento de la rama judicial**

### ***1. Balance de los resultados de los 25 años de funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura***

Anticipando la conclusión de este estudio, puede afirmarse que la creación del Consejo Superior de la Judicatura constituyó un avance en la autonomía de la Rama Judicial y en el fortalecimiento de su gestión. De una Rama con una alta interferencia del Ejecutivo y una administración dispersa, se dio paso a un gobierno, autónomo –en ocasiones aislado del resto de los poderes públicos– a una administración más concentrada y especializada y a la consolidación de la carrera, lo que ha contribuido a la independencia judicial. Con todo, estos avances se han quedado cortos frente a los propósitos que se trazaron con el nuevo órgano que, como se señaló, iban más allá de la independencia, pues buscaban también mejorar la eficiencia de un sistema judicial congestionado y demorado, que aún subsiste y que justifica en parte la percepción negativa, cercana al 80%<sup>21</sup>, que hoy tienen los ciudadanos sobre él.

Antes de adentrarse en las causas de diseño normativo y de implementación que llevaron a esta situación, a continuación se presenta un breve balance, focalizado en los años recientes, de los principales resultados del Consejo Superior de la Judicatura respecto de sus principales funciones y los objetivos que motivaron su creación.

#### ***1.1. El papel del Consejo Superior de la Judicatura en la defensa de la independencia judicial respecto de las amenazas internas y externas***

Existe un avance importante en relación a lo que ocurría a finales de los 80 y principio de los 90, cuando decenas de jueces eran asesinados cada año por grupos ilegales. El hecho más emblemático de este periodo fue la toma del Palacio de Justicia en 1985 en la que murieron 94 personas, entre ellas 11 magistrados.

Así, mientras que en el periodo comprendido entre 1989 y 2013, se registraron 300 homicidios contra **jueces, fiscales y empleados** en la Rama Judicial (un promedio de 20 por año), entre 2014 y 2015 se re-

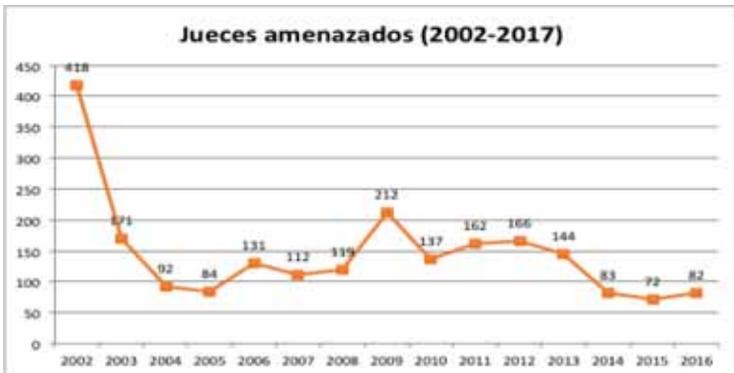
---

21 En la última Encuesta Gallup, con corte a agosto de 2017, la imagen desfavorable del sistema judicial fue del 83%, mientras que hace 10 años no superaba el 50%. <http://images.etn.eltiempo.digital/uploads/files/2017/08/30/0259-17000010%20GALLUP%20POLL%20-120.pdf>.

gistraron ocho<sup>22</sup>. De acuerdo con la información del Consejo Superior de la Judicatura, en contra de los jueces el único homicidio que se registró entre 1991 y 2017 fue el de la Juez a Gloria Gaona, ocurrido en 2011.

En lo que respecta a las amenazas, también se registra un decrecimiento durante los últimos tres años. Sin embargo, este sigue siendo un tema de preocupación, especialmente para los jueces penales que intervienen en los procesos contra miembros de organizaciones criminales. En efecto, por razones de seguridad se produjeron en promedio siete traslados anuales en la última década<sup>23</sup>.

**Gráfico 1. Amenazas contra jueces.**



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Oficina de Asesoría para la Seguridad de la Rama Judicial (respuesta a derecho de petición. OSEG 17-300).

Con todo, estas estadísticas no significan que las interferencias externas e internas a la independencia judicial hayan desaparecido, pero sí han mutado en su intensidad y actores involucrados, como se verá a continuación.

### Amenazas externas

Acerca de las amenazas externas, no puede obviarse el control territorial que han mantenido los grupos armados al margen de la ley en varios territorios del país, lo que limita el libre acceso de los ciudadanos a la justicia formal y la posibilidad de los jueces de aplicar justicia de

22 Fondo de Solidaridad de Jueces Colombianos, FASOL: <http://www.corpofasol.org/datos>.

23 Derecho de petición OSEG 17-300.

manera independiente. En efecto, existen estudios que dejan al descubierto las distintas formas de interacción con los grupos guerrilleros, que pueden ser de colaboración para el trámite de los conflictos (en los cuales el grupo armado puede actuar como una segunda instancia o sede de revisión de decisiones), de intimidación o de autorización para el ejercicio de las actuaciones judiciales<sup>24</sup>.

Asimismo, y aunque es una situación que se superó en el actual gobierno, en la segunda mitad de la década del 2000 se presentaron importantes enfrentamientos entre el entonces Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez y la Corte Suprema de Justicia. La tensión no sólo se quedó en la cúpula de la justicia. En el año 2010, ante la inconformidad del Ejecutivo por la negativa de los jueces de imponer medidas de aseguramiento a presuntos delincuentes, el Ministro del Interior y de Justicia interpuso más de 11.000 quejas disciplinarias<sup>25</sup>, la mayoría de las cuales terminaron archivadas por considerarse que las decisiones se encontraban ajustadas a la legalidad. En este mismo periodo ocurrieron las interceptaciones ilegales de comunicaciones a este alto tribunal, por las cuales ya han sido condenados funcionarios que pertenecían al Ejecutivo, en particular del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

Pese a esta confrontación, durante este periodo se tomaron trascendentales decisiones que fueron muestra de la independencia de la Cortes. De un lado, la inconstitucionalidad del acto legislativo que permitía una segunda reelección presidencial en contra de los intereses del mandatario de turno; del otro, las investigaciones y condenas a congresistas vinculados con los paramilitares, fenómeno conocido como “parapolítica”.

Aunque respecto del Ejecutivo actualmente existe un buen nivel de independencia<sup>26</sup>, la presión sobre los jueces no ha desaparecido. Hoy

---

24 Ver por ejemplo: Carolina Villadiego y Sebastián Lalinde. Sistema de Justicia Territorial para la Paz. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/sistema-de-justicia-territorial-para-la-paz/>.

25 <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/judicatura-pediria-investigar-ministros-del-interior-y-articulo-250136>.

26 Por supuesto, esta no es una afirmación que compartan todos los ciudadanos. Para algunos, las interferencias del Ejecutivo se pueden estar dando de una manera más silenciosa, por ejemplo a través de la nominación de personas muy cercanas a la administración a las ternas de magistrados de la Corte Constitucional o del ofrecimiento de cargos a los magistrados una vez culminen sus periodos. La primera crítica es difícil de sostener, ya que es un resultado natural del diseño constitucional

son los medios de comunicación los más agudos críticos de las decisiones judiciales, lo que si bien es un control social necesario, otras veces se convierte en una fuente de presión y deslegitimación infundada al quehacer de los jueces, por cuenta de decisiones que pueden ir en contra de los deseos de la opinión pública, pero que se encuentran ajustadas a la legalidad, siendo un típico ejemplo las negativas a la imposición de la detención preventiva.

Además de los medios, los jueces penales han identificado a la Fiscalía<sup>27</sup> como un nuevo actor que puede amenazar su independencia, pues careciendo de un fuero especial, las inconformidades que se generen por su negativa de acoger las solicitudes del ente acusador abren el espacio para que se inicien investigaciones por prevaricato en su contra, las cuales son adelantadas por esta misma entidad que a su vez es parte interesada en el proceso. Un hecho extremo ocurrió en octubre de 2017, cuando un Director Nacional de Fiscalías le dio la instrucción a los Directores Seccionales del país de informar sobre casos de jueces que no hubieran dictado la medida de aseguramiento, pese a la existencia de una norma que facilitaba su aplicación con base en un criterio de “peligrosismo objetivo”<sup>28</sup>, con el fin de iniciar las investigaciones penales correspondientes. Esta instrucción fue percibida como una amenaza a la independencia judicial y gene-

---

vigente, pero, sobre todo, porque el periodo fijo que tienen los magistrados permite que éstos tomen distancia de su elector. Ejemplo de ello es la sentencia que prohibió la reelección presidencial en la administración de Álvaro Uribe Vélez, que contó con el voto positivo de una magistrada ternada por el Presidente.

- 27 Si bien la Fiscalía pertenece a la Rama Judicial, es un órgano distinto del sector jurisdiccional al que pertenecen los jueces. Cuenta con su propio esquema de gobierno y de administración, tiene autonomía presupuestal y su propio sistema de carrera, por ejemplo. Varias voces, incluidas la academia y algunos políticos, han planteado desde hace unos años la conveniencia de sustraer a la Fiscalía de la Rama judicial, bien sea para convertirla en un órgano autónomo o una entidad dependiente del Ejecutivo. Esto debido a que considera que su inclusión en la Rama Judicial perdió su razón de ser cuando se dio paso al sistema penal acusatorio, en el que las facultades jurisdiccionales del ente acusador quedaron reducidas a casos excepcionales.
- 28 Se refiere al artículo 7° de la Ley 1826 de 2017, en el que se estableció que: “Cuando la persona haya sido capturada por conducta constitutiva de delito o contravención, dentro del lapso de los tres años anteriores, contados a partir de la nueva captura o imputación, siempre que no se haya producido la preclusión o absolución en el caso precedente.  
En el supuesto contemplado por el inciso anterior, se entenderá que la libertad del capturado representa peligro futuro para la sociedad en los términos de los artículos 308 y 310 de este código”.

ró diversos comunicados de rechazo de los tribunales y asociaciones de jueces<sup>29</sup>.

La defensa que ha hecho el Consejo Superior de la Judicatura de la independencia respecto de amenazas externas ha sido precaria por diversas razones, en especial por la desconexión que existe con los jueces de instancia y las Altas Cortes, quienes no los conciben como representantes de sus intereses, así como por la falta de relevancia que se le da a esta función. Esto se manifiesta en la ausencia de estudios internos que diagnostiquen el estado actual de la independencia judicial y en la falta de implementación de medidas para la defensa y protección de este tipo de ataques. Así, por ejemplo, los jueces de Bogotá han insistido desde hace varios años en la necesidad de contar con una estrategia de comunicaciones para la rama y de generar espacios de capacitación a los periodistas judiciales para hacer pedagogía sobre las normas y principios que rigen sus actuaciones, sin embargo, esto aún no ha sucedido.

Estos vacíos han llevado a que sean los mismos jueces los que asuman su defensa, bien sea directamente, a través de las explicaciones sobre sus decisiones a los medios de comunicación, o por medio de los sindicatos, agrupaciones de jueces<sup>30</sup> o los presidentes de las Altas Cortes, quienes realizan pronunciamientos públicos para rechazar afirmaciones de los medios, de la Rama Ejecutiva o de otros poderes públicos. En estos casos, el papel del Consejo Superior se limita a difundir en su sitio web los pronunciamientos o en sacar un comunicado tardío reiterando el rechazo ya manifestado. Sólo en algunas

---

29 El Espectador. Jueces se sienten intimidados. 23 de octubre de 2017. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/jueces-se-sienten-intimidados-por-directrices-de-la-fiscalia-articulo-718908>.

30 Esto ha ocurrido, por ejemplo, con los jueces penales que trabajan en el complejo judicial de Paloquemao de Bogotá, que en más de una ocasión han emitido pronunciamientos públicos en defensa de la independencia judicial, que han considerado menoscabada por las críticas a decisiones judiciales por parte de los medios de comunicación en casos relacionados con la aplicación de medidas de aseguramiento. Así, por ejemplo, en 2012 se profirió un comunicado conjunto para exigir respeto por la independencia judicial y rechazar el “linchamiento mediático” en contra de los jueces que no decretan detención preventiva (<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2769583/3297596/comunicado1jueces+penales.pdf/7cc2812b-6b37-414d-b260-e5f49e57c7e8?version=1.0>). Lo mismo ocurrió en 2017, cuando los mismos jueces se manifestaron en las afirmaciones del Fiscal General de la Nación en contra de la decisión de no imponer medidas de aseguramiento a unas personas capturadas por su presunta participación en un acto terrorista en Bogotá (<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/jueces-califican-como-una-intimidacion-el-anuncio-de-investigaciones-en-su-contr-articulo-700625>).

ocasiones críticas se han elaborado pronunciamientos conjuntos de defensa de la independencia, confeccionados en el seno de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.

Las principales manifestaciones de la defensa de la autonomía por parte del Consejo Superior de la Judicatura han estado enmarcadas en las reformas constitucionales a la justicia que ha intentado el Gobierno en los últimos años<sup>31</sup>, en donde se ha objetado la asignación de facultades jurisdiccionales a particulares<sup>32</sup> y la participación de actores externos, en especial el Ministerio de Justicia, en los nuevos modelos de gobierno judicial que se han planteado. En estos mismos escenarios de discusión de las reformas, el Consejo ha propuesto la autonomía presupuestal de la Rama Judicial, mediante la asignación de un porcentaje fijo en el presupuesto nacional, que evite que año a año se tengan que pedir los recursos a las otras Ramas, quienes siempre los asignan por debajo de lo que solicita la Sala Administrativa. Esto, valga la pena decir, ocurre en casi todos los sectores, no sólo en el judicial, pues los recursos del Estado son limitados y deben distribuirse entre las variadas necesidades que tienen los ciudadanos.

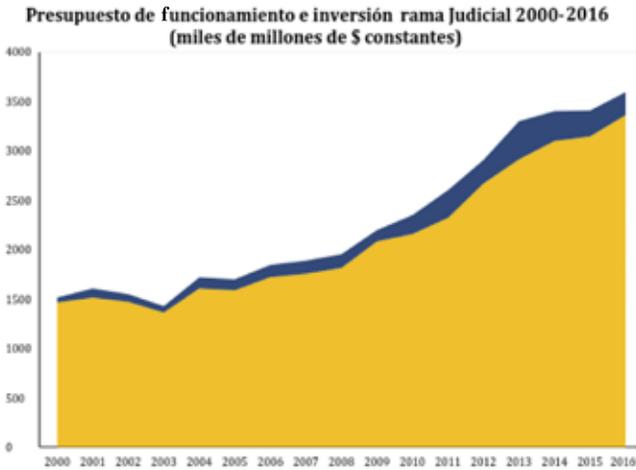
La defensa de un mayor presupuesto para la Rama ha sido un punto de encuentro, quizás el principal, entre las bases judiciales, las Altas Cortes y el Consejo Superior de la Judicatura. Más allá de la representación formal que éste tiene en asuntos presupuestales, los sindicatos y presidentes de las Cortes también son voceros de este discurso en las diferentes instancias de interacción con el Ejecutivo y varias de sus acciones han tenido un impacto significativo en el aumento de los recursos para la rama. En efecto, fue tras un paro nacional de 57 días, que tuvo lugar en 2012, que se logró uno de los principales incrementos salariales que ha tenido la Rama Judicial en los últimos años.

---

31 En 2011 se realizó un intento que terminó contaminado por micos que llevaron a una objeción presidencial *sui generis* para evitar su entrada en vigencia. En 2015 se aprobó en el Congreso el Acto Legislativo 02, Reforma al "Equilibrio de poderes", sobre la cual se hace mención en varios apartes de este escrito.

32 El Nuevo Siglo. Más peros de Judicatura a reforma judicial. En: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-2011-mas-peros-de-judicatura-a-reforma-judicial>.

**Gráfico 2. Presupuesto de inversión y funcionamiento de la rama judicial 2000-2016. No incluye a la Fiscalía.**



Fuente: Ministerio de Hacienda. Cálculos: CEJ.

### Amenazas internas

Existe la percepción, cada vez más generalizada, de que en contraste con las menores interferencias externas, las afectaciones internas se han incrementado, especialmente por la dependencia laboral de los jueces respecto de sus superiores funcionales y por la falta de mecanismos para garantizar su idoneidad<sup>33</sup>.

Una de las principales tareas del Consejo Superior de la Judicatura es la implementación de la carrera judicial, presupuesto indispensable para la independencia del juez. En este frente, si bien han sido muchos los avances comparado con la situación anterior a la Constitución de 1991, el balance actual muestra una brecha importante respecto a este objetivo, pues de los 5.728 cargos de jueces existentes, el 44% se encontraba en provisionalidad, lo que significa que su designación fue realizada por el superior funcional, sin necesidad de haber concluido un concurso de méritos, con base en criterios que no son transparentes

33 De acuerdo con los Principios Relativos a la Independencia de la Judicatura de las Naciones Unidas: Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas". <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>.

ni necesariamente meritocráticos<sup>34</sup>. Los funcionarios en provisionalidad, además de no contar con la estabilidad que tienen los de carrera, están exentos de la evaluación de desempeño a la que sí están sometidos estos últimos.

**Tabla 4. Cargos en propiedad, provisionalidad y transitorios al 31 de julio de 2017.**

TIPO DE SERVIDOR	PROPIEDAD	%	PROVISIONALIDAD	%	TRANSITORIO	%	TOTAL
Funcionarios (jueces, magistrados de tribunal)	3044	53%	2531	44%	153	3%	5728
Empleados (magistrados auxiliares, secretarios, oficiales mayores).	13396	47%	14202	50%	713	3%	28311
					Total		34039

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Respuesta al derecho de petición. Radicado DEARJRHo17-4079 del 17 de agosto de 2017.

Esta situación se presenta por las demoras que existen en la implementación de los concursos en la Rama, que desde su apertura hasta la conformación de la lista de elegibles puede durar más de tres años y concluir luego de que la lista de elegibles anterior se encuentre vencida. La falta de planeación, la ineficiencia que caracteriza al Consejo Superior de la Judicatura, pero también la excesiva conflictividad que se genera alrededor de los concursos por parte de los aspirantes por disconformidades sobre las calificaciones o exclusiones por cumplimiento de requisitos son los elementos que explican estas demoras. Un elemento adicional y coyuntural tuvo que ver con la aprobación en 2015 del presupuesto para la creación de cargos permanentes, con el cual se crearon alrededor de 6.000 nuevas plazas de jueces y empleados, que deberán ser proveídos mediante concurso. Estos cargos existían desde tiempo atrás en calidad de “cargos de descongestión”, que tampoco estaban sometidos a concurso de méritos. Sin embargo, esta calidad permitía mostrar una mejor estadística en cuanto a la im-

34 En palabras del ex Magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, faltan “mecanismos que permitan dotar de objetividad y transparencia el nombramiento de cargos en provisionalidad”. Asimismo, señala que las listas de elegibles vencidas o agotadas “propician el amiguismo y el corporativismo”. Néstor Raúl Correa Henao. Informe Final: Diagnóstico y propuestas para la Rama Judicial. 13 de diciembre de 2016. Disponible en: [http://www.cej.org.co/files/2016/131216\\_IF\\_NRC.pdf](http://www.cej.org.co/files/2016/131216_IF_NRC.pdf).

plementación de la carrera judicial, toda vez que éstos no tenían que tenerse en cuenta al momento de calcular los porcentajes de personas que se encontraban por fuera de ella.

En cuanto a la formación que se necesita para que el juez cuente con las competencias y conocimientos para que pueda tomar sus decisiones basadas en derecho y cumplir su papel como director del proceso, se identifica un avance importante respecto de la situación previa al Consejo Superior de la Judicatura, pero que se ha anquilosado durante los últimos años. En efecto, desde finales de los años noventa la Escuela Judicial<sup>35</sup> era reconocida a nivel nacional e internacional por sus publicaciones, programas de formación, implementación de medios virtuales y redes de formadores. Sin embargo, actualmente no cuenta con la capacidad institucional para garantizar la suficiente cobertura territorial, temática y de profundización que requieren los jueces, lo que conduce a algunos a buscar por sus propios medios ofertas de capacitación pagas o gratuitas que necesiten para su constante actualización.

Dentro de las causas de estas deficiencias se cuenta la falta de presupuesto que, aunque trata de complementarse con recursos de cooperación internacional, sigue siendo insuficiente para lograr la actualización en todas las reformas normativas, desarrollo y análisis jurisprudencial, derecho y tecnología, control de audiencias, enfoque diferencial, por solo citar algunas de las necesidades actuales de formación. De otro lado, las capacitaciones son realizadas por funcionarios de la misma Rama Judicial, quienes no cuentan con la disponibilidad ni los incentivos suficientes para cumplir esta tarea de carácter voluntario, lo que conduce a que varios de estos formadores opten por desertar de la actividad. También se carece de herramientas adecuadas para diagnosticar las necesidades de formación. Éstas se identifican principalmente a través de encuestas a los mismos funcionarios o se realizan por la inminente entrada de reformas procesales, pero no se considera la observación directa de los problemas, lo que podría hacerse a través de observatorios de jurisprudencia u observación de audiencias públicas.

Pese a estas falencias, la Escuela sigue siendo una dependenciapreciada por los jueces, quienes reiteradamente han pedido su fortalecimiento, llegando incluso a proponer que esta adquiriera el carácter de universidad.

---

35 La Escuela Judicial fue creada en 1970 y comenzó a funcionar en 1987. Este último año quedó vinculada como unidad del Consejo Superior de la Judicatura. <http://ejrlb.net/historia>.

## 1.2. La administración del presupuesto de la Rama Judicial

En materia presupuestal, la Sala Administrativa tiene funciones de **planeación** (elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial y el plan de inversiones) y de **aprobación** (aprobar la celebración de convenios de cooperación, los proyectos de inversión<sup>36</sup> y la suscripción de contratos que superen los 100 salarios mínimos mensuales vigentes). Por su parte, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial es la encargada de la ejecución de los recursos.

En este frente, el Consejo Superior ha tenido varias dificultades, que se manifiestan en la baja ejecución del presupuesto de inversión de la Rama Judicial, que es el que se utiliza para la construcción de infraestructura, la implementación de los sistemas de información y, en general, para la financiación de bienes y servicios que no forman parte del quehacer ordinario de la entidad, en contraste con los salarios y gastos generales que son financiados con el presupuesto de funcionamiento. La ejecución de los recursos de inversión implica el diseño de proyectos y procesos de contratación, que muchas veces deben ser licitaciones públicas, actividades que demandan de gestiones administrativas importantes al interior de las entidades. Cuando estas gestiones no se realizan a tiempo, por regla general, los recursos asignados para la vigencia se pierden. Cuando se realizan de manera tardía, los productos y servicios contratados no alcanzan a recibirse a satisfacción durante el año fiscal previsto, quedando para la siguiente vigencia, lo que dificulta el control sobre el cumplimiento de los contratos celebrados. Este tipo de falencias, en los que más de una vez ha incurrido la rama, ha llevado a que la Contraloría General de la República en más de una ocasión concluido<sup>37</sup>.

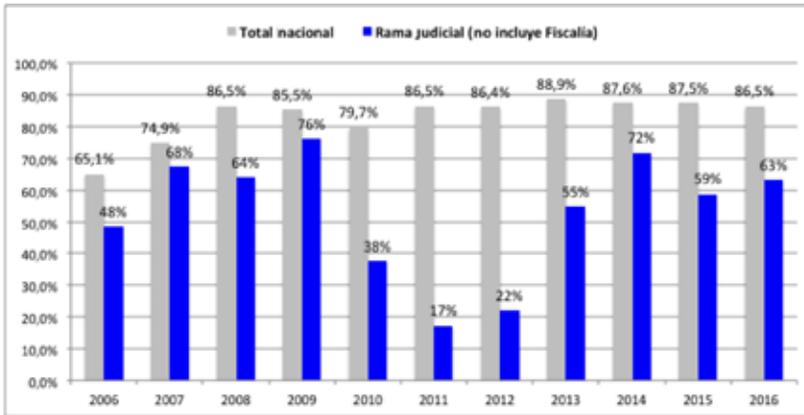
36 Presupuesto que se emplea para la construcción de infraestructura, y sistemas de información.

37 Así, para el año 2016, la Contraloría General de la Nación señaló que el Consejo Superior de la Judicatura “persiste en su incapacidad para ejecutar oportunamente los recursos de inversión entregados a la Rama Judicial, lo que se refleja en recortes de apropiación y constitución de reservas presupuestales. [...] Esta situación se debe a la falta de oportunidad y celeridad en las decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en la aprobación de los planes de inversión, que generaron que el 79% de la contratación se realizara en el último trimestre de la vigencia 2015”. A pesar de que se destinaron \$2.3 billones para 5 años: Continúan pendientes resultados en materia de descongestión judicial. [www.contraloriagen.gov.co/web/guest/boletinpresna/-/asset\\_publisher/YpAcs9FAgeWm/content/a-pesar-de-que-se-destinaron-2-3-billones-para-5-anos-continuan-pendientes-resultados-en-materia-de-descongestion-judicial](http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/boletinpresna/-/asset_publisher/YpAcs9FAgeWm/content/a-pesar-de-que-se-destinaron-2-3-billones-para-5-anos-continuan-pendientes-resultados-en-materia-de-descongestion-judicial)

Esta deficiencia en la administración de recursos retrasa la implementación de salas de audiencia y sistemas de información que se necesitan para el funcionamiento de la justicia, particularmente en una década en la que la implementación de la oralidad y los avances tecnológicos han generado importantes demandas y oportunidades en estos frentes. Así mismo, se convierte en un argumento del Ejecutivo y el Legislativo para negar mayores recursos a la Rama, pues aun cuando puedan ser necesarios, no existen las condiciones para su eficiente administración.

Parte de este problema obedece a la liberación tardía de los recursos por parte de la Rama Ejecutiva en algunos años, pero también a las demoras en la aprobación por parte de la Sala Administrativa de los proyectos de inversión y de los contratos que necesitan de su aprobación. Es así como en los últimos años la Rama ha tenido un nivel de ejecución de estos recursos muy inferior al promedio de las demás entidades del Estado.

**Gráfico 3. Porcentaje de ejecución del presupuesto de inversión. Comparativo total nacional-rama judicial.**



Fuente: Portal de Transparencia Económica ([www.pte.gov.co](http://www.pte.gov.co)). Cálculos: CEJ.

### **1.3. Las condiciones de trabajo y la modernización del sistema de justicia**

El Consejo Superior de la Judicatura debe garantizar las condiciones óptimas de funcionamiento del sistema de justicia. Entre ellas se cuentan la disponibilidad de suministros para el cumplimiento de las tareas diarias en los despachos, así como la infraestructura y el apoyo tec-

nológico para facilitar la trazabilidad, gestión e interacción interna y externa de los despachos judiciales.

Antes de la existencia del Consejo Superior muchas de las condiciones básicas no se encontraban satisfechas, ni siquiera la disponibilidad del papel para el trámite de las actuaciones o el pago oportuno de salarios. El estado en la actualidad es sin duda mejor, tal como lo reconocen los servidores públicos que han estado vinculados a la Rama desde antes de la existencia del Consejo. Sin embargo, luego de una notoria mejoría durante los primeros años de funcionamiento del nuevo órgano, los avances de la última década se han producido a una velocidad paquidérmica, incompatible con las necesidades del sistema de justicia, los avances tecnológicos y los logros en materia de gestión que se han alcanzado en otros sectores.

Así, en lo que respecta a los sistemas de información, no se ha puesto en marcha un sistema que facilite la gestión interna, la producción estadística y la interacción con los usuarios. Aun cuando en 2012 se elaboró un plan estratégico de tecnología, éste aún no se ha implementado. Actualmente son varios los sistemas que coexisten en la Rama que no se comunican o que no cuentan con cobertura nacional. Si bien se ha avanzado con personal interno en el desarrollo de un nuevo sistema de gestión (Justicia XXI Web), la herramienta no se ha implementado a nivel nacional y tiene probabilidades de no servir como solución de largo plazo, pues no se cuenta con el personal para su mejoramiento y desarrollo. Esto sin mencionar el debate que existe sobre la inconveniencia de que la Rama se dedique a producir soluciones tecnológicas, cuando ya existen en el mercado alternativas más robustas y sostenibles que podrían ser adaptadas a sus necesidades.

Por cuenta de estas falencias del nivel central, algunos despachos judiciales han emprendido esfuerzos propios para incorporar la tecnología a su gestión, mediante la utilización de *software* gratuito o desarrollado con personal interno que permita, de manera artesanal, la implementación del expediente virtual, la realización de audiencias virtuales y las notificaciones<sup>38</sup>.

En materia de infraestructura, la mayoría de sedes judiciales carecen de condiciones adecuadas de trabajo para los funcionarios y para la atención a los usuarios. Edificios hacinados, sin conectividad, sin espa-

---

38 Tal es el caso del juzgado promiscuo de Puerto Rico Caquetá, que ganó el Premio Excelencia en la Justicia que entrega la CEJ a las buenas prácticas judiciales. Para más información: <http://cej.org.co/index.php/convocatoria-vi-premio>.

cios apropiados para el archivo de expedientes, sin salas de audiencia suficientes carentes de equipos de grabación, sin acceso para personas con discapacidad y sin espacios para la atención y espera del público son algunas de las características de varias de las sedes judiciales. Esta situación se agrava por el hecho de que varias de las sedes de la Rama sean arrendadas, lo que restringe la inversión de recursos para su mejoramiento y adecuación.

Las malas sedes con las que venía operando la justicia antes de la existencia del Consejo Superior, la falta de presupuesto y el incremento reciente de la planta de personal son algunas razones que han afectado los avances en este frente, pero no los únicos. Existen limitaciones externas<sup>39</sup>, pero también falencias internas en la planeación que comienzan con la misma carencia de un plan maestro de infraestructura.

#### ***1.4. La gestión de los despachos judiciales***

La gestión de los despachos ha sido otro de los frentes de deficiente ejecución, lo que obedece a la falta de estudios y regulación, pero también a un inadecuado entendimiento de la independencia judicial. Esto ha generado un blindaje a las reformas organizacionales, especialmente cuando están acompañadas de la sustracción de personal de los despachos judiciales, por ejemplo, para la implementación de oficinas comunes de apoyo administrativo. Un hecho que refleja esta situación fue la decisión del Consejo Superior de la Judicatura de implementar los centros de servicios judiciales para la puesta en marcha del Código General del Proceso, que desencadenó un paro judicial<sup>40</sup> de varios días que terminó con la suspensión de la medida hasta que no se lograra un acuerdo con las bases de la rama judicial, lo cual, más de un año después, no ha ocurrido y difícilmente ocurrirá, pues si bien la participación de los funcionarios es útil y necesaria para lograr un diseño que responda a la realidad del quehacer judicial y para facilitar su apropiación, llegar a consensos generales y nacionales sobre un modelo ideal puede ser una utopía, más tratándose de una entidad con más de 30.000 servidores.

---

39 Por ejemplo, las restricciones de los planes de ordenamiento territorial de los municipios para ubicar sedes judiciales en lugares que podrían ser convenientes para la prestación del servicio de justicia.

40 El Espectador. Lecciones del Paro Judicial. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/lecciones-del-paro-judicial-articulo-621820>.

La improvisación, falta de seguimiento y de ajustes tempranos a las iniciativas emprendidas facilitan la oposición de los jueces y empleados a estos modelos, lo que sumado a la expectativa de lograr un consenso sobre el modelo ideal han retrasado su implementación. Por esto, las experiencias que se han intentado no han pasado de pruebas piloto focalizadas en algunas especialidades, muchas veces sin éxito y otras sin sostenibilidad. En este punto es importante anotar que muchas veces se ha apuntado a encontrar modelos estandarizados, sin tener en cuenta las particularidades culturales, de demanda y de recursos de las regiones y sin incorporar la perspectiva del ciudadano.

Además de los modelos de gestión, para la administración de los despachos no se cuenta con una estimación de las cargas razonables de trabajo, tema sobre el que han insistido los jueces, particularmente los de las ciudades capitales, que consideran desbordado el número de procesos que deben atender. Esto además serviría para determinar el número de funcionarios que hace falta para que el sistema judicial se ponga al día<sup>41</sup>.

Como se verá en el capítulo sobre el análisis crítico del Consejo Superior de la Judicatura, parte de estos déficits corresponden a una falta de capacidad institucional y relevancia interna del análisis sobre el sistema de justicia respecto de la importancia que tienen los asuntos administrativos y los problemas del día a día, lo que defrauda la expectativa de la Asamblea Nacional Constituyente de que el nuevo órgano contribuyera a que el sistema de justicia pudiera adaptarse con mayor flexibilidad a su entorno<sup>42</sup>.

### **1.5. La disciplina judicial**

La Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ha sido quizás la institución judicial más cuestionada de las que nacieron con la Constitución de 1991, debido a su politización, el uso de sus facultades

41 Sobre las cargas razonables de trabajo sólo se conoce un estudio realizado por el Banco Mundial para la especialidad civil, que no se ha utilizado para la adopción de decisiones administrativas.

42 “La experiencia ha demostrado que es necesario darle una mayor flexibilidad a la organización judicial para que cada día pueda ajustarse a las cambiantes y exigentes necesidades de la sociedad. Por ello proponemos en este informe dotar al Consejo Superior de la Judicatura de una serie de funciones y mecanismos que le permitan garantizar la ejecución de los principios generales mencionados, para adaptar la administración de justicia a las progresivas necesidades que demanda su servicio” (Gaceta Constitucional No. 75).

des jurisdiccionales y el inadecuado ejercicio del poder disciplinario, a los cuales se sumaron algunos escándalos de corrupción que tuvieron lugar en los últimos años.

Acerca de lo primero, el diseño constitucional, que encargaba al Presidente la elaboración de las ternas de candidatos y al Congreso de la República la elección, facilitó que al órgano llegaran personas sin mayores conocimientos en derecho penal, disciplinario o constitucional, pero con un pasado en la vida política<sup>43</sup> o un origen partidista claramente definido. En tanto, en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, la facultad de resolver tutelas ha servido para revocar decisiones adoptadas por las Altas Cortes, lo cual agudizó el llamado “choque de trenes” y la desconfianza en el órgano, pues algunos de esos casos correspondían a decisiones de carácter penal que involucraban a altos funcionarios del Estado<sup>44</sup>.

En lo que respecta a la disciplina de los jueces, la Sala no ha logrado consolidarse como una herramienta efectiva para garantizar la imparcialidad, legalidad y honradez de los funcionarios. Se percibe que la disciplina de los jueces es benevolente tanto en los casos que logran impulsarse, como en las sanciones que se imponen a quienes resultan responsables. Esto se evidencia en las estadísticas históricas de funcionamiento de la Sala, en las que un 50% de los casos culminó en absolucón o archivo. La cifra se explica en parte por la misma jurisprudencia disciplinaria, que ha establecido que en los casos de incumplimiento de términos procesales, la congestión judicial constituye una causal de ausencia de responsabilidad<sup>45</sup>, pero también en denuncias temerarias por la inconformidad que las partes puedan llegar a tener con las decisiones judiciales.

A su vez, de los casos que concluyeron en sanción, sólo un 9% (223 casos) consistió en destitución, lo que no guarda coherencia con la percepción de litigantes y académicos sobre los incumplimientos a los deberes en los que incurren los jueces, menos aún en la actual

---

43 Ex parlamentarios y ex gobernadores, por ejemplo.

44 Néstor Julián Ramírez Sierra. Corporación Excelencia en la Justicia. Situación Disciplinaria de la Rama Judicial en Colombia. P 5. Disponible en: [https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjVouyf4q\\_WAhXHwiYKHfYOAl0QFgglMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cej.org.co%2Fseguimientoreforma%2Findex.php%2Fmesas-reforma%2Fdocumentos%2Fdoc\\_download%2F305-situacion-de-la-funcion-disciplinaria-de-la-rama-judicial-en-colombia&usq=AFQjCNFIREDNdy8YWRxIS-76f4I-PRJPA](https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjVouyf4q_WAhXHwiYKHfYOAl0QFgglMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cej.org.co%2Fseguimientoreforma%2Findex.php%2Fmesas-reforma%2Fdocumentos%2Fdoc_download%2F305-situacion-de-la-funcion-disciplinaria-de-la-rama-judicial-en-colombia&usq=AFQjCNFIREDNdy8YWRxIS-76f4I-PRJPA).

45 Ramírez Sierra, Op. cit., p. 9.

Tabla 5. Sanciones a funcionarios. Corte: 31 de julio de 2017.

AÑO	MULTAS	SUSPENSIÓN	AMONESTACIÓN	DESTI-TUCIÓN	TOTAL SANCIONES
1992	4				4
1993	34	20		8	62
1994	31	8	1	6	46
1995	82	2	1	8	93
1996	95	2		12	109
1997	19	10	24	5	58
1998	43	10	36		89
1999	33	9	28	1	71
2000	42	3	25	2	72
2001	38	5	26	6	75
2002	56	10	16	5	87
2003	68	11	12	1	92
2004	46	16	7	3	72
2005	73	32	8	4	117
2006	63	46	10	4	123
2007	40	57	26	5	128
2008	24	52	7	9	92
2009	9	89	23	11	132
2010	14	196	25	30	265
2011	11	165	8	17	201
2012	1	89	3	12	105
2013	3	75	1	11	90
2014	7	91	9	23	130
2015	5	73	5	11	94
2016	4	79	3	20	106
2017	3	31	3	9	46
<b>Total</b>	<b>848</b>	<b>1181</b>	<b>307</b>	<b>223</b>	<b>2559</b>
<b>%</b>	<b>33%</b>	<b>46%</b>	<b>12%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Respuesta a derecho de petición

coyuntura, en la que han salido a la luz pública presuntos hechos de corrupción que involucran cientos de jueces y magistrados de diferentes regiones del país<sup>46</sup>. Y como si estos precarios resultados fueran poco, la Sala Disciplinaria estuvo envuelta en algunos escándalos de corrupción en los que presuntamente participaron algunos de sus magistrados. En efecto, uno de ellos desencadenó en la renuncia de uno de los miembros de la Sala<sup>47</sup>.

Por cuenta de estos insatisfactorios resultados, la transformación del órgano de disciplina fue uno de los pocos temas que no generó mayor resistencia en el trámite del Acto Legislativo de Equilibrio de Poderes, siendo esta la única modificación orgánica que logró pasar el filtro de la Corte Constitucional, pues la Comisión de Aforados y el Consejo del Gobierno Judicial fueron declarados inconstitucionales por sustitución de la Constitución.

### **1.6. *Transparencia y rendición de cuentas***

Uno de los principales problemas de los que adolece la justicia es la falta de rendición de cuentas, la cual ha buscado respaldarse en un concepto errado de autonomía judicial. La rendición se limita a la entrega de un informe anual al Congreso, de escasa divulgación, que no permite el seguimiento a objetivos anuales ni a los planes sectoriales de desarrollo. Aun cuando la Ley Estatutaria establece la posibilidad de invitar a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura para conocer la gestión de la Rama<sup>48</sup>, esto casi nunca sucede. Cuando pasa, no existen consecuencias si los convocados deciden no acudir a la sesión, como sí ocurre con los debates de control político en los que la inasistencia sin justificación del ministro citado puede llevar a la moción de censura. Por esto, es por lo general el Ministro de Justicia quien termina asumiendo el control que se hace sobre la gestión de la Rama Judicial, aun cuando su capacidad para dar respuesta a los problemas sea muy limitada por la autonomía que ella ostenta<sup>49</sup>.

---

46 Blu Radio. Fiscalía investiga a más de 400 jueces por corrupción. <http://www.bluradio.com/judicial/fiscalia-investiga-mas-de-400-jueces-por-corrupcion-153196>.

47 Revista Semana. El magistrado Villarraga renunció a su cargo. <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-magistrado-henry-villarraga-renuncia-su-cargo/363324-3>.

48 Ley 270 de 1996, Artículo 80.

49 Ver, por ejemplo, el debate de control político citado en mayo de 2015 sobre la eficiencia del gasto en la justicia. Debate disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=JWrHSTRGzL4>.

En contraste con la precaria rendición de cuentas que realiza el Consejo Superior de la Judicatura, algunas Cortes y Consejos Seccionales han decidido implementar sus propios mecanismos. Así, por ejemplo, el Consejo de Estado comenzó en 2016 un proyecto para mejorar los estándares de transparencia y rendición de cuentas<sup>50</sup>. A nivel regional, los Consejos Seccionales de la Judicatura han desarrollado sus propias metodologías e informes anuales de rendición de cuentas, pues incluso cuando existe un Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura sobre esta materia<sup>51</sup>, sus lineamientos se limitan a establecer la obligación de una rendición anual de cuentas a través del “medio de comunicación más conveniente”, para divulgar la gestión sobre los planes, objetivos y políticas del Plan Sectorial de Desarrollo. Muy pocos de los informes que elaboran las seccionales son divulgados en la página web de la Rama<sup>52</sup> y, de los publicados, se evidencia la disparidad en sus contenidos, indicadores y detalle de la información.

En materia de transparencia existe un avance en la última década en lo que respecta a la disponibilidad y publicidad de la información<sup>53</sup>. Sin embargo, esta aún sigue siendo insuficiente y acceder a ella pasa la mayoría de las veces por derechos de petición, cuyas respuestas pueden llegar incompletas, ser abstractas o limitarse a evocar la reserva de información que debería ser de carácter público<sup>54</sup>.

Reflejo de esto es que la Rama Judicial de Colombia ocupa el puesto 12 entre 34 países evaluados en el Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet<sup>55</sup>, lo que la ubica en el grupo de calificación media. Las calificaciones más bajas de los 10 componentes que

50 Este proyecto cuenta con el apoyo técnico de la Corporación Excelencia en la Justicia.

51 Acuerdo No. PSAA16-10583 del 4 de octubre de 2016 y Acuerdo No. PSAA13-10027 del 6 de noviembre de 2013.

52 Los informes disponibles se encuentran en <https://www.ramajudicial.gov.co/portal/inicio/mapa/consejos-seccionales>, ingresando a la seccional de interés.

53 Por ejemplo, se divulgan las hojas de vida de los aspirantes de las altas cortes y el directorio (no siempre actualizado), datos que antes debían pedirse mediante derechos de petición.

54 Entre la información que la CEJ considera que debería divulgarse se cuentan: los indicadores de productividad, las hojas de vida completas de los magistrados titulares y auxiliares, el número y tipo de cargos en provisionalidad y carrera, la calificación del desempeño de los funcionarios y las actas de las reuniones sobre asuntos de carácter administrativo y las escalas salariales.

55 Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet . Disponible en: <http://biblioteca.cejamericas.org/>

integran el índice, son las que corresponden a la publicación de agenda de los tribunales (33,33%), la publicación de salarios, antecedentes curriculares y patrimonio (0%) y presupuesto (40.6%)<sup>56</sup>.

Pero además de lo anterior, debe tenerse en cuenta que no existen lineamientos claros sobre las responsabilidades y directrices que deben seguir los diferentes sitios web del Poder Judicial. En la actualidad, el Consejo Superior de la Judicatura y cada una de las cortes cuentan con sus propias páginas web que manejan sus propias políticas sin ningún estándar mínimo común. Así, mientras una corte puede no tener la información de las hojas de vida de los magistrados ni publicar las estadísticas sobre su gestión, otra puede incluir los perfiles de sus miembros y unos indicadores básicos sobre su funcionamiento, que no necesariamente tienen que coincidir con las cifras que consolida el Consejo Superior.

La poca transparencia tiene su asidero no sólo en las dificultades técnicas para recopilar y organizar datos estadísticos o documentales completos y confiables, sino también en la poca prioridad que tiene esta tarea al interior del órgano de gobierno y la ausencia de liderazgos internos que ayuden a abrir las puertas de la Rama Judicial para ponerse al día con las obligaciones que la legislación ha impuesto en la materia. Tal es el caso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) o el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) que obliga a la Rama a publicar los indicadores de congestión, retraso, productividad y eficacia de los despachos judiciales.

Estas características han llevado a que hoy en día se entienda que la Rama no rinde cuentas a nadie, lo que ha favorecido su encerramiento, su ineficiencia y la distancia que sienten los ciudadanos con el sistema de justicia.

---

[bitstream/handle/2015/5549/1Acc\\_Decimaversion\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bitstream/handle/2015/5549/1Acc_Decimaversion_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

56 La publicación y actualización de sentencias (35.83%) también aparece en esta lista, pero esta calificación puede tener que ver con que son las mismas cortes las que procesan y publican en sus páginas las sentencias, tema en los que ha habido grandes avances en los últimos años, pero que tienen como limitante la existencia de relatorías basadas en criterios uniformes y sistemas de información que dificultan las búsquedas de sentencias. Por su parte, la publicación de estadísticas de causas aparece con un 64.38%, evaluación que si bien puede corresponder a la publicación de cifras en Internet, no califica la actualización, calidad y desagregación de la información, que son las principales fallas en este ámbito.

### 1.7. Las facultades electorales

La Sala Administrativa tiene a cargo la elaboración de las listas de candidatos al Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, siendo estas corporaciones las encargadas de la elección final. Estos procesos de conformación se han caracterizado por ser poco transparentes en cuanto a sus tiempos, listas de inscritos y criterios de evaluación. Aunque esto último sigue sin mejorarse y todavía no hay claridad sobre los criterios de conformación de las listas, sí existe una mayor apertura respecto de lo que ocurría hace unos años, lo que se manifiesta en la publicación de las hojas de vida y la realización de entrevistas públicas a los candidatos<sup>57</sup>. Algunas de estas buenas prácticas fueron institucionalizadas en el año 2015, con la reforma de Equilibrio de Poderes, que hizo obligatoria la convocatoria pública a las elecciones y consagró los principios de transparencia y publicidad en las elecciones. Esta reforma también proscribió la elección como magistrados de quienes hayan ocupado otras altas magistraturas durante el año anterior, y estableció que la elección debía atender al equilibrio entre personas que provienen del ejercicio profesional, la Rama Judicial y la academia.

Estas disposiciones buscan una mayor apertura de la Rama Judicial, que en los últimos años se había abstenido la mayoría de las veces de elegir como magistrados a personas externas a ella y en la que se estaba avizorando una alta corporativización<sup>58</sup>, que empezaba en las Altas Cortes pero se mantenía en los siguientes peldaños de la pirámide judicial, dado su poder nominador respecto de los tribunales y de éstos respecto de los jueces. Tal como señalaba Miguel La Rota en el año 2009, “El sistema judicial es impenetrable desde afuera de una élite judicial, lo cual lo hace poco representativo y de escasa le-

57 La coalición ciudadana “Elección Visible”, de la cual forma parte la Corporación Excelencia en la Justicia, ha realizado el monitoreo a estas elecciones, promoviendo prácticas de transparencia y publicidad, varias de las que han sido apropiadas por las entidades, algunas de las cuales quedaron incorporadas en la reforma de Equilibrio de Poderes.

58 De acuerdo con Arturo Solarte, ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia: “Se presentó una coyuntura electoral en la que constaté que en la Sala Civil, a la que pertenecía, no se mantendría el equilibrio en su conformación –que siempre valoré–, con la presencia de magistrados de diferentes orígenes (la academia, el litigio y, obviamente, lo mejor de la rama judicial)”. Entrevista en la Revista Semana, 15 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/exmagistrado-arturo-solarte-habla-de-su-renuncia-en-la-corte-suprema-de-justicia/540528>. Por su parte, el ex Magistrado de la Sala Administrativa, Néstor Raúl Correa, afirma que: “Para la provisión de altos cargos y para la elaboración de listas a las altas cortes a veces se privilegia el corporativismo por encima de los méritos” (Correa Henao, op. cit., p. 4).

gitimidad política”<sup>59</sup>, una característica que se acrecentó durante los últimos años, especialmente en la Corte Suprema de Justicia que está compuesta casi en su totalidad por personas que vienen de trabajar en la Rama como magistrados auxiliares o de Tribunal Superior.

Sobre este particular, cabe mencionar que uno de los hitos más importantes que motivó la reforma en el ámbito de las elecciones ocurrió en 2012, cuando dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia<sup>60</sup> que acababan de finalizar sus periodos fueron seleccionados por este mismo órgano como magistrados de la Sala Administrativa. Esto se consideró como una manifestación de la llamada “puerta giratoria” entre las altas cortes y de la práctica del “yo te elijo, tú me eliges”, pues quienes resultaron seleccionados habían participado a su vez en la elección de quienes los eligieron. Esta situación terminó en una demanda ante el Consejo de Estado, que anuló la elección de los dos magistrados, dejando el precedente judicial que luego fue recogido por el acto legislativo.

En la actualidad, la forma de elección de los magistrados de las Altas Cortes sigue siendo un intenso tema de debate, debido a los escándalos de corrupción que involucran a ex magistrados y a un magistrado en ejercicio de la Corte Suprema de Justicia, lo que ha llevado a que la opinión pública se pregunte cuál es el origen y cuáles fueron los criterios que tuvo el Consejo Superior de la Judicatura para incluir a estas personas, algunas sin una trayectoria profesional notable, en las listas de candidatos. Esto ha vuelto a poner sobre la baraja de opciones de reforma a la justicia la conveniencia de retornar a la cooptación pura, para que sean las mismas cortes quienes elijan a sus miembros, sin la intervención de un tercero como el Consejo Superior de la Judicatura.

### ***1.8. La regulación del servicio de justicia***

Dentro de las funciones que absorbió la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se encuentran importantes tareas regulatorias, que antes de 1991 se ejercían por medio del Congreso y del Ejecutivo a través de leyes y decretos. Estas facultades han servido para crear criterios y reglas en asuntos administrativos internos (salud ocupacional, retención documental, etc.), y otros relacionados con el servicio de justicia (depósitos judiciales, vigilancia judicial, auxiliares

---

59 La Rota, Miguel Emilio. El Consejo Superior de la Judicatura. Ni democrático ni independiente. Universidad de los Andes. Revista de Derecho Público. No. 22. Septiembre de 2009.

60 Los magistrados Francisco Ricaurte y Pedro Munar.

de la justicia, entre otros), lo que es una forma de materializar el autogobierno de la Rama Judicial.

Aunque han sido varias las materias objeto de regulación, permitiendo la unificación de criterios al interior de la Rama, en el cumplimiento de esta función existen cuando menos tres deficiencias transversales: i) La falta de información cuantitativa y cualitativa suficiente y confiable, así como de diagnósticos para la toma de decisiones en materia regulatoria. En más de una ocasión, organizaciones de la sociedad civil y del Gobierno cuentan con mayores estudios e información acerca del funcionamiento de la Rama. ii) La visión centralista, que no tiene en cuenta las particularidades de las regiones. Esto dificulta la implementación de las reformas por las diferencias que existen entre las condiciones que tienen los territorios en el país, afectando la adaptación del modelo de justicia a las necesidades particulares de la población. iii) Las regulaciones son demasiado genéricas, lo que impide que se logre la normalización de algunos mínimos del funcionamiento de la Rama. Existen también algunas áreas que no han sido objeto de una suficiente regulación, como es el caso de la carrera judicial, o que no se han adaptado a los cambios que ha sufrido la administración de justicia en los últimos años, como ocurre con los modelos de gestión de los despachos judiciales. En términos de transparencia y rendición de cuentas no se ha hecho una regulación adecuada que permita normalizar algunos estándares mínimos en las altas cortes y las salas seccionales. De hecho ha sido al revés: las Cortes, Tribunales y Salas Administrativas Seccionales han buscado construir sus propias políticas en estas materias e implementar acciones que contribuyan a la apertura de la Rama Judicial.

Sin embargo, los problemas regulatorios no pueden atribuirse solamente a una mala gestión del Consejo. La Rama Judicial es en sí misma un órgano difícil de organizar y regular; de un lado, por la expansión del concepto de independencia a asuntos de índole administrativo y, por el otro, por lo que una de las personas entrevistadas denominó “agentes de poder” internos que lideran la oposición al cambio. Esto se hace evidente en asuntos sensibles como la regulación de la evaluación de los funcionarios, que pese a los ejercicios de discusión que se intentaron, tuvo que ser modificada al poco tiempo de su expedición, o la creación de los centros de servicios judiciales para la implementación del Código General del Proceso que, como se señaló, desencadenaron en un paro judicial de algunos días en algunas ciudades del país a través del cual se logró la suspensión del Acuerdo del Consejo Superior que los creaba.

En este punto, cabe hacer un paréntesis para aludir al nada despreciable número de días que han ocupado los paros de nivel nacional durante los últimos años: 45 días en 2008, 57 días en 2012, 78 días en 2014, para un total de 180 días en la última década<sup>61</sup>. Éstos no se han limitado a presiones por aumentos salariales o condiciones de trabajo, sino que han incluido el rechazo a modelos de gestión y solicitudes de aumento de plantas de personal<sup>62</sup>. En estos paros es normal ver la obstrucción de las instalaciones judiciales no sólo para el público, sino para los mismos jueces y empleados que quieren seguir trabajando<sup>63</sup>. Esta situación es difícil de contener pues la intervención de la policía en estos casos, además de percibirse como una agresión a la rama, tiene el riesgo de terminar en confrontaciones que incluyan hechos de violencia y abusos de la fuerza pública<sup>64</sup>, razón por la que el Gobierno, al menos en los últimos años, ha preferido mantener ésta como una opción última de intervención. Tampoco se ha encontrado una vía efectiva para el control de esta situación en la demanda de ilegalidad de los paros ante las autoridades judiciales, porque políticamente tiene el riesgo de percibirse como una afrenta a los derechos sindicales, pero también por la ineffectividad de la medida. Si bien tras el paro de 2008 la Corte Suprema de Justicia declaró su ilegalidad por tratarse de un servicio público esencial, la demanda que se presentó contra el paro de 2012 no había sido resuelta cuando ocurrió el paro de 2014.

Otro aspecto atinente a la regulación tiene que ver con la ínfima utilización que el Consejo Superior de la Judicatura ha hecho de su facultad constitucional para presentar proyectos de ley ante el Congreso

---

61 Corporación Excelencia en la Justicia, *Agenda Estratégica de Justicia*. Segunda Edición. 2016. P. 85. Disponible en: [http://cej.org.co/files/2016/Premio\\_ANIF\\_2016.pdf](http://cej.org.co/files/2016/Premio_ANIF_2016.pdf).

62 Esto no incluye los paros judiciales focalizados en ciudades o especialidades en concreto. El último de ellos fue el cese de actividades de los jueces de ejecución de penas, ocurrido en el primer trimestre de 2017. Éste fue provocado por la entrada en vigencia de la Ley de Amnistía e Indulto que se aprobó en el marco del Acuerdo de Paz con las FARC, que generaba una mayor carga de trabajo a estos funcionarios, que ya cuentan con importantes niveles de congestión. Como resultado de la movilización, el Gobierno Nacional se comprometió a adicionar 5.000 millones de pesos para la creación de nuevos cargos (El Tiempo. Juzgados levantan paro y deberán resolver avalancha de amnistías. <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/judicatura-crea-cargos-de-descongestion-80372>).

63 Radio Santa Fe. Paro judicial: Asonal anuncia marcha y jueces piden que los dejen trabajar. <http://www.radiosantafe.com/2014/11/04/paro-judicial-asonal-anuncia-marcha-y-jueces-piden-que-los-dejen-trabajar/>.

64 El Espectador. Denuncian agresión de policías y ESMAD a funcionarios judiciales en paro. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/denuncian-agresion-de-policias-y-esmad-funcionarios-jud-articulo-614011>.

de la República en las materias de su competencia<sup>65</sup>, particularmente en los últimos años. Algunos de los proyectos han contado con éxito, como es el caso del Código Disciplinario del Abogado (Ley 1123 de 2007) y la ley que aplaza la entrada en vigencia de la oralidad en las especialidades civil y de familia (Ley 1716 de 2014) por la imposibilidad de cumplir con las condiciones de infraestructura y capacitación necesarias para su implementación. Otros, relacionados con asuntos como las expensas y costas, los depósitos judiciales o los fondos especiales de la Rama Judicial, no fueron aprobados por el Congreso.

Si bien esto se explica en parte por la falta de fuerza política que tiene el Consejo Superior de la Judicatura respecto de otros actores, evidencia también un déficit en la capacidad de la entidad para articularse con el Ministerio de Justicia o con las Cortes, que también tienen iniciativa legislativa, en temas de común interés para presentar conjuntamente propuestas más estratégicas y urgentes para la Rama Judicial. En efecto, llama la atención cómo a pesar de que son varios los ajustes a la Ley Estatutaria que se han planteado como necesarios para mejorar la dinámica de funcionamiento del sistema judicial en general y del Consejo Superior de la Judicatura en particular, no se hayan presentado propuestas en estas áreas, con lo cual se hubiera podido plantear una alternativa de ajuste institucional distinta a la eliminación del órgano por vía constitucional, que ha sido el enfoque que ha tenido el Gobierno Nacional en sus últimos intentos.

Esta actitud pasiva se refleja también en el poco interés y efectividad que ha tenido el Consejo Superior para intervenir en proyectos de ley presentados por otros actores, que han generado desajustes o presiones presupuestales para la Rama. Si bien algunas de estas reformas son inevitables, pues existe un interés político para sacarlas adelante, la participación del Consejo ha sido poco activa y sin mayores sustentos técnicos, lo que reduce aún más sus limitadas posibilidades de incidencia.

## ***2. Análisis crítico del diseño y del funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura***

### ***2.1. Perfiles de los magistrados y estructura de los despachos***

La falta de calificación para ejercer las funciones del cargo se ha identificado como uno de los factores que más ha afectado el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura.

65 Constitución Política, Artículo 156.

La Sala Administrativa, tanto en su estructura como en el perfil de sus integrantes, guarda mayor similitud con un despacho judicial que con un órgano de gobierno y administración de una entidad pública o privada. Como se anotó, los seis miembros tienen el título de “magistrados” y deben cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser magistrado de una Alta Corte, esto es, ser abogados con 10 años de experiencia profesional. No hay requisitos relacionados con la experiencia y formación en el diseño de políticas públicas, planeación, gestión judicial, tecnologías de información o áreas asociadas a las funciones que están a cargo del órgano. Tampoco se exige una variedad en las experiencias y formación de los integrantes del órgano, como sí la tiene la Corte Constitucional en cuya integración la Constitución Política establece que se deberán incluir magistrados de “diversas especialidades del derecho”.

Aunque un perfil más calificado podría ser tenido en cuenta por parte de los electores, debido a la amplia discrecionalidad que tienen para la escogencia, esto no ha ocurrido. Quienes han sido seleccionados en los 25 años de existencia del Consejo han provenido en su mayoría de cargos relacionados con el ejercicio de funciones jurisdiccionales en la Rama Judicial, bien sea como magistrados de Alta Corte<sup>66</sup> o de Tribunal Superior de Distrito<sup>67</sup>. Un grupo menor había ocupado cargos de naturaleza administrativa en el Consejo Superior de la Judicatura<sup>68</sup>, mientras que la minoría de magistrados había desarrollado la mayor parte de su carrera profesional por fuera de la Rama. Pasar de fallar procesos judiciales a decidir aspectos de planeación, presupuesto y política pública no resulta una tarea sencilla, lo que limita el adecuado cumplimiento de la función. Sin embargo, pese a la obvedad de este déficit, no se brinda ningún tipo de capacitación inicial que les permita a los magistrados entrantes llenar sus vacíos de conocimiento, lo que obliga a que el aprendizaje ocurra sobre la marcha.

---

66 Por ejemplo, Francisco Escobar Enríquez, Jorge Castillo Rugeles, Hernando Yepes Archila, Francisco Ricaurte y Pedro Munar fueron magistrados de la Corte Suprema de Justicia; Pablo Cáceres, magistrado de esta Corte y del Consejo de Estado, y José Alejandro Bonivento, de esta última.

67 Por ejemplo, Lucía Arbeláez de Tobón, que había ejercido como Magistrada del Tribunal Superior de Medellín, y Max Alejandro Flórez, actual Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, que venía ejerciendo el cargo de Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá antes de ser seleccionado.

68 Por ejemplo, el ex Magistrado Hernando Torres Corredor que había dirigido algunas direcciones técnicas en el Consejo Superior de la Judicatura y la actual Magistrada Gloria López, que ejercía el cargo de Magistrada en la Sala Administrativa Seccional de la Judicatura de Antioquia.

La situación no se compensa con el personal que integra los despachos de los magistrados de la Sala Administrativa, que están conformados por dos magistrados auxiliares, también abogados, un profesional en cualquier área, un auxiliar judicial, una secretaria y un conductor, es decir, posee una estructura muy similar a la que tiene un despacho de la Corte Suprema o del Consejo de Estado, donde priman los profesionales que son abogados. Esto, además, hace costoso el funcionamiento de la entidad, pues sólo los magistrados auxiliares devengan un salario del 80% del que reciben los magistrados de la Sala Administrativa<sup>69</sup>, que es uno de los salarios más altos de la administración pública, igual al de un Senador de la República.

En lo que respecta al nivel regional, los requisitos se encuentran más focalizados para el ejercicio del cargo. Los magistrados de las Salas Administrativas Seccionales deben contar con especialización en ciencias administrativas, económicas o financieras y una experiencia específica no inferior a cinco años en estos mismos temas. Estos funcionarios son de carrera y no de periodo fijo, lo que los ubica en el mismo régimen de vinculación de los magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que cumplen funciones jurisdiccionales y no de un órgano que guarda más semejanza con la junta directiva de una organización.

Finalmente, en lo que respecta a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, aunque se ha contado con perfiles adecuados para el cargo de Director, se estima que muchos empleados no cuentan con la especialización necesaria para el ejercicio de su función y que se carece de profesionales en disciplinas distintas del derecho. Como los esfuerzos en capacitación en la Rama se concentran en los jueces y magistrados, tampoco se logra la nivelación y actualización que requieren las personas que brindan el apoyo administrativo a la función jurisdiccional.

## ***2.2. Relación con las Altas Cortes y con los jueces de instancia***

La experiencia de la CEJ y el trabajo de campo realizado para este estudio ponen en evidencia la desconexión que sienten los jueces y magistrados de las Altas Cortes respecto del Consejo Superior de la Judicatura.

---

69 El salario mensual de un Magistrado es cercano a los 30 millones de pesos, es decir, unos 10.000 dólares o 40 salarios mínimos mensuales.

Como los magistrados de la Sala Administrativa son elegidos por las Cortes<sup>70</sup>, se tiene la expectativa de que éstos representen los intereses de la jurisdicción que los seleccionó, por lo que cuando éstos no se satisfacen se crea la percepción de que existió una especie de “emanipación”. No sobra decir que esta imposibilidad de satisfacer a la jurisdicción electora es natural, por cuanto el Consejo Superior no debe solo atender, con recursos escasos, sus necesidades, sino también las de toda la Rama Judicial. Sin embargo, independientemente de la razón, esto ha conducido a que las cortes gestionen por cuenta propia sus intereses en asuntos como el trámite de proyectos de ley, el presupuesto para el aumento de sus plantas de personal o la defensa de su independencia judicial.

Entre el Consejo Superior y las cortes existe también una divergencia de visiones, que se evidencia en el seno de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial cuando se tratan asuntos de distribución presupuestal o creación de cargos. Así, mientras los primeros pueden buscar un mayor fortalecimiento de las áreas administrativas que sirven de manera transversal a la rama, desde la perspectiva de los segundos lo que se requiere es un mayor fortalecimiento de los despachos judiciales, a través de nuevos jueces o mayor personal asociado a los despachos.

En lo que respecta a los jueces y empleados, la situación no es distinta. Además de no sentirse representados, se percibe que la Sala Administrativa presta una mayor atención y diligencia a las solicitudes de las Altas Cortes, pero no muestran igual entusiasmo cuando se trata de las necesidades de funcionarios de menor jerarquía. Como tampoco perciben una adecuada representación por parte de las cabezas de sus jurisdicciones, han buscado sus propios escenarios de incidencia ante actores externos para lograr la asignación de mayores recursos, buscar ofertas de formación<sup>71</sup> o incidir en el trámite de las leyes<sup>72</sup>. Esta vocería

---

70 Tres son elegidos por el Consejo de Estado, dos por la Corte Suprema de Justicia y uno por la Corte Constitucional.

71 Por ejemplo, un grupo de jueces penales acudió a la CEJ en 2014 para buscar apoyo para fortalecer su formación en contratación estatal, tema que estaba apareciendo recurrentemente en los procesos por actos de corrupción. En atención a esta solicitud, la CEJ gestionó con una universidad de Bogotá la realización de un ciclo de formación en la materia.

72 Por ejemplo, los sindicatos Asonal S.I. y Asojudiciales tuvieron un papel activo en la reforma de Equilibrio de Poderes, oponiéndose a algunos puntos, pero también presentando propuestas alternativas. Asonal Judicial, el tercer sindicato, asumió un

es asumida principalmente por los cuatro sindicatos que existen en la Rama Judicial.

A raíz de esta falta de alineación de objetivos, magistrados, jueces y empleados han manifestado su interés de que exista una reforma que les permita participar directamente en el órgano de gobierno y administración. En palabras de uno de los entrevistados, “queremos formar parte del gobierno judicial porque quienes han estado ahí no han entendido nuestras necesidades ni han sabido representarnos”. En este sentido se han formulado las últimas reformas a la justicia, incluido el fallido Acto Legislativo de Equilibrio de Poderes en el que se establecía la participación de los tres presidentes de las cortes, un representante de los jueces y magistrados de tribunal y un representante de los empleados.

### ***2.3. Funcionamiento de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura***

La Sala Administrativa del Consejo Superior celebra sesiones semanales en las que son abordados temas de diferente índole e importancia<sup>73</sup>. En términos generales, puede afirmarse que en lugar de concentrarse en asuntos de política general del sistema de justicia, el órgano invierte una importante cantidad de tiempo en asuntos electorales, operativos y de micro-gestión, tales como informes sobre los eventos a los que asistieron los magistrados, puesta en conocimiento de derechos de petición que luego son derivados a la dirección técnica encargada de darles respuesta, solicitudes específicas de las cortes, las seccionales o grupos de jueces, permisos, etc. Los temas estructurales y complejos, aunque se plantean, se demoran en evacuarse pues se aplazan o fraccionan en varias sesiones en las que comparten espacio con muchas otras temáticas que se incluyen en el orden del día.

Esta dinámica no sólo es consecuencia de la falta de reglas de trabajo más eficientes y de la ausencia de criterios de priorización y selección de los asuntos por parte de los magistrados, sino también de un marco legal en el que se confunden las funciones de gobierno y de gerencia. Tal es el caso de la autorización para la celebración de

---

papel principalmente de oposición general a la iniciativa. El cuarto sindicato, El Vocero Judicial, no existía cuando se tramitó la reforma.

73 Entre 2013 y 2016, la Sala se reunió en promedio 52 veces de forma ordinaria y 16 en sesiones extraordinarias. (fuente: Respuesta a derecho de petición enviado por la CEJ. Radicado. PCSJO17-1660. 4 de agosto de 2017).

contratos por montos que no son significativos para el presupuesto que maneja la Rama Judicial, la autorización de convenios o la aprobación de proyectos de inversión, temas que podrían fluir de mejor manera si estuvieran a cargo del Director Ejecutivo, bajo la supervisión de la Sala.

Un segundo problema tiene que ver con la división del trabajo. Al interior de la Sala Administrativa se distribuyen los temas y especialidades entre los diferentes magistrados<sup>74</sup>, bien sea de forma exclusiva o en compañía de otros miembros de la Sala. Así, por ejemplo, un magistrado puede ser el único encargado de tratar los asuntos de la especialidad penal, mientras que en materia constitucional o de tecnología pueden estar encargadas dos personas. Esto dificulta la implementación de actividades interinstitucionales, pues cuando se quiere adelantar algún proyecto conjunto o resolver algún problema con la Rama Judicial, la entidad interesada se enfrenta a la dificultad de las vocerías múltiples o al hecho de que aun cuando exista un solo vocero, éste tenga que consultar sus decisiones a la Sala Administrativa en pleno. La situación se complica cuando se trata de proyectos que cruzan por las diferentes parcelas en las que se han dividido los temas. Por ejemplo, si se quisiera implementar un proyecto relacionado con el área penal en materia de violencia de género, que implique la formación a funcionarios a través de la tecnología, se requeriría de la interacción con tres o más magistrados, y aunque se logren avances con todos o algunos de ellos, la decisión final debe esperar a que recaiga resolución de la Sala. Todo esto sin contar con que las cortes o los jueces puedan manifestar posteriores desacuerdos sobre lo acordado interinstitucionalmente, frenando así el avance de los proyectos.

---

74 Por ejemplo, a finales de 2016 las temáticas eran: jurisdicción ordinaria (dividida en los subtemas de ejecución de penas y medidas de seguridad, jueces de extinción de dominio, civil, familia y agraria e implementación del Código General del Proceso), jurisdicción laboral, jurisdicción contencioso-administrativa, jurisdicción constitucional, jurisdicción disciplinaria, jurisdicción especial y transicional (dividida en los subtemas de restitución de tierras, Tribunal de paz, Justicia y Paz, indígenas, jueces de paz y reconsideración), gestión de calidad y sistema de control interno, carrera judicial (incluye los subtemas de concurso para empleados y funcionarios judiciales, evaluación de servicios y convocatorias), formación y capacitación, administración de recursos humanos (dividida en seguridad de los servidores judiciales, seguimiento a la nivelación salarial y proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo), Banca Multilateral y Cooperación Internacional, Comunicaciones, Género y Derechos Humanos y Seguimiento a la Ejecución Presupuestal.

Por otra parte, tanto la gestión que se realiza en la Sala Administrativa, como la que ejecutan los distintos magistrados en las áreas a su cargo suelen concentrarse en los asuntos internos y del día a día, sin que ocupen un lugar importante el estudio del entorno y la preparación de la rama para los retos futuros. En otras palabras, no existe un lugar relevante para la función de estrategia que debe tener toda organización, falencia que aunque no es exclusiva de este sector de la administración pública, no por ello debe dejar de mencionarse. La falta de atención a estos asuntos se convierte en un círculo vicioso, pues mantiene a la administración de justicia en estado de reacción permanente para atender las perturbaciones que vienen del entorno, como las variaciones en la demanda de justicia, fruto de un mayor acceso de los ciudadanos a través de mecanismos como la tutela y la aproximación de la oferta, o la improvisación en la implementación de las reformas procesales que se han aprobado en los últimos años. Esta falencia ha sido notoria en asuntos tan neurálgicos como el diseño de los modelos de justicia para el posconflicto en aquellas zonas que han carecido de la presencia del Estado, en los que el liderazgo del Consejo Superior ha sido marginal, en contraste con las políticas y esfuerzos que se han preparado desde la Fiscalía, el Ministerio de Justicia y algunas entidades territoriales.

Finalmente, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial es un documento confuso, largo, poco estratégico, que tampoco ha servido como referente para establecer las prioridades y metas del Consejo; ni se cuenta con mecanismos sencillos y visibles a la ciudadanía para mostrar los avances tanto de su gestión como de la rama en su conjunto. Este plan fue elaborado sin mecanismos para la participación ciudadana, usuaria final del servicio, ni se articula con el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional, en el cual sólo se incluye como un anexo.

#### ***2.4. El Gobierno y la administración en el nivel regional***

En el nivel regional, el gobierno y la administración son ejercidos por tres instancias: las Comisiones Seccionales Interinstitucionales, las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura y las Direcciones Ejecutivas Seccionales; es decir, se reproduce un sistema de tres niveles, análogo al del nivel central.

Las Comisiones Seccionales Interinstitucionales están concebidas como el mecanismo de integración en el nivel local<sup>75</sup> y están conformadas por los presidentes del Tribunal Superior de Distrito Judicial y del Tribunal Contencioso Administrativo, el Director Seccional de Fiscalías, el presidente del Consejo Seccional de la Judicatura y un representante de los funcionarios y empleados, elegido por éstos para un periodo de dos años. Pese a la importancia que podrían tener estas instancias para la articulación del sistema de justicia, salvo contadas excepciones y para temas específicos, su papel ha sido marginal, lo que ha propiciado que se emprendan esfuerzos paralelos de coordinación a instancias de la misma Rama Judicial, de las alcaldías municipales y de la cooperación internacional.

En lo que respecta a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales, sus funciones principales consisten en la administración de la carrera judicial, la consolidación de las evaluaciones de los jueces y empleados, la vigilancia de los despachos judiciales y la elaboración de propuestas de proyectos de inversión. Además de esto pueden desempeñar aquellas tareas que les sean delegadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Como es de esperarse, las Salas Administrativas Seccionales no tienen un funcionamiento ni unos resultados homogéneos en el país. Éstos dependen de diversos factores, como la cultura de la región, los perfiles de los miembros de la sala, el tamaño de la seccional, sus condiciones de infraestructura y seguridad, entre otros. Así, mientras unas pocas seccionales se han caracterizado por su proactividad, su innovación y su capacidad para gestionar los intereses regionales ante la instancia nacional<sup>76</sup>, otras han cumplido un escaso papel, lo que ha llevado a que se perciban como órganos burocráticos e innecesarios. En efecto, la eliminación de estos cuerpos colegiados fue uno de los temas más discutidos en el marco de la fallida reforma al Equilibrio de Poderes,

---

75 Ley 270 de 1996, Artículo 102.

76 Tal es el caso del Consejo Seccional de la Judicatura de Caldas, que ha implementado medidas de transparencia y gestión novedosas para mejorar el funcionamiento del sistema judicial en la región. Para esto no sólo se ha dedicado a resolver los asuntos del día a día, sino que también se ha ocupado de analizar la demanda de justicia y de poner a prueba medidas que permitan soluciones tempranas. Así, por ejemplo, por cuenta del importante volumen de tutelas relacionadas con la seguridad social, optó por hacer un convenio para ubicar en el Palacio de Justicia una oficina de la entidad estatal encargada de la administración de pensiones (Colpensiones), con el fin de que pudiera atender orientaciones y consultas que en varios casos logran resolver el conflicto antes de su judicialización.

pues varios actores consideraban que en el nivel regional era suficiente la presencia de un Director Ejecutivo Seccional<sup>77</sup>.

Lo cierto es que aun cuando algunos Consejos Seccionales cuenten con buenos resultados, existen problemas asociados a la asignación de sus funciones y su relación con otros órganos de gobierno y administración. De un lado, se percibe una centralización inconveniente de algunas tareas que podrían realizarse con mayor calidad y oportunidad por parte de las seccionales, por el conocimiento directo que tienen de las dinámicas y necesidades de la región, pero que el Consejo Superior de la Judicatura ha seguido ejerciendo, pese a la posibilidad que tiene de delegarlas. De otra parte, la función de vigilancia judicial<sup>78</sup> que ejercen las Salas Administrativas Seccionales genera posiciones encontradas. Para algunos es uno de los pocos mecanismos que tienen los ciudadanos para hacer valer su derecho a una justicia oportuna, por lo cual en lugar de eliminarse debería fortalecerse. Para otros se ha convertido en un espacio de interferencia a la gestión judicial, pues en el marco de la vigilancia algunos magistrados de las salas administrativas se han inmiscuido de manera excesiva en el fondo del proceso judicial. Quienes sostienen esta hipótesis añaden que más allá de afectar la independencia, los efectos de un resultado desfavorable en el proceso de vigilancia son marginales<sup>79</sup>, por lo que son inútiles para disuadir de una mala gestión. Este es un tema que seguramente tendrá que abordarse en cualquier reforma que se pretenda respecto del órgano de gobierno, ya que todavía no se cuenta con evidencia suficiente para optar por alguna de estas dos alternativas.

---

77 Ante la falta de consenso sobre la conveniencia de la eliminación de las Salas Administrativas Seccionales, se optó por no tomar esta decisión en el Acto Legislativo, sino postergar la discusión para la Ley Estatutaria que la desarrollaría, la cual nunca fue aprobada pues durante su trámite se declaró la inconstitucionalidad de la reforma constitucional.

78 La vigilancia judicial está prevista como un mecanismo para procurar el adecuado desempeño de la justicia. Procede de oficio o por solicitud de una parte interesada en un proceso judicial en el que se identifica una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, que no sea atribuible a la congestión o a cualquier situación ajena al funcionario. El proceso es impulsado por un magistrado ponente, mientras el juez objeto de la vigilancia cuenta con la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y la decisión final es tomada en Sala. La vigilancia judicial no tiene efectos disciplinarios.

79 Los efectos de una decisión favorable son: la pérdida de un punto en la calificación de servicios, la imposibilidad de recibir premios y estímulos durante el periodo de calificación y la restricción a la solicitud de traslados por motivos distintos a los de salud o seguridad.

### C. Recomendaciones generales para una reforma al órgano de gobierno y administración judicial

Si bien la creación del Consejo Superior de la Judicatura ha servido para el fortalecimiento de la autonomía regulatoria, administrativa y de control de la Rama Judicial, y por esa vía al fortalecimiento de la independencia del juez, las deficiencias de su funcionamiento han sido protuberantes.

Son destacables las falencias en materia de administración de recursos y de regulación, las cuales han afectado la creación de las condiciones óptimas de trabajo para los funcionarios y empleados y la prestación del servicio a la ciudadanía. Una buena parte de las fallas radica en una inadecuada distribución de funciones y en los perfiles de los integrantes de la Sala Administrativa, que han llevado a que se descuide el cumplimiento de actividades de regulación, planeación estratégica y monitoreo, concentrando en el máximo órgano citado, que se podrían asumir de mejor forma por la Dirección Ejecutiva o por las Salas Administrativas Seccionales. Pero, como se ha anotado, no es solo la gestión de la Sala Administrativa la que ha llevado a este diagnóstico agrídulce. El encerramiento de la Rama Judicial, que se traduce en la falta de rendición de cuentas, de coordinación con otras entidades y en una precaria atención al entorno y a las necesidades del ciudadano, es una dificultad para su gobierno y administración. Como señaló un ex magistrado de la Sala, “gestionar la rama Judicial es como gestionar 5.000 empresas independientes a la vez”, a lo que se podría agregar que son empresas que no siempre comparten un propósito común y en las que el ciudadano no es protagonista.

Otra de las falencias notorias tiene que ver con la carrera judicial, pese a que al principio del funcionamiento del Consejo fue una de las áreas de éxito. Sin embargo, los años en los que existió un número importante de jueces de descongestión y los atrasos en los concursos mediante los cuales se conforman las listas de elegibles abrieron un espacio para que una parte importante de las selecciones se basen en criterios distintos del mérito, generando inestabilidad en el cargo y excluyendo a los funcionarios de la calificación de servicios; en otras palabras, han afectado los principios básicos de la independencia judicial<sup>80</sup>.

---

80 Entre los Principios Básicos relativos a la Judicatura adoptados por Naciones Unidas se encuentran: el sistema de ascenso por factores objetivos, la permanencia en el cargo y la no utilización de “motivos indebidos” en la selección de los jueces. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>.

Si bien no toda esta situación es atribuible al Consejo, pues en ella han incidido factores como la tardía asignación por parte del Gobierno Nacional del presupuesto para la creación de cargos permanentes, la litigiosidad que rodea los concursos de méritos y la autonomía que tienen las cortes y tribunales para hacer los nombramientos, el Consejo pudo haber tomado medidas mínimas para contener esta situación<sup>81</sup>. La descongestión y provisionalidad han sido males que de manera silenciosa han acompañado a la Rama Judicial por varios años y el Consejo Superior ha sido parte de ese silencio.

Razones como estas han llevado a que el Consejo Superior de la Judicatura se haya convertido en uno de los principales focos de las iniciativas de reforma a la justicia en los últimos años, tal como se recapitulará a continuación.

Sin embargo, no puede desaprovecharse este espacio para señalar que en los últimos meses se han percibido algunos ligeros vientos de cambio, que son la suma de la proactividad de funcionarios y empleados, pero también el fruto de la necesidad de reaccionar a la crisis de la justicia que se desató por cuenta de los presuntos hechos de corrupción conocidos en 2017, no sólo en los jueces de instancia, sino también en las Altas Cortes. Entre estos cambios se cuentan la elección de profesionales con perfiles más idóneos para el cargo en la Sala Administrativa, una mayor apertura a la rendición de cuentas y las prácticas de transparencia, la prioridad que está empezando a adquirir el fortalecimiento de la ética judicial y las investigaciones que se están adelantando para desvertebrar las redes de corrupción existentes en la justicia. Pequeñas y dispersas acciones que son imposibles de evaluar en este momento, pero que se espera sean el inicio de grandes cambios a futuro.

### ***1. Antecedentes de reforma al Consejo Superior de la Judicatura: un objetivo lleno de obstáculos***

Los intentos por cambiar el órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial comenzaron a parte de la agenda política desde inicios de la década del 2000 y se hicieron más intensivos a partir de 2008, cuando el Gobierno del entonces Presidente de la República

---

81 Por ejemplo, la creación de canales en su página web para divulgar las hojas de vida de los aspirantes a ocupar los cargos de descongestión y en provisionalidad o estadísticas claras respecto del número y distribución de éstos en los diferentes despachos del país.

Álvaro Uribe presentó un proyecto de Acto Legislativo<sup>82</sup> que incluía una reforma al Consejo Superior, que luego fue retirado. Posteriormente, en 2009, se creó una Comisión de Expertos<sup>83</sup> conformada por magistrados y ex magistrados, con el fin de que hiciera una propuesta de ajuste a la justicia. Los resultados de este ejercicio se consignaron en un documento que fue dado a conocer pocos meses antes de culminar su mandato<sup>84</sup>, por lo que no alcanzaron a convertirse en una iniciativa legislativa que hiciera trámite en el Congreso.

El propósito fue retomado por el Gobierno entrante, que elaboró su propia propuesta de reforma constitucional que incluía, entre otros temas, la reforma al Consejo Superior de la Judicatura. Aunque la iniciativa fue aprobada en el Congreso, no llegó a entrar en vigencia debido a los diferentes “micos” que se incluyeron en su última etapa, con los cuales se cambiaban las reglas de juego para la investigación y juzgamiento de algunos altos funcionarios del Estado, que creaban privilegios injustificados y que en otros casos podrían llevar a la impunidad en procesos penales en curso. Esta situación, que ocasionó una movilización ciudadana para presionar el hundimiento de la reforma, obligó al Presidente de la República Juan Manuel Santos a objetar el proyecto por razones de constitucionalidad y conveniencia, facultad que no estaba prevista ni en la Constitución ni en la Ley, pero que se argumentó como una medida necesaria para proteger el espíritu de la Constitución. Finalmente, las objeciones fueron aceptadas por el Congreso y el proyecto terminó siendo archivado<sup>85</sup>.

En el segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos el tema volvió a ser abordado, esta vez en el marco de una reforma denominada Equilibrio de Poderes, que no se limitaba a una reforma a la justicia, sino que abordaba variadas materias del ámbito político, entre ellas la prohibición de la reelección presidencial. En el componente judicial, tres fueron los temas protagonistas: i) La reforma del Consejo Superior de la Judicatura, buscando una estructura más eficiente, técnica y representativa de los funcionarios y empleados. ii) La reforma

---

82 Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2008.

83 Creada mediante el Decreto 4932 de 2009. La Corporación Excelencia en la Justicia fungió como Secretaría Técnica de esta comisión.

84 Documento disponible en: [http://www.eleccionvisible.com/doc/csdj/DOCS\\_INF\\_COMISION\\_EXPERTOS\\_REFORMA\\_JUSTICIA.pdf](http://www.eleccionvisible.com/doc/csdj/DOCS_INF_COMISION_EXPERTOS_REFORMA_JUSTICIA.pdf).

85 Corporación Excelencia en la Justicia. Balance de la Legislatura 2011-2012. Disponible en: <http://www.cej.org.co/seguimientoreforma/files/Balance%20Legislatura%202011-2012.pdf>.

al órgano de investigación de los magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General, por uno más operativo y especializado que la Cámara de Representantes del Congreso de la República iii) Los requisitos y elección de los magistrados para elevar la cualificación de los funcionarios e imprimir mayor transparencia y criterios de mérito en la selección de los altos cargos de la justicia.

El trámite de esta reforma fue difícil y polémico, pues contó con la resistencia de varios magistrados de las Altas Cortes y de los jueces de instancia y empleados; los primeros, principalmente por la transformación de su órgano de investigación y los segundos particularmente por los ajustes al órgano de gobierno y administración, que a su juicio podían significar una afectación a la autonomía de la Rama y a la independencia del juez. Entre las modificaciones que generaron mayores críticas se encontraban la posibilidad de que personas externas a la Rama, como el Ministro de Justicia o representantes de la sociedad civil, participaran en el órgano de gobierno, las modificaciones a las reglas de nominación de jueces y empleados y la creación de un súper gerente sin controles. Tras intensos debates se logró la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2015, que introdujo los siguientes cambios:

**Tabla 6. Resumen de la reforma de Equilibrio de Poderes**

<p><b>ELECCIÓN Y REQUISITOS DE LOS MAGISTRADOS</b></p>	<p>Se aumentó de 10 a 15 años la edad mínima de experiencia para ser magistrado de una alta corte. Se estableció que la experiencia académica debía estar relacionada con las áreas de la magistratura a ejercer.</p> <p>Se prohibió a quienes hubieran ejercido como Fiscal General o magistrados de altas cortes que fueran elegidos para estos mismos cargos en el año inmediatamente posterior a la culminación de su período.</p> <p>Se estableció que la elección de magistrados debía estar precedida por una convocatoria pública regulada por la ley, garantizando los principios de publicidad, transparencia, participación, equidad de género y criterios de mérito.</p> <p>Se prohibió la postulación y elección de servidores públicos de quienes hubieran intervenido, a su vez, en la elección de la persona encargada de la selección o postulación<sup>309</sup>.</p>
--	---

*(continúa en la próxima página)*

86 Esta fue la constitucionalización de la prohibición del llamado “yo te elijo, tú me eliges”, que ya había prohibido el Consejo de Estado en 2015.

(viene de la página anterior)

<p><b>CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA</b></p>	<p>Elimina el Consejo Superior de la Judicatura y crea dos organismos distintos en la Rama Judicial para asumir sus funciones:</p> <p><b>1. El Consejo de Gobierno Judicial, que es el órgano de gobierno y administración</b></p> <p>Está conformado por nueve personas<sup>310</sup>: i) los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, ii) un representante de los jueces y magistrados, elegido por ellos mismos para un periodo de cuatro años, iii) un representante de los empleados, elegido por ellos mismos para un periodo de cuatro años, iv) tres miembros permanentes de dedicación exclusiva, elegidos por los cinco miembros anteriores, con experiencia en diseño, evaluación o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública, y v) el gerente de la Rama Judicial, elegido por los ocho miembros anteriores para un periodo de cuatro años. El gerente debía contar con 20 años de experiencia, 10 de ellos en administración de empresas o entidades públicas.</p> <p><b>2. La Comisión de Disciplina Judicial, que es el órgano de disciplina para jueces y empleados</b></p> <p>Está conformada por siete personas elegidas por el Congreso de la República, tres de ellas de ternas elaboradas por el Presidente de la República y cuatro por el Consejo de Gobierno Judicial.</p> <p>Se le asignó a este órgano la función de ejercer el control disciplinario de los empleados, que estaba a cargo de los superiores jerárquicos.</p>
<p><b>LA INVESTIGACIÓN PENAL Y DISCIPLINARIA DE MAGISTRADOS DE ALTAS CORTES Y DEL FISCAL GENERAL</b></p>	<p>Se creó la Comisión de Aforados como órgano encargado de la investigación y acusación de los magistrados de las Altas Cortes y del Fiscal General, función que en la Constitución del '91 estaba asignada al Congreso de la República.</p> <p>Cuando se tratara de delitos, la Comisión debía acusar directamente ante la Corte Suprema de Justicia, sin necesidad de agotar un antejuicio político en el Congreso.</p>

El Acto Legislativo establecía que las salas Administrativa y Disciplinaria continuarían ejerciendo sus funciones hasta cuanto se produjera la elección y posesión de los miembros de los nuevos órganos creados, hecho que en el caso del Consejo de Gobierno Judicial no llegó a consumarse, pues la Corte Constitucional declaró su inexistencia cuando aún faltaba por elegir al gerente de la Rama Judicial, lo cual

87 Salvo los presidentes de las cortes y el representante de los funcionarios, si es que resultaba elegido un magistrado de tribunal, los demás miembros del Consejo de Gobierno no adquirirían el estatus de magistrados por el hecho de pertenecer a este órgano, como sí lo tenían los integrantes de la Sala Administrativa.

mantuvo la existencia de la Sala Administrativa<sup>88</sup>. Según la Corte, aun cuando el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para establecer un diseño distinto al previsto en la Constitución, el que se propuso en el Acto Legislativo 02 de 2015 constituía un cambio a los pilares de la Constitución por las siguientes razones:

- i) Confundir las funciones de gobierno y administración con las jurisdiccionales, al incluir la representación directa de los funcionarios y empleados judiciales en el Consejo de Gobierno Judicial. Para la Corte, esta mixtura afectaba la posibilidad de que los jueces, magistrados y empleados pudieran cumplir adecuadamente sus roles misionales y los que asumían como instancia de gobierno. Además afectaba la independencia judicial, por cuanto al mismo tiempo de que administraban sistemas de carrera, ascensos y capacitaciones, los representantes de las cortes y de los jueces son los superiores jerárquicos de otros servidores públicos de la rama.
- ii) Como corolario de lo anterior, consideró la Corte que la mixtura de funciones judiciales y administrativas de la mayoría de los miembros afectaba el carácter permanente que debería tener el órgano de gobierno y administración y dejaba su dirección en cabeza de los tres técnicos y del gerente que sí eran de dedicación exclusiva. A esto se suma que los periodos de las presidencias de las cortes son de un año, lo que afectaba la continuidad de su representación en el Consejo de Gobierno Judicial. Para la Corte, el principio de autonomía exige que el autogobierno quede en manos de un órgano “endógeno y permanente”.
- iii) Crear un órgano sin cohesión, en el que los operadores de la Rama que lo integran actúan en calidad de voceros de sus sectores, lo que conduce a un modelo gremialista y no a una institución que atienda de manera abstracta e integral las necesidades del sistema de justicia.
- iv) La vulneración a la autonomía externa, por cuenta de que actores externos a la Rama (Fiscal, ministerios, académicos) pudieran participar en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial

---

88 Al declarar la inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno Judicial, la Corte Constitucional entregó a la Sala Administrativa la función de elaborar las cuatro ternas de la Comisión de Disciplina Judicial que estarían a cargo de ese Consejo. Paradójicamente, con la decisión de la Corte, la Sala Administrativa no sólo mantuvo y reforzó su existencia a futuro, sino que sumó otra importante función electoral a las que ya tenía.

de acuerdo con los lineamientos de la Ley Estatutaria. Para la Corte, si bien no toda intervención de personas externas es inconstitucional, el Acto Legislativo no estableció las condiciones de modo, tiempo y lugar para su ejercicio.

- v) Los tres expertos en políticas públicas, modelos de gestión o administración pública tienen un “perfil eminentemente técnico, carecen de la aptitud para encarnar el carácter endógeno del órgano de gobierno”<sup>89</sup>, “sin requisito de conexión alguna con la Rama Judicial”. De acuerdo con la Corte, la presencia de técnicos es posible pero no se puede atribuir a ellos las funciones de Gobierno Judicial, a lo cual agrega el argumento de que su perfil no garantiza que conozcan de los temas de fondo asociados al quehacer judicial.
- vi) Se criticó que las unidades técnicas a cargo de la Sala Administrativa pasaran a depender de la gerencia de la rama, ya que esto impedía que los miembros del Consejo de Gobierno Judicial contaran con el apoyo requerido para el ejercicio de sus funciones.

Esta decisión de la Corte no estuvo exenta de críticas por parte de congresistas, académicos y centros de pensamiento<sup>90</sup> (incluida la CEJ), quienes la consideraron un exceso de la aplicación de la teoría de sustitución de la Constitución y una forma de cerrar el camino a futuras reformas a la justicia a través del Congreso, pues casi todas las características que se exigen al órgano de gobierno son las mismas que tiene la Sala Administrativa del Consejo Superior. Esto fortaleció los argumentos de quienes insisten que la única salida para reformar la justicia es una Asamblea Nacional Constituyente<sup>91</sup>, propuesta que había estado en el ambiente desde años atrás, pero sin lograr mayor eco.

Para la CEJ, si bien pueden existir discusiones respecto a la conveniencia de que los presidentes de las cortes y los funcionarios de la Rama participen en el órgano de gobierno por la posible cooptación del órgano regulador, el salto a afirmar que este modelo afecta al autogobierno judicial

---

89 Sentencia C-285 de 2015.

90 El Espectador. “La concepción de la Corte Constitucional es demasiado estrecha”. <https://www.elespectador.com/entrevista-de-cecilia-oro-zco/concepcion-de-corte-constitucional-demasiado-estrecha-articulo-637241>.

91 Caracol Radio. Presidente del Congreso pide una Asamblea Constituyente para proteger equilibrio de poderes. [http://caracol.com.co/radio/2016/06/02/judicial/1464885784\\_030665.html](http://caracol.com.co/radio/2016/06/02/judicial/1464885784_030665.html).

resulta exagerado, máxime si se tiene en cuenta que varios países que tienen autogobierno han optado por modelos que incluyen la representación directa de jueces y magistrados en los Consejos de la Magistratura o, más aun, han dejado la función en cabeza de la Corte Suprema de Justicia.

Pero sobre todo llama la atención que esto se sostenga al mismo tiempo en que se cuestiona a los tres técnicos que integraban el Consejo de Gobierno Judicial por todo lo contrario, porque estaban “desconectados” de la Rama, aun cuando fueran los miembros de la Rama quienes los eligieran, como de hecho hoy ocurre con los magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que son elegidos por las cortes. Mucho menos se entiende la crítica a la posibilidad de que un funcionario como el Ministro de Justicia pudiera participar en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial de acuerdo con las reglas que estableciera la Ley Estatutaria, cuando la Ley Estatutaria vigente, revisada por la Corte Constitucional en 1996, consagra la participación de este funcionario por derecho propio, con voz y sin voto, en la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial cuando se trate de la discusión del Presupuesto o del Plan Nacional de Desarrollo<sup>92</sup>.

En lo que respecta a la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial, las cosas no han ido mejor. Aunque la reforma no ha sido declarada inexecutable<sup>93</sup>, su puesta en marcha no ha estado exenta de tropiezos. Primero, las ternas elaboradas por el Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República estuvieron marcadas por las mismas deficiencias que han tenido las de los candidatos de la Sala Disciplinaria: inclusión de perfiles políticos y de personas sin la formación y experiencia adecuadas para el cargo. Adicionalmente, el proceso de elección se suspendió provisionalmente al ser admitida una demanda contra la conformación de las ternas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura y aunque la suspensión se levantó posteriormente, la decisión de fondo se tomó poco tiempo después, declarando la nulidad del acto que conformó las ternas, pues la convocatoria pública que las precedió debía ser regulada por una Ley de la República que aún no había sido expedida. De esta forma, la puesta en marcha

---

92 De acuerdo con el Artículo 97 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, “El Ministro de Justicia y del Derecho participará por derecho propio en las reuniones de la Comisión en las que se discutan asuntos relativos al presupuesto unificado y al Proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial a que se refiere el numeral 4 de esta norma”.

93 A la fecha de cierre de este estudio se encontraba pendiente una demanda contra todo el Acto Legislativo de Equilibrio de Poderes por vicios en su trámite.

de la Comisión se encuentra en un limbo: por un lado no se puede avanzar en la elección de la Comisión de Disciplina Judicial y, por el otro, tampoco se pueden nombrar las vacantes que han quedado en la Sala Disciplinaria y que han obligado a que el órgano opere con algunos magistrados en calidad de encargados y otros que ya cumplieron con su periodo constitucional.

## **2. Recomendaciones para una reforma al Consejo Superior de la Judicatura**

Realizar una reforma a la justicia no es tarea sencilla, como lo evidencian los intentos que se hicieron antes de la Constitución de 1991 y los que se han emprendido en los últimos años. Esta dificultad ya no sólo se reduce a la resistencia al cambio y las modificaciones inconvenientes que pueden aparecer en el trámite legislativo, sino que pasan también por el “campo minado” de restricciones que dejó la sentencia que examinó la reforma al Equilibrio de Poderes. Aunque por vía de una Asamblea Constituyente estos obstáculos dejarían de existir, pues se contaría con las más amplias posibilidades de modificación a la arquitectura institucional, existe el peligro de que este escenario se utilice para introducir ajustes que no han sido suficientemente estudiados y que podrían llevar al debilitamiento de la justicia<sup>94</sup>.

Teniendo en cuenta este panorama, a continuación se presentan algunas recomendaciones generales para tres escenarios, que dependen en buena medida de ambiente político del país y de las próximas elecciones presidenciales que tendrán lugar en 2018. El primer escenario, de más corto alcance, sólo contempla ajustes internos al Consejo Superior de la Judicatura y a la Ley Estatuaria de la Administración de Justicia. El segundo incluye reformas puntuales a través de un Acto Legislativo, mientras el tercero y más profundo es el de una Asamblea Constituyente, alternativa que algunos candidatos presidenciales ya han anunciado como necesaria.

Como recomendación transversal, independientemente del camino que se escoja, es importante mencionar la necesidad de que la reforma tenga en cuenta la perspectiva y necesidades que identifican los funcionarios y empleados, pero sin dejar que la discusión quede atrapada por la visión interna de la rama, pues uno de los objetivos debería ser justamente el salir del esquema autorreferente con el que

---

94 Por ejemplo, reformas profundas a la acción de tutela o la unificación de las altas cortes para contar con un solo órgano de cierre.

ha venido funcionando la justicia, para fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la relevancia del ciudadano en el gobierno y la administración. En muchos temas, los dos últimos intentos de reforma constitucional parecieron un pulso entre la Rama Judicial, el Legislativo y el Ejecutivo, muchos reducidos a una defensa general de la autonomía judicial. Si bien esto es natural, son convenientes otras voces en esta discusión, pues detrás de la defensa de autonomía pueden haber intereses relacionados con el manejo interno del poder y la coporativización de la rama; así como detrás de la intención de mejorar la eficiencia y la apertura del sistema de justicia, pueden incluirse medidas que sí vulneren la independencia judicial.

### ***Escenario 1: Ajustes que no requieren de una reforma constitucional***

Este escenario puede servir de antesala a una reforma constitucional, pues contribuye a identificar con más precisión los asuntos que sólo pueden mejorarse a través de esta vía, las cuales no necesitan asumir el riesgo de implementar un rediseño institucional de mayor calado. Adicionalmente, puede ser complementario de las reformas constitucionales puntuales que se plantean en el escenario 2.

Algunos de los ajustes que podría implementar el Consejo Superior sin necesidad de una reforma constitucional, son:

- **Reestructuración interna.** En la reestructuración de la Sala Administrativa se deberían tener en cuenta: i) La recomposición de las unidades técnicas<sup>95</sup>, eliminando las duplicidades que existen actualmente entre ellas y fortaleciendo la capacidad institucional para la atención de algunos temas clave que no cuentan con la atención debida; por ejemplo, las políticas públicas (que incluye el seguimiento e incidencia en la agenda legislativa que cursa en el Congreso), la atención al ciudadano, las comunicaciones externas y la transparencia y rendición de cuentas<sup>96</sup>. ii) Reestructurar los despachos de los magistrados, eliminar la figura de “magistrados auxiliares”, propia de una Corte, y en su lugar crear cargos de asesores que puedan ser profesionales de disciplinas distintas del derecho. iii) Aumentar a un mínimo de

95 Como se anotó al inicio de este informe, algunas unidades técnicas dependen de la Dirección Ejecutiva y otras del Consejo Superior.

96 Algunas de las unidades están enunciadas en la Ley Estatutaria. Sin embargo, como la Ley no establece sus funciones, sino que sólo las menciona, es posible hacer ajustes de fondo sin necesidad de una reforma normativa.

dos años el periodo del presidente del Consejo, para poder dar continuidad a los proyectos y afianzar las curvas de aprendizaje que implica el ejercicio de esta posición. iv) Fortalecer los canales de participación y rendición de cuentas al interior de la Rama Judicial, para que los empleados y funcionarios puedan hacer un seguimiento a la labor del Consejo y participar de manera más fluida y ordenada en el diseño de las políticas judiciales y administrativas. v) Crear comités temáticos<sup>97</sup>. Si bien la Sala Administrativa reparte entre sus magistrados las distintas especialidades, no existen dinámicas de trabajo que permitan avanzar en los proyectos. Para corregir esto se podría explorar la constitución de comités especializados en algunos asuntos estratégicos y transversales, como las tecnologías de información y comunicaciones, la transparencia y el acceso a la justicia. Estos comités deberían ser mixtos, es decir, integrados no solo por magistrados, sino también por especialistas internos y externos a la Rama. Atendiendo a la temática, también podrían ser convocados representantes de la sociedad civil. La integración y funciones deberían ser claras y públicas, contando con dinámicas de trabajo y objetivos concretos a cumplir en plazos determinados.

- **Fortalecer el gobierno y la administración regional.** Para esto se deben identificar las funciones que podrían delegarse en los Consejos Seccionales, para lograr una mayor agilidad o pertinencia de las decisiones a las necesidades del territorio<sup>98</sup>. Asimismo, el Consejo Superior debería identificar buenas prácticas regionales y promover su réplica en otras seccionales del país.
- **Posicionar al ciudadano como actor relevante en el Gobierno y la Administración.** Aún sin tener un asiento en el Consejo Superior de la Judicatura, los usuarios del servicio de justicia deberían tener un mayor protagonismo en el gobierno y administración judicial. Este cambio de lógica implica una mejor rendición de cuentas, a través de canales más efectivos que los informes al Congreso de la República y un lenguaje más cercano al ciudadano. También obliga a implementar canales para conocer la

---

97 Cabe anotar que en varios países, además del Consejo de la Magistratura en Pleno, existen comités decisorios, asesores o consultivos especializados en determinadas materias.

98 Una actividad sencilla que podría hacerse de inmediato es establecer las reglas para la difusión de la información que los Consejos Seccionales deben publicar en el sitio web determinado para este efecto en la Rama Judicial, que se encuentra prácticamente despojado.

satisfacción de los usuarios respecto del servicio de justicia y sus propuestas para mejorar su funcionamiento. Esta relación con la ciudadanía podría incluso ser colaborativa, por ejemplo a través de acuerdos con la academia y las sociedad civil organizada, para ayudar en la identificación de problemas y soluciones en materia de justicia, con lo cual se podría aumentar la capacidad de observación y variedad de insumos para la toma de decisiones. Estas alianzas, que por supuesto deben preservar la autonomía del Consejo para la toma de decisiones, podrían incluir el seguimiento jurisprudencial o el análisis de política pública específicos.

- **Codificar y actualizar la reglamentación.** En sus 25 años de existencia, el Consejo ha expedido numerosas reglamentaciones que están dispersas en varios documentos (“Acuerdos”). Con el fin de mejorar la actividad regulatoria se recomienda realizar la codificación temática de estos Acuerdos, para facilitar su consulta por parte de los ciudadanos. Este ejercicio también servirá para identificar las necesidades de armonización y actualización de la reglamentación vigente.
- **Realizar una reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.** Tomando en cuenta ejercicios previos que se han hecho al respecto<sup>99</sup> y los resultados de la reestructuración interna del Consejo, se debería proponer al Congreso una reforma de ajuste a la Ley Estatutaria. Un punto clave a tratar en ella es la división de las funciones de gobierno y administración, que actualmente se encuentran mezcladas en la Ley Estatutaria<sup>100</sup>. Aunque en algunos casos hacer esta diferenciación no es asunto sencillo, ya están identificadas algunas necesidades de ajuste puntuales para temas que son claramente administrativos, en los que el papel de la Sala Administrativa debería ser marginal, como es el caso de la autorización de convenios y contratos.

99 Por ejemplo, el proyecto de reforma a la Ley Estatutaria que elaboró el Ministerio de Justicia para desarrollar la reforma al Equilibrio de Poderes.

100 La Ley Estatutaria, en su artículo 85, se refiere de manera general a las “funciones administrativas” de la Sala Administrativa. Sin embargo, en ella se incluyen funciones que podrían considerarse como de gobierno, por ejemplo la regulación de la carrera judicial o de los trámites judiciales y administrativos.

### ***Escenario 2: Reforma constitucional mediante un Acto Legislativo***

En este escenario son pocos los ajustes útiles que pueden realizarse sin correr el riesgo de caer en las restricciones que impuso la Corte Constitucional al diseño del órgano de gobierno y administración de la Rama. Sin embargo, algunas de las reformas que podrían efectuarse son: i) Ampliar los requisitos para ser miembro de la Sala Administrativa a profesionales de disciplinas distintas del derecho y consagrar la diversidad de perfiles en su integración. La denominación del cargo de “magistrado” podría ser reemplazada por otra que tenga una connotación menos jurisdiccional (comisionado, miembro de junta, delegado, etc.). ii) Consagrar el órgano de coordinación de primer nivel de la Rama Judicial, que hoy corresponde a la Comisión Interinstitucional que creó la Ley Estatutaria, como foro para la discusión y definición de políticas de la Rama Judicial. iii) Hacer expresos los propósitos del Consejo Superior de la Judicatura, pues en este momento la Constitución sólo hace referencia a sus funciones. Entre estos propósitos deberían estar incluidos la independencia judicial, la eficiencia y la legitimidad del sistema de justicia.

### ***Escenario 3: Reforma a través de una Asamblea Nacional Constituyente***

Este escenario es el de más difícil concreción, pues no existe un modelo ideal y exento de riesgos para desarrollar el gobierno y gerencia de la Rama, ni uno que satisfaga en su totalidad a los diferentes actores que participan en estas discusiones (jueces, magistrados, empleados, sindicatos, academia, etc.). Por eso, más que hacer una propuesta de estructura, a continuación se presentan algunas recomendaciones y advertencias que deberían tenerse en cuenta en el debate, las cuales parten de las lecciones aprendidas en estos últimos años.

- **Definir los objetivos.** Aunque puede ser objeto de discusión, el diagnóstico expuesto en este estudio indica que cuando menos son cuatro los objetivos que debe perseguir la reforma: i) mejorar la eficiencia administrativa de la Rama Judicial, ii) fortalecer la relación entre los magistrados, jueces y empleados con el órgano de gobierno y administración, iii) mejorar la rendición de cuentas y iv) fortalecer el gobierno y administración regional de manera controlada y coordinada con el nivel central.
- **Definir el alcance del gobierno judicial.** Aunque no hay una posición única respecto de las funciones que conforman el núcleo esencial del gobierno judicial, en Colombia ni siquiera es una discusión que se haya abordado con la profundidad necesaria.

Mientras algunos estudiosos del tema consideran que la nominación de funcionarios no constituye un eje esencial del autogobierno<sup>101</sup>, este asunto ha sido uno de los que con mayor vehemencia han defendido los miembros de la Rama como parte del principio de autonomía, por lo que cualquier modificación al respecto es objeto de rechazo<sup>102</sup>. En contraste, funciones regulatorias que sí se consideran como parte del autogobierno, no han tenido igual protagonismo.

Concentrar los esfuerzos en la composición del órgano encargado del gobierno y la administración sin tener claridad sobre estos asuntos puede llevar a repetir los errores del diseño del Consejo Superior de la Judicatura. Si bien hay algunos consensos sobre asuntos como la política general de la rama y la aprobación del presupuesto (que se consideran temas de gobierno) o la contratación (función administrativa), existen otras funciones en las que el debate está por darse, por ejemplo: la distribución de los despachos, los traslados de funcionarios y empleados, el mapa judicial, entre otras.

- **Órganos de gobierno y administración.** Aún sin claridad sobre la clasificación de las distintas funciones de gobierno y administración, la discusión que se ha dado en el trámite de las reformas pareciera ir en la vía de que cualquier decisión que implique un

101 Por ejemplo, señala Alberto Binder: “Yo diferenciaría tres sistemas que creo que están separados. Uno de ellos –que para mí no tiene nada que ver con el gobierno judicial– es el sistema de nombramiento de los jueces que trata de resolver el problema de que el juez es un funcionario de la República que no proviene del voto popular y que está llamado a tomar decisiones contramayoritarias. Por lo tanto, su nombramiento tiene que ser una compleja arquitectura de legitimidad, y de allí que existan otros sistemas en los cuales participa el poder político” (Revista Sistemas Judiciales. No. 10. 2006. Disponible en: <http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/revpdf/36.pdf>).

102 Por ejemplo, en una de las ponencias de la reforma al Equilibrio de Poderes se creaba una Dirección de la Magistratura para la administración de la carrera judicial y la Escuela Judicial, la cual finalmente no fue aprobada. Respecto de ésta, afirmó el Tribunal del Cauca: “Ahora, para designar a un Juez de la República en profesionalidad o encargo hay que solicitarlo a un funcionario administrativo, llamado Director de la Magistratura, cuando lo democrático y participativo, de acuerdo a la tradición jurídica, es que los magistrados que conocen a los abogados los seleccionen por su competencia y honorabilidad (...). La comunidad en general y los organismos internacionales, como el comité de la ONU designado para la defensa de los derechos humanos, respecto de la autonomía e independencia judiciales, deben conocer de esta arremetida de los otros poderes del Estado en contra de la rama judicial (...)”. Disponible en: [http://www.cej.org.co/seguimientoreforma/index.php/documentos-de-interes-reforma/doc\\_download/475-comunicado-tribunal-superior-del-distrito-judicial](http://www.cej.org.co/seguimientoreforma/index.php/documentos-de-interes-reforma/doc_download/475-comunicado-tribunal-superior-del-distrito-judicial)

importante poder debe ser decidida por un órgano colegiado. Si bien en esto hay algo de razón, ya que es una forma (no la única) de evitar arbitrariedades, ello no convierte automáticamente a una función de gobierno en una de administración. Por ejemplo, la decisión de suscribir un contrato de un valor muy significativo podría requerir de la aprobación de una junta directiva o cualquier instancia colegiada similar, pero la decisión sigue siendo administrativa. Existen en la Rama Judicial funciones aún más específicas, en las cuales es peligroso que las decisiones se tomen de manera unipersonal, pues podrían constituir una forma de afectar la independencia judicial, como es el caso de traslados de jueces en el territorio, lo que podría utilizarse como una forma de retaliación frente a jueces “incómodos”. En cambio, el traslado de personal en otro tipo de organizaciones no judiciales no resulta igual de delicado.

Los debates hasta la fecha se han concentrado principalmente en la composición de un órgano único colegiado que cumpla básicamente las mismas funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de la figura del “gerente”, que se quiere fuerte pero sin que se convierta en un dictador. Algunas instancias adicionales se analizaron en la reforma al Equilibrio de Poderes. Por ejemplo, una “Junta Ejecutiva”, de carácter permanente e intermedia entre el gerente y el Consejo de Gobierno Judicial, encargada de la planeación estratégica, de aprobar las decisiones del gerente que señalara la Ley y de proponer políticas públicas al Consejo; sin embargo, finalmente esta Junta no fue aprobada. También se propuso, esto sí con éxito, una comisión para vigilar la carrera judicial.

La discusión sobre los órganos y niveles de gobierno y administración será otro de los temas que deberá ser analizado, ya que guarda estrecha relación con las funciones a asignar. Así, por ejemplo, las relacionadas con las políticas generales de la justicia podrían estar a cargo de un órgano colegiado no permanente, que cuente con la participación de actores externos (academia, Fiscalía, Ministerio de Justicia); mientras que las que tienen que ver con la gestión y políticas internas de la Rama Judicial podrían ser cerradas y requerir de personal de dedicación exclusiva.

Existen muchas maneras de agrupar las instancias, lo importante es que sus relaciones de dependencia, integrantes y tiempo de dedicación conduzcan a un órgano operativo, especializado en

las tareas a desempeñar y en el que se evite la burocracia innecesaria.

- **Ajustar los perfiles a las funciones.** Las funciones de regulación, electorales y de administración de recursos no se parecen a las jurisdiccionales. Por ello, si bien la instancia encargada de la política puede buscar la representación directa de jueces y magistrados, ello no puede significar la exclusión de personas, no necesariamente abogadas, que cuenten con la experiencia para concretar esas expectativas internas en instrumentos de diagnóstico y de política de la Rama, ni la de un gerente con amplias facultades para materializarlas.
- **Representación y politización.** Los modelos que incluyen la representación de jueces y empleados implican generalmente la realización de elecciones internas en la Rama Judicial. Si bien esto no es una novedad, pues actualmente se realizan elecciones para definir el representante ante la Comisión Interinstitucional del nivel central y las Comisiones Interinstitucionales Seccionales, la diferencia radica en que estas instancias no poseen mayores facultades decisorias. En la medida en que los órganos que incluyan la representación concentren un mayor poder, más podría ser el interés de participar en las instancias. En efecto, esto ocurrió en el truncado proceso de implementación de la reforma al Equilibrio de Poderes, en el que se alcanzó a realizar la elección de los representantes de jueces y empleados, espacio donde se cuestionó la politización de la Rama Judicial, debido a las campañas que realizaron los candidatos, la mayor opción que tenían aquellos que pertenecían a los sindicatos y los cuestionamientos respecto a la financiación de las candidaturas.

Este es un tema que requiere revisarse con cuidado, estableciendo medidas que garanticen la igualdad de las aspiraciones y controlen la politización. Para esto se podría optar por la regulación de los procesos de promoción de las candidaturas, por ejemplo para restringir la financiación externa y obligar a que ésta se realice a través de medios ofrecidos por la misma rama (página web, foros, financiación equitativa de material impreso, etc.).

- **No hay una visión única en la Rama Judicial.** Aunque en el trámite de las reformas ha habido una queja constante no tener en cuenta a la Rama Judicial, debe tenerse presente que al interior de ella no hay una sola visión. Por ejemplo, mientras los jueces tienen interés de pertenecer al órgano de gobierno, las Altas

Cortes pueden estar en desacuerdo con compartir este espacio con servidores de menor jerarquía. Lo mismo ocurre entre los jueces y empleados, pues aunque ambos coincidan en el interés de que el gobierno judicial no quede a cargo de la cúpula jurisdiccional, algunos jueces están en desacuerdo con que se abra el espacio para la participación de los empleados.

Coordinar estas diferentes visiones es problemático, ya que es natural que por más que se avance en algunos acuerdos, siempre exista una voz del Poder Judicial que se oponga a la reforma o que señale que no ha sido consultada. Por ello, es recomendable tener trazabilidad de las diferentes propuestas que ellas alleguen a través de sus múltiples voceros y las divergencias que existan entre ellas.

- **Evitar que se desvíe la discusión.** En los intentos de ajuste constitucional, una de las críticas comunes ha sido que las reformas “no resuelven los problemas del ciudadano de a pie” o, más ampliamente, “que no resuelven los problemas de la justicia”. Ambas afirmaciones son ciertas. Una sola estrategia no tiene la capacidad de resolver problemas multicausales y antiguos como los que padece la justicia. Cuando esta crítica aparece, es común que vaya acompañada de propuestas de aumentos de plantas de personal y autarquías presupuestales, que se consideran remedios más efectivos para mejorar el funcionamiento de la Rama. Desplazar el debate a este campo hace que se pierda el foco del debate, que es la reforma del órgano de gobierno y administración, que por supuesto sí tiene un impacto sobre todo el funcionamiento del sistema judicial y del servicio que recibe el “ciudadano de a pie”, pues toma determinaciones sobre regulaciones, elecciones de altos cargos de la Rama y administración de recursos.
- **Abrir espacios de debate que permitan ahondar en los temas.** Con cada intento de reforma aparecen foros y conversatorios para discutir toda la reforma o ejes temáticos de manera muy general. Los espacios más técnicos se concentran en discusiones con la Rama Judicial, no tanto con la academia y la sociedad civil. Un futuro intento de ajuste constitucional debería contar con espacios más efectivos, que permitan ahondar en temas como el alcance del gobierno judicial, la separación de funciones y sus órganos (niveles decisorios, organización territorial), participación de actores externos a la rama, entre otros que han sido objeto de los principales debates.

## 4. GUATEMALA

*Javier Monterroso*<sup>1</sup>

### Introducción

La presente investigación es parte de un esfuerzo colectivo emprendido por diversas personas e instituciones en varios países de América Latina, con el objetivo de lograr un mayor entendimiento respecto al concepto, definición, contenido y alcances de lo que se ha denominado “el gobierno del poder judicial”.

En ese sentido, y contrario a otros estudios realizados en materia de justicia en la región, no se refiere a un análisis solamente normativo y tampoco a las prácticas judiciales o fiscales o al respeto de garantías y derechos fundamentales; su principal objeto de estudio son las instituciones y los procedimientos administrativos formales e informales para la toma de decisiones dentro de uno de los tres poderes del Estado, sin duda el menos estudiado como poder.

Es por ello que además del análisis normativo de la estructura del poder judicial contenido en la Constitución Política de la República, la Ley del Organismo Judicial y otras leyes y reglamentos, se ha puesto un especial énfasis en las prácticas político-administrativas para la toma de decisiones dentro del poder judicial, para lo cual se ha utilizado la técnica de la entrevistas con ex presidentes del poder judicial, funcionarios y ex funcionarios del mismo, así como miembros de asociaciones de jueces, quienes han tenido la experiencia de formar parte del gobierno del poder judicial.

### Contexto

El poder judicial históricamente ha sido el más débil de los tres poderes clásicos que constituyen la República. Esta situación también ha sido así en Guatemala desde su independencia de España en 1821 y de México en 1823, y aunque desde las primeras Constituciones (las de la Federación Centroamericana de 1824 y la del Estado de Guatemala de 1825) se ha reconocido la independencia de los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones, en la práctica el Poder Judicial siempre dependió presupuestariamente del Ejecutivo o del Legislativo e incluso durante muchos años los nombramientos de jueces y magistrados los realizaba alguno de los otros poderes del Estado, con lo

---

1 Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG).

que la independencia del poder judicial siempre fue una inalcanzable quimera, sobre todo en la época de las numerosas dictaduras<sup>2</sup>.

Como lo señaló la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), durante el enfrentamiento armado interno (1960-1996), el poder judicial fue incapaz de ser un contrapoder efectivo y proteger los derechos humanos de las poblaciones violentadas por las fuerzas del Estado, principalmente durante los momentos más cruentos del conflicto armado (1981-1983).

Esta situación comienza a cambiar en 1985 con la aprobación de la Constitución Política de la República y el retorno a la democracia en 1986. Posteriormente, con la Reforma Procesal Penal en 1994 se fortalece aún más el poder de los jueces para velar por la garantía del debido proceso, y finalmente con la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno de Guatemala y las guerrillas marxistas, en 1996, se establece como una prioridad del Estado el fortalecer la independencia del poder judicial como una garantía de los derechos humanos de la población. Se puede aseverar que desde la firma de los Acuerdos de Paz se han hecho numerosos esfuerzos para fortalecer al Poder Judicial como contrapeso de los otros poderes del Estado y garantizar los derechos humanos de la población.

Sin embargo, la situación geoestratégica de Guatemala la convierte en parte fundamental de la principal ruta del narcotráfico proveniente de Colombia y Venezuela hacia México y los Estados Unidos de América. Esto unido a una debilidad institucional histórica, que se agudiza con la adopción de políticas neoliberales en la última década del siglo pasado, y la herencia de las fuerzas contrainsurgentes creadas durante la guerra convirtió a Guatemala en uno de los países más violentos del mundo. Es por ello que desde el año 2007 funciona la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), una comisión de la Organización de Naciones Unidas que colabora con el Ministerio Público (MP) en el combate y persecución penal de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS).

Desde el año 2015, la CICIG y el MP han llevado adelante casos de alto impacto, llegando incluso a enjuiciar penalmente al Presidente que estaba en funciones en 2015, el general retirado Otto Fernando Pérez Molina, así como a buena parte de su gabinete de gobierno,

---

2 Por ejemplo, durante la dictadura de Jorge Ubico Castañeda (1931-1944), aunque los nombramientos de jueces eran responsabilidad de la Corte Suprema de Justicia, la supervisión de los mismos era atribución del Organismo Ejecutivo.

diputados, ex presidentes del Congreso de la República, jueces y magistrados. Además la CICIG, al tener dentro de sus facultades proponer reformas legales para combatir a las CIACS, se ha convertido en uno de los actores más importantes en materia de justicia, llegando a ser promotora de una buena cantidad de reformas legales, principalmente relacionadas con la persecución de la criminalidad organizada.

Finalmente, en el año 2016 los presidentes de los tres organismos del Estado presentan una propuesta de reformas constitucionales al sector justicia, que incluye una nueva estructura de administración del poder judicial. La propuesta separa las funciones administrativas y judiciales concentradas en la Corte Suprema de Justicia (CSJ), creando un Consejo del Poder Judicial que se encargaría en buena medida del gobierno del poder judicial. Sin embargo, la propuesta no ha tenido ningún avance legislativo desde noviembre de 2016, por lo que no es incluida en el presente análisis.

## **A. Marco constitucional y legal**

### **1. División de poderes. Autonomía e independencia del Poder Judicial**

De acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, el poder judicial constituye uno de los tres poderes de la República, lo que lo hace totalmente independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo y le otorga plena autonomía en la administración de justicia:

*Artículo 141.- Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.*

Esta independencia del poder judicial se encuentra también plasmada en diversos artículos de la Constitución, por ejemplo el artículo 203 que establece:

*Artículo 203.- Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.*

*Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo*

*Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público.*

*La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca.*

*Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia.*

De la misma forma, el artículo 205 de la Constitución detalla las distintas manifestaciones de la independencia del poder judicial, incluyendo la independencia funcional, la económica, la inamovilidad de jueces y magistrados y la selección del personal:

*Artículo 205.- Garantías del Organismo Judicial. Se instituyen como garantías del Organismo Judicial, las siguientes:*

- a. La independencia funcional;*
- b. La independencia económica;*
- c. La no remoción de los magistrados y jueces de primera instancia, salvo los casos establecidos por la ley; y*
- d. La selección del personal.*

Sin embargo, aunque las normas constitucionales anteriormente citadas promueven la independencia del Poder Judicial, existen otras normas en la misma Constitución que vulneran o limitan dicha independencia, como las que establecen el período de nombramiento de jueces y magistrados en 5 años (Artículo 208), o las que le dan la potestad al Congreso de la República para el nombramiento de magistrados de salas de apelaciones (Artículo 217). En ese sentido, si los jueces y magistrados no gozan de inamovilidad sino que dependen de una renovación de su nombramiento cada 5 años y además en el caso de los magistrados de apelaciones esa renovación depende del Congreso, es evidente que no existen en la propia Constitución las garantías mínimas para una verdadera independencia judicial.

## **2. Sistema de gobierno y administración**

El gobierno y la administración del poder judicial es responsabilidad exclusiva de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la cual está integrada por 13 magistrados nombrados por el Congreso de la República. No

existe un ministerio de presidencia encargado de la administración de justicia como sucede en otros países, es decir que en Guatemala se da un autogobierno del poder judicial, así como un claro sistema de concentración de funciones de juzgamiento y administración en la Corte Suprema de Justicia, en detrimento de ambas funciones.

La Constitución Política de la República otorga a la Corte Suprema de Justicia funciones de formulación del presupuesto (Artículo 213) y nombramiento de jueces y personal administrativo y auxiliar (Artículo 209). Asimismo, se establece que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia es también el Presidente del Poder Judicial (Artículo 214).

Por otra parte, el Decreto 2-89, Ley del Organismo Judicial (LOJ), establece claramente la concentración de funciones administrativas y judiciales en la Corte Suprema de Justicia, específicamente en la figura del Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Poder Judicial:

*Artículo 52. Funciones del Organismo Judicial. Para cumplir sus objetivos, el Organismo Judicial no está sujeto a subordinación alguna, de ningún organismo o autoridad, sólo a la Constitución Política de la República y las leyes. Tiene funciones jurisdiccionales y administrativas, las que deberán desempeñarse con total independencia de cualquier otra autoridad. Las funciones jurisdiccionales del Organismo Judicial corresponden fundamentalmente a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que a ella están subordinados en virtud de las reglas de competencia por razón del grado. Las funciones administrativas del Organismo Judicial corresponden a la Presidencia de dicho Organismo y a las direcciones y dependencias administrativas subordinadas a dicha Presidencia.*

### **3. Órgano de gobierno. Facultades**

La Corte Suprema de Justicia, como órgano de gobierno independiente y autónomo del poder judicial, goza de plena autonomía, además de independencia económica e independencia en el nombramiento de su personal. Aunque el artículo 52 de la LOJ establece que lo administrativo es función del Presidente del Organismo Judicial, tanto la Constitución como la propia LOJ le otorgan funciones administrativas de gobierno también a la Corte Suprema de Justicia en pleno. De hecho la misma LOJ establece que:

*Artículo 53. Administración. El Organismo Judicial será administrado por la Corte Suprema de Justicia y el Presidente del Organismo Judicial, conforme a sus respectivas atribuciones.*

*Artículo 54. Corte Suprema de Justicia. Son atribuciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia:*

- 1. Ser el órgano superior de la administración del Organismo Judicial.*
- 2. Informar al Congreso de la República, con suficiente anticipación de la fecha en que vence el período para el que fueron electos los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes de Apelaciones, así como de las vacantes que se producen, para la convocatoria de la Comisión de Postulación a que se refiere la Constitución Política de la República.*
- 3. Tomar protesta de administrar pronta y cumplida justicia a los Magistrados y Jueces, previamente a desempeñar sus funciones.*
- 4. Nombrar, permutar, trasladar, ascender, conceder licencias, sancionar y remover a los Jueces así como a los Secretarios y personal auxiliar de los tribunales que le corresponda. La remoción de un Juez procede: cuando se observe conducta incompatible con la dignidad aneja a la judicatura; cuando la Corte Suprema por votación acordada en mayoría absoluta del total de sus miembros, estime que la permanencia del Juez en el ejercicio de su cargo es inconveniente para la administración de justicia; y en los casos de delito flagrante. La suspensión de los jueces será acordada por períodos no mayores de treinta días, para proceder a investigar una conducta del Juez de que se trate cuando tal conducta sea sospechosa de negligencia, ilegalidad, salvo el caso de antejuicio.*
- 5. Solicitar al Congreso de la República, la remoción de los Magistrados de la Corte de Apelaciones y demás tribunales colegiados, por los mismos casos, forma y condiciones en los que procede la remoción de los Jueces. El Congreso de la República decidirá en sesión ordinaria, sobre la remoción que le hubiere sido solicitada, en la misma forma y procedimiento de cuando se elige.*
- 6. Emitir los reglamentos, acuerdos y órdenes ejecutivas que le corresponden conforme a la ley, en materia de las funciones jurisdiccionales confiadas al Organismo Judicial, así como en cuanto al desarrollo de las actividades que le confiere la Constitución Política de la República de Guatemala y esta Ley. Los reglamentos y acuerdos deben ser publicados en el diario oficial.*

7. *Aprobar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Organismo Judicial, treinta días antes del inicio de su vigencia, debiendo informar de ello al Congreso de la República, será anual, coincidiendo con el año fiscal. Podrá modificar el Presupuesto originalmente aprobado por razones de conveniencia al servicio de administración de justicia, a que está obligado prestar. Podrá establecer mecanismos que permitan la agilización de la ejecución presupuestaria, para la pronta y cumplida administración de justicia.*
8. *Cuidar que la conducta de los Jueces y Magistrados sea la que corresponde a las funciones que desempeñan y con ese objeto dictar medidas o resoluciones disciplinarias.*
9. *Conceder licencia al presidente hasta por dos meses; a los Magistrados del mismo Tribunal cuando exceda de quince días; y asimismo a los demás Magistrados cuando exceda de treinta días. En casos especiales podrá prorrogarse ese tiempo a criterio de la Corte Suprema de Justicia. Las licencias por períodos menores deberán ser concedidas por el Presidente.*
10. *Ejercer la iniciativa de ley, formulando los proyectos.*
11. *Asignar a cada Sala de la Corte de Apelaciones los Tribunales de Primera Instancia cuyos asuntos judiciales debe conocer.*
12. *Distribuir los cargos de los magistrados que deban integrar cada tribunal colegiado, al ser electos.*
13. *Cuando lo considere conveniente o a solicitud de parte interesada, pedir informe sobre la marcha de la administración de justicia y si procediere, dictar medidas disciplinarias o de otra naturaleza que sean pertinentes.*
14. *Establecer tasas y tarifas de los servicios administrativos que se prestaren.*
15. *Establecer sistemas dinámicos de notificación en los ramos y territorios que señale el acuerdo respectivo, a efecto de agilizar procedimientos y efectuar las notificaciones en el plazo señalado en la ley.*
16. *Organizar sistemas de recepción de demandas para los ramos y territorios que se señalen en el acuerdo correspondiente, con el objeto de garantizar una equitativa distribución de trabajo entre*

*los tribunales respectivos. La distribución deberá hacerse dentro de las 24 horas de recibida la demanda.*

*17. Las demás que le asignen otras leyes.*

Como parte del proceso de reformas institucionales provocadas por la firma de los Acuerdos de Paz en 1999 se aprobó el Decreto 41-99, Ley de Carrera Judicial, que creaba el Consejo de la Carrera Judicial, en el cual tenían presencia un magistrado de apelaciones y un juez de instancia, pero también estaba integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y otro magistrado de la Corte Suprema, que en la práctica tenían siempre la última palabra en materia de ingreso, nombramientos, ascensos y traslados de los jueces. Esta situación cambia radicalmente con la entrada en vigencia del Decreto 32-2016, Ley de Carrera Judicial. Según esta normativa, el Consejo de la Carrera Judicial asume todas las funciones que la Corte Suprema de Justicia tenía en materia de carrera judicial, incluyendo los nombramientos, ascensos y sistema disciplinario de jueces y magistrados. No existe presencia de ningún magistrado de la Corte Suprema de Justicia en el Consejo, aunque sí cuenta con un representante que debe tener las mismas calidades de un magistrado de la CSJ.

Respecto al nombramiento de la Corte Suprema de Justicia, Guatemala tiene un sistema *sui generis* que se divide en dos etapas: la primera se lleva a cabo en una Comisión de Postulación conformada por magistrados de las Salas de Apelaciones, miembros del Colegio de Abogados y los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del país y presidida por un representante de los rectores de las universidades del país. Esta comisión convoca públicamente a los abogados que cumplan los requisitos a presentar sus hojas de vida, hace una preselección de candidatos con base en esta hoja de vida y debe escoger 26 que son enviados al Congreso de la República donde se realiza la segunda etapa de selección, misma que es eminentemente política y donde se eligen 13 magistrados que conforman la Corte Suprema de Justicia (CSJ):

*Artículo 215.- Elección de la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un período de cinco años, de una nómina de veintiséis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los rectores de las universidades del país, que la preside, los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos*

*por los magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y demás tribunales a que se refiere el artículo 217 de esta Constitución.*

*La elección de candidatos requiere del voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la comisión.*

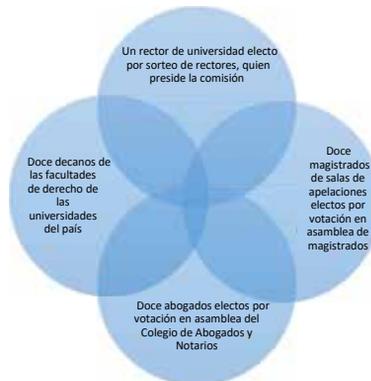
*En las votaciones tanto para integrar la Comisión de Postulación para la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.*

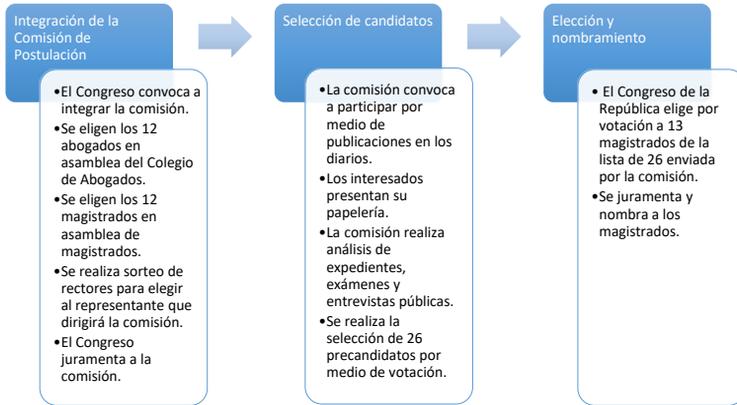
De acuerdo a los artículos 207 y 216 de la Constitución, para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

- a. Ser guatemalteco de origen
- b. De reconocida honorabilidad
- c. Estar en el goce de los derechos ciudadanos
- d. Ser mayor de 40 años de edad
- e. Haber desempeñado un período completo como magistrado de la Corte de Apelaciones o ser abogado colegiado con 10 años de experiencia

Nótese que la Constitución Política no hace distinción o preferencia entre abogados colegiados externos a la carrera judicial y jueces o magistrados de carrera para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia, lo que ha provocado en la práctica que se hayan integrado Cortes Supremas donde ninguno de sus miembros era juez de carrera.

**Gráfico 1: Integración de la Comisión de Postulación que selecciona para la Corte Suprema de Justicia.**



**Gráfico 2: Proceso de elección para la Corte Suprema de Justicia.**

#### **4. Presidencia del Poder Judicial. Facultades y elección**

La Presidencia del Poder Judicial y de la Corte Suprema de Justicia la ejerce un magistrado electo por el pleno de la Corte. Aunque originalmente la presidencia era ejercida por una sola persona durante los cinco años, las reformas constitucionales de 1993 establecieron que la misma sería solamente de un año y sin posibilidad de reelección:

*Artículo 215. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia elegirán entre sus miembros, con el voto favorable de las dos terceras partes, al presidente de la misma, el que durará en sus funciones un año y no podrá ser reelecto durante ese período de la Corte.*

Buena parte del gobierno del poder judicial y de las funciones de gobierno del poder judicial se concentra en la figura del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien de acuerdo a la LOJ dentro de sus facultades tiene:

*Artículo 55. Presidente del Organismo Judicial. Son atribuciones del Presidente del Organismo Judicial:*

- Nombrar, permutar, trasladar, ascender, conceder licencias, sancionar y destituir a los funcionarios y empleados administrativos que le corresponda.*
- Emitir acuerdos, circulares, instructivos y órdenes. Toda disposición de observancia general del Organismo Judicial deberá ser publicada en el diario oficial.*

- c) *Solicitar informes sobre la marcha de la administración de justicia.*
- d) *Autenticar las firmas de los funcionarios del Organismo Judicial y de los notarios cuando así proceda.*
- e) *Ser el órgano de ejecución del presupuesto del Organismo Judicial; cuidar de la adecuada programación y realización de la inversión de sus recursos financieros; aprobar todo contrato civil, mercantil o administrativo, independientemente de su cuantía o duración, podrá firmar o designar al funcionario que ha de firmar el o los contratos respectivos.*
- f) *Firmar los documentos de egresos que afecten partidas del presupuesto del Organismo Judicial, lo cual deberá hacerse sin demora.*
- g) *Tramitar y resolver la liquidación de conmutas cuando sea procedente, así como hacer la relajación de las penas cuando concurren los requisitos que exige el Código Penal u otras leyes.*
- h) *Ejercer, otorgar o delegar la representación del Organismo Judicial en las compras y contrataciones en que éste participe, de acuerdo con las formalidades que para tales negociaciones establece la ley.*
- i) *Imponer sanciones.*
- j) *Acordar la organización administrativa para la adecuada y eficaz administración del Organismo Judicial.*
- k) *Ser el órgano de comunicación con los otros organismos del Estado.*
- l) *Librar la orden de libertad de los reos que hayan cumplido sus condenas de privación de libertad.*
- m) *Ordenar el traslado y distribución de los reos condenados a penas privativas de libertad.*
- n) *Ejercer la dirección superior del personal del Organismo Judicial.*
- o) *Celebrar por sí o por medio del empleado o funcionario que designe, los contratos relacionados con el servicio de la administración de justicia.*

- p) *Cualesquiera otras necesarias o convenientes a una buena y eficaz administración, aunque no estén especificadas en ésta u otras leyes.*
- q) *Bajo su supervisión, delegar parcialmente y/o en forma específica en uno o varios magistrados o funcionarios del Organismo Judicial sus atribuciones administrativas, revocar dichas delegaciones. Tales delegaciones no implican que el Presidente quede impedido de ejercer directamente las atribuciones delegadas si lo estima conveniente.*
- r) *Crear las dependencias administrativas que demande la prestación del servicio de administración de justicia. De igual manera podrá disponer la estructura organizativa de la administración del organismo.*

Como se puede notar, buena parte de las funciones de gobierno del poder judicial dependen directamente de la dirección del Presidente del Organismo Judicial, quien sin embargo es electo cada año, con lo cual es muy difícil lograr un adecuado seguimiento a planes y programas institucionales.

### **5. Órgano de administración. Relaciones**

Como se mencionó anteriormente, gran parte de la administración del poder judicial recae en el Presidente del Organismo Judicial, quien se apoya para el efecto en diversas dependencias administrativas, siendo la más importante de ellas la Gerencia General del Organismo Judicial a cargo de un Gerente General nombrado por el Presidente.

La Gerencia General fue creada mediante el Acuerdo de Presidencia de la Corte Suprema de Justicia No. 24/998, de fecha 24 de septiembre de 1998, el cual establece a esta dependencia como: “el enlace entre la Presidencia del Organismo Judicial y sus dependencias administrativas, dirige y es el responsable de la política administrativa institucional, con base en los lineamientos de la Presidencia, para contribuir al cumplimiento de los objetivos del Organismo Judicial”.

Para el cumplimiento de sus funciones la Gerencia General tiene a su cargo varios órganos administrativos:

1. Gerencia de Recursos Humanos
2. Gerencia Financiera

3. Gerencia Administrativa
4. Centro de Informática y Telecomunicaciones
5. Coordinaciones regionales

Además, para el cumplimiento de los diversos roles administrativos, cuya responsabilidad recae en el Presidente del Organismo Judicial, se han creado varios que dependen directamente de la Presidencia, siendo éstos:

1. Secretaría General de la Presidencia
2. Secretaria de Planificación y Desarrollo Institucional
3. Secretaría de Fortalecimiento Institucional y Cooperación
4. Secretaría de la Mujer y Análisis de Género
5. Secretaría de Comunicación Social y Protocolo
6. Auditoría Interna
7. Asesoría Jurídica
8. Archivo General de Protocolos
9. Dirección de Servicios de Gestión Tribunalicia
10. Dirección de Gestión Laboral
11. Dirección de Gestión de Familia
12. Dirección de Métodos alternativos de solución de conflictos
13. Dirección de Seguridad Institucional
14. Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial
15. Centro de Análisis y Documentación Judicial
16. Centro de servicios auxiliares de la administración de Justicia Penal
17. Centro de información, desarrollo y estadística judicial
18. Unidad de Información pública
19. Unidad de asuntos indígenas

20. Unidad de niñez y adolescencia
21. Unidad de antecedentes penales
22. Unidad de control, seguimiento y evaluación de los órganos especializados en delitos de femicidio y otras formas de violencia contra la mujer<sup>3</sup>

### **6. Órgano disciplinario. Facultades**

Todo lo relativo a la carrera judicial, incluyendo ingreso, nombramientos, ascensos, traslados, capacitación, sistema disciplinario y remoción de jueces y magistrados, se encuentra regulado en forma detallada en el decreto 32-2016, Ley de Carrera Judicial (LCJ), y en el caso del personal administrativo y auxiliar de tribunales en el decreto 48-99, Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial. La Corte Suprema de Justicia no tiene funciones dentro del proceso disciplinario de jueces y magistrados, que le corresponde con exclusividad a las Juntas de Disciplina Judicial, pero sí en el sistema disciplinario de los trabajadores auxiliares.

De acuerdo a la LCJ, para el conocimiento de las faltas cometidas por jueces y magistrados se integran las Juntas de Disciplina Judicial como órganos colegiados de carácter permanente, compuestas por tres titulares y tres suplentes abogados colegiados de preferencia con experiencia en la judicatura, electos mediante concurso público por parte del Consejo de la Carrera Judicial.

Son atribuciones de la Junta de Disciplina Judicial:

- a) Conocer de las faltas administrativas que sean denunciadas.
- b) Imponer las sanciones que establece la ley de acuerdo a los principios de legalidad y debido proceso.
- c) Llevar un registro estadístico público de faltas y sanciones y remitirlo de manera semestral al Consejo de la Carrera Judicial.
- d) Cuando la sanción que corresponda sea la destitución del funcionario, remitir el expediente respectivo al Consejo de la Carrera Judicial para que resuelva lo que corresponda.

---

3 Organismo Judicial de Guatemala, Memoria de labores del Organismo Judicial (2016).

- e) Remitir al Consejo de la Carrera Judicial, para el registro personal de cada juez y magistrado, las sanciones que les hayan sido impuestas así como las recomendaciones de destitución.

Asimismo, se establecen las Juntas de Disciplina Judicial de Apelaciones para conocer en segunda instancia de los procesos disciplinarios, conformadas de la misma forma que las de primera instancia.

### ***7. Sistemas de control y auditoría***

El Organismo Judicial está sujeto al sistema de control y auditoría de las demás instituciones del Estado, el cual se concentra en la Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGC), que es un órgano autónomo e independiente a cargo de un Contralor General de Cuentas electo por el Congreso de la República para un período de cuatro años. Todos los auditores que conforman la CGC cuentan con capacidad para imponer sanciones o presentar denuncias penales por las averiguaciones de auditoría.

Además, el poder judicial cuenta con su propio órgano de auditoría Interna de carácter eminentemente preventivo y que asesora a la Presidencia del Organismo Judicial en el cumplimiento de las normas presupuestarias.

### ***8. Relaciones con otras ramas del Estado***

Las relaciones del Poder Judicial con los otros órganos del Estado se basan en la independencia absoluta de poderes, ya que ninguno de los otros órganos puede interferir en la administración de justicia.

No obstante lo anterior, en algunas instancias se cuenta con un nivel de coordinación interinstitucional, como se expondrá más adelante.

En materia presupuestaria, el Organismo Judicial elabora la propuesta de presupuesto, la cual es enviada en el mes de mayo al Ministerio de Finanzas Públicas para que éste la incorpore a la propuesta de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación que el Organismo Ejecutivo presenta al Congreso de la República en junio de cada año y que debe ser aprobado por éste antes del 31 de noviembre de cada año. Aunque existe independencia en la formulación del presupuesto son finalmente los otros poderes del Estado los que aceptan y aprueban o no la propuesta enviada por el Poder Judicial.

## **B. Dimensión de la gestión del gobierno**

### **1. ¿Cómo toma las decisiones el órgano de gobierno? Reuniones, juntas, etc. Registro y documentación de esas decisiones**

Las decisiones más importantes del gobierno del poder judicial las toma unilateralmente el Presidente del Organismo Judicial, mediante acuerdos del Presidente. Algunas decisiones de gobierno del poder judicial tales como la aprobación o modificación del presupuesto de ingresos y egresos del Organismo Judicial, o aprobar iniciativas de ley para ser presentadas al Congreso de la República, se toman en el pleno de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y se levanta acta de esas sesiones.

### **2. Ejecución de las decisiones. Procedimientos formales e informales**

Para ejecutar las decisiones del pleno de la CSJ, el Presidente instruye a algún secretario o funcionario adscrito a la Corte Suprema de Justicia, al Gerente General del Organismo Judicial, a la Gerencia Financiera, a la Gerencia de Recursos Humanos o a la Secretaría que corresponda. Formalmente, es común que se instruya por escrito acompañando el punto de acta donde se establece la decisión –cuando la misma proviene del pleno de la CSJ o el Acuerdo cuando es decisión de la Presidencia–, e informalmente, de viva voz.

### **3. Evaluación del impacto de las decisiones**

No se cuenta con un registro sobre la evaluación del impacto de las decisiones del gobierno del poder judicial, ni existe una dependencia encargada de evaluar las políticas institucionales. Los proyectos de cooperación son evaluados en ocasiones por las agencias donantes y también se realizan informes financiados por agencias donantes para evaluar determinado proyecto o programa. Esos estudios a veces son presentados públicamente, pero no obedecen a una política institucional.

### **4. Actividades de planificación. Planes estratégicos plurianuales. Métodos de planificación**

Como toda entidad de gobierno, el Poder Judicial tiene un departamento de planificación, en este caso una Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional que se encarga de realizar los planes estratégicos quinquenales, así como los planes operativos anuales (POAS)

requeridos por el Ministerio de Finanzas Públicas para los desembolsos presupuestarios correspondientes.

En cada cambio de magistratura (cada cinco años) se realiza un plan estratégico quinquenal, el cual es elaborado por la Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional y aprobado por la Corte Suprema de Justicia. Cada año con el cambio de Presidente de la Corte Suprema se elabora un plan anual con base en ese plan quinquenal, sin embargo existe divergencia entre estos planes que comienzan en octubre de cada año (fecha en que toman posesión los magistrados) y los que se presentan al Ministerio de Finanzas a finales de cada año para cumplir con la Ley Orgánica del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

### ***5. Planes generales de modernización***

Actualmente no existe un plan general de modernización del poder judicial, aunque han existido diversos planes de modernización apoyados por la cooperación internacional, principalmente en el área penal. Cada nueva Corte Suprema de Justicia lleva sus propios planes de modernización, dependiendo de las prioridades de los magistrados.

### ***6. Evaluación del desarrollo y modernización del Poder Judicial. La rendición de cuentas***

No existe una política de rendición de cuentas del Poder Judicial, ni tampoco se establece obligatoriamente que deba llevar una memoria de labores como el Ministerio Público y otras instituciones. Cada Presidente del Organismo Judicial elabora una memoria de labores de su gestión que incluye los principales logros de su período de un año, pero no existe un formato obligatorio para elaborarla.

En el artículo 213 de la Constitución se establece la obligación para el Organismo Judicial de publicar anualmente su presupuesto programático e informar al Congreso de la República cada cuatro meses acerca de los alcances y de la ejecución analítica del mismo.

No obstante lo anterior, la rendición de cuentas sobre el manejo del presupuesto del Organismo Judicial es muy deficiente, de hecho ni siquiera el Congreso de la República, a pesar de contar con estos informes cuatrimestrales, lleva a cabo un proceso de auditoría sobre el manejo de fondos del Poder Judicial. Además, ni el Presidente del Organismo Judicial, ni ningún magistrado de la CSJ o funcionario administrativo ha sido citado al Congreso para rendir cuentas sobre el

manejo presupuestario. La razón de esto es incierta pero puede ser que los diputados interpreten que la prohibición de intervenir en temas de justicia les impida la adecuada fiscalización de los fondos de la administración de justicia lo cual es totalmente falso pues no existe ninguna prohibición o limitación constitucional para auditar el presupuesto del Organismo Judicial. El único ente del Estado que realiza auditoría y control sobre los gastos del Organismo Judicial es la CGC.

Institucional y oficialmente no se ha llevado a cabo ninguna evaluación integral del desarrollo y modernización del poder judicial; las únicas evaluaciones que se han realizado sobre procesos de modernización han sido por parte de la cooperación internacional o desde organizaciones de la sociedad civil y principalmente enfocadas en el área penal.

### ***C. Dimensión de gestión administrativa***

#### ***1. El proceso de toma de decisiones administrativas. Supervisión, delegación***

Al estar concentradas las funciones de juzgamiento y administrativas del más alto nivel en la Corte Suprema de Justicia, la toma de decisiones se realiza en el mismo momento en los plenos. Dependiendo de la agenda que el Presidente lleva al pleno, se conocen temas judiciales o administrativos o ambos en un mismo día.

Esta situación ha conllevado los siguientes problemas:

- Serias dificultades para ejercer una administración eficiente y para diseñar políticas institucionales, en la medida en que, a pesar de las disposiciones de la Ley del Organismo Judicial, importantes decisiones se encuentran bajo la responsabilidad del pleno del tribunal, compuesto por trece magistrados cuya formación es jurídica y no gerencial.
- El surgimiento de una tendencia o actitud hacia una cultura de verticalidad y subordinación que pone en peligro la independencia de criterio de jueces y magistrados y, por lo tanto, el derecho a ser juzgado en forma imparcial.
- El voluminoso y burocratizado trabajo de carácter administrativo provoca el desplazamiento de atención de la Corte Suprema

hacia aspectos ajenos a la alta responsabilidad que le cabe en materia jurisdiccional<sup>4</sup>.

Muchas de las decisiones administrativas están concentradas en la figura del Presidente, y aunque éste puede delegar algunas en otros magistrados, esto se hace en muy pocas ocasiones, ya que el Presidente sólo delega algunas funciones administrativas menores en los secretarios y el Gerente General.

La concentración de las decisiones administrativas en la figura del Presidente hace que el 90% del tiempo éste se encuentre dedicado a tareas administrativas. Aunque existe la Gerencia General, ésta sólo cumple funciones de seguimiento e implementación de las políticas debido a que las decisiones finales siempre están concentradas en la Presidencia o en el pleno de la CSJ. “Si bien es cierto, que con la existencia de la denominada Gerencia General y sus respectivas dependencias se delegan ciertas funciones administrativas, las decisiones finales en este ámbito siguen siendo exclusivas de la Corte Suprema de Justicia”<sup>5</sup>.

## ***2. La gestión administrativa de los tribunales***

De acuerdo al Reglamento General de Tribunales, la gestión administrativa interna del tribunal se encuentra a cargo de la secretaria del tribunal, quien es una abogada encargada de refrendar todas las decisiones judiciales pero además está encargada de las solicitudes de suministros de bienes, así como de la marcha administrativa del juzgado, de establecer la carga de trabajo del personal auxiliar y de supervisar el trabajo de los mismos. Sin embargo, dependiendo del tribunal, el juez se involucra mucho o poco en la marcha del despacho judicial. No se cuenta con la figura del gerente del despacho judicial como en otros países.

Las notificaciones de los juzgados y tribunales quedan a cargo de los diversos centros administrativos de apoyo que dependen directamente de la Presidencia del Organismo Judicial.

## ***3. Formas y mecanismos de control de gestión. Auditorías***

La Contraloría General de Cuentas realiza una auditoría anual general del poder judicial con base en los principios de contabilidad usual-

4 Comisión Nacional para el Fortalecimiento de la Justicia. Informe “Una nueva justicia para la paz”, el proceso de implementación 1998-2004. Guatemala, 2005, pág. 23.

5 *Ibidem*. Pág. 209.

mente aceptados. Esta auditoría se centra principalmente en la calidad del gasto, aunque también incorpora análisis de la gestión administrativa. El informe de auditoría es puesto en conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, detallando los hallazgos reportados y en su caso las sanciones y medidas a adoptar. Asimismo, este informe se entrega al Congreso de la República como parte del informe anual de auditoría gubernamental. La CGC también puede realizar auditorías específicas sobre determinadas secciones.

La Auditoría Interna del Poder Judicial realiza además auditorías periódicas preventivas, así como una asesoría para el Presidente del Organismo Judicial y también juega un rol de diálogo con los auditores de la Contraloría General de Cuentas para solventar algunos reparos encontrados en la auditoría que estos últimos realizan.

#### **4. Evaluaciones de la gestión administrativa**

No se realizan evaluaciones sobre la gestión administrativa ni siquiera cuando hay cambios de Presidente. Aunque cada Presidente puede hacer cambios en la gestión administrativa del poder judicial, los mismos no responden a evaluaciones sino al criterio de cada personal. La única evaluación administrativa la realiza la Contraloría General de Cuentas, que como ya se mencionó, se enfoca más en el cumplimiento de los preceptos contables y administrativos usualmente aceptados y no en al cumplimiento de metas u objetivos planificados.

#### **D. Dimensión presupuestaria**

##### **1. Características del presupuesto judicial. Fondos del Tesoro Nacional y de recaudación propia**

El presupuesto del Poder Judicial se conforma por fondos asignados por el presupuesto nacional y por fondos privativos producto de las sanciones pecuniarias en las distintas ramas de la justicia, asimismo se integran al presupuesto del Organismo Judicial las donaciones o préstamos destinados al tema de justicia que se reciben de agencias de cooperación internacional. En relación al presupuesto proveniente de los fondos nacionales, según mandato constitucional el mismo no deberá ser menor al 2% del Presupuesto Ordinario de Ingresos y Egresos del Estado.

*Artículo 213.- (Reformado) Presupuesto del Organismo Judicial. Es atribución de la Corte Suprema de Justicia formular el presupuesto del Ramo; para el efecto, se le asigna una cantidad no menor del dos por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado, que deberá*

entregarse a la Tesorería del Organismo Judicial cada mes en forma proporcional y anticipada por el órgano correspondiente.

Son fondos privativos del Organismo Judicial los derivados de la Administración de Justicia y su inversión corresponde a la Corte Suprema de Justicia. El Organismo Judicial deberá publicar anualmente su presupuesto programático y deberá informar al Congreso de la República cada cuatro meses acerca de los alcances y de la ejecución analítica del mismo.

La siguiente tabla demuestra el total del presupuesto asignado al Organismo Judicial en los años 2012, 2013, 2015 y 2017:

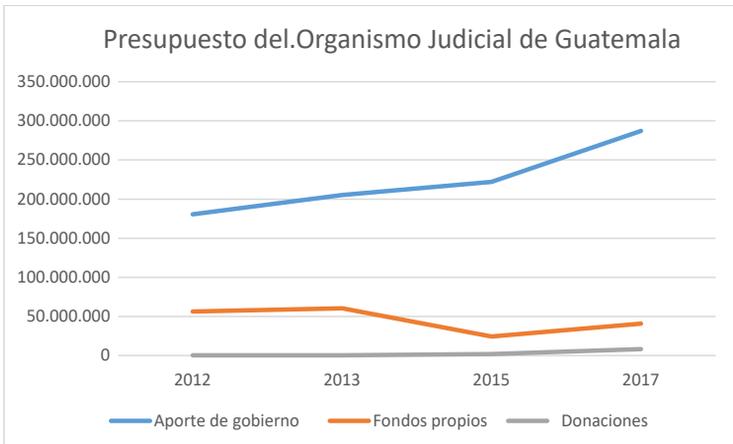
**Tabla 1: Presupuestos asignados al Poder Judicial**  
Cifras en dólares de los EEUU.

PRESUPUESTO DEL ORGANISMO JUDICIAL	2012	2013	2015	2017
Aporte del gobierno	180,600,993	205,094,377	221,919,212	287,169,091
Fondos privativos	56,230,219	60,341,308	24,476,461	40,927,730
Donaciones	208,486	274,109	2,066,701	8,095,560
Total	237,039,698	265,709,794	248,462,374	336,192,381

Fuente: Memorias de labores del Organismo Judicial.

Como se puede observar, la fuente principal de ingresos del Organismo Judicial de Guatemala es el aporte del gobierno central, el cual representa el 86% del presupuesto para el año 2017, mientras que los fondos propios representan solamente el 12% y los fondos de cooperación el 2%.

**Gráfico 3:**  
**Presupuesto del Organismo Judicial por fuente de origen.**



## 2. Diseño y aprobación del presupuesto

Según la Constitución Política de la República, el diseño y aprobación del presupuesto del poder judicial le corresponde a la Corte Suprema de Justicia. En la práctica, el diseño presupuestario le corresponde a la Gerencia Financiera, quien traslada el anteproyecto a la Corte Suprema de Justicia. Una vez aprobado es enviado al Ministerio de Finanzas Públicas para incorporarlo al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, el cual finalmente es aprobado por el Congreso de la República, el que también puede hacer modificaciones al mismo.

Aunque el mínimo obligatorio constitucionalmente es del 2% del total del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, el Poder Judicial siempre solicita más dinero al gobierno, el cual por lo general le asigna menos de lo que éste solicita como se demuestra en la siguiente tabla:

**Tabla 2: Presupuesto solicitado por el OJ y presupuesto asignado por el gobierno central.**

Cifras en dólares de los EEUU.

AÑO	PRESUPUESTO REQUERIDO AL EJECUTIVO	PRESUPUESTO ASIGNADO	DIFERENCIA
2015	367,493,266	221,919,212	145,574,054
2014	325,342,465	221,916,294	103,426,171
2013	304,849,315	205,094,377	99,754,938

Fuente: Memorias de labores del Organismo Judicial.

Es importante tomar en cuenta además que aunque la Constitución establece un mínimo del 2% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en varias oportunidades el Organismo Ejecutivo le otorga aportes extraordinarios de acuerdo a la solicitud del Organismo Judicial. Para el año 2017, el aporte extraordinario representa un 42% del aporte total del gobierno.

**Tabla 3: Aporte del Ejecutivo al presupuesto del Organismo Judicial, año 2017.**

Cifras en dólares de los EEUU.

Aporte constitucional	167,218,904	58%
Aporte extraordinario	119,950,187	42%
Total	287,169,091	100%

Fuente: Memorias de labores del Organismo Judicial.

### **3. Ejecución del presupuesto y normas de reasignación de partidas**

La ejecución del presupuesto corresponde con exclusividad a la Corte Suprema de Justicia a través de los diferentes órganos, pero principalmente por medio de la Dirección Financiera. Cuando se requiere reasignar una partida presupuestaria, la misma se realiza por medio de Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia y debe ser publicado en el diario oficial.

### **4. Control de gastos. Niveles de ejecución**

La supervisión del gasto la realiza la Corte Suprema de Justicia a través del Presidente del Organismo Judicial por medio de los informes que solicita o le envía la Dirección Financiera y por los reportes del departamento de auditoría interna y el que realiza la Contraloría General de Cuentas.

En cuanto a los niveles de ejecución, el mismo alcanza niveles aceptables como se nota en la siguiente tabla:

**Tabla 4: Porcentaje de ejecución del presupuesto del Organismo Judicial.**

AÑO	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN
2013	84%
2012	86%
2011	82%
2010	86%

Fuente: Memorias de labores del Organismo Judicial.

De acuerdo a datos de las memorias de labores del Organismo Judicial, el 56% del presupuesto se destina al área judicial, el 31% al área administrativa y un 10% al pago de servicios básicos<sup>6</sup>.

### **5. Manejo del ahorro y cuentas de inversión**

El poder judicial cuenta con diversas cuentas de ahorro donde se manejan principalmente el pago de pensiones a empleados y ahorros producto de los fondos privativos. Su manejo se realiza de acuerdo a los parámetros que establece el Presidente del Poder Judicial. Al finalizar cada ejercicio fiscal los saldos de caja y los intereses que presentan estas cuentas bancarias son capitalizados e incluidos en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.

<sup>6</sup> Organismo Judicial de Guatemala, Memoria de labores 2009-2014.

## **E. Gobierno judicial y disciplina de los jueces**

### **1. La existencia de reglas disciplinarias vinculadas a la independencia judicial. Códigos de ética y su aplicación**

Las normas disciplinarias a las que están sujetos los jueces y magistrados se encuentran establecidas en la Ley de Carrera Judicial, Decreto 32-2016. En dicha ley aparece el catálogo de conductas calificadas como faltas, clasificándose como leves, graves y gravísimas, siendo éstas:

*Artículo 40. Faltas leves. Son faltas leves:*

- a) La inobservancia del horario de trabajo sin causa justificada;*
- b) La negligencia en el cumplimiento de los deberes propios de su cargo establecidos en la ley, cuando no constituyan falta grave o gravísima;*
- c) La falta de acatamiento de las disposiciones administrativas.*

*Artículo 41. Faltas graves. Son faltas graves:*

- a) Dar entrevistas a la prensa adelantando criterio u opinión sobre casos sometidos a su conocimiento;*
- b) Ausencia o abandono injustificado de sus labores por un día;*
- c) Faltar a la debida celeridad en el trámite de los procesos e incurrir en retrasos injustificados y descuidos en la tramitación de los procesos y/o diferir las resoluciones;*
- d) No guardar la discreción debida en aquellos asuntos que por su naturaleza o en virtud de leyes o reglamentos requieran reserva o confidencialidad;*
- e) La falta de acatamiento de las disposiciones contenidas en reglamentos y acuerdos en materia jurisdiccional;*
- f) La falta de acatamiento de las normas éticas del Organismo Judicial;*
- g) Asistir a sus labores en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes o en cualquier otra condición análoga, salvo que tenga prescripción médica;*

- h) *Proferir insultos o acudir a las vías de hecho en contra de usuarios, sujetos procesales, funcionarios y empleados judiciales y cualquier otra persona con la que el juez o magistrado tenga relación en el ámbito de sus funciones;*
- i) *Causar intencionalmente daño a los bienes muebles o inmuebles del Organismo Judicial;*
- j) *Usar ilegítimamente o permitir a otros el uso ilegítimo de bienes, herramientas, útiles, distintivos o placas de identificación del Organismo Judicial;*
- k) *El incumplimiento o la inasistencia injustificada a los actos procesales con audiencia pública que estuvieren señalados;*
- l) *Variar la forma del proceso y sus incidencias;*
- m) *Hacer durante la jornada de trabajo o dentro de las oficinas del Organismo Judicial, actividades políticas partidistas o religiosas;*
- n) *Delegar funciones inherentes a su cargo a sus subordinados;*
- o) *Faltar a la verdad en la solicitud de obtención de cualquier tipo de permiso, traslado, autorización, dietas, viáticos y cualquier tipo de ayuda o beneficio económico;*
- p) *La segunda falta leve sancionada que se cometa dentro de un mismo año, cuando la primera haya sido sancionada;*
- q) *Promover o permitir que se realicen actividades que afecten la prestación del servicio durante el horario laboral, incluyendo aquellas con ánimo de lucro y mercantiles; y,*
- r) *La falta del respeto debido hacia usuarios, sujetos procesales, funcionarios y empleados judiciales y cualquier otra persona con la que el juez o magistrado tenga relación en el ámbito de sus funciones.*

*Artículo 42. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas:*

- a) *Faltar injustificadamente al trabajo durante dos o más días consecutivos, o tres días en el mismo mes;*
- b) *Desempeñar, simultáneamente a la función jurisdiccional, empleos o cargos públicos o privados remunerados y cualquier otro empleo, cargos de dirección y asesoría en instituciones políticas, sindicatos o entidades que reciban, administren o ejecuten*

*recursos públicos o bienes del Estado o que sean parte de la administración del Estado, u otras entidades con fines políticos. Se exceptúa el ejercicio de la docencia, siempre que ésta no entre en conflicto de horario con la judicatura;*

- c) Ser ministro de cualquier religión o culto;*
- d) Ejercer las profesiones y actividades de abogado y notario o ser mandatarios judiciales;*
- e) Aceptar o desempeñar cargos de albaceas, depositarios judiciales, tutores, protutores o guardadores, salvo que se trate del cónyuge o conviviente, unido legalmente de hecho, o parientes dentro de los grados de ley;*
- f) Celebrar contratos de cualquier clase con las personas que ante ellos litiguen;*
- g) Ejercer como árbitro, liquidador o partidor;*
- h) Interferir en el ejercicio de funciones de los otros organismos del Estado, sus agentes o representantes;*
- i) Permitir la interferencia a cualquier organismo, institución o persona que atente contra el Organismo Judicial;*
- j) Ocultar prohibición que le sea imputable para el ejercicio de la función o abstenerse de informar una causal sobrevenida;*
- k) Ocultar a las partes documentos o información de naturaleza pública;*
- l) Intentar influir o influir ante otros jueces o magistrados en los procesos que tramitan en el marco de sus respectivas competencias;*
- m) Aceptar influencias en los procesos que tramitan en el marco de sus competencias cuando éstas provengan de jueces, magistrados o empleados del Organismo Judicial;*
- n) Interferir en el criterio de los jueces de grado inferior, en cuanto a la interpretación o la aplicación de la ley en casos concretos, salvo cuando se conozca a través de los recursos legalmente establecidos;*
- o) Cometer cualquier acto de acoso o coacción, especialmente aquellos de índole sexual o laboral;*

- p) *Solicitar o aceptar favores, préstamos, regalías o dádivas en dinero o en especie, directa o indirectamente, en relación a cualquier procedimiento o en relación al ejercicio de su función;*
- q) *Sustraer, destruir, alterar o extraviar evidencias o documentos oficiales;*
- r) *Consentir o autorizar la utilización de medios ilegales para obtener pruebas o dar valor probatorio a medios de prueba manifiestamente ilegales;*
- s) *Impedir u obstaculizar a las partes el libre ejercicio de sus derechos en cualquier procedimiento, o bien darles información errónea u ocultarles información cuando no se haya declarado la reserva de las actuaciones;*
- t) *Revelar o proporcionar información confidencial que conozca con ocasión de su cargo, cuando se cause un perjuicio en la tramitación de un proceso o a cualquier persona;*
- u) *Incumplir las normas sobre confidencialidad de los testigos, colaboradores, víctimas y sujetos procesales previstas en la Constitución Política y demás leyes de la República;*
- v) *Portar de manera ostentosa armas de cualquier clase durante la jornada de trabajo, según las define el Código Penal;*
- w) *Faltar a la verdad en un proceso de ingreso a la carrera judicial, evaluación de desempeño o ascenso, señalando tener calidades, calificaciones académicas, experiencia profesional, condiciones o conocimientos que no se poseen. La circunstancia del ocultamiento o presentación de datos falsos no podrá ser saneada posteriormente por prescripción;*
- x) *La conducta y trato discriminatorio, incluyendo el insultar o proferir frases discriminatorias, basado en motivos de raza, etnia, prácticas culturales, religión, género, sexo, edad, idioma o de otra índole en el ejercicio del cargo en contra del personal de la institución, partes procesales, sus abogados o público en general;*
- y) *Extraer fuera de los casos en que la ley lo autoriza, los expedientes y documentos fuera de la oficina en que deban estar, o de las del Organismo Judicial;*

- z) Alterar indebidamente registros electrónicos o de cualquier tipo que se encuentren en los despachos judiciales, o tolerar que el personal a su cargo realice tal alteración;*
- aa) Otorgar medidas precautorias en casos en los cuales conforme a la ley deba inhibirse, cuando sea evidente su incompetencia;*
- bb) La segunda falta grave que se cometa en el plazo de un año, cuando la primera haya sido sancionada;*
- cc) Anticipar criterio con cualquiera de las partes procesales previo a emitir una resolución;*
- dd) Sostener reuniones privadas con una de las partes procesales o sus representantes, sin presencia de la otra parte o demás sujetos procesales que sean requeridos;*
- ee) El abuso de la condición de juez o magistrado para obtener un trato favorable e injustificado de cualquier naturaleza, por parte de profesionales, autoridades y funcionarios públicos; y,*
- ff) Omitir la denuncia de actos que pudieren ser constitutivos de falta cometidos por funcionarios y auxiliares judiciales.*

Para estas faltas, el Decreto 32-2016 contempla también un catálogo de sanciones, siendo estas:

*Artículo 43. Sanciones. Para las faltas cometidas por los jueces y magistrados se establecen las siguientes sanciones:*

- a) Amonestación escrita para faltas leves;*
- b) Suspensión hasta por veinte (20) días calendario, sin goce de salario, para las faltas graves;*
- c) Suspensión desde veintiuno (21) hasta noventa (90) días calendario sin goce de salario, para faltas gravísimas; y,*
- d) Destitución e inhabilitación para ejercer cualquier cargo en el Organismo Judicial, para faltas gravísimas.*

A criterio de algunos especialistas y jueces, el catálogo de conductas establecidas como faltas es muy amplio y hay confusión entre faltas y delitos, lo que ha generado en otras ocasiones confusión y problemas de aplicación de los procedimientos disciplinario y penal.

También existe un código de ética para los trabajadores del organismo judicial, denominado Normas Éticas del Organismo Judicial de la República de Guatemala, aprobado mediante Acuerdo número 7-2001 de la Corte Suprema de Justicia, en el cual no se establecen sanciones sino sólo pautas de conducta que los mismos deben seguir.

## ***2. Descripción de los sistemas de supervisión de la tarea jurisdiccional y su relación con lo disciplinario***

De acuerdo con el Decreto 32-2016, la Supervisión de Tribunales es un órgano que concentra tanto funciones de verificar la calidad del servicio de los jueces como también investigar las faltas disciplinarias de jueces, magistrados y demás personal del organismo judicial. Sus funciones se encuentran reguladas en la Ley de Carrera Judicial, siendo éstas:

*Artículo 11. Supervisión General de Tribunales. La Supervisión General de Tribunales estará a cargo de un Supervisor General y se integrará con personal técnico y especializado para realizar las funciones siguientes:*

- a) *De prevención: tiene como objetivo identificar las necesidades del servicio tomando en cuenta aspectos socioculturales del lugar, así como determinar la existencia de indicios de hechos constitutivos de faltas, mediante la realización de visitas periódicas que deberán ser practicadas a todos los tribunales. De conformidad con una planificación anual aprobada por el Consejo de la Carrera Judicial y en el marco de su función estrictamente administrativa. Los resultados de la visita se documentarán en acta y se pondrán en conocimiento de la autoridad correspondiente. En caso de tener indicios de faltas disciplinarias, lo pondrán en conocimiento de la Junta de Disciplina correspondiente. Las necesidades que se identifiquen para la eficiente gestión del despacho judicial se pondrán en conocimiento del Consejo de la Carrera Judicial y de la Unidad de Evaluación del Desempeño; y,*
- b) *De investigación: tiene como objetivo llevar a cabo la investigación de los hechos que tenga conocimiento o les sean denunciados y presentarla ante la Junta de Disciplina Judicial.*

### **3. Principal jurisprudencia y casos de afectaciones disciplinarias vinculadas a la imparcialidad**

Aunque el Decreto 32-2016, Ley de la Carrera Judicial, fue aprobado en julio de 2016, su proceso de implementación ha sido largo y tortuoso, ya que sufrió de una fuerte crítica por parte de la Asociación de Jueces y Magistrados del Organismo Judicial así como del Instituto de Magistrados, e incluso se presentaron acciones de inconstitucionalidad, las cuales fueron declaradas sin lugar. Además se aprobó con varios errores que tuvieron que ser corregidos durante 2017 por el Congreso. Estas impugnaciones y enmiendas legislativas retrasaron la elección del Consejo de la Carrera Judicial y de los entes disciplinarios y de carrera, por lo que aún no se ha podido evaluar su implementación. Es por ello que en este punto nos referiremos al sistema disciplinario vigente con la anterior Ley de Carrera Judicial, Decreto 41-99.

Lamentablemente, el sistema disciplinario judicial en Guatemala presenta altos niveles de impunidad. De acuerdo con un estudio de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) entre los años 2008 al 2010 se presentaron un total de 2,518 denuncias a las Juntas de Disciplina Judicial y de éstas se impusieron 90 sanciones (3.57% del total), de las cuales únicamente 2 eran recomendación de destitución<sup>7</sup>.

Del 2014 al 2016 fueron presentadas 2,304 denuncias a las juntas de disciplina judicial, de las cuales 1,860 (81%) fueron desestimadas, 314 (13%) pendientes y sólo 130 resueltas, de las cuales 65 fueron declaradas sin lugar y sólo en 65 (2.82% del total) se impusieron sanciones leves<sup>8</sup>.

Debido a que la gran mayoría de denuncias presentadas al sistema disciplinario del Organismo Judicial es archivada o declarada sin lugar, no se han desarrollado suficientes casos ni jurisprudencia sobre la utilización de sanciones disciplinarias como un mecanismo de violación a la independencia judicial.

### **4. El proceso disciplinario. Garantías para evitar su abuso**

El proceso disciplinario establecido en la Ley de Carrera Judicial es garantista de los derechos de los jueces, contemplando garantías de

7 Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). La carrera profesional en la administración de justicia. Guatemala, 2010.

8 Observatorio de Independencia Judicial. Justicia en riesgo: Obstáculos a la independencia judicial en Guatemala. Guatemala, 2017.

defensa y mecanismos de impugnación de sanciones. De acuerdo a la LCJ se basa en los principios de legalidad, oficiosidad, independencia, imparcialidad, favorabilidad, motivación, presunción de inocencia, derecho de defensa, debido proceso, oralidad, publicidad, concentración, celeridad, libertad probatoria, contradictorio, derecho de audiencia, objetividad, congruencia y transparencia.

El proceso comienza con una queja que puede ser verbal o escrita y la Supervisión de Tribunales inicia la investigación correspondiente la cual no podrá exceder de 10 días, plazo que puede ser ampliado hasta por 8 días. Una vez entregado el informe, la Junta de Disciplina Judicial cita a una audiencia donde comparecerá el juez o magistrado, su abogado defensor, la supervisión general de tribunales y quien haya presentado la queja y su abogado. El quejoso puede constituirse como un tercero interesado en el procedimiento.

Recibidos los medios de prueba y los alegatos de las partes, la Junta emitirá la resolución, la cual es apelable ante la Junta de Disciplina Judicial de Apelaciones dentro de los 3 días siguientes a la resolución.

### ***5. Percepciones de los jueces sobre el sistema disciplinario***

A criterio de Haroldo Vásquez, presidente de la Asociación Guatemalteca de Jueces por la Integridad (AGJI), en ocasiones el sistema disciplinario ha sido utilizado como mecanismo de presión contra jueces independientes. Refiere que aunque el Decreto 32-2016 refiere que la Supervisión de Tribunales depende del Consejo de la Carrera Judicial, al no estar plenamente integrado el mismo la actual Supervisión sigue dependiendo de la CSJ.

Asimismo es del criterio que muchas de las conductas establecidas como faltas disciplinarias son constitutivas de delitos, por lo que en la práctica puede haber confusión entre el sistema disciplinario y el sistema penal.

### ***6. Casos de defensa de la independencia de los jueces***

Existen algunos pocos casos paradigmáticos donde el sistema disciplinario ha intentado actuar contra jueces para presionarlos, siendo el último el del juez de alto impacto Miguel Ángel Gálvez, quien ha llevado algunos de los casos más complejos de corrupción desde el año 2015. Ante una supuesta queja de un procesado, la Supervisión de Tribunales inició un procedimiento y solicitó sanción para el juez, a pesar de que el supuesto quejoso manifestó en la audiencia que él

no puso la denuncia y que a pesar de estar preso admiraba al juez. La Junta de Disciplina Judicial denegó la sanción y la Supervisión apeló ante la Junta de Alzada que confirmó la denegatoria de la sanción.

## ***F. Asociaciones judiciales y participación de los jueces en el gobierno***

### ***1. Existencia y características de las asociaciones profesionales de jueces***

Hasta el año 2015 existía solamente una única Asociación de Jueces y Magistrados (AJMOJ) que incluía a jueces de todas las categorías de la carrera judicial (jueces de paz, jueces de instancia y magistrados de salas de apelaciones), sin embargo en el año 2016 fue creada la Asociación Guatemalteca de Jueces por la Integridad (AGJI), conformada por jueces de carrera de paz y de instancia, quienes también luchan por el fortalecimiento del sistema de carrera judicial y la independencia de la judicatura.

Además funciona el Instituto de la Magistratura, conformado solo por los magistrados de Sala, con el objetivo de lograr el desarrollo de las capacidades de sus miembros a través de congresos, talleres y cursos de formación.

A su vez, desde el año 2009 funciona el Instituto de la Judicatura, que incluye abogados y jueces, principalmente juezas, y cuyos principales objetivos son coadyuvar en la modernización del sistema de justicia y fortalecer el sistema de carrera judicial.

En este punto es importante aclarar que existe una importante limitación a la carrera judicial en Guatemala, toda vez que los jueces de instancia para llegar al cargo de magistrado de Sala tienen que someterse a la comisión de postulación, similar a la que ya se hizo referencia anteriormente para la elección de la Corte Suprema de Justicia. Así, para que un juez de carrera sea nombrado como magistrado de sala debe competir con abogados en ejercicio particular sin que el ser juez represente ninguna ventaja, y finalmente la decisión llega al Congreso de la República. En la práctica eso significa que la mayoría de magistrados de Sala y de la Corte Suprema de Justicia no provienen de la carrera judicial, pues ningún miembro de la comisión de postulación de jueces es juez de carrera y por lo general los jueces no cuentan con contactos políticos en el Congreso, por lo que no son nombrados. Por eso, para las asociaciones de jueces es muy importante fortalecer la carrera judicial y lograr cambios en la Constitución Política, la cual establece actualmente:

*Artículo 217.- (Reformado) Magistrados. Para ser magistrado de la Corte de Apelaciones, de los tribunales colegiados y de otros que se crearen con la misma categoría, se requiere, además de los requisitos señalados en el artículo 207, ser mayor de treinta y cinco años, haber sido juez de primera instancia o haber ejercido por más de cinco años la profesión de abogado.*

*Los magistrados titulares a que se refiere este artículo serán electos por el Congreso de la República, de una nómina que contenga el doble del número a elegir propuesta por una comisión de postulación integrada por un representante de los rectores de las Universidades del país, quien la preside, los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad del país, un número equivalente de miembros electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.*

*La elección de candidatos requiere el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión.*

*En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.*

#### **Gráfico 4:**

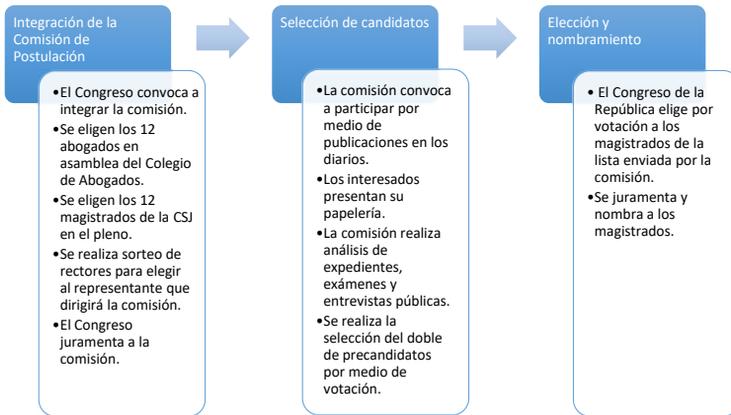
#### **Comisión de Postulación para la elección de magistrados de salas de apelaciones.**



El procedimiento para la elección de magistrados de apelaciones es igual al descrito anteriormente para magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en donde el Congreso de la República es quien realiza la elección final.

**Gráfico 5:**

**El proceso de elección de magistrados de salas de apelaciones.**



## **2. Autoridades y mecanismos de elección**

La junta directiva de la Asociación de Jueces y Magistrados del Organismo Judicial está conformada por un presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y tres vocales, electos en Asamblea General que cambia cada año.

La Asociación Guatemalteca de Jueces por la Integridad (AGJI) tiene una junta directiva conformada por un presidente, vicepresidente, secretario, subsecretario, tesorero y cuatro vocales electos en asamblea por un período de dos años.

El Instituto de Magistrados está conformado por un presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y cinco vocales electos por asamblea general para un período de un año.

## **3. Participación de las asociaciones en la defensa de la independencia judicial**

Las asociaciones tienen métodos y estrategias distintas para luchar por la independencia judicial de sus agremiados. La Asociación de Jueces y Magistrados del Organismo Judicial ha generado comunicados de

prensa en ocasiones puntuales denunciando que sus miembros han sido amenazados, así como presentación de recursos legales contra el cambio arbitrario de jueces. Recientemente ha tomado posición a favor de jueces cuestionados por favorecer a sindicatos de casos de corrupción o alto impacto<sup>9</sup>.

El Instituto de la Judicatura también ha hecho comunicados de prensa, así como la participado en mesas de discusión sobre reformas legales para mejorar la independencia judicial. Además participó activamente en la discusión de la propuesta de Ley de Carrera Judicial.

La Asociación Guatemalteca de Jueces por la Integridad ha emitido comunicados donde respalda a sus miembros que han visto vulnerada su independencia judicial, por ejemplo el caso del Juez Miguel Ángel Gálvez, miembro de esa asociación. Asimismo participa en mesas de discusión de reformas legales y constitucionales para mejorar la independencia judicial. Además tuvo participación activa en la discusión sobre la Ley de Carrera Judicial, así como en la propuesta de reformas constitucionales al sector justicia presentada en el año 2016 al Congreso de la República.

El Instituto de Magistrados también se pronuncia por medio de comunicados de prensa y conferencias, e igualmente participa en las mesas de discusión sobre propuestas de reformas legales y constitucionales en la materia.

#### ***4. Participación en actividades de administración***

Ninguna de las asociaciones participa en actividades de administración del poder judicial.

Desde la aprobación del Decreto 32-2016, Ley de Carrera Judicial, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ya no tienen injerencia en el nombramiento de jueces, actividad que le corresponde con exclusividad al Consejo de la Carrera Judicial a través de la Escuela de Estudios Judiciales y el sistema de carrera.

El Consejo de la Carrera Judicial está integrado por siete miembros, de los cuales tres son jueces:

---

9 <http://republica.gt/2018/03/12/instituto-de-magistrados-reclama-independencia-judicial-y-presuncionde-inocencia/>.

1. Un representante nombrado por la Corte Suprema de Justicia, que no es magistrado pero tiene los mismos requisitos de uno.
2. Un representante de los Magistrados de Salas de Apelaciones electo en Asamblea de magistrados.
3. Un representante de los jueces de primera instancia, electo en asamblea de jueces de instancia.
4. Un representante de los jueces de paz, electo en asamblea de jueces de paz.
5. Un experto en recursos humanos nombrado mediante concurso de oposición por los 4 primeros miembros.
6. Un experto en administración pública nombrado a través de concurso de oposición por los 4 primeros miembros.
7. Un experto en educación de adultos nombrados mediante concurso de oposición por los 4 primeros miembros.

Los 4 primeros miembros tienen además suplentes electos o nombrados de la misma forma que los titulares.

Como se explicó anteriormente, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia integran la Comisión de Postulación que envía la nómina de precandidatos a magistrados de salas de apelaciones al Congreso de la República, por lo que sí participan directamente en el nombramiento de magistrados de Sala de Apelaciones y estos últimos también eligen a los precandidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El Instituto de Magistrados convoca a la elección de representantes de magistrados de apelaciones en la Comisión de Postulación que elabora la nómina de precandidatos para la Corte Suprema de Justicia, que se envía al Congreso de la República cada cinco años. Esta facultad no está establecida en ninguna ley o reglamento, por lo que ha sido impugnada sin éxito por magistrados que no se encuentran inscritos en el Instituto de Magistrados.

### ***5. Participación en asuntos disciplinarios y de ética judicial***

Ninguna de las asociaciones participa formalmente en asuntos disciplinarios y de ética judicial, sin embargo debido a que el Consejo de la Carrera Judicial está integrado por jueces y magistrados de las distintas categorías que deben ser electos en asamblea las diferentes asociaciones impulsan a sus miembros para integrar el mismo.

### **6. Participación en actividades de planificación**

Ninguna de las asociaciones participa en actividades de planificación.

### **7. Participación en actividades de rendición de cuentas**

Ninguna de las asociaciones participa en actividades de rendición de cuentas.

### **8. Participación informal de agrupamientos judiciales en la dinámica del gobierno**

Los entrevistados aseguran que ninguna de las asociaciones judiciales participa en forma informal de la dinámica del gobierno judicial.

### **9. Relaciones informales entre gobierno y nombramiento de jueces y magistrados**

No se tiene conocimiento de nombramiento de jueces por parte del gobierno central, aunque se conocen casos de nombramiento de personal administrativo en la Corte Suprema de Justicia a cambio de pago de favores políticos a diputados del Congreso de la República. Asimismo, existen relaciones entre actores de gobierno y magistrados de la Corte Suprema de Justicia y salas de apelaciones que han incidido en las elecciones de representantes de los magistrados en las asociaciones judiciales.

## **G. Dimensiones sociales de la fortaleza del poder judicial**

### **1. Preocupación social sobre la debilidad o fortaleza del poder judicial**

La importancia social que tiene para la población el tema de la justicia ha ido haciéndose cada vez mayor. Se pueden identificar distintos momentos clave en ese sentido:

1. La aprobación de la Ley de Comisiones de Postulación en el año 2010, que permitió que los procesos de elección de magistrados de apelaciones, Corte Suprema de Justicia y Fiscal General de la República fueran públicos y con base en criterios objetivos, al menos en la parte de comisiones de postulación.
2. El caso que culminó en el año 2013 contra el ex Presidente Efraín Ríos Montt por los delitos de genocidio y de lesa humanidad durante la guerra fría, que prácticamente dividió a la opinión pública.

3. La elección de magistrados de Cortes de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia del año 2014, que fue sumamente cuestionado por diversas asociaciones judiciales, por ejemplo el Instituto de la Judicatura y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)
4. Los casos de corrupción de altos funcionarios que la Comisión Internacional Contra la Impunidad y el Ministerio Público han presentado desde el año 2015, los cuales permitieron que el ex Presidente Otto Pérez Molina y la ex Vicepresidenta Roxana Baldetti estén en prisión actualmente.
5. La propuesta de reformas constitucionales al sector justicia presentada al Congreso de la República en el año 2016.

Debido a estos momentos cruciales la opinión pública está cada vez más interesada en todo lo relacionado con el sistema de justicia. Incluso los periódicos y noticieros le han dado cada vez mayor relevancia al tema del fortalecimiento del poder judicial y se da amplia cobertura a las elecciones de los altos cargos del sector justicia.

## ***2. Las opiniones y las prácticas de las dirigencias políticas***

Debido al deficiente modelo constitucional, en Guatemala el Congreso de la República nombra tanto a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia como a los magistrados de Salas de Apelaciones, lo cual permite una fuerte injerencia política en la elección de estos cargos, de hecho en varias ocasiones hermanos o familiares de diputados han sido nombrados magistrados.

Sin embargo, a partir de los casos contra la corrupción iniciados en el año 2015, el Poder Judicial ha incrementado su importancia en relación con los otros poderes del Estado<sup>10</sup>, desde ese año la Corte Suprema de Justicia y magistrados de apelaciones han permitido que el Ministerio Público investigue a altos funcionarios del Ejecutivo y Legislativo pasando de ser un mecanismo que garantizaba la impunidad para los políticos a convertirse en un verdadero órgano de control del poder político. Esto ha generado que por primera vez en la historia del país, el Poder Judicial se haya convertido en un actor político de primer orden.

---

10 En especial, los jueces que conocen de los casos de enjuiciamiento. Por ejemplo, los magistrados de apelaciones que conocen en juicio previo contra los diputados al Congreso de la República y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que conocen del juicio previo del Presidente, Vicepresidente y ministros del Ejecutivo.

### ***3. El problema en los medios de comunicación***

Como se mencionó anteriormente, a partir de los casos de corrupción los medios de comunicación cada vez otorgan más espacio a todo lo relacionado con el sistema de justicia, incluyendo el fortalecimiento de la independencia del poder judicial que han entendido clave para lograr avances en la lucha contra la corrupción. Algunos fallos polémicos que han favorecido a sindicatos de casos de corrupción han sido objeto de críticas por parte de los medios de comunicación e incluso se han presentado varias denuncias contra jueces por parte de la CICIG, lo que a su vez ha provocado reacciones de la Asociación de Jueces y Magistrados del Organismo Judicial y del Instituto de Magistrados pidiendo que se respete la independencia judicial. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que estas denuncias se han hecho observando el debido proceso y que los jueces señalados han gozado del derecho de defensa<sup>11</sup>.

### ***4. Encuestas y opiniones sociales sobre el Poder Judicial***

No se han desarrollado encuestas de opinión recientes exclusivas sobre el poder judicial, pero sí encuestas sobre la confianza de los guatemaltecos en diferentes instituciones públicas, siendo importante destacar que las dos instituciones que tienen mayor confianza son la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público con casi un 95% de confianza ciudadana. En relación al Poder Judicial, ha mejorado la percepción de confianza ciudadana pero aún se encuentra dentro de las instituciones con más baja confianza, muy por debajo de las iglesias Católica y Evangélica así como de los Bomberos. De acuerdo a una encuesta realizada en 2016, solamente el 7.9% de los entrevistados manifestó que tenía mucha confianza en el Poder Judicial y un 33.9% algo de confianza, sin embargo, un 38% dijo que tenía poca confianza y un 17.9% ninguna<sup>12</sup>.

### ***5. Acciones del Poder Judicial para informar a la sociedad***

No existe una política de información del Organismo Judicial para informar a la sociedad de sus logros, políticas o planes, aunque sí existe una Secretaría de Comunicación Social del Organismo Judicial que depende

11 <https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/11/29/mp-y-cicig-piden-antejuicio-contrajuez-mynor-moto/>.

12 <https://nomada.gt/politica/encuesta-pro-mp-cicig-y-democracia-y-no-por-gobierno-cacif-y-ejercito/>.

de la Presidencia de la CSJ y que maneja cuentas oficiales de Twitter y Facebook donde permanentemente se informa sobre eventos, principalmente de capacitación y protocolarios. En la página del Organismo Judicial de Guatemala (<http://www.oj.gob.gt>) existe información general sobre el Organismo Judicial, pero no hay estadísticas ni organigramas.

## ***6. Otras relaciones entre los jueces y la sociedad en general***

Los jueces de paz son los que tienen mayor relación con su comunidad y los liderazgos sociales de la localidad, los jueces de instancia y magistrados mantienen relación principalmente con poderes públicos locales, y algunas asociaciones de jueces mantienen relaciones permanentes con las organizaciones sociales especializadas en temas de justicia como el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, la Fundación Myrna Mack o la Comisión Internacional de Juristas para Centroamérica.

## ***H. Relaciones con los otros poderes políticos***

### ***1. Relaciones formales con el Poder Ejecutivo***

Las relaciones entre el Poder Judicial y los otros poderes del Estado son principalmente de coordinación de proyectos de cooperación o se dan en actos protocolarios por aniversarios de la Constitución o toma de posesión del Presidente de la CSJ. No existe una política de coordinación establecida o reuniones periódicas.

En lo operativo, los jueces de instancia solicitan el apoyo de las fuerzas de policía para determinados actos, por ejemplo desalojos por escrito, y éstas lo prestan cuando son requeridos. Aunque según la ley, los jueces de Ejecución deben velar por la situación de las cárceles en poder del Organismo Ejecutivo, esta función no se realiza en forma periódica.

### ***2. Relaciones formales con el Poder Legislativo. Participación en proyectos de ley. Rendición de cuentas***

De acuerdo con la Constitución Política de la República, la Corte Suprema de Justicia tiene iniciativa de ley, la cual ha utilizado en muy pocas ocasiones para presentar propuestas de reformas a los códigos Procesal Penal y Procesal Civil y Mercantil. Además, cuando existe una iniciativa de ley que es del interés del Organismo Judicial se tienen reuniones con las comisiones de Trabajo del Congreso de la República. De la misma forma las asociaciones judiciales han logrado espacios de interlocución con el Congreso para discutir propuestas de ley que se

relacionan con la independencia judicial, por ejemplo en la discusión de la Ley de Carrera Judicial.

Ni la Corte Suprema de Justicia, ni ningún juez o magistrado o funcionario administrativo del Poder Judicial ha sido citado nunca al Congreso para rendir cuentas sobre manejo administrativo o financiero. Los diputados han entendido la independencia del Poder Judicial como una garantía absoluta de no rendir cuentas al Organismo Legislativo, ni siquiera en esos temas que obviamente no son parte de la misma.

### ***3. Relaciones con otras entidades autónomas (Defensor del Pueblo, Ministerios Públicos, etc.)***

La relación con el Procurador de los Derechos Humanos es mínima, ya que este funcionario tiene vedado intervenir en casos judiciales y tampoco ha utilizado su mandato para verificar el derecho de acceso a la justicia o debido proceso.

La coordinación del Poder Judicial con el Ministerio Público es mucho mayor e incluye proyectos de cooperación conjuntos, principalmente en el tema de capacitación de jueces y fiscales en materia penal.

También existe un nivel de coordinación con el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), por ejemplo existen sedes de esta institución en algunos edificios del Organismo Judicial.

En épocas recientes se han generado mecanismos de coordinación con la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en materia de impuestos e incluso funcionamiento de juzgados tributarios en ubicaciones del Ministerio de Finanzas Públicas.

El Poder Judicial también ha firmado convenios de coordinación con las universidades del país, incluyendo la universidad estatal para capacitación del personal.

### ***4. Participación del Poder Judicial en comisiones inter-poderes***

Desde el año 1998 fue creada la Instancia Modernizadora del Sector Justicia como un mecanismo de coordinación al más alto nivel, donde participa el Presidente del Organismo Judicial, el Ministro de Gobernación, la Fiscal General de la República y la Directora del Instituto de la Defensa Pública Penal. En este espacio se han generado proyectos de cooperación y préstamos con agencias internacionales como el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial para todo el sector justicia.

Desde esa instancia también se ha coordinado la instalación de Centros de Administración de Justicia (CAJS), que son centros donde se concentran las dependencias de las distintas instancias de justicia en algunos municipios, para facilitarle al usuario todos los servicios.

En el año 2016 los presidentes de los tres poderes del Estado convocaron a un diálogo social para la reforma del Sector Justicia de la cual surgió la propuesta de reformas a la Constitución Política en materia de justicia, de la cual se ha hecho referencia anteriormente. Además fungía como secretaría técnica de ese diálogo el Ministerio Público, la CICIG, el Procurador de los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala (OACNUDH), por lo que se constituyó en un mecanismo de coordinación interinstitucional *sui generis*.

### ***5. Dinámica formal e informal de la relación con otros poderes del Estado***

Las relaciones formales del Organismo Judicial con otras instituciones del Estado, además de las ya descritas anteriormente, son muy limitadas o casi inexistentes, aunque sí existe una relación muy importante de coordinación con agencias de cooperación internacional, embajadas y sistemas de Naciones Unidas incluyendo la CICIG y la OACNUDH.

En cuanto a las relaciones informales es mucho más complejo pues dependen en buena medida de las relaciones personales o políticas del Presidente del Organismo Judicial de turno con el sector político, así se ha sabido de presidentes del Organismo Judicial que mantenían reuniones periódicas con los presidentes de los otros poderes del Estado o diputados al Congreso de la República, pero son situaciones derivadas de las relaciones políticas o sociales de cada caso concreto y no de una política.

### **Conclusiones**

1. La Constitución Política de la República de Guatemala no garantiza una verdadera independencia del Poder Judicial. Si bien se consignan en términos formales la autonomía y la independencia de los tribunales, también se establece un período de nombramiento de jueces y magistrados de tan sólo 5 años, con lo cual no existe garantía de inamovilidad y se afecta el principio de

independencia. Además el sistema de elección de magistrados establecido en la misma Constitución, que permite al Congreso de la República elegir magistrados de salas de apelaciones y de Corte Suprema de Justicia en que los jueces de carrera compiten por los puestos con abogados litigantes, es una vulneración al sistema de carrera judicial.

2. La Corte Suprema de Justicia concentra funciones de impartir justicia y de administración, lo que provoca deficiencias en el ejercicio de ambas funciones. Si bien la creación del Consejo de la Carrera Judicial ha permitido que la CSJ se concentre en mayor medida en las funciones judiciales, aún persisten varias funciones de carácter administrativo, siendo la más importante la aprobación del presupuesto del Organismo Judicial.
3. El gobierno y la administración del Poder Judicial se concentran en el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, que además es el Presidente del Organismo Judicial. Si bien se han creado órganos administrativos especializados, siendo el más importante la Gerencia General del Organismo Judicial, el sistema administrativo está altamente centralizado en el Presidente. El hecho de que por mandato constitucional cada año se elija un nuevo Presidente no permite el desarrollo de planes estratégicos de gobierno y evita que se cuente con planificación plurianual.
4. Existen falencias en el sistema de rendición de cuentas del Organismo Judicial, poca transparencia en la utilización del presupuesto, así como en los sistemas de comunicación al público. No obstante lo anterior, los casos de alto impacto y los medios de comunicación han provocado una mayor atención de la población hacia el sistema de justicia en general, asimismo una mayor auditoría social sobre la elección de los altos funcionarios de justicia, incluyendo magistrados de apelaciones y de la Corte Suprema.
5. Para mejorar la situación actual de concentración de funciones en la Corte Suprema, así como los problemas y limitaciones al sistema de carrera judicial, es fundamental discutir y aprobar reformas a la Constitución Política de la República, pues Guatemala presenta un problema de diseño constitucional del sector justicia, que no puede ser subsanado por la reforma a la legislación ordinaria.

## 5. PARAGUAY

Alberto Manuel Poletti Adorno<sup>1</sup>

### Introducción

Gobernar, según el Diccionario de la Real Academia Española, conlleva mandar con autoridad, dirigir un país, regir y guiar, entre otras acepciones. Dentro de un Estado moderno con la clásica división de poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el gobierno le corresponde a uno de los dos órganos citados en primer lugar, dependiendo de si el Estado adoptó un sistema parlamentarista o presidencialista. Sin embargo, debemos interrogarnos sobre el mecanismo de dirección del Poder Judicial que, como órgano respetuoso de la Constitución de cada país, está sometido a las reglas constitucionales, pero cuenta con un sistema propio de gobierno que rige su funcionamiento. Y ello se corresponde con la necesidad de que este Poder funcione de manera independiente del sector político.

El artículo 3 de la Constitución de la República del Paraguay (en adelante la Constitución o CRP) dispone: “El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. *El gobierno es ejercido por los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público.* La dictadura está fuera de ley”. El sistema paraguayo prevé un sistema de *separación de deberes y atribuciones* y este trabajo se centrará en las ejercidas por el Poder Judicial, particularmente en los mecanismos para cumplir sus funciones.

El Poder Judicial, conforme al art. 247 de la CRP, es el custodio de la Constitución. Debe interpretarla, cumplirla y hacerla cumplir. La administración de justicia está a cargo de la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y juzgados en la forma establecida por la Constitución y diversas leyes, entre las que se cita el Código de Organización Judicial (COJ, Ley 803/1981).

Las funciones del Poder Judicial incluyen el juzgamiento de los conflictos en diversos ámbitos: civil y comercial, laboral, niñez y adolescencia, penal, contencioso-administrativo. Al lado del Poder Judicial existen otros órganos como la Justicia Electoral, el Ministerio Público, el Consejo de

---

1 Centro de Estudios Judiciales (CEJ).

la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, el Ministerio de la Defensa Pública y la Sindicatura de Quiebras, que tienen una organización independiente. En el marco del presente estudio se analizará únicamente el rol del Poder Judicial, sin referirnos a los otros órganos.

La visión del funcionamiento del Poder Judicial no es, lamentablemente, la mejor. Por ejemplo, en ocasión de la inauguración de la Expo 2017, evento realizado anualmente por diversos gremios del sector privado, el Presidente de la Unión Industrial Paraguaya (UIP) exigió que el gobierno actúe ante hechos de corrupción e inseguridad. “Pero más grave a que exista corrupción es que se haga poco para tratar de disminuirla, y aquí el gran responsable es el Poder Judicial”, calificándolo de “ineficiente cuando menos, y me animo a diagnosticarlo como una de las principales causas de que no tengamos lo básico de una buena democracia”<sup>2</sup>.

Según informaciones obtenidas dentro del Foro Económico Mundial 2015-2016, Paraguay ocupa el 137° puesto en el ranking de independencia del Poder Judicial, situándose junto a Venezuela<sup>3</sup>. Además, Transparencia Internacional lo sitúa en el puesto 123° del Índice de Percepción de la Corrupción<sup>4</sup>.

Sostiene una publicación periodística al respecto:

*“La Justicia, la que debía ser la gran jueza neutral, justa, eficaz y principal verdugo de los culpables, después de la caída de la dictadura, en 26 años se convirtió en la defensora principal de los corruptos y terror del ciudadano común sin dinero ni contactos, que cae en la desgracia de quedar atrapado en la maraña de un pleito judicial”<sup>5</sup>.*

2 Felippo, Eduardo. Discurso pronunciado en la inauguración de la Expo 2017. Reproducido en: Ley de Ética para legisladores, ABC Color, 15 de julio de 2017. <http://www.abc.com.py/nacionales/piden-ley-de-etica-para-legisladores-1613274.html>.

3 Giorgi, Jerónimo. La independencia del sistema judicial, el termómetro de la corrupción en América Latina. El Observador, 20 de julio de 2017. <http://www.elobservador.com.uy/la-independencia-del-sistema-judicial-el-termometro-la-corrupcion-america-latina-n1099996>

4 Transparencia Internacional. Índice de percepción de corrupción 2016. [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table).

5 Ruiz Díaz, Estela. La corrupción judicial no es tema de campaña. Diario Última Hora, 20 de agosto de 2017. <http://www.ultimahora.com/la-corrupcion-judicial-no-es-tema-campana-n1103053.html>.

Dentro del sistema de organización de la justicia se presenta el esquema de Castellanos Gout<sup>6</sup>, que se detalla a continuación:



Serán entonces la INDEPENDENCIA, AUTONOMÍA, AUTARQUÍA y EFICACIA en su desempeño los temas analizados sucesivamente en este trabajo. Desde ya se estima importante fortalecer al Poder Judicial cuyo desempeño, lamentablemente, es motivo de debates en el país y, en medio de tantos acuerdos y desacuerdos en el ámbito político, se abre un debate sobre la posible convocatoria a una convención nacional constituyente en el próximo período de gobierno (2018-2023), donde sin duda será uno de los puntos a ser analizados.

También se analizarán aspectos vinculados a las normas constitucionales, legales y el funcionamiento del Poder Judicial, la gestión de gobierno, presupuestaria, los órganos de representación y sus relaciones con otros poderes del Estado.

Podrán surgir discrepancias dentro y fuera del Poder Judicial con relación a algunos puntos destacados en el presente análisis. No obstante, desde la sociedad civil se aclara que es de interés nacional el fortalecimiento del Poder Judicial y que las expresiones contenidas en el presente trabajo buscan ese objetivo.

6 Castellanos Gout, Milton Emilio. Gobierno y administración del Poder Judicial a la luz del Derecho Constitucional Comparado: los casos de Italia, España y México. Tesis de doctorado bajo la dirección de Francisco Javier Díaz Revorio, Universidad de Castilla-La Mancha, España, 2016. p. 26 <https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/9076/TESIS%20Castellanos%20Gout.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

## **A. Marco constitucional y legal**

### **1. División de poderes. Independencia, autonomía y autarquía del Poder Judicial**

Javier García Roca se refiere al Poder Judicial como un «poder difuso», integrado por “muy diversos órganos judiciales (unipersonales o colegiados) que conforman la planta judicial de cada ordenamiento. Su carácter difuso –indica– procede de estar dotado tanto de una fuerte independencia interna, entre los propios órganos judiciales, como externa o frente a los demás poderes del Estado; y también frente a los medios de comunicación social, de quienes suelen proceder hoy algunas de las principales amenazas a la serenidad y al distanciamiento que la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional reclama”<sup>7</sup>.

Al analizar la situación del Poder Judicial en Paraguay, no pueden dejar de hacerse menciones sobre los siguientes aspectos.

#### **a) Independencia del Poder Judicial**

Señala la Constitución en su art. 248:

##### *Artículo 248 - De la independencia del Poder Judicial*

*Queda garantizada la independencia del Poder Judicial. Sólo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso.*

*En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo en los juicios. Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable. Todo ello sin perjuicio de las decisiones arbitrales en el ámbito del derecho privado, con las modalidades que la ley determine para asegurar el derecho de defensa y las soluciones equitativas.*

*Los que atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos, además de las penas que fije la ley.*

<sup>7</sup> García Roca, Javier. Del principio de la división de poderes. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 108. Abril-Junio de 2000.

En 1987, durante la dictadura de Alfredo Stroessner, el Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos e Internacionales y el Colegio de Abogados del Paraguay organizaron un debate sobre la independencia del Poder Judicial. En dicha ocasión, el Dr. José Bonin señaló que “La independencia efectiva de los jueces no es cuestión de régimen legal o estatutos de funcionarios; es una cuestión de educación moral, de probidad, de carácter, de entereza personal”. Y parafraseando al jurista austriaco Eugene Ehrlich, el expositor añadió que “en última instancia, no hay otra garantía de justicia que la personalidad del juez”.

Creemos que más allá de la personalidad del funcionario que ejerce la delicada labor de impartir justicia, existen elementos que pueden brindarle los medios para cumplir su función alejado de problemas.

Así, se han registrado avances en el sistema de selección y confirmación de magistrados. Antes de la Constitución de 1992, el Presidente de la República, coincidiendo con el inicio del período parlamentario, emitía la lista de jueces confirmados. Ello hacía prácticamente imposible que abogados/jueces que hayan adoptado posturas contrarias al gobierno accedan y sean confirmados en sus cargos. En 1989, poco antes de la caída de la dictadura, se generó un debate sobre la “renuncia” del juez Riera Hunter, anunciada por un miembro del gobierno y desmentida por él mismo. Luego del cambio de gobierno a inicios de febrero de 1989, la misma quedó sin efecto y el juez pudo continuar sus funciones.

Hoy, la selección es efectuada por el Consejo de la Magistratura en ternas que son remitidas a la Corte Suprema de Justicia para la designación de los magistrados. Una vez vencido el período de cinco años para el que fueron nombrados (art. 252 CRP) deben volver a concursar y sólo después de dos confirmaciones adquieren la inamovilidad<sup>8</sup>.

Se discute frecuentemente en Paraguay si sería conveniente brindar al juez una inamovilidad desde su nombramiento. Ello requiere una reforma constitucional. Más allá de las ventajas o desventajas del sistema, es importante destacar que recientemente se mencionó que el

---

8 *Artículo 252 - De la inamovilidad de los magistrados:*

*Los magistrados son inamovibles en cuanto al cargo, a la sede o al grado, durante el término para el cual fueron nombrados. No pueden ser trasladados ni ascendidos sin su consentimiento previo y expreso. Son designados por períodos de cinco años, a contar de su nombramiento.*

*Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, adquieren la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema de Justicia.*

Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados es un órgano con bajísima productividad<sup>9</sup>, que se vio envuelto en una polémica por transparencia<sup>10</sup> y que no estuvo exento de discusión en cuanto a su integración por las mayorías parlamentarias afines al gobierno<sup>11</sup>.

Otro factor que genera crispación es la conformación del Consejo de la Magistratura con representantes electos de las cámaras de Senadores y Diputados y no por personas designadas por dichos órganos como ocurre en otros países. Si bien existen otros miembros elegidos por los abogados, representantes universitarios y designados por el Poder Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia, el sistema es considerado inadecuado al ser denunciado como un mecanismo de presión para que jueces que están buscando su confirmación dicten sentencias acordes con algún sector<sup>12</sup>. Esta situación se atemperó con la Ley 5336/2015.

### ***La Ley 5336/2015 y el nuevo mecanismo de confirmación***

Conforme al artículo 1° de la Ley 5336/2015 que modifica el artículo 4° de la Ley 1634/2000, “Que establece el procedimiento para la confirmación de magistrados”, los miembros del Tribunal de Cuentas, de los Tribunales de Apelación, Tribunales Electorales, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados Electorales, Juzgados de Justicia Letrada y Juzgados de Paz, así como el Síndico General de Quiebras, Agentes Síndicos, Fiscales Adjuntos, los Agentes Fiscales del Ministerio Público y los integrantes del Ministerio de la Defensa Pública que pretendan su confirmación deben formalizar una nueva postulación por el cargo que ocupan y están sujetos al cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas para el cargo respectivo. El Consejo de la Magistratura debe incluir en la terna al magistrado o funcionario que pretenda su confirmación.

9 Diario ABC Color. JEM: Solo el 1% de los denunciados fue apartado. 24 de marzo de 2017. <http://www.abc.com.py/nacionales/jem-solo-el-1-fue-apartado-1577239.html>.

10 Diario ABC Color. Jurado se mantiene renuente y no informa. 5 de agosto de 2017. <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/jurado-se-mantiene-renuente-y-no-informa-sobre-millonarios-contratos-1619627.html>.

11 Press Reader. Cartes copa CM y JEM. ABC Color, 25 de junio de 2017. <http://www.pressreader.com/paraguay/abc-color/20170625/281517931127379>.

12 Diario ABC COLOR: Jueces denuncian presión, 11 de septiembre de 2010. <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/jueces-denuncian-presion-158720.html>.

De esta forma, es la Corte quien directamente debe decidir o no la confirmación del magistrado.

Debe destacarse que el Poder Ejecutivo, por medio del Decreto 2483 del 29 de octubre de 2014, procedió al veto parcial de la Ley 5336, alegando que la misma vulneraba las atribuciones constitucionales del Consejo de la Magistratura<sup>13</sup>. Sin embargo, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados rechazaron el veto<sup>14</sup>. No obstante, el Consejo de la Magistratura presentó una acción de inconstitucionalidad (pendiente de resolución a la fecha de este trabajo) y la Asociación de Magistrados Judiciales del Paraguay solicitó el rechazo de la misma por medio del *Amicus Curiae*<sup>15</sup>.

Es importante destacar que por medio de comunicados, el Consejo de la Magistratura dejó constancia que, con base en la Ley 5336 procedió a la inclusión de magistrados que no reunían los requisitos para el cargo<sup>16</sup>. Según informaciones periodísticas, se trata de un magistrado denunciado por prevaricato y de un juez que habría otorgado una venia para viajar sin autorización de los padres<sup>17</sup>.

### ***La independencia de los jueces y tribunales***

Los jueces no están sometidos a instrucciones de otros órganos ni de sus superiores, tal como lo establece el artículo 248 de la CRP. Sin embargo, no existen registros vinculados a la forma de denunciar esta situación, rever los casos en los que haya existido influencia (que con-

---

13 Decreto P.E. 2483 del 29 de octubre de 2014, “Por el cual se objeta parcialmente el proyecto de Ley N° 5336, ‘Que modifica la Ley N° 1634/00 Que establece el procedimiento para la confirmación de los magistrados del Poder Judicial’” <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Poder%20Ejecutivo%20Nro%20194.pdf>.

14 Diario Última Hora, 30 de abril de 2015. Jueces ya entrarán directo a ternas por sus cargos tras rechazo a veto. <http://www.ultimahora.com/jueces-ya-entraran-directo-ternas-sus-cargos-rechazo-veto-n892291.html>.

15 Asociación de Magistrados Judiciales del Paraguay. Magistrados piden a la Corte rechazar acción del Consejo. 14 de setiembre de 2015. <http://www.amjp.org.py/noticias/2015-09-14/83/magistrados-piden-a-la-corte-rechazar-accion-del-consejo>.

16 Consejo de la Magistratura. Consejo de la Magistratura, obligado por ley, incluyó en ternas a titulares en el cargo que no reunían méritos. 25 de febrero de 2016. [http://www.consejodelamagistratura.gov.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3408:el-consejo-de-la-magistratura-obligado-por-ley-incluyo-en-ternas-a-titulares-en-el-cargo-que-no-reunian-meritos&catid=57](http://www.consejodelamagistratura.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=3408:el-consejo-de-la-magistratura-obligado-por-ley-incluyo-en-ternas-a-titulares-en-el-cargo-que-no-reunian-meritos&catid=57).

17 Diario Última Hora. La Corte debe evitar que jueces denunciados sean confirmados. Editorial, 2 de marzo de 2016. <http://www.ultimahora.com/la-corte-debe-evitar-que-jueces-denunciados-sean-confirmados-n971567.html>.

forme al citado artículo 248 de la CRP son de “nulidad insanable”), de las acciones llevadas a cabo para impedir los actos de influencia de otros poderes del Estado en el Poder Judicial, ni tampoco de sanciones a personas que hayan atentado contra dicho poder del Estado. Como antecedente, puede mencionarse el caso de un Senador de la nación que en 2008 reconoció haber influido en el resultado de elecciones de un partido en 1992 y fue sancionado con una suspensión en sus funciones por sesenta días, conforme al art. 201 de la CRP. Se presentó una denuncia contra el mismo que no fue admitida debido a la prescripción de la acción, decisión que en 2012 fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia al rechazarse una acción de inconstitucionalidad<sup>18</sup>.

También puede mencionarse que dentro del Código Penal (CP) se prevén los hechos punibles de coacción a órganos constitucionales (art. 286 CP) y que dicha medida alcanza únicamente a los miembros de la Corte Suprema de Justicia o del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) para que ejerzan, mediante fuerza o amenaza de fuerza, sus funciones en un determinado sentido, pero no alcanza a otros órganos del Estado, hechos que son raramente denunciados<sup>19</sup>. Además, tampoco existen numerosos casos de soborno (art. 302 CP)<sup>20</sup>.

### ***b) Autonomía***

La autonomía hace referencia a la potestad de regirse por normas y órganos de gobierno propios. Es importante destacar que el art. 247 de la Constitución prevé que la administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, en la forma que establezcan esta Constitución y la ley.

Al referirse a la administración de justicia, se reconoce que la misma es financiada por recursos del Estado y por ende se la incluye dentro de la categoría de bien público. Pese a ello, algunos autores como Jorge

18 Diario ABC Color. La Corte archiva investigación a Cale Galaverna por fraude electoral. 11 de septiembre de 2012. <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/la-corte-archiva-la-investigacion-a-calegalaverna-por-fraude-electoral-449241.html>.

19 Diario La Nación. Denuncia penal por las amenazas a tres poderes del Estado. <http://www.lanacion.com.py/2017/02/16/denuncia-penal-las-amenazas-los-tres-poderes-del-estado/>.

20 Informe del Ministerio Público, Año 2015. <http://www.ministeriopublico.gov.py/userfiles/files/Cifras%20Globales%202015%281%29.pdf>.

Correa y Rafael Mery Nieto discuten si la jurisdicción civil y comercial constituye en realidad un bien privado<sup>21</sup>:

*“Un examen de la justicia civil y comercial –de la composición del litigio y de su comportamiento– pone de manifiesto que en esas áreas la justicia no constituye un bien público. No es verdad, desde luego, que la incorporación de un nuevo litigante carezca de costos, que no exista rivalidad por acceder al aparato de justicia o que no sea posible excluir a un consumidor. Ninguno de esos rasgos –propios de un bien público– los presenta la justicia civil y comercial. Ese tipo de justicia constituye un bien privado, cuyos beneficios –aunque no todos sus costos– los internalizan predominantemente los litigantes. Al proveerse ese tipo de justicia como si fuera un bien público se produce un resultado socialmente ineficiente, ya que como los litigantes no pagan todos los costos asociados a ese bien, se acrecienta su tasa de bienestar asociada al litigio. Los sujetos tenderán, entonces, a litigar más, incluso más allá de lo que resultaría eficiente desde el punto de vista del bienestar social. Aunque los costos asociados al litigio sean superiores al beneficio que con él se obtiene, de todas suertes los sujetos tenderán a demandar. Dicho en términos técnicos, existe una divergencia entre los costos sociales y privados del litigio”.*

Los órganos del Poder Judicial, conforme a la Constitución, ejercen sus funciones en forma autónoma y bajo la supervisión de la Corte Suprema de Justicia. En realidad, los jueces y tribunales, si bien cuentan con independencia respecto de los órganos superiores, están sujetos a las instrucciones que brinda el máximo tribunal de la República sobre la organización de las oficinas, recursos disponibles, horario, presentación de informes, entre otros aspectos.

La adopción de Acordadas, previstas conforme al art. 258 de la CRP y el art. 29 inc. a) del COJ, constituye un mecanismo de autogobierno para adoptar medidas necesarias para el funcionamiento del Poder Judicial. Se ha discutido en más de una ocasión si las Acordadas van o no en contra de textos legales. Así, esta discusión se dio no sólo cuando

---

21 Correa, Jorge; Peña, Carlos y Vargas, Juan Enrique. “¿Es la justicia un bien público?”, 2000 y MERY NIETO, Rafael: “Una aproximación Teórica y Empírica a la Litigación Civil en Chile”, 2006, citados por Núñez Ojeda, Rafael. Análisis económico de la administración de justicia: ¿La justicia como bien público o privado?, Revista Chilena de Derecho, Volumen 42, N° 2, Santiago, agosto de 2015. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372015000200009>.

se adoptó una modificación del sistema de sanciones disciplinarias (aspecto que será abordado más adelante), sino también recientemente con la implementación del expediente electrónico. En ambos casos no se conoce que la Corte Suprema de Justicia haya actuado rápidamente<sup>22</sup>.

### **c) Autarquía**

Conforme al artículo 249 de la Constitución, “El Poder Judicial goza de autonomía presupuestaria. En el Presupuesto General de la Nación se le asignará una cantidad no inferior al tres por ciento del presupuesto de la Administración Central. El presupuesto del Poder Judicial será aprobado por el Congreso, y la Contraloría General de la República verificará todos sus gastos e inversiones”.

Investigaciones del Centro de Estudios Judiciales señalan que el presupuesto asignado al Poder Judicial ya en los años 2002 a 2005 era de alrededor del 5% del presupuesto general de gastos de la nación<sup>23</sup>. En el año 2009, el monto se elevó al 6% según datos oficiales<sup>24</sup>. Y desde allí no paró de crecer. Datos periodísticos sostienen que “el presupuesto del Poder Judicial tuvo un crecimiento importante en los últimos años. De 497.000 millones que se le asignó en 2009, la cifra se elevó a 1 billón 25.000 millones de guaraníes en 2014. Es decir, hubo un incremento del 106% hasta el año pasado. Este porcentaje se incrementó, atendiendo que en 2015 el presupuesto de la justicia (1.276.935.531.146) creció un 14% más y saltó a G. 1 billón 276 mil millones, o sea, más de G. 155.000 millones que el año pasado”<sup>25</sup>.

22 Diario Última Hora. Presentan una acción contra las acordadas antichicanas. 25 de mayo de 2015. <http://www.ultimahora.com/presentan-una-accion-contras-las-acordadas-antichicanas-n899238.html> y DIARIO ÚLTIMA HORA: Abogados atacan de inconstitucional la utilización del expediente digital, 12 de marzo de 2017. <http://www.ultimahora.com/abogados-atacan-inconstitucional-la-utilizacion-del-expediente-digital-n1069484.html>.

23 Centro de Estudios Judiciales. Diagnóstico del Presupuesto del Poder Judicial. <http://www.cej.org.py/estadistica/files/diagnostico%20presupuesto05.pdf>.

24 Ministerio de Hacienda: Conoce tu presupuesto, Bol 2, Año 2009, p. 3. <http://www.stp.gov.py/cooperacion/giz/wpcontent/uploads/2015/05/Boletin2ConoceTuPresupuesto09.pdf>.

25 Benítez, Carlos J. El presupuesto del Poder Judicial tuvo un incremento del 14%. Diario ABC Color, 11 de mayo de 2015. <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/suplementos/judicial/el-presupuesto-del-poder-judicial-tuvo-un-incremento-del-14-1365013.html>.

En la práctica, el Poder Judicial depende presupuestariamente de los demás poderes para la aprobación del presupuesto. En el sistema paraguayo, el Ministerio de Hacienda prepara un anteproyecto que es remitido por la Presidencia de la República al Congreso, órgano que lo analiza y elabora la ley en el último trimestre del año.

En el año 2017, por primera vez desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1992, el presupuesto aprobado en el Congreso fue vetado y por ende volvió a regir el presupuesto aprobado en 2016.

GRUPO DE GASTO		PRESUPUESTO VIGENTE	PROYECTO 2017	DIFERENCIA	%
		(a)	(b)	(c=b-a)	
<b>F.F. 10 + 20 + 30</b>					
100	SERVICIOS PERSONALES	907.406.372.377	988.949.727.991	81.543.355.614	9%
200	SERVICIO NO PERSONALES	191.082.196.178	195.524.467.289	4.442.271.111	2%
300	BIENES DE CONSUMO	15.441.802.685	15.349.486.850	(92.315.835)	1%
500	INVERSIÓN FÍSICA	125.412.316.651	132.098.351.372	6.686.034.721	5%
700	SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	5.158.613.443	4.539.303.878	(619.309.565)	12%
800	TRANSFERENCIAS	6.366.000.000	6.229.000.000	(137.000.000)	-2%
900	OTROS GASTOS	2.437.231.500	2.644.551.500	207.320.000	9%
<b>TOTAL</b>		<b>1.253.304.532.834</b>	<b>1.345.334.888.880</b>	<b>92.030.356.046</b>	<b>7%</b>

Fuente: Presentación de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia al Congreso. En: <http://www.pj.gov.py/notas/13050-presidenta-de-la-corte-presento-el-presupuesto-2017>

Ello no impidió que en septiembre de 2017 se aprobara una ampliación del presupuesto del Poder Judicial. Sin embargo técnicos del Ministerio de Hacienda indicaron que dicha ampliación no define la fuente de financiamiento e ignora el pedido de racionalización del uso de fondos públicos efectuado por dicha cartera de Estado<sup>26</sup>.

### ***Cantidad de funcionarios***

En el año 2015, la Corte Suprema de Justicia contaba con 10.793 cargos presupuestados y aproximadamente 2.447 personal contratado. En el área jurisdiccional, la cantidad de magistrados era de 202 miembros del Tribunal de Apelación, 532 jueces de Primera Instancia y 308 jueces de Paz. Los demás cargos corresponden al personal de apoyo constituido por actuarios judiciales, ujieres notificadores, dactilógrafos, oficiales de secretarías y asistentes, además de cargos administrativos. El número se incrementó a la fecha de este estudio.

26 Diario Última Hora. Hacienda rechaza aumento presupuestario para la Corte, 8 de septiembre de 2017. <http://www.ultimahora.com/hacienda-rechaza-aumento-presupuestario-la-corte-n1106601.html>.

Por otro lado, para el año 2018 se prevé un presupuesto de Gs. 73,07 billones (US\$ 13.283 millones), es decir, 5% más que el vigente<sup>27</sup>.

Actualmente resulta posible conocer la cantidad de funcionarios contratados y los salarios por Internet, con base en la Ley 5189/2014, “Que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”, y la Ley 5282/2014 “De acceso a la información pública”<sup>28</sup>. De hecho, la Corte Suprema de Justicia, luego del Acuerdo y Sentencia 1306<sup>29</sup> del 15 de octubre de 2015, fue el primer organismo que publicó la nómina completa de los funcionarios y sus salarios.

Para la gestión de dichos recursos, la Corte Suprema de Justicia como todas las instituciones del país cuentan con direcciones y personal especializado en la materia.

Es importante señalar que, una vez aprobado el presupuesto, el mismo no es entregado en su totalidad al Poder Judicial al inicio del año, sino que las entregas se van realizando gradualmente, a medida que se dispone de los fondos. Se destaca que no existen retrasos con relación a salarios, que son entregados al concluir cada mes.

#### ***d) Eficacia***

El problema de la celeridad de la justicia no es un fenómeno exclusivamente nacional. Se han realizado estudios para destacar esta situación<sup>30</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, aprobado por Decreto 2794 del 16 de diciembre de 2014, señaló lo siguiente: “A pesar de los

27 Diario ABC Color. U\$ 10 millones más en salarios. 11 de septiembre de 2017 <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/us-10-millones-mas-en-salarios-1630768.html>.

28 Información pública sobre salarios del Poder Judicial y nómina de funcionarios. <http://www.pj.gov.py/contenido/943-nomina-de-magistrados-y-funcionarios/943>.

29 Poder Judicial. Dos años del histórico fallo de acceso a información pública. <http://www.pj.gov.py/notas/11456-dos-anos-de-historico-fallo-sobre-acceso-a-la-informacion-publica>.

30 Londoño Jaramillo, Mabel. La congestión y la mora judicial: el juez, ¿su único responsable? Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín, Vol. 38, N° 109, Julio-Dic. 2008, ISSN 0120-3886, p. 385-419. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2915327.pdf>.

avances, todavía el camino por recorrer es bastante largo y subsisten aspectos de los derechos civiles y políticos que implican retos importantes, tales como el derecho a una vida libre de violencia debido a la inseguridad ciudadana, diversas formas de maltrato y abuso cuyos principales afectados son los niños/as y mujeres, un sistema de justicia poco eficiente en términos de celeridad de los procesos, la participación ciudadana aún insuficiente, la limitada participación de las mujeres en los espacios de decisión y un débil proceso de descentralización de la administración pública”.

El Dr. Juan Carlos Mendonca, uno de los más respetados abogados y estudiosos del derecho en el país, se ha referido a la mora judicial. Señaló que 428 jueces de primera instancia tienen que tramitar 155.448 juicios por año más lo que se agreguen del año o de los años anteriores y que según datos obtenidos en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, nunca se habría sancionado a un juez por mora<sup>31</sup>.

No se trata de una opinión aislada. Ya en ocasión de audiencias públicas para llenar una vacancia en el año 2015, numerosos candidatos a la Corte Suprema de Justicia indicaron que la morosidad empieza en la Corte Suprema de Justicia<sup>32</sup>.

Como respuesta y ante la falta de control de asistencia, se ha propuesto que los jueces marquen su horario de entrada y salida. No obstante, el Juez Daniel Ledesma, al analizar esta propuesta, sostiene que es mejor que la Corte publique de manera estadística datos de los distintos juzgados de todas las instancias, como cantidades de resoluciones que un juez firma por día, recusaciones en trámite, cantidad de audiencias suspendidas con sus distintos motivos, cantidad de audiencias que un juzgado puede tomar por día y la relación porcentual con la cantidad de juicios en trámite; la distribución de causas por juzgado, fuere el circunscripción judicial, etcétera<sup>33</sup>.

---

31 Benitez, Carlos. Ministros de la Corte y jueces pueden ser destituidos por mora. Diario ABC Color, 15 de octubre de 2017. <http://www.abc.com.py/edicion-impresas-judiciales-y-policiales/ministros-de-la-corte-y-jueces-pueden-ser-destituidos-por-mora-1640707.html>.

32 Diario Última Hora. Mora judicial, un mal que empieza en la Corte. 14 de febrero de 2015. <http://www.ultimahora.com/mora-judicial-es-un-mal-que-empieza-la-corte-senalan-n872390.html>.

33 Ledesma, Daniel. ¿Quién es el responsable de la mora judicial? Diario ABC Color, Suplemento Judicial, 23 y 30 de octubre de 2017. <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/suplementos/judicial/quien-es-el-responsable-de-la-mora-judicial>.

El acceso a información pública previsto en el art. 33 de la CRP conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia debe seguir siendo objeto de nuevas medidas.

## **2. Sistema de gobierno y administración**

El art. 259 de la Constitución prevé las funciones de la Corte Suprema de Justicia.

*Artículo 259 - De los deberes y de las atribuciones*

*Son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:*

- 1. ejercer la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial y decidir, en instancia única, los conflictos de jurisdicción y de competencia, conforme con la ley;*
- 2. dictar su propio reglamento interno. Presentar anualmente, una memoria sobre las gestiones realizadas, el Estado, y las necesidades de la justicia nacional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo;*
- 3. conocer y resolver en los recursos ordinarios que la ley determine;*
- 4. conocer y resolver, en instancia original, los hábeas corpus, sin perjuicio de la competencia de otros jueces o tribunales;*
- 5. conocer y resolver sobre inconstitucionalidad;*
- 6. conocer y resolver en el recurso de casación, en la forma y medida que establezca la ley;*
- 7. suspender preventivamente por sí o a pedido del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por mayoría absoluta de votos de sus miembros, en el ejercicio de sus funciones, a magistrados judiciales enjuiciados, hasta cuando se dicte resolución definitiva en el caso;*
- 8. supervisar los institutos de detención y reclusión;*

---

cial-1642952.html y <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/quien-es-el-responsable-de-la-mora-judicial-1645032.html>.

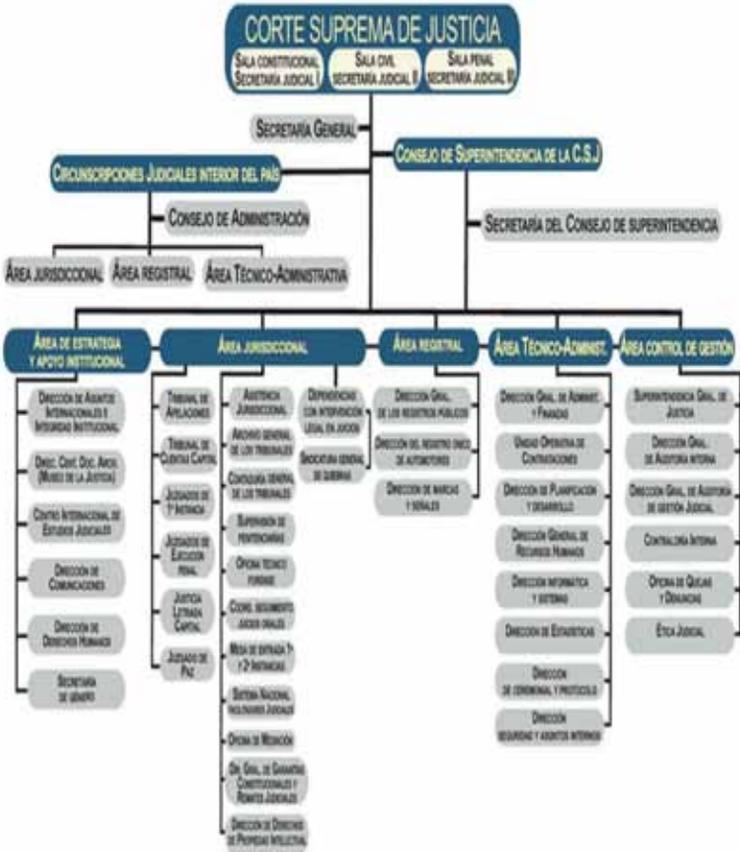
9. *entender las contiendas de competencias entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales y entre éstos y los municipios, y*
10. *los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución y las leyes.*

Básicamente, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia pueden agruparse en funciones jurisdiccionales (principalmente como último órgano recursivo) o dentro de las funciones de gobierno y administración del Poder Judicial. Es importante destacar que la Constitución menciona únicamente al Tribunal de Cuentas, a la Escuela Judicial (art. 265) y al Tribunal Superior de Justicia Electoral (art. 273), no así a los demás tribunales y juzgados que deben ser establecidos por Ley. Además, no es ocioso señalar que la integralidad de las funciones de los Poderes Legislativo (art. 202) y Ejecutivo (art. 238) se encuentran previstas en la Constitución y que únicamente el Poder Judicial puede recibir por vía legislativa otras funciones (nos remitimos al artículo 259 inciso 10 de la CRP y a los demás citados).

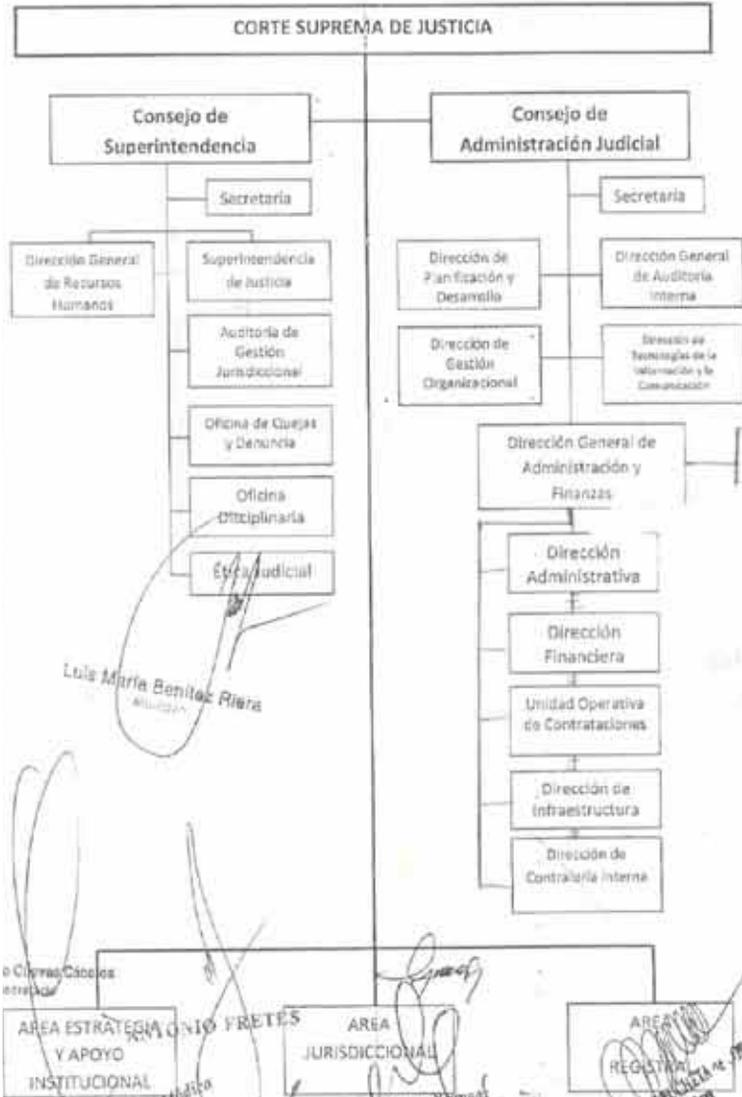
El art. 3 de la Ley 609/1995, “Que organiza la Corte Suprema de Justicia”, se refiere a las funciones del pleno y posteriormente se desarrollan en la misma ley las funciones de las distintas salas. En cuanto al Código de Organización Judicial, el art. 28 prevé funciones que son ejercidas en única instancia y aquellas que son ejercidas en grado de apelación.

Es importante destacar que el alto tribunal ejerce jurisdicción en toda la República (el Paraguay es un país de estructura unitaria) funcionando en pleno o en salas, integradas por tres ministros cada una –*la Sala Constitucional, la Sala Civil y Comercial, y la Sala Penal*– *sin perjuicio de lo dispuesto por esta ley sobre la ampliación de salas.*

Para cumplir sus funciones, la Corte Suprema estableció el siguiente organigrama publicado dentro del sitio web del Poder Judicial:



Debe recordarse que la estructura fue modificada por la Acordada 941/2014.



La Corte Suprema de Justicia, como órgano a la cabeza del Poder Judicial, se encarga de la gestión de dicho poder del Estado. Existe una inquietud por el tiempo destinado a la gestión del Poder Judicial en desmedro de sus funciones jurisdiccionales. Ello fue objeto de numerosos cuestionamientos, por lo que a finales de 2015 la Corte, por medio de la Acordada N° 865/2013, creó el Consejo de Administración Judicial

y le atribuyó las funciones de planificar, organizar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades administrativas del Poder Judicial, considerando el principio de autarquía de este poder del Estado<sup>34</sup>.

Puede notarse que si bien el concurso de acceso a la magistratura y a cargos vinculados (defensores, agentes fiscales, síndicos) se halla establecido en la ley, el acceso por concurso para cargos dentro del Poder Judicial (asistentes, oficiales de secretaría, ujieres, dactilógrafos, actuarios judiciales relatores) ha sido objeto de reglamentación por medio de la Acordada 1665/2017 y ello es decidido por la Corte Suprema de Justicia actuando en plenario. Se debe destacar que sindicatos de funcionarios del Poder Judicial presentaron una acción de inconstitucionalidad contra la Ley 1626/2000, “De la función pública”<sup>35</sup>, que inicialmente fue rechazada por cuestiones formales y luego se volvió a presentar<sup>36</sup>.

Nos referiremos a dos órganos de la estructura del Poder Judicial:

### ***La Superintendencia General de Justicia***

Se trata de una oficina dependiente de la Corte Suprema de Justicia encabezada por el Superintendente y encargada de ejecutar las órdenes emanadas del Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia, supervisar y coordinar el trabajo de las oficinas disciplinarias, realizar los sumarios ordenados y remitir expedientes con el informe de las actuaciones del sumario al Consejo de Superintendencia, quien toma la decisión.

34 El Consejo entró en funciones el 1° de enero de 2016. <http://www.pj.gov.py/notas/11732-corte-designo-a-miembros-del-consejo-de-administracion>.

35 Diario ABC Color. Corte rechaza acción judicial luego de siete años. 17 de octubre de 2008. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/corte-rechaza-accion-luego-de-siete-anos-1112025.html>.

36 Acuerdo y Sentencia 1534 del 14 de noviembre de 2013. Acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia contra los arts. 1, 36 y 95 de la Ley 1626/2000. Para más informes: Diario ABC Color. Ley de función pública no rige para entes autónomos. 10 de octubre de 2014. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/judiciales-y-policiales/ley-de-funcion-publica-no-rige-para-entes-autonomos-1295489.html>.

Una lista completa de instituciones no regidas por la Ley 1626/2000 está disponible en el sitio de la Secretaría de la Función Pública: [https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/lista%20de%20ai%20as%20actualizado%20a%20julio%202017\\_8p1y6z7q.pdf](https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/lista%20de%20ai%20as%20actualizado%20a%20julio%202017_8p1y6z7q.pdf).

Sus funciones están previstas en el artículo 21 y siguientes de la Ley 609/1995, las Acordadas 1129, 2158, 2464, 2744, 3534, 464/2006, 476/2007, 709/2011, 716, 726 y 961.

### ***El Consejo de Administración***

Conforme al artículo 1° de la Acordada 1043/2016, el Consejo de Administración es la máxima autoridad en materia de administración presupuestaria, financiera, contable y patrimonial de la Corte Suprema de Justicia. El Consejo está integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia (durante su mandato), un Ministro de la Corte Suprema de Justicia (que dura dos años), un consejero de Asesoría Jurídica en materia administrativa, un Consejero de planificación y desarrollo, un consejero de Administración y Finanzas y un Consejero de Auditoría y Control de la Gestión Administrativa y Financiera.

Las decisiones deben tomarse, conforme al artículo 22, de manera diaria con la participación de los miembros y para tomar decisiones es necesario el quórum mínimo de cuatro miembros, en el que debe estar al menos uno de los ministros integrantes del Consejo, cuando menos. Las decisiones se toman por mayoría simple de votos y deben ser comunicadas fehacientemente dentro del plazo de tres días a cada Ministro de la Corte Suprema de Justicia, previéndose la posibilidad en casos excepcionales, a pedido del Presidente o de cualquiera de los ministros, que el pleno de la Corte conozca de un asunto en el ámbito administrativo.

Se establece que los ministros de la Corte que no integran el Consejo de Administración no pueden asumir atribuciones ni encargarse de dependencias del Consejo de Administración.

En ocasión del ejercicio de un derecho a réplica ante una publicación periodística, se destacó que el Consejo de Administración Judicial es un órgano dependiente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, máxima instancia de decisión sobre las actuaciones en materia administrativa, y que no existe delegación de responsabilidades. Se señala que al 30 de septiembre de 2016 el Consejo dictó 262 resoluciones en materia administrativa y que la Corte Suprema de Justicia emitió en el mismo periodo 1.302 resoluciones judiciales, 552 más que en el

mismo periodo del año 2015, representando un 58% de aumento de la gestión jurisdiccional<sup>37</sup>.

### ***La descentralización de la gestión administrativa***

Conforme a la Acordada 1116, del 20 de septiembre de 2016, se designaron a los presidentes y miembros de las circunscripciones judiciales<sup>38</sup>.

En la actualidad, estos miembros cuentan con la facultad de otorgar permisos, aplicar sanciones leves, adoptar y gestionar el presupuesto de la circunscripción, además de realizar las compras de insumos a nivel local.

Anteriormente y conforme a la Acordada N° 185 del 15 de septiembre de 2000 y sus modificaciones, los miembros eran electos en las circunscripciones.

### ***La alternativa al gobierno del Poder Judicial en otros países***

La Constitución vigente de 1992 incluyó al Consejo de la Magistratura en la estructura del Estado. Es importante destacar que la institución generó numerosas expectativas vinculadas al mejoramiento del sistema judicial. Más allá de resaltar que el tema ha sido objeto de análisis, no puede dejar de considerarse que fueron numerosas las leyes que se dedicaron a regular sus funciones: Ley 212/1993, Ley 240/1993, Ley 296/1994, Ley 439/1994, Ley 763/1995, Ley 1376/1998, Ley 1634/2000, Ley 1662/2000, Ley 1983/2002, Ley 2349/2003, Ley 3332/2007, Ley 5336/2014, entre otras.

Puede notarse que a inicios de la vigencia de la nueva Constitución, surgió la discusión sobre si este órgano estaría o no facultado para ejercer el gobierno del Poder Judicial y permitir que la Corte se consagre exclusivamente a sus labores jurisdiccionales, prevaleciendo la opinión de que era la Corte Suprema de Justicia la encargada de la administración de justicia. El alto tribunal tiene constitucionalmente la responsabilidad de velar por la independencia del Poder Judicial y designar desde los magistrados de tribunales de apelación, jueces de

37 Giménez, Luis César. Nota al Director del Diario ABC Color. 13 de octubre de 2016. <http://www.pj.gov.py/notas/13024-corte-no-delega-responsabilidad-administrativa>.

38 Poder Judicial. Designan presidentes para circunscripciones judiciales. 16 de diciembre de 2016. <http://www.pj.gov.py/notas/13384-decisiones-de-la-plenaria-de-la-corte-suprema-de-justicia>.

primera instancia, agentes fiscales, defensores públicos, síndicos de quiebra, jueces de paz y también a todos los funcionarios del Poder Judicial. Pero además, antes de la creación del Consejo de Administración y la Ley 5336/2015 se ocupaba de numerosos aspectos administrativos que hoy en día corresponden al Consejo de Administración.

El modelo propuesto con la creación de un órgano dentro de la órbita de la Corte Suprema de Justicia y sobre todo el avance en la descentralización del Poder Judicial mediante las sedes en casi todo el país permitirán desconcentrar las tareas de la justicia. Resulta prematuro evaluar, pese a los avances en el dictado de resoluciones si el sistema contribuirá a disminuir la mora judicial. No obstante, debe reconocerse que el Poder Judicial ha tenido grandes avances en este ámbito. Sin embargo, denuncias periodísticas dan cuenta de que persiste la práctica discrecional en el manejo de recursos del Estado y la asignación de 171 millones de guaraníes a un Ministro en concepto de viáticos por recorrer semanalmente el país<sup>39</sup>.

Podrá discutirse si es necesario que los ministros realicen directamente esa tarea, asistan a eventos públicos, inauguraciones, juramentos de ministros o embajadores, desfiles. En pocas palabras, si fuera de las tareas jurisdiccionales existen o no funciones que pueden ser delegadas (como por ejemplo la superintendencia o la administración) o si por ley debe crearse otro órgano dentro de la Corte para que realice estas funciones, sobre todo cuando la mora judicial persiste.

Según informaciones obtenidas, el Ministro Torres Kirmser en 2017 fue Presidente de la Corte Suprema de Justicia, miembro del Consejo de Administración, del Jurado de Enjuiciamiento y además responsable de las circunscripciones judiciales de Central, Caaguazú y San Pedro. En 2018 fue nuevamente designado Presidente, sin mencionar que desde 2016 ocupa el cargo de Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Existe una denuncia por inasistencia a las sesiones universitarias<sup>40</sup>.

---

39 Benítez, Carlos. Corte se “olvida” de acordada por la cual delegó funciones administrativas. Diario ABC Color, 12 de octubre de 2016. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/corte-se-olvida-de-acordada-por-la-cual-delego-funciones-administrativas-1527245.html>.

40 Aponte, Lorena. Ministro Raúl Torres Kirmser es decano planillero. Diario ABC Color, 30 de noviembre de 2017. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/ministro-raul-torres-kirmser-es-decano-planillero-enderecho-una-1654071.html>.

La Ministra Alicia Pucheta integró en 2016, como Presidenta, el Consejo de Administración, fue miembro del Consejo de Superintendencia y además es responsable de las circunscripciones de Guairá y Caazapá. En 2018 ocupa el cargo de Vicepresidenta primera.

El Ministro Antonio Fretes es actualmente integrante del Consejo de Superintendencia como Vicepresidente 1° y además es responsable de las circunscripciones de Paraguarí y Misiones.

El Ministro Miguel Bajac también integra actualmente el Consejo de Superintendencia como Vicepresidente 2° y es responsable de las circunscripciones de Concepción y Alto Paraguay.

El Ministro Luis María Benítez Riera ocupó en 2017 el cargo de Presidente de la Corte Suprema de Justicia, es representante de la Corte ante el Consejo de la Magistratura y además es integrante del Consejo de Administración, sin dejar de mencionar sus funciones como responsable de las circunscripciones de Ñeembucú, Guairá y Caazapá.

Los demás ministros también ocuparon funciones en el Consejo de Superintendencia y como responsables de circunscripciones judiciales, destacándose que la Ministra Gladys Bareiro de Módica es además representante de la Corte ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

### ***El acceso a información pública***

Sin duda, debe destacarse el esfuerzo para la publicación de las sentencias a través de oficinas dependientes de la Corte Suprema de Justicia. Además, la habilitación de unos sitios para permitir la obtención de legislación en forma gratuita:

- Jurisprudencia:

<http://www.csj.gov.py/jurisprudencia>

<http://www.csj.gov.py/ResolucionesWeb/Formularios/inicio.aspx>

- Legislación:

<http://www.csj.gov.py/legislacion>

Como se señaló, resultaría útil igualmente un informe de gestión. Algunos jueces indicaron que se encuentran al día con sus despachos<sup>41</sup> o incluso publican un informe sobre su gestión<sup>42</sup>, así que la práctica no será del todo nueva en el Poder Judicial.

### ***El cambio de entidad bancaria para la realización de pagos a funcionarios***

Nótese también que en el año 2017 entró en vigor la norma que dispone que las entidades del Estado deben operar con el Banco Nacional de Fomento, al término de los contratos con entidades bancarias privadas, para el pago de salarios. El Poder Judicial ha suspendido los efectos de la Ley 5554/2016 por AI 985 del 25 de abril de 2017, a través de una medida cautelar<sup>43</sup>.

### ***3. Órgano de gobierno. Facultades***

Las funciones de las autoridades de la Corte Suprema de Justicia se encuentran previstas en los arts. 5º, 6º y 7º de la Ley 609/1995. Se ha analizado que la Corte va más allá de la mera función judicial y concentra funciones que corresponden no sólo a otros tribunales sino también en parte a órganos especializados en otros países. Así:

- 1) juzga en materia constitucional (función reservada a los tribunales constitucionales de Brasil, Chile, Bolivia, Francia, España, Guatemala, entre otros).
- 2) tiene la última palabra en materia contencioso-administrativa (cumpliendo el rol judicial del Consejo de Estado como ocurre en Francia, Colombia, Italia), judicial (como la mayoría de los tribunales supremos en el mundo) y electoral (los fallos del TSJE

---

41 Algunos ejemplos:

Juez Jorge Barboza. <http://www.pj.gov.py/notas/12698-magistrado-informo-a-la-corte-que-su-despacho-esta-al-dia>.

42 Informes de la Ministra Bareiro de Módica. Año 2011. <http://www.pj.gov.py/notas/5489-ministra-gladys-bareiro-de-modica-firmo-un-promedio-de-180-resoluciones-por-mes>.

43 <http://www.pj.gov.py/notas/5489-ministra-gladys-bareiro-de-modica-firmo-un-promedio-de-180-resoluciones-por-mes>. Comunicado de la Asociación de Magistrados Judiciales del Paraguay. 8 de mayo de 2017. Sección Noticias. <http://www.amjp.org.py/noticias/2017-05-08/307/magistrados-y-funcionarios-judiciales-seguiran-percibiendo-sus-salarios-a-traves-de-banco-italy>

pueden ser recurridos ante la Corte Suprema de Justicia en ciertos casos).

- 3) interviene como tribunal de última instancia en materia civil y comercial y resuelve los recursos de casación interpuestos en causas penales (rol netamente judicial que corresponde a casi todos los tribunales supremos del mundo).
- 4) designa a magistrados (función que corresponde a los consejos de la Magistratura en España y Argentina) y los suspende preventivamente, mientras se sustancia el proceso contra los mismos ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.
- 5) nombra y destituye a los funcionarios (desde el auxiliar y el ordenanza hasta los relatores de la Corte Suprema de Justicia) de todo el país vinculados al Poder Judicial.
- 6) ejerce la función de superintendencia (trabajo realizado por los consejos generales del Poder Judicial en Francia, España y otros países) y tiene un registro de los auxiliares de la justicia (rol que corresponde a los juzgados o tribunales de apelación en otros sistemas).
- 7) ejerce igualmente la superintendencia en materia penitenciaria (rol similar a la función del órgano de vigilancia en materia penitenciaria impuesta no sólo a los juzgados de ejecución penal en virtud del art. 43 del Código Procesal Penal desde su funcionamiento en el año 2000, sino también con el art. 19 de la Ley Orgánica del Ministerio Público).
- 8) interviene en juicios de *hábeas corpus* (sin perjuicio de la competencia de los jueces de Primera Instancia).
- 9) interviene en cuestiones vinculadas con la nacionalidad (ante la falta de una ley que se ocupe del tema en forma integral, la mayoría de las normas se encuentran en acordadas dictadas por el mismo tribunal)<sup>44</sup>.

El profesor francés André Tunc señaló que el constante recargo de trabajo de los tribunales hace improbable que se le otorguen labores ex-

44 Poletti Adorno, Alberto Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Intercontinental, 2011.

trajudiciales y que la única tarea digna de una Corte Suprema es la colaboración con el gobierno para el mejoramiento del derecho<sup>45</sup>.

Por otro lado, el sistema paraguayo no distingue entre la competencia original y la competencia en grado de apelación que existe en otros países como Estados Unidos, Argentina, Uruguay. En el primer punto, "en los casos relacionados con embajadores, oficiales públicos, cónsules y en los que un Estado extranjero sea parte, la Corte Suprema tiene jurisdicción original. En todos los demás casos mencionados, la Corte Suprema tiene jurisdicción por vía de apelación, en cuestiones de hecho y de derecho, con las excepciones y bajo las leyes dictadas por el Congreso"<sup>46</sup>.

### ***Las autoridades de la Corte Suprema de Justicia***

*Artículo 5°.- Autoridades de la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema de Justicia tendrá un Presidente, un Vicepresidente primero y un Vicepresidente segundo.*

*Artículo 6°.- Deberes y atribuciones del Presidente. Son deberes y atribuciones del Presidente de la Corte Suprema de Justicia.:*

- a) Representar al Poder Judicial para todos los efectos legales;*
- b) Reemplazar al Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 231 y 234 de la Constitución. En este caso, el pleno y la sala a la cual pertenece procederá a su integración de acuerdo con lo prescrito en el artículo 10 de esta ley;*
- c) Convocar y presidir las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Corte Suprema de Justicia, y las reuniones del Consejo de Superintendencia de Justicia;*
- d) Suscribir la documentación relativa a sus funciones y la correspondencia oficial; y*
- e) Todos aquellos que establezcan la Constitución, la ley, el reglamento interno, las acordadas y las resoluciones.*

---

45 Tunc, André, op. cit, p. 448.

46 Art. III, §2, Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

*Artículo 7°.- Deberes y atribuciones de los vicepresidentes. Son deberes y atribuciones de los vicepresidentes de la Corte Suprema de Justicia:*

- a) Integrar el Consejo de Superintendencia de Justicia;*
- b) Suplir, por su orden, las faltas o ausencias de cualquier naturaleza del Presidente de la Corte, subrogándose en sus deberes y atribuciones;*
- c) Suscribir la documentación relativa a sus funciones; y,*
- d) Todos los demás que establezcan la ley, el reglamento interno, las acordadas y las resoluciones.*

### **El Consejo de Superintendencia**

Integrado por el Presidente de la Corte Suprema y los dos vicepresidentes, el mismo ve su composición modificada en forma completa cada año. Conforme al art. 23 de la Ley 609/1995, el Consejo de Superintendencia de Justicia tiene a su cargo:

- a) Ejercer las facultades disciplinarias y de supervisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la presente ley;*
- b) Organizar y fiscalizar la Dirección de Auxiliares de la Justicia, la Dirección de Recursos Humanos, la Dirección Financiera y demás reparticiones del Poder Judicial, y*
- c) Entender y decidir en los procesos de casación o anulación de la matrícula de abogados y procuradores, así como apercebir, suspender o destituir a los escribanos públicos, a otros auxiliares de la Justicia y a los funcionarios y empleados del Poder Judicial.*

La renovación total anual, al hallarse prevista en la ley, podrá ser objeto de revisión. Sin perjuicio de la facultad de revisión del pleno, entre los nueve ministros, podría analizarse por medio de una modificación de la Ley 609/1995 la distribución de las tareas de superintendencia, administración y representación del Poder Judicial.

### ***Las acciones iniciadas por la Corte Suprema en relación a la Ley 1600/2000, “De la función pública”***

Es importante destacar que el alto tribunal ha presentado acciones vinculadas a leyes que afectan al Poder Judicial. Por ejemplo, el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Prof. Dr. Carlos Fernández

Gadea, promovió una acción de inconstitucionalidad (luego del rechazo de una acción similar) contra la misma. La acción fue admitida y se declararon inconstitucionales los artículos 1, 36 y 95 de la Ley 1626/2000. Nos centraremos entonces en delimitar los aspectos en la sentencia. A los efectos de facilitar la lectura y la comprensión del tema, citaremos primero la norma y después algunos de los fundamentos de la sentencia.

**Art. 1° sobre la Ley 1626/2000 y la independencia del Poder Judicial**

**Artículo 1°.-** Esta ley tiene por objeto regular la situación jurídica de los funcionarios y de los empleados públicos, el personal de confianza, el contratado y el auxiliar, que presten servicio en la Administración Central, en los entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado.

Las leyes especiales vigentes y las que se dicten para regular las relaciones laborales entre el personal de la administración central con los respectivos organismos y entidades del Estado, se ajustarán a las disposiciones de esta ley aunque deban contemplar situaciones especiales.

Entiéndase por Administración Central los organismos que componen el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, sus reparticiones y dependencias.

Al resolver la misma, se señaló lo que sigue:

*[El art. 1° de la ley 1626/2000] “no solo supedita al Poder Ejecutivo la administración de los recursos financieros [del Poder Judicial], sino también la relativa a sus recursos humanos, incluyéndolos a la Administración Central, de la cual el Poder Judicial no es parte, habida cuenta que al ser uno de los Poderes que gobierna el Estado, por el imperio de la Ley Suprema posee independencia institucional, lo cual supone, por una parte la independencia política, es decir, la autonomía del Poder Judicial, y por la otra, la independencia económica, esto es, la autarquía presupuestaria del Poder Judicial”<sup>47</sup>.*

Se sostuvo asimismo que:

47 CSJ Sala Constitucional. Ac. y Sent. 1534/2013 citado, p. 2.

*“El Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial son autónomos en la respectiva esfera de su competencia, pero ello no excluye la posibilidad de reconocerse la validez normativa de disposiciones emitidas por un órgano distinto del específicamente designado. Así, los actos emanados del Legislativo no dejan de ser obligatorios porque versan sobre cuestiones vinculadas con las funciones asignadas, en principio, a otro órgano.*

*La Corte Suprema de Justicia, en el sentido indicado, tiene aptitud legal para realizar válidamente ciertos actos de carácter administrativo, como son aquellos en cuya virtud nombra a sus funcionarios y empleados, les asigna tareas que deben realizar y, si se da el caso, de destituirlos. Aunque básicamente corresponde al Poder Judicial intervenir y decidir en las cuestiones contenciosas, declarando los derechos de las partes, no quebranta el principio de la división de los poderes porque realiza actos de tal naturaleza porque las disposiciones Constitucionales, la Ley N° 609/95 “Que organiza la Corte Suprema de Justicia”, el Código de Organización Judicial, y las Acordadas reglamentarias le autoriza a realizarlos”<sup>48</sup>.*

### **Art. 36 sobre el presupuesto del Poder Judicial**

**Artículo 36.-** El Presupuesto General de la Nación fijará anualmente en el Anexo del Personal los sueldos correspondientes a cada cargo, la naturaleza del mismo, su categoría y el número de funcionarios presupuestados para cada organismo o entidad del Estado. El Ministerio de Hacienda elaborará su propuesta, previo dictamen de la Secretaría de la Función Pública. No se fijarán sueldos proporcionalmente inferiores al salario mínimo legal establecido por el Poder Ejecutivo para actividades diversas no especificadas de los trabajadores del sector privado.

Solamente quienes ejerzan cargos que conlleven la representación legal de la institución en que cumplen sus tareas podrán percibir gastos de representación. Estos funcionarios no percibirán recargos por las horas de trabajo que excedan la jornada legal.

La Corte sostuvo que “la autarquía es otro de los elementos inseparablemente unido a la actual organización del Estado. Limitadas estas consideraciones al Estado Paraguayo se tiene la norma del Art. 249 de la Ley Suprema mediante la cual se reconoce la autarquía del Poder

48 CSJ Sala Constitucional. Ac. y Sent. 1534/2013 citado, p. 4

Judicial a través del siguiente texto: “De la autarquía presupuestaria. El Poder Judicial goza de autonomía presupuestaria. En el Presupuesto General de la Nación se le asignará una cantidad no inferior al tres por ciento del presupuesto de la administración central. El presupuesto del Poder Judicial será aprobado por el Congreso, y la Contraloría General de la República verificará todos sus gastos e inversiones”.

La citada disposición constitucional -por una parte- es categórica al establecer la autonomía y autarquía del Poder Judicial, lo cual implica su independencia institucional (como órgano-institución, un poder en relación con otros poderes que ejercen diversas funciones del poder político) y funcional (como órgano-persona, entiéndase magistrados y funcionarios, designados de acuerdo a normas constitucionales y leyes especiales). Por otra parte, dicha norma al consagrar la autarquía presupuestaria al Poder Judicial dentro de un tres por ciento del Presupuesto de la Administración Central, es un requisito indispensable que no puede ser alterado por ninguno de los otros poderes. Y ello es así, porque al decir que el Presupuesto del Poder Judicial será aprobado por el Congreso, dispone de un modo imperativo la obligación del Congreso de aprobarlo. En otras palabras, la única parte del Proyecto de Presupuesto General de la Nación que escapa a las objeciones del Poder Legislativo es la referencia al Poder Judicial, desde el momento que no se utilizan las expresiones “será sometido al Congreso” o “será considerado por el Congreso” (expresiones similares que sí son empleados en el Art. 216 de la C.N.) lo cual conlleva la idea de tratamiento y la discusión del proyecto. De ahí es que sostenemos, sin temor a equívocos que las disposiciones contempladas en los Arts. 1° y 36 de la Ley 1626/00, deviene inconstitucional por ser contrarias a las disposiciones legales de los Arts. 3, 248 y 249 de la Constitución

***Art. 95 Sobre la Junta Consultiva de la Secretaría de la Función Pública donde se previó la participación del Poder Judicial***

**Artículo 95.-** Créase la Junta Consultiva de la Secretaría de la Función Pública, conformada por un representante del Poder Ejecutivo, un representante de la Cámara de Senadores, un representante de la Cámara de Diputados y un representante del Poder Judicial, con la finalidad de asesorar al Secretario de la Función Pública. La Junta Consultiva dictará su propio reglamento.

*“En virtud de la completa independencia de la función judicial frente a todos los otros detentadores del poder, tiene una importancia decisiva la forma de designación para el cargo judicial. La experiencia general socio-psicológica, según la cual el detenta-*

*dor de un cargo permanece obligado a la persona responsable de su nombramiento, contiene peligros específicos en el caso de la función judicial. Especialmente cuando el nombramiento está determinado por consideraciones políticas, el favorecido está expuesto a la tentación humana de pagar su deuda desempeñando su cargo de forma condescendiente...” (Karl Loewenstein, “Teoría de la Constitución”. Editorial Riel, Barcelona-Caracas-México, año 1979, pág. 297)*

Ante tales premisas, debemos concluir que la creación de la Junta Consultiva de la Secretaría de la Función Pública, conformada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial con la finalidad de asesorar al Secretario de la Función Pública (Art. 95), es violatoria del Art. 3° de la Ley Suprema, desde el momento que a través de una ley -de rango inferior a la Constitución- se concede atribuciones y facultades extraordinarias a un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, las que corresponden única y exclusivamente -en este caso particular- al Poder Judicial, cual es el nombramiento de sus funcionarios y empleados, en su caso destituirlos, así como el ejercicio de superintendencia sobre los demás órganos-personas que se encuentran bajo su potestad disciplinaria, situaciones fácticas se encuentran expresamente previstos en la Constitución y las leyes especiales y acordadas reglamentarias que los rige.

Es más, se pretende otorgar al Poder Judicial una función que constitucionalmente no es de su competencia, como sería la toma de decisión para la designación de funcionarios y empleados de órganos dependientes de otros Poderes del Estado, o cual implicaría una intromisión de otros Poderes del Estado, por ende violatorio del Art. 3° de la Carta Magna.

Lo anteriormente expuesto permite destacar que el Poder Judicial ha ratificado que no puede/debe participar en cualquier órgano fuera de su ámbito interno y particularmente cuando el mismo está vinculado al Poder Ejecutivo para cuestiones relacionadas con el funcionamiento de la administración de justicia. Es importante señalar que se analizó en su oportunidad un proyecto de ley (5663/2016) de funcionarios del Poder Legislativo<sup>49</sup> que fue vetado por el Poder Ejecutivo. Por ende, surgen algunas funciones:

49 Diario Última Hora. Cartes vetó ley especial aprobada para funcionarios del Congreso. 30 de septiembre de 2016.

- 1) la adopción de normas dentro del Poder Judicial para regir adecuadamente el nombramiento y ascenso de funcionarios.
- 2) la aprobación de la norma de carrera judicial.

También resultaría posible la adopción de una ley que permita al Consejo de la Magistratura ocuparse de algunas funciones, pero la misma podría ser atacada de inconstitucional atendiendo a la jurisprudencia en la materia vinculada al art. 249 de la Constitución.

### ***Las decisiones de la plenaria de la Corte Suprema de Justicia***

Cada semana, la Corte Suprema de Justicia publica en Internet y difunde a través del correo electrónico las decisiones más relevantes<sup>50</sup>. Pueden verse las designaciones de magistrados y organismos auxiliares, gestiones de diferentes circunscripciones judiciales, participación en eventos y asuntos varios. Por lo general, no se difunden cuestiones vinculadas al manejo administrativo del Poder Judicial.

### ***4. Presidencia del Poder Judicial. Facultades y elección***

Al inicio del año judicial en el mes de febrero, los ministros de la Corte Suprema de Justicia se reúnen para elegir al Presidente y los vicepresidentes que ejercen la Presidencia de cada Sala. Ello está previsto en los arts. 8 y 9 de la Ley 609.

*Artículo 8°.- Integración de Salas y Elección de Autoridades. La Corte Suprema de Justicia en sesión plenaria, que se realizará en el mes de febrero de cada año, procederá a integrar sus salas y a elegir a su Presidente, por el voto secreto favorable de por lo menos cinco de sus ministros.*

*Seguidamente, los ministros procederán a elegir, entre los miembros de las salas que no integra el Presidente, al Vicepresidente Primero. Finalmente, entre los miembros de la sala restante, elegirán al Vicepresidente Segundo.*

*Artículo 9°.- Presidencia de las salas. El Presidente y los vicepresidentes presidirán las salas que integran, durarán un año en sus funciones y no podrán ser reelectos en el mismo cargo, sino después de transcurrido un período.*

---

50 Sitio del Poder Judicial: <http://www.pj.gov.py/notas/plenaria/>.

Desde el año 1995, fecha de la inauguración de la reforma judicial, se han sucedido once presidentes<sup>51</sup> y han integrado la Corte Suprema veintiuna personas (dieciocho hombres y tres mujeres)<sup>52</sup>.

Puede notarse que no todos los ministros ocuparon la Presidencia, aunque sí todos en alguna ocasión ocuparon alguna Vicepresidencia. Algunos ministros ocuparon la Presidencia en más de dos períodos.

- Oscar Paciello: 1995
- Raúl Sapena Brugada: 1996, 1998 y 2001
- Enrique Sosa: 1997
- Wildo Rienzi: 1999
- Carlos Fernández Gadea: 2000 y 2002
- Bonifacio Ríos Ávalos: 2003
- Víctor Núñez: 2004 y 2008
- Antonio Fretes: 2005, 2009, 2013 y 2015
- José Raúl Torres Kirmsler: 2006, 2010, 2012, 2014 y 2018
- Alicia Pucheta de Correa: 2007 y 2016
- Luis María Benítez Riera: 2011 y 2017

### ***El rol del Presidente de la Corte Suprema de Justicia***

Más allá del rol de cabeza del Poder Judicial, de la administración que comparte con los otros ministros (principalmente con los miembros del Consejo de Superintendencia) y de la asistencia a eventos vinculados con la administración de justicia o de otros poderes (juramento de ministros del Poder Ejecutivo, embajadores, actos oficiales como

51 Lista de presidentes: <http://www.pj.gov.py/fotos/25-presidentes-de-la-csj>.

52 En 1995 fueron nombrados Carlos Fernández Gadea, Elixeno Ayala, Enrique Sosa Elizeche, Jerónimo Irala Burgos, Wildo Rienzi Galeano, Felipe Santiago Paredes, Luis Lezcano Claude, Raúl Sapena Brugada y Oscar Paciello. Posteriormente ingresaron Bonifacio Ríos Ávalos, Víctor Manuel Núñez Rodríguez y Antonio Fretes para reemplazar a Paciello (+), Sosa y Ayala (+). Luego del juicio político a inicios de 2005 ingresaron Alicia Beatriz Pucheta de Correa, Cesar Antonio Garay Zuccolillo, José Raúl Torres Kirmsler, José Victoriano Altamirano Aquino, Miguel Oscar Bajac Albertini y Sindulfo Blanco. Al producirse el retiro de Rienzi y la no confirmación de Altamirano, ingresaron Gladys Ester Bareiro de Módica y Luis María Benítez Riera. Posteriormente, al retirarse Núñez ingresó Miryam Josefina Peña Candia.

presentación de informes, desfiles, cumbres de poderes), podrá discutir otros poderes y facultades.

### ***Primus inter pares***

A diferencia de otras cortes o cuerpos colegiados en los que en caso de empate el Presidente puede decidir con su voto, las decisiones en Paraguay son siempre adoptadas por números impares (3 o 9 en caso de actuar el plenario y en caso de inhibición o recusación de algún ministro), debiéndose integrar la Corte con miembros de los tribunales de Apelación.

La locución latina de *primus inter pares* hace referencia a ‘*primero entre iguales*’ que otorga a “*las jefaturas una primicia honorífica, sin superioridad efectiva sobre los demás en el ejercicio*”.

Creemos que ello es aplicable a la Presidencia de la Corte, no teniendo un rol superior la persona que ocupa el cargo ni en el ámbito judicial ni en el ámbito administrativo, dado que al ser un órgano colegiado se requiere forzosamente la actuación con otros miembros para tomar decisiones válidas.

Se habla de una *isojerarquía* de los ministros.

## **5. Órgano de administración. Relaciones**

Dentro de la ley 609/1995 se menciona en dos ocasiones a la administración de la justicia. No existe otra referencia directa a ella.

*Artículo 3°.- Deberes y atribuciones. Son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia en pleno:*

(...)

- b) Dictar su propio reglamento interno, las acordadas y todos los actos que fueren necesarios para la mejor organización y eficiencia de la administración de justicia;*
- l) Iniciar y presentar proyectos de ley que tengan relación con la organización y funcionamiento de la administración de justicia y de los auxiliares de la justicia.*

La administración del Poder Judicial incluye no sólo la gestión de la administración de justicia sino que, tal como se nota en el organigrama, conlleva además una gestión técnica y otra registral.

### Área técnico-administrativa

Uno de los puntos más discutidos dentro del Poder Judicial es la percepción de tasas judiciales. Durante los últimos años puede notarse que sigue la tendencia de aumento de montos de dinero en los sectores vinculados con la justicia.

Así, en el año 2015, según informes del Poder Judicial<sup>53</sup>, se recaudó Gs. 448.703.663.793 y en el año 2016 ingresaron a las arcas del Estado Gs. 390.433.164.375. Existió una diferencia de 58.270.499.418 y un promedio de recaudación diaria de Gs. 1.495.912.507. Estos montos son repartidos entre diversas instituciones<sup>54</sup>.

#### AÑO 2015

	RECAUDACIÓN	PARTICIPACIÓN
Corte Suprema de Justicia	249.371.785.680	55,58%
Ministerio Público	55.714.944.581	12,41%
Ministerio de Justicia y Trabajo	61.342.936.820	15%
Ministerio de la Defensa Pública	214.038.200	0,05%
Consortio	82.059.958.512	18,29%
Total recaudado	448.703.663.793	100,00%

Promedio de recaudación diaria a la fecha	1.712.609.404
Recaudación al 31 de diciembre de 2014	413.385.846.784
Recaudación al 31 de diciembre de 2015	448.703.663.793
Diferencia	35.317.717.009
Porcentaje de variación 2014/2015	8,54%



#### POR CONCEPTO

53 Información del Poder Judicial: <http://www.pj.gov.py/contenido/1140-estadisticas-2015/1140>.

54 Información del Poder Judicial: <http://www.pj.gov.py/notas/13484-en-2016-ingresos-recaudo-mas-de-g-390-mil-millones>.

<b>TASAS JUDICIALES</b>			<b>301.208.822.197</b>
Corte Suprema de Justicia		184.364.978.996	61,2%
Corte Suprema de Justicia	175.329.517.397		
Indemnizaciones	6.022.772.950		
Costo de Recaudación	3.012.688.649		
Ministerio Público		55.500.906.381	18,4%
Ministerio de Justicia y Trabajo		61.342.936.820	20,4%
<b>TASAS ESPECIALES</b>			<b>46.486.093.830</b>
Corte Suprema de Justicia - Registro Publico		19.730.551.650	42,44%
Corte Suprema de Justicia - Registro del Automotor		26.068.504.418	56,08%
Corte Suprema de Justicia - Marcas y Señales		687.037.762	1,48%
<b>COBROS VARIOS</b>			<b>596.714.132</b>
Corte Suprema de Justicia		596.714.132	100,0%
<b>MULTAS Y COMISOS</b>			<b>642.757.361</b>
Corte Suprema de Justicia		214.680.961	33,4%
Ministerio Público		214.038.200	33,3%
Ministerio de la Defensa Publica		214.038.200	33,3%
<b>SERVICIOS CONCESIONADOS</b>			<b>99.769.276.273</b>
Corte Suprema de Justicia		17.709.317.761	17,8%
Consortio Registro Automotor		82.059.958.512	82,2%
<b>RECAUDACION TOTAL</b>			<b>448.703.663.793</b>



Puede mencionarse que siendo posible el abono a través de los bancos utilizando medios informáticos, existe también una escala de las preferencias para realizar los pagos.

	RECAUDACION	CONSORCIO BANCO	TOTAL	PARTICIPACION
Banco Continental	62.471.035.326	22.187.520.578	84.658.555.904	19,23%
Banco Itapúa	3.842.153.363	445.827.111	4.287.980.474	0,97%
Banco Itau	147.019.551.374	44.695.237.580	191.714.788.954	43,55%
Banco Nacional de Fomento	495.976.162	0	495.976.162	0,12%
Banco Regional	46.834.750.231	0	46.834.750.231	10,64%
Banco Sudameris	13.334.012.024	1.876.123.224	15.210.135.248	3,46%
Banco Vision	74.903.289.501	22.062.688.605	96.965.978.106	22,03%
<b>RECAUDACION BANCOS</b>	<b>348.900.767.981</b>	<b>91.267.397.098</b>	<b>440.168.165.079</b>	<b>100,00%</b>
<b>SERVICIOS CONCESIONADOS</b>	<b>8.501.898.714</b>	<b>91.267.397.098</b>	<b>99.769.276.273</b>	<b>22,24%</b>
Corte Suprema de Justicia (Venta de Libros) - Caja	33.600.000			0,007%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>448.703.663.793</b>			<b>100,00%</b>



En el año 2016 se emitió el siguiente informe<sup>55</sup>:

“Del total recaudado, el 57.94% corresponde a la máxima instancia judicial, lo que equivale a 226.222.824.025 guaraníes; mientras que otras instituciones relacionadas recibieron 164.210.340.350 de la misma moneda, correspondientes al 42,06% del total recaudado durante los meses de enero a diciembre de 2016”.

### ***El aumento y la distribución de la recaudación***

Esta recaudación corresponde a lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley 1492/1999: “De los recursos provenientes de las multas que se apliquen en cumplimiento de lo que dispone el Libro I, Título III, Capítulo II, Secciones II y III, Capítulo VI, artículo 66 de la Ley N° 1.160/97, Código Penal, y los provenientes de las subastas judiciales de bienes decomisados, conforme a lo que se establece en el artículo 2°, serán depositados el 50% (cincuenta por ciento) a nombre de la Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial, Cuenta Corriente N° 213 del Banco Central del Paraguay y el restante 50% (cincuenta por ciento) se depositará a nombre del Ministerio Público en una cuenta corriente de éste que a tal efecto habilitará la Dirección General del Tesoro en el Banco Central del Paraguay”.

El artículo 76 inc. 4° de la Ley 4423/2011, “Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública”, estableció la distribución en partes iguales de los montos de las multas entre la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública, modificando el artículo 3° de la Ley 1492/1999 citada.

55 <http://www.pj.gov.py/images/noticias/17-01-17-587e15e45f706-1.jpg>.



Departamento de Ingresos Judiciales  
 División Asesoría Económica Tributaria



## INFORME DE RECAUDACIÓN

DESDE EL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2016

	RECAUDACION	Participación
Corte Suprema de Justicia	226.222.824.025	57,94%
Ministerio Público	52.085.498.984	13,34%
Ministerio de Justicia	57.386.515.763	14,70%
Ministerio de la Defensa Pública	164.214.379	0,04%
Consortio	54.574.111.224	13,98%
<b>TOTAL RECAUDADO Y DISTRIBUIDO</b>	<b>390.433.164.375</b>	<b>100,00%</b>

PROMEDIO DE RECAUDACIÓN DIARIA A LA FECHA	1.495.912.507
Recaudación al 31 de Diciembre del 2015	448.703.663.793
Recaudación al 31 de Diciembre del 2016	390.433.164.375
<b>DIFERENCIA</b>	<b>(58.270.499.418)</b>
<b>PORCENTAJE DE VARIACION 2015/2016</b>	<b>(12,99 %)</b>



Dentro de los órganos del Poder Judicial, la Dirección de Administración y Finanzas tiene como misión la administración de los recursos patrimoniales y financieros de la Corte Suprema de Justicia para facilitar la ejecución de los objetivos misionales de la institución<sup>56</sup>.

En la actualidad se discute un proyecto de ley vinculado a la posibilidad de que los fondos sean utilizados enteramente dentro del Poder Judicial<sup>57</sup>.

## **6. Órgano disciplinario. Facultades**

Conforme al art. 4 de la Ley 609/1995, “Que organiza la Corte Suprema de Justicia”, dicho órgano ejerce la potestad disciplinaria y de supervisión. La Corte Suprema de Justicia, por intermedio del Consejo de Superintendencia, ejerce el poder disciplinario y de supervisión sobre los tribunales, juzgados, auxiliares de la justicia, funcionarios y empleados del Poder Judicial así como sobre las oficinas dependientes del mismo y demás reparticiones que establezca la ley.

La ley 609/1995 reglamenta los deberes y atribuciones del Consejo de Superintendencia:

*Artículo 23.- Deberes y Atribuciones. El Consejo de Superintendencia de Justicia tiene a su cargo:*

- a) Ejercer las facultades disciplinarias y de supervisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o de la presente ley ;*
- b) Organizar y fiscalizar la Dirección de Auxiliares de la Justicia ; la Dirección de Recursos Humanos ; la Dirección Financiera y demás reparticiones del Poder Judicial ; y*
- c) Entender y decidir en los procesos de casación o anulación de la matrícula de abogados y procuradores, así como aperibir, suspender o destituir a los Escribanos Públicos, a otros auxiliares de la Justicia y a los funcionarios y empleados del Poder Judicial.*

A los efectos del trabajo, dividiremos el análisis entre los auxiliares de la Justicia y los magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

56 El organigrama en: <http://www.pj.gov.py/organigrama> hace referencia a la Dirección General de Administración y Finanzas. Sin embargo, en la página web se menciona únicamente a la Dirección de Administración y Finanzas. Sitio Internet: <http://www.pj.gov.py/contenido/157-direccion-de-administracion-y-finanzas/157>.

57 Cámara de Diputados, 6 de julio de 2017. <http://www.diputados.gov.py/ww5/index.php/noticias/estudian-redistribucion-de-recursos-provenientes-de-tasas-judiciales>.

### ***Auxiliares de la Justicia***

La Corte Suprema de Justicia dictó la Acordada 709 del 18 de julio de 2011, en la cual se aprobó el régimen disciplinario del Poder Judicial invocando las leyes 879/81 y 609/96.

Dicha norma fue modificada por la Acordada 961 del 13 de abril de 2015. La misma ha sido criticada alegando que contiene disposiciones contrarias al libre ejercicio de la actividad de abogado, violación de la presunción de inocencia y menoscabo al principio de separación de poderes, al decidirse por medio de una acordada normas que deben ser adoptadas por medio de una ley.

Se sostuvo que la norma adoptada por la Corte Suprema de Justicia causa agravios al ejercicio de la profesión de abogado, ya que contiene disposiciones generales que sitúan al abogado como el único responsable de la morosidad judicial cuando, en realidad, existen abogados que honran el ejercicio de la profesión integrando oficinas independientes o asociándose con otros en estructuras de mayor porte.

Así el art. 4, que se refiere a la obligatoriedad de aplicar sanciones disciplinarias a un auxiliar de justicia, se justifica cuando existen actos de violencia, amenazas, injurias o maltrato al magistrado o funcionarios. No obstante, la declaración de litigante de mala fe, ejercicio abusivo del derecho o litigante con temeridad constituyen sanciones que deben ser decretadas luego de haberse oído a la parte afectada y principalmente luego de un estudio del caso. Hoy en día, la norma prevista en el art. 17 del CPC prevé dicha *facultad* y la transformación de la misma en una *obligación* viene a romper el equilibrio de derecho que corresponde a un abogado en una sociedad democrática.

La *obligación* impuesta a los magistrados, *so pena* de falta grave, constituye una medida que al estar prevista en la ley solo puede ser modificada por dicha vía. Admitir la hipótesis contraria conllevaría a la derogación implícita del art. 137 de la Constitución paraguaya.

En lo que se refiere al art. 21 puede notarse una distinción, ya que se podrá sancionar al abogado que falta a las audiencias y sin embargo se establece como faltas leves de los funcionarios y contratados faltar injustificadamente a su trabajo hasta 3 días consecutivos o 4 días en forma alternada. Dicha situación debería constituir ya una *falta grave* y la apertura de un sumario administrativo para el despido del funcionario, empleado o contratado. El enjuiciamiento del magistrado viene

a estar en contravención con lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia en relación al abandono de la defensa de un abogado.

Si bien es posible substituir al abogado, no es menos cierto que existe una disparidad de trato, sancionando de manera más grave al Abogado que a los contratados, empleados y magistrados.

Así, nótese que se requieren tres ausencias a la oficina para configurarse una *falta leve*. En el expediente: “Patricia Analy Frutos Casco c/ Resolución N° 163/03 y 36 de fecha 2 de abril de 2004 dictada por el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia”, Acuerdo y Sentencia N° 516 del 10 de julio de 2006, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia señaló con relación a una funcionaria que “tuvo una reiterada y pertinaz conducta negligente en el desempeño de sus funciones, demostrando poco apego al cargo que detentaba. La sanción de destitución que le fuera aplicada por el Consejo de Superintendencia de la Corte, a raíz de la falta de comunicación de sus ausencias y de sus antecedentes en la reiteración de faltas leves, no es sino la culminación de un comportamiento descuidado e indolente que le ha acompañado durante su cometido como empleada del Poder Judicial. Consecuentemente, la pena de destitución que le fuera aplicada por la reiteración en la comisión de faltas leves se encuentra ajustada a derecho, ya que todo régimen disciplinario por el que se rige nuestra Administración Pública tipifica como falta de segundo grado la reincidencia en las causas pasibles de penas de primer grado

Sin embargo, en el expediente donde se analizó el recurso extraordinario de casación en el juicio ‘Alberto Sosa González s/ Homicidio Doloso’ (Ac. y Sent. 286 del 29 de abril de 2015), la misma sala sostuvo que correspondía imponer las costas al abogado por aplicación del art. 107 del CPP por haber abandonado la defensa del acusado durante la sustanciación del Juicio Oral y Público y remitir sus antecedentes al Consejo de Superintendencia a los efectos de determinar la sanción correspondiente ante la conducta procesal desplegada (abandono de defensa ante el Juicio Oral y Público). Se sostuvo en el fallo citado que “La obligatoriedad de la asistencia de un abogado defensor resulta de la presunción de inocencia conforme al Estado de Derecho, pues el acusado no está en condiciones suficientes para asumir las necesidades de su propia defensa, por lo tanto la defensa material (acusado) y la defensa técnica (abogado defensor) constituyen una unidad integral que opera de manera indivisible. Esto no significa que la defensa técnica radica en la persona que asume la posición de defensor (abogado), sino más bien en su esencia como representación necesaria del acusado”.

Puede notarse que la disparidad de trato existente no solo en la Acordada sino en la jurisprudencia se da cuando ocurre una ausencia del abogado, contrariamente a las exigencias de varias ausencias para jueces y funcionarios. Y a diferencia de estos últimos que pueden ser justificados incluso días después, las ausencias del Abogado deben ser justificadas incluso antes, *so pena* de sanciones procesales.

Al abogado, en una sociedad democrática, debe garantizársele el más pleno goce de las garantías en su ejercicio ya que, en muchos casos, litiga contra particulares poderosos, corporaciones internacionales e incluso contra el mismo Estado. En el Poder Judicial existe una mora que no es atribuible exclusivamente a los abogados, algunos de los códigos que rigen los procesos deben ser actualizados. Tal es el caso de los procedimientos civiles y laborales, principalmente, y penal y de la niñez, en menor medida.

Es dable mencionar que los mecanismos previstos en los códigos de forma, como las apelaciones, recusaciones y cualquier tipo de impugnaciones, no son herramientas que, automáticamente, generan responsabilidad al auxiliar de la justicia ya que están previstos en la legislación.

Sin embargo, está claro que la Acordada busca imponer sanciones de forma automática, sin otorgar el derecho a la defensa del que goza cualquier persona y que no constituye una excepción para los abogados.

Así, el art. 24 califica como faltas graves de los Abogados los siguientes actos:

- a) Participar de procesos donde su representado haya perdido más de tres incidentes y planteado otro que haya sido rechazado, incluidos los de recusación.
- b) Promover en el mismo expediente más de tres incidentes, incluidos los de recusación, rechazados con costas.
- c) Ocasionar inhibiciones por causa de enemistad, formulación de denuncia, promoción de querrela o demanda, de más de un magistrado, en el mismo proceso.
- i) Recusar al Magistrado interviniente en la primera intervención en la causa existiendo representantes convencionales y con personería reconocida anteriormente en la misma causa.

De la lectura del texto surgen situaciones que vulneran el derecho a la defensa ya que la norma, redactada en términos tan generales, no permite distinguir qué tipo de conductas pueden ser objeto de sanciones.

Así, nótese el supuesto del inciso “a” citado que no hace diferencia entre el abogado que participó en la promoción de incidentes (que legítimamente pudo haber creído oportunos) y aquel que interviene en sustitución de otro y plantea un nuevo incidente. Ambos abogados “participan en el procedimiento” y serían merecedores de una sanción. Está claro que el litigante particular puede cambiar de abogado y también su representante puede renunciar al mandato. Además es dable destacar que, incluso si se han planteado incidentes sin justificación, para la prosecución del procedimiento resulta indispensable la presencia de un abogado al lado del particular, tal como lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia en el caso citado, por lo que no corresponde sancionar al nuevo abogado que “participa” del proceso.

En cuanto al inciso “b”, el establecimiento de una sanción de *falta grave* por medio de una Acordada vulnera el principio de la legalidad de las sanciones y reitera, a nuestro criterio, una norma que ya se encuentra prevista en los artículos 53 y siguientes del Código Procesal Civil que, con rango legal, establece una sanción. No es necesario ni conveniente, desde el punto de vista de la técnica legislativa, repetir sanciones que figuran en leyes de textos legales de inferior jerarquía ya que pueden surgir controversias sobre la extensión, aplicabilidad y vigencia de la norma legal cuando en casos como el presente se agregan en el texto de inferior jerarquía supuestos no mencionados en la norma legal.

En cuanto al inciso “c”, la existencia de causales de excusación y recusación entre magistrados y abogados puede provocar la inhibición sucesiva de jueces y esta situación, al ser compartida, no debe figurar exclusivamente bajo las espaldas del auxiliar de la justicia. Muchas veces algunos litigantes buscan “un juez a su medida”, pero también es cierto que en otras ocasiones se busca llegar a un juez que no sea lento, que tenga funcionarios eficientes y que asista a la oficina regularmente o que simplemente se acumulen procesos por razones de conexidad. Esta sanción, que debería figurar en una ley, no puede ser decidida por una Acordada y mucho menos por personas que están llamadas a decidir en estos casos en última instancia. Ello configura una situación de menoscabo a la separación de funciones legislativas y judiciales, con el grave riesgo que ello implica para la profesión de abogado.

Finalmente, el art. 25 de la Acordada 961/2015 sostiene que los jueces deben remitir un informe trimestral sobre los incidentes, recusaciones e inhibiciones de los juzgados. Esta norma, redactada en términos generales, tampoco indica la necesidad de explicar los motivos de las recusaciones, situación que se hace necesaria atendiendo a la posibi-

lidad de sancionar al abogado que las promoviere, conforme al art. 24 inc. "c" de la Acordada 961 hoy recurrida.

La posibilidad de sancionar al abogado con una amonestación en su legajo debe respetar el debido proceso y debería ser efectuada por órganos disciplinarios de la profesión, tal como constaba en un proyecto de ley de colegiación que lamentablemente fue vetado y que debería sin duda ser tenido en cuenta pues el sistema actual en el que se busca decidir sobre sanciones y aplicarlas resulta contrario al art. 3 de la Constitución.

### ***Normas para magistrados: alegato sobre superposición de funciones***

Podrá destacarse que, además del control constitucional previsto en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, existen otros órganos de control dentro de las facultades de la Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia.

### ***La Superintendencia General de Justicia***

Este órgano, fue creado por Ley 609/1995 y por Acordada 80/1998, sucediendo diferentes normas entre las que se cita la Acordada 709/2011. La misma regula el régimen para magistrados y funcionarios del Poder Judicial<sup>58</sup>.

### ***Acordada 390/2005: el Tribunal de Ética***

El Poder Judicial adoptó un Código de Ética Judicial para magistrados con el fin de asesorarlos en el ejercicio de sus funciones y recibir las denuncias para su juzgamiento por actos que violen reglas morales que deben estar presentes en los magistrados<sup>59</sup>.

Existe un tribunal de ética para funcionarios y otro para magistrados, además de un consejo consultivo encargado de responder a las consultas que pueden incluso ser planteadas en forma anónima y *on-line*<sup>60</sup>.

### ***Acordada 478/2007: la auditoría del Poder Judicial***

Fue creada como un órgano de control dependiente de la Corte Suprema de Justicia a través del Consejo de Superintendencia, en el marco del Programa Umbral, iniciando sus funciones en febrero del año 2008.

---

58 Oficina de Superintendencia General de Justicia.

59 Ética judicial: <http://www.pj.gov.py/contenido/170-etica-judicial/170>.

60 Dirección de Ética Judicial: <http://www.pj.gov.py/contenido/170-etica-judicial/930>.

Su estructura organizacional consta de una dirección y tres unidades: Análisis y Programación, Reacción Inmediata y Auditoría Programada.

***Acordada 475/2008: la Oficina de Quejas y Denuncias***

Fue creada con el objetivo de recibir, registrar, analizar las quejas y denuncias presentadas contra magistrados, funcionarios, auxiliares de justicia o el servicio público de justicia. En las Circunscripciones Judiciales del interior del país las quejas y denuncias son presentadas en las Oficinas de Garantías Constitucionales y Remates Judiciales de la Circunscripción Judicial que corresponda<sup>61</sup>.

***7. Sistemas de control y auditoria.***

Conforme a información obtenida dentro del Poder Judicial<sup>62</sup>, la Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial ha sido creada como un órgano de control dependiente de la Corte Suprema de Justicia a través del Consejo de Superintendencia, en el marco del Programa Umbral, según lo dispuesto en la Acordada 478/07, iniciando sus funciones en febrero del año 2008.

Su estructura organizacional consta de una dirección y tres unidades: Análisis y Programación, Reacción Inmediata y Auditoría Programada.

La finalidad del sistema de control es asegurar que los resultados de los servicios judiciales en general se ajusten a los dictados de la legislación vigente y a las instrucciones institucionales. Su esencia radica en determinar si la actividad controlada está o no alcanzando los resultados deseados, que para este propósito se refieren a una justicia accesible, barata, oportuna y cumplida.

Los objetivos específicos de supervisión y control, según la legislación vigente, son:

- Asegurar el orden y la disciplina entre todo el personal.
- Asegurar el buen desempeño de los cargos, despachos y dependencias judiciales.

61 Oficina de Quejas y Denuncias: <http://www.pj.gov.py/contenido/169-oficina-de-quejas-y-denuncias/169>.

62 Dirección General de Auditoría de Gestión. Sitio Internet: <http://www.pj.gov.py/contenido/167-direccion-general-de-auditoria-de-gestion-judicial/167>.

- Vigilar la ordenada tramitación de los juicios y el pronunciamiento de los fallos en términos de ley.
- Vigilar y asegurar el buen cumplimiento de las disposiciones, reglamentos y otras regulaciones emitidas por el CS y la CSJ dentro de su potestad de superintendencia.

No obstante, es importante destacar que el sistema actual no publica los resultados de las gestiones de control sobre la tramitación de juicios y el pronunciamiento de fallos en los términos de ley.

### ***El rol del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados***

Se trata de un órgano de carácter constitucional que tiene la función de remover a los jueces por mal desempeño en sus funciones. Se halla regido por la Ley 3759/2009. Es importante resaltar que se discute la pertinencia de una suspensión por mal desempeño cuando se ha dictado una resolución que se halla recurrida. El caso del Juez Bonzi podrá servir de ejemplo, ya que fue suspendido por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados comunicándose la decisión a la Corte Suprema para su cumplimiento. La Corte resolvió hacer efectiva la suspensión con goce de sueldo y designó un interino. Sin embargo, dos ministros hicieron constar sus votos<sup>63</sup>.

Opinión del ministro Víctor Núñez:

*“En virtud de lo establecido en el artículo 13° de la Ley 3759/2009, la Corte Suprema de Justicia no tiene otra alternativa que dar cumplimiento a dicha disposición. No obstante debo expresar, una vez más, mi discrepancia en relación con la decisión del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de suspender, prima facie, al magistrado Gustavo Bonzi por una medida procesalmente inoportuna, teniendo en cuenta que el decisorio dictado por el mismo ha sido objeto de apelación y la medida del Jurado constituye una suerte de presión que puede afectar la independencia e imparcialidad del tribunal de alzada. Reitero mi postura de que no me opongo en este caso ni en otros, al enjuiciamiento del magistrado por presunto mal desempeño del cargo, pero reitero que no estoy de acuerdo con la suspensión en el ejercicio del cargo, adoptada con ligereza y pretendien-*

---

63 Poder Judicial. La Corte Suprema de Justicia resolvió suspender al Juez Gustavo Bonzi. 22 de agosto de 2011. <http://www.pj.gov.py/notas/5727-la-corte-suprema-de-justicia-resolvio-suspender-al-juez-gustavo-bonzi>.

*do una sanción anticipada, más aun cuando la misma puede afectar en forma negativa al normal desarrollo del proceso. La suspensión debe constituir una medida de carácter excepcional y fundada en la gravedad del hecho y la necesidad de separar al magistrado del caso, pero nunca un mecanismo de presión en una causa inconclusa”.*

Opinión del ministro Miguel Oscar Bajac:

*“Expreso mi adhesión al criterio expuesto por el ministro Núñez con relación al cumplimiento de lo establecido en el artículo 13 de la Ley N° 3759/2009 y, por otra parte, a sus consideraciones respecto a la oportunidad de la decisión del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados”.*

### ***Las sanciones del Tribunal de Ética***

Se ha sostenido que tanto el Consejo de Superintendencia como el Jurado de Enjuiciamiento tienen facultad de pronunciar una sanción leve, el “apercibimiento”, y considerando las causales de enjuiciamiento establecidas en la Ley N° 3759/2009 y las faltas descritas en la Acordada Disciplinaria de la Corte Suprema de Justicia, se constatan supuestos idénticos como hechos iniciadores de un enjuiciamiento como de un sumario administrativo. Así: “e) Participar de modo frecuente en juegos de azar en lugares públicos destinados a tal efecto” (Acordada N° 709/11), “j) frecuentar y participar reiteradamente en juegos de azar en lugares públicos;”, (art. 14 de la Ley de Enjuiciamiento). Surge entonces la duda de si se llevarán adelante los dos procesos del mismo carácter “administrativo” que tienen el objeto de analizar la responsabilidad del Magistrado, siendo que tienen previsto el mismo tipo de sanción. De allí la necesidad de delimitar las funciones de ambos órganos<sup>64</sup>.

### ***8. Relaciones con otras ramas del Estado***

Dentro del art. 259 inc. 2° se incluye como un deber de la Corte Suprema de Justicia *presentar anualmente, una memoria sobre las gestiones realizadas, el Estado, y las necesidades de la justicia nacional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.*

<sup>64</sup> Bogarin Fernández, Luz Rosanna. El rol de la Superintendencia General de Justicia y el Jurado de Enjuiciamiento”. Tesina, Instituto de Altos Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2015.

Se ha desarrollado una costumbre de que el Presidente y algunos ministros participen de ciertos actos con otros miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo, por ejemplo en el juramento de ministros del Poder Ejecutivo, actos oficiales de celebración de la fiesta de la independencia, inauguración de obras, entre otros.

Se discutió sobre la participación del Poder Judicial en cumbres de órganos de gobierno, no surgiendo una posición clara respecto del tema ya que la presencia de los ministros de la Corte es por lo general protocolar. De hecho, al discutirse la posibilidad de que el Presidente de la República convoque a una cumbre y participe en el proceso de juicio político, el mismo manifestó su rechazo<sup>65</sup>.

Además, el Código de Ética del Poder Judicial prohíbe a los Ministros y jueces la participación en reuniones y eventos sociales que puedan comprometer su investidura. Ello dio lugar a apercibimientos a ministros de la Corte<sup>66</sup>.

### ***B. Dimensión de la gestión del gobierno***

Al referirse a la calidad y eficiencia en la gestión pública, la Dra. María de las Mercedes Archimbal sostuvo que *“desde hace ya más de una década la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2001) ha venido señalando que tanto la organización primaria como las estructuras de poder y su permanencia en el sector público deben tender a modificarse para poder optimizar su performance. En un mismo sentido, la organización mencionada observa que ha comenzado un cambio en las estructuras jerárquicas de gobernanza hacia una administración de tinte horizontal con límites y competencias más colaborativas, con la incorporación de nuevos actores”*<sup>67</sup> que se van

---

65 Diario ABC Color, 16 de marzo de 2016: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/cartes-rechaza-cumbre-de-poderes-para-tratar-los-cambios-en-la-corte-su-prema-1462204.html>.

66 Caso Blanco: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/judicial/leve-sanccion-a-ministro-por-falta-etica-426425.html>.  
Casos Torres Kirmsler, Núñez y Rienzi: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/tribunal-ratifica-sanccion-etica-a-tres-ministros-quefarraron-con-cale-974664.html>.

67 *“Power is seen as shifting (...) from decision-makers in government towards the many actors outside government who are now involved in public policy processes (...) Non governmental players are increasingly found within bureaucracies as part of decision-making processes, government players are increasingly found working alongside non-governmental players in communities, and coordination and cooperation between different governments increasingly comes to fore.”* (Edwards et al, 2012, p. 223 - 225). El Dial, DC2344, publicado el 9 de junio de 2017.

*integrando al proceso de toma de decisiones”. Añade que “del mismo modo, a estos nuevos actores se suman cambios en los más diversos aspectos: tecnológico, económico, internacional, medioambiente, entre otros. Las administraciones públicas, en todos sus niveles, deben trabajar para identificar puntos de quiebre y reformas innovadoras para enfrentar los nuevos desafíos”.*

No obstante, las normas del Poder Judicial prevén un sistema colectivo de toma de decisiones a través de sesiones plenarias que se realizan, por lo general, todas las semanas.

Pero más allá de las sucesiones anuales de autoridades, es importante destacar la existencia de planes estratégicos de gestión que se remontan a la primera Corte de la democracia (año 1995) y al Plan 2000. Posteriormente se abarcó el período del 2004 al 2010. El tercer plan fue el del quinquenio del 2011 al 2015 y el actual va desde 2016 hasta 2020, estando disponible en el sitio web del Poder Judicial<sup>68</sup>.

Las decisiones son adoptadas luego de un debate del que existen registros. Sin embargo, son mantenidas dentro del Poder Judicial, sin ser informados al público en general. Sólo se publican las más relevantes.

Las decisiones que pudieren llegar a afectar a las personas pueden ser únicamente objeto del recurso contencioso administrativo ante el Tribunal de Cuentas. No son pocas las veces en que el Tribunal de Cuentas ha dejado sin efecto decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

Las decisiones adoptadas son ejecutadas por el Consejo de Superintendencia, que debe actuar en coordinación con las demás dependencias del Área de Control de Gestión con Transparencia.

### ***Acordada 783/2012, “Código de Buen Gobierno del Poder Judicial”***

La Resolución CSJ 2635, del 2 de agosto de 2010, declaró de interés institucional la aplicación del Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay (MECIP) en el Poder Judicial y se estimó oportuno avanzar hacia la creación del Código de Buen Gobierno adoptado en la citada Acordada<sup>69</sup>.

68 Plan Estratégico del Poder Judicial 2016-2020 [http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-298\\_libro\\_plan\\_estrategico\\_csj\\_2016\\_2020.pdf](http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-298_libro_plan_estrategico_csj_2016_2020.pdf)

69 Acordada 783/2012 Código de Buen Gobierno del Poder Judicial: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada783.pdf>.

Luego de establecer en el art. 2° los objetivos y la misión de la institución “orientar acciones a fin de administrar justicia, dirimir conflictos con miras a consolidar la paz social, interpretar las leyes y administrar sus recursos, con independencia, eficacia y eficiencia, equidad y transparencia” se enuncian principios éticos (art. 3°), valores institucionales (art. 4°), directivos responsables (art. 6°), compromiso con fines del Estado (art. 7°), con la gestión (art. 8°) que incluye un compromiso de “destacarse por la competencia, integridad, transparencia, sentido de compromiso, pertenencia y responsabilidad pública en el ejercicio de sus cargos”, compromiso de mantener relaciones armónicas con órganos de control y suministrar la información requerida (arts. 10 y 11), compromiso con la integridad (art. 12), desplegar acciones para prácticas éticas, la integridad y transparencia (arts. 13 y 14), prevención de conflictos de intereses (art. 16 a 20), gobierno en línea (art. 25), calidad (art. 26), compromiso con la comunidad (art. 29), rendición de cuentas (art. 31), atención de quejas y reclamos y contraloría ciudadana (arts. 32 y 33) además de evaluación de los indicadores de buen gobierno (art. 38) entre otros.

Actualmente y según informaciones del Poder Judicial, la Dirección General de Auditoría Interna de la Corte Suprema de Justicia lleva a cabo las evaluaciones correspondientes a la Fase I del Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas de Paraguay (MECIP). Este proceso incluye la revisión de los Macroprocesos, Procesos y Subprocesos iniciados como estrategias de mejoramiento de la administración de Justicia en general, además de los estándares no priorizados trabajados, como el Protocolo del Buen Gobierno, Desarrollo del Talento Humano e Información y Comunicación<sup>70</sup>.

### ***Sesiones del gobierno del Poder Judicial***

Semanalmente se realizan sesiones de ministros (Plenaria) para la toma de decisiones. No se conoce la agenda/temas a tratar con anterioridad, pero sí se difunden las decisiones más importantes.

A diferencia de las sesiones del Congreso que son públicas, aquí las reuniones formales e informales son de acceso exclusivo para los Ministros y personas de su entorno. Tampoco existen actas de reuniones que pueden celebrarse entre grupos de ellos.

---

70 ¿Qué es el MECIP? Poder Judicial. <http://www.pj.gov.py/contenido/512-que-es-el-mecip/513>.

Sin duda alguna, las decisiones adoptadas en el ámbito de la justicia son importantes para los habitantes de un país, pero no se conocen estudios de impacto de las mismas, tampoco evaluaciones sobre el desempeño de los magistrados.

Algunas de las actividades de planificación y planes estratégicos son difundidas a través del correo y páginas institucionales, así como detalles de planes de modificación que están disponibles al público.

### ***La rendición de cuentas***

El artículo 249 de la Constitución paraguaya dispone que la Contraloría General de la República debe verificar los gastos e inversiones del Poder Judicial.

El artículo 281 de la Constitución estableció la Contraloría General de la República, que es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, en la forma determinada por la Constitución y por la Ley 276/1994. Dicho órgano goza de autonomía funcional y administrativa.

Numerosas instituciones, entre ellas la Corte Suprema de Justicia, han presentado acciones de inconstitucionalidad contra la Ley 2248/2003. Esta ley modificó las funciones del Tribunal de Cuentas que, conforme al Código de Organización Judicial (art. 30), cuenta con dos salas, estándole encomendado a la primera el juzgamiento de casos contencioso-administrativos y a la segunda el control de gastos. La nueva ley suprimió la competencia de la segunda sala para el control de cuentas y ello llevó a que muchos entes públicos busquen sustraerse de la competencia de la Contraloría.

La Corte Suprema de Justicia, a través del Acuerdo y Sentencia 1385 del 31 de diciembre de 2008, hizo lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Doctor Antonio Fretes, en ejercicio del cargo de Vicepresidente 2º de la Corte Suprema de Justicia, y declaró la inaplicabilidad de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 2248/2003, en relación al Poder Judicial, de conformidad al Art. 555 del C.P.C.

Sostuvo el Ministro Núñez que “La eliminación de la competencia que correspondía a la segunda sala del Tribunal de Cuentas, como el ámbito jurisdiccional para resolver los problemas que pudieran plantearse con relación a los controles que haga la Contraloría, favorece la impunidad, teniendo en cuenta que la Ley que rige las cuestiones contencioso-administrativas no contempla la situación que pueda plan-

tearse como consecuencia de las objeciones o rechazo que formule la Contraloría o el Congreso Nacional a la rendición de cuentas de una determinada entidad u organismo del Estado”. El Ministro Blanco se expidió en iguales términos a un fallo anterior y expresó que “llevar [el juzgamiento de rendición de cuentas] a la instancia administrativa, resulta jurídicamente improponible, porque implicaría consagrar la judicialización de la justicia en el ámbito meramente administrativo, más aún si no media conformidad del impetrante”.

Es importante destacar que los acuerdos y sentencias que han acogido favorablemente las acciones de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 2.248/2003 no señalan en caso alguno que le esté vedada a la Contraloría General de la República ejercer su función constitucional, tanto en relación al máximo tribunal como respecto a las demás instituciones públicas.

Esta acción no significa que el Poder Judicial no es controlado por la Contraloría sino que, en caso de controversias, las acciones se resolverán en el ámbito del Tribunal de Cuentas y no por parte de otro órgano administrativo.

### ***C. Dimensión de la gestión administrativa***

Por decisiones administrativas, entendemos aquellas que son adoptadas por la Corte Suprema de Justicia para el gobierno del Poder Judicial, excluyendo expresamente todas las funciones jurisdiccionales.

Es importante hacer notar que en el ejercicio de sus facultades de superintendencia, la Corte Suprema de Justicia se ocupa de la gestión del personal. Así, con la asistencia de la Dirección de Recursos Humanos se otorgan los permisos, se organiza la designación de suplentes, interinatos y licencias. En el interior es el Presidente de la circunscripción judicial quien realiza estos actos.

En los tribunales de segunda instancia, cada seis meses se procede a elegir al Presidente y Vicepresidente de la Sala. Es entonces el Presidente quien firma los permisos, al igual que el juez o secretario (en algunos casos), para justificar los comisionamientos, llegadas tardías, ausencias y permisos que finalmente son concedidas por la Corte Suprema de Justicia.

Los jueces y miembros de tribunales de administración realizan pocas funciones administrativas. Un ejemplo de ello fue el del Juzgado de Primera Instancia en lo Laboral del Quinto Turno quien, ante la vigencia de la Ley 4992/2013, estableció qué funciones podían ser realizadas por los actuarios del Juzgado.

El art. 186 del COJ establece que los secretarios son los jefes de las oficinas y les encomienda una serie de funciones vinculadas a refrendar las decisiones judiciales. Comúnmente, en los juzgados de primera instancia existen dos secretarías y en los tribunales de apelación sólo una. Son además los secretarios quienes otorgan copias simples y autenticadas de las actuaciones y comunican las decisiones judiciales.

### ***Niveles y formas de burocratización***

Sostuvo García Pelayo que “el modelo burocrático puede ser entendido como un sistema de gestión altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las diferentes ramas que lo integran, y la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales”<sup>71</sup>.

Dos estudiosos de la administración pública han elaborado un esquema de los principios del modelo burocrático.

ALEJANDRO PARRÉS GARCÍA <sup>5</sup>	SEBASTIÁN POPIK <sup>6</sup>
a) Cohesión de la organización sobre la base de normas y reglamentos.	a) Un servicio público apolítico, capaz de servir al gobierno de turno.
b) Formalización de las comunicaciones.	b) Uso de formas organizacionales jerárquicas regidas por reglas y procedimientos claros.
c) Racionalización en la división del trabajo.	c) Estabilidad laboral y ascenso por méritos.
d) Despersonalización de las relaciones laborales.	d) Establecimiento de servicios civiles institucionalizados y con cierto grado de autonomía.
e) Jerarquía basada en la autoridad.	e) Restricciones al uso del cargo para beneficio personal.
f) Rutinas y procedimientos estandarizados en guías y manuales.	f) Ejercicio de responsabilidades por parte de técnicos especializados en áreas sustantivas y administrativas.
g) Selección del personal por competencia técnica y méritos.	

71 García Pelayo, Manuel. *Burocracia y Tecnocracia*. Editorial Alianza, Madrid, 1974, p. 115.

72 Parres García, Alejandro. “Un nuevo modelo de administración pública para el siglo XXI, a través de un cambio basado en las personas”. En: [www.gobiernodecanarias.org/canariasactolocal/ponencias/verdocumento.aspx%3Fid%3D7+el+modelo+burocr%C3%A1tico+%C2%BFobst%C3%A1culo+o+soluci%C3%B3n+para+la+administraci%C3%B3n+p%C3%BAblica+actual%3F&hl=es&ct=clnk&c d=3&gl=co](http://www.gobiernodecanarias.org/canariasactolocal/ponencias/verdocumento.aspx%3Fid%3D7+el+modelo+burocr%C3%A1tico+%C2%BFobst%C3%A1culo+o+soluci%C3%B3n+para+la+administraci%C3%B3n+p%C3%BAblica+actual%3F&hl=es&ct=clnk&c d=3&gl=co).

73 Popik, Sebastián. “Una agenda de investigación sobre la reforma de la administración pública en la Argentina”. En: [www.udesa.edu.ar/Faculty/Tommasi/cedi/dts/dt13.pdf](http://www.udesa.edu.ar/Faculty/Tommasi/cedi/dts/dt13.pdf).

Puede notarse que, pese a la existencia de Códigos de procedimiento, existen los “criterios” de algunos jueces y en algunos casos falta de cohesión en la jurisprudencia. Se ha avanzado en la división del trabajo mediante el sistema de turnos y la distribución de expediente por medio de mesas de entradas. En primera instancia a través de un sistema informático. En segunda instancia y el tribunal de cuentas y garantías constitucionales, mediante una mesa de entrada).

En cuanto al servicio público apolítico, recientemente la Corte Suprema de Justicia recordó a los funcionarios y magistrados que no deben participar en actividades partidarias<sup>74</sup>.

No existe un mecanismo de concurso para los funcionarios (que no sean magistrados) en cuanto al ascenso por méritos. Las decisiones son adoptadas por los ministros y se han obtenido datos de casos en que se han realizado concursos de méritos que no concluyeron.

### ***Formas y mecanismos de control de gestión. Auditorías***

Es importante dar un ejemplo de las auditorías realizadas y la publicidad de los resultados. A inicios de 2017, luego de una serie de publicaciones periodísticas sobre la lentitud de los juicios de asistencia alimenticia en el fuero de la niñez y la adolescencia, la Corte Suprema de Justicia ordenó una auditoría de gestión de los diferentes juzgados.

Es oportuno mencionar que sólo se auditaron algunos (en Asunción, de los seis juzgados, sólo se auditaron el Tercer y Cuarto Turno). Aunque a algunas instituciones solicitaron informes y colaborar en el proyecto, si no obtuvieron respuesta hasta la fecha.

### ***D. Dimensión presupuestaria***

La Corte Suprema presenta información de la ejecución de ingresos y gastos disponibles en la página web de la institución<sup>75</sup>.

---

74 Ante denuncias en redes, la Corte recuerda a magistrados la prohibición de participar en actividades partidarias. Diario Última Hora, 24 de agosto de 2017. <http://www.ultimahora.com/ante-denuncia-redes-corte-recuerda-magistrados-prohibicion-participar-actividades-partidarias-n1103982.html>.

75 Información del Poder Judicial. Presupuesto: <http://www.pj.gov.py/contenido/358-ejecucion-presupuestaria/358>.

Durante el ejercicio fiscal 2017 se produjo una situación inédita, ya que el Poder Ejecutivo vetó la ley de presupuesto adoptada por el Congreso a fines de 2016. Esta situación generó la vigencia del presupuesto anterior.

La Presidencia de la Corte Suprema de Justicia había presentado el pedido en sede del Poder Legislativo durante la discusión del proyecto de ley<sup>76</sup>. En el mismo se discutió el aumento de salarios teniendo como posibilidad la realización de una huelga judicial que se efectúa periódicamente casi al concluir el año y que en 2016 no se llevó adelante<sup>77</sup>.

El presupuesto del Poder Judicial es preparado por dicho órgano y remitido al Congreso Nacional en forma anual. La mayor parte de los fondos provienen de recursos estatales, pero además existen fondos propios que son distribuidos conforme a la Ley 1273/1998.

Durante los primeros siete meses de 2017, según datos del Poder Judicial, se puede describir el origen de los recursos presupuestarios de la siguiente manera<sup>78</sup>:

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	PRESUPUESTO VIGENTE
FF 10 Fondos propios	1.014.324.404.927 – 80%
FF 20 Recursos de crédito público	914.643.954 – 1%
FF 30 Recursos institucionales	238.930.977.855 – 19%
Total a la fecha	1.254.170.026.736

La ampliación y reprogramación presupuestaria del Poder Judicial se realiza forzosamente por medio de una ley del Congreso. Durante el año 2017, un nuevo intento de huelga judicial fue desactivado mediante la presentación al Congreso de un proyecto que se encuentra, a la fecha, en estudio<sup>79</sup>.

76 Presentación del presupuesto 2017: <http://www.pj.gov.py/notas/13050-presidenta-de-la-corte-presento-el-presupuesto-2017>.

77 Diario ABC Color, 17 de noviembre de 2016. Amenaza de descuento desactiva huelga de funcionarios judiciales. <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/amenaza-de-descuento-desactiva-huelga-de-funcionarios-judiciales-1538388.html>.

78 Presupuesto del Poder Judicial. Año 2017. Meses de enero a julio. <http://www.pj.gov.py/images/contenido/presupuesto/2017/000-Ingresos-por-Entidad-y-Fuente.pdf>.

79 Diario ABC Color. Frenan paro en Poder Judicial. 2 de mayo de 2017 <http://www.abc.com.py/nacionales/frenan-paro-en-poder-judicial-1589719.html>.

### ***Ejecución presupuestaria a la fecha***

En la página del Poder Judicial se encuentran los niveles de ejecución desde 2011 hasta la fecha. En lo que respecta al año 2017, se desprende de lo que sigue:

DESCRIPCIÓN	PRESUP. VIGENTE	EJECUTADO	SALDO	% EJEC.
Servicios personales	921.409.466.279	476.197.753.515	445.211.712.764	52%
Servicios no personales	181.334.708.811	98.470.661.395	82.864.047.416	54%
Bienes de consumo e insumos	16.566.807.140	9.466.049.603	7.100.757.537	57%
Inversión física	119.650.263.595	34.603.092.059	85.047.171.536	29%
Servicios de deuda pública	5.158.613.443	1.519.943.915	3.638.669.528	29%
Transferencias	6.373.375.000	1.154.205.675	5.219.169.325	18%
Otros gastos	3.676.792.468	2.113.778.570	1.563.013.898	57%
Total general	1.254.170.026.736	623.525.484.732	630.644.542.004	50%

Fuente: [http://www.pj.gov.py/images/contenido/presupuesto/2017/xls\\_Gastos-Por-Objeto-de-Gasto.pdf](http://www.pj.gov.py/images/contenido/presupuesto/2017/xls_Gastos-Por-Objeto-de-Gasto.pdf).

### ***E. Gobierno judicial y disciplina de los jueces***

El sistema disciplinario comprende, además de los órganos mencionados más arriba, al Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia, al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y a la Oficina de Ética Judicial. Esta oficina está encargada de implementar el Código de Ética Judicial de la República del Paraguay<sup>80</sup> y fue creada por Resolución N° 577 del 6 de diciembre de 2005.

Dentro de los temas a tratarse, se mencionan:

#### ***La existencia de reglas disciplinarias vinculadas a la independencia judicial. Códigos de Ética y su aplicación***

La Acordada 709/2011 establece, en forma similar a la Ley 1626/2000 “De la función pública”, la división de faltas en leves y graves para magistrados y funcionarios, así como la gradación de sanciones.

80 Código de Ética: [www.pj.gov.py/descargar/ID2-926\\_codigo\\_de\\_etica\\_para\\_magistrados.pdf](http://www.pj.gov.py/descargar/ID2-926_codigo_de_etica_para_magistrados.pdf).

<b>FALTAS LEVES DE MAGISTRADOS (ART. 19)</b>	<b>FALTAS LEVES DE FUNCIONARIOS Y CONTRATADOS (ART. 21)</b>
<p>a) Faltar el debido respeto a otros magistrados, profesionales, funcionarios u otras personas, en el ejercicio de sus funciones, cuando el hecho no sea de tal entidad que constituya una falta grave;</p> <p>b) Dilatar injustificadamente el cumplimiento de sus deberes;</p> <p>c) Incurrir en negligencia en el cumplimiento de sus deberes, o en inobservancia injustificada de obligaciones o prohibiciones previstas en las acordadas y resoluciones de la Corte Suprema de Justicia;</p>	<p>a) Abandonar las tareas que le fueran asignadas;</p> <p>b) Faltar a su lugar de trabajo injustificadamente hasta dos días consecutivos o cuatro días en forma alternada en el mismo año;</p> <p>c) Llegar tardíamente a su lugar de trabajo o retirarse anticipadamente, en más de tres ocasiones en el mismo mes, injustificadamente;</p> <p>d) Asistir a su lugar de trabajo sin uniforme en más de diez ocasiones en el mismo año;</p> <p>e) Faltar el debido respeto a magistrados, profesionales, otros funcionarios u otras</p>
<p>d) Incurrir en actos que sean ofensivos al decoro de la Administración de Justicia fuera del cumplimiento de sus funciones, cuando el magistrado se haya identificado como tal o sea identificable en tal carácter;</p> <p>e) Participar de modo frecuente en juegos de azar en lugares públicos destinados a tal efecto;</p> <p>f) Permitir o tolerar, sin adoptar los recaudos pertinentes, que sus dependientes o subordinados infrinjan acordadas, resoluciones, reglamentos u órdenes en el desempeño de sus funciones en más de una ocasión;</p> <p>g) Incumplir deliberadamente las formalidades procesales que ocasionen la nulidad de las actuaciones en perjuicio de las partes y en desmedro de la administración de justicia;</p> <p>h) Ocasionar la pérdida, uso indebido, mutilación o deterioro de los documentos, expedientes o bienes patrimoniales de la institución que estén a su cargo.</p>	<p>personas, en el ejercicio de sus funciones, cuando el hecho no sea de tal entidad que constituya una falta grave;</p> <p>f) Incurrir en negligencia en el cumplimiento de sus deberes o en inobservancia de obligaciones o prohibiciones previstas en las acordadas y resoluciones;</p> <p>g) Incurrir en actos que sean ofensivos al decoro de la Administración de Justicia fuera del cumplimiento de sus funciones, cuando el funcionario se haya identificado como tal o sea identificable en tal carácter;</p> <p>h) Permitir o tolerar, sin adoptar los recaudos pertinentes, que sus dependientes o subordinados infrinjan acordadas, resoluciones, reglamentos u órdenes en el desempeño de sus funciones en más de una ocasión;</p> <p>i) Ocasionar la pérdida culposa, uso indebido, mutilación o deterioro de los documentos, expedientes o bienes patrimoniales de la institución que estén a su cargo.</p>

<b>FALTAS GRAVES DE MAGISTRADOS (ART. 18)</b>	<b>FALTAS GRAVES DE FUNCIONARIOS Y CONTRATADOS (ART. 20)</b>
<p>a) No dictar resolución dentro del plazo que la Corte Suprema de Justicia le hubiere fijado en el caso establecido en el artículo 199 del Código de Organización Judicial;</p> <p>b) No dictar resolución dentro del plazo que el superior le hubiese fijado en el incidente de queja por retardo de justicia;</p> <p>c) Ofender de modo grave, con actos públicos o declaraciones degradantes, la imagen del Poder Judicial;</p> <p>d) Demostrar en forma reiterada ignorancia de las leyes en resoluciones dictadas;</p> <p>e) Obstaculizar activa e injustificadamente el ejercicio de las potestades disciplinarias y de supervisión que ejerce el Consejo de Superintendencia de Justicia;</p> <p>f) Faltar en forma reiterada al despacho, sin causa justificada, en los días y horas establecidos por la Corte Suprema de Justicia;</p> <p>g) Realizar actos de violencia, amenazas, injurias o maltrato a otros magistrados, funcionarios, profesionales u otras personas, durante el ejercicio de sus funciones;</p> <p>h) Incurrir en negligencia en el cumplimiento de sus deberes o en inobservancia de obligaciones o prohibiciones previstas en la Constitución de la República del Paraguay y en las leyes;</p> <p>i) La reincidencia o reiteración en la comisión de faltas de carácter leve.</p>	<p>a) Abandonar el cargo;</p> <p>b) Faltar a su lugar de trabajo injustificadamente más de tres días continuos y hasta cinco días en forma alternada en el mismo año;</p> <p>c) Realizar actos de violencia, amenazas, injurias o maltrato a magistrados, otros funcionarios, profesionales u otras personas, durante el ejercicio de sus funciones;</p> <p>d) Incumplir la orden del superior jerárquico, salvo que ella manifiestamente no se ajuste a sus obligaciones;</p> <p>e) Realizar actividades ajenas a los fines de la institución durante su jornada de trabajo, salvo las expresamente autorizadas por el Consejo de Superintendencia de Justicia;</p> <p>f) Discriminar la atención de los asuntos a su cargo, poniendo o restando esmero en los mismos, según de quién provengan o para quién sean;</p> <p>g) Recibir u ofrecer obsequios, propinas, comisiones o aprovechar ventajas en razón del cargo para realizar, abstenerse, ejecutar con mayor esmero o con retardo cualquier acto inherente a sus funciones o a las de otros funcionarios;</p> <p>h) Incurrir en negligencia en el cumplimiento de sus deberes o en inobservancia de obligaciones o prohibiciones previstas en la Constitución de la República del Paraguay y en las leyes;</p> <p>i) Divulgar información que no tenga carácter público, a la que haya tenido acceso en ocasión del ejercicio de sus funciones;</p> <p>j) Incurrir en actos que constituyan ofensa al decoro de la Administración de Justicia durante el ejercicio de sus funciones o durante el horario de trabajo;</p> <p>k) Incumplir la prohibición contenida en el art. 97 del Código de Organización Judicial;</p> <p>l) Incurrir en reincidencia o reiteración en la comisión de faltas de carácter leve.</p>

Fuente: [http://www.pj.gov.py/images/contenido/superintendencia/pdf/acordada\\_nro\\_709-2011.pdf](http://www.pj.gov.py/images/contenido/superintendencia/pdf/acordada_nro_709-2011.pdf)

### ***Descripción de los sistemas de supervisión de la tarea jurisdiccional y su relación con lo disciplinario***

Existe un Tribunal de Ética Judicial para magistrados y otro para funcionarios. Durante el año 2017 se convocó a concurso para su integración. El proceso llevado adelante es privado, el denunciante no es parte y no se responden por lo general los pedidos de informes, pese a que la Ley 5282/2014 señala que constituyen información mínima disponible dentro del Poder Judicial las resoluciones del Tribunal de Ética Judicial.

### ***Jurisprudencia y casos de acciones disciplinarias vinculadas a la imparcialidad***

Más allá de que los ministros que han adoptado una sanción como miembros del Consejo de Superintendencia se inhiben de participar en el juzgamiento de la misma, existe una situación que amerita una discusión y se refiere a la práctica de la notificación de las resoluciones.

Es importante destacar que en casos en que se plantea la revisión de las sanciones, la Dirección Jurídica del Poder Judicial ha sostenido el vencimiento del plazo para recurrir si se plantea fuera del tiempo previsto en una Acordada y sin notificación al recurrente. Así, el Consejo de Superintendencia sostuvo que la resolución de sanción se notifica por automática “de conformidad al art. 14, última parte de la Acordada N° 470/07, que dispone: Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento del Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia, se considerará rechazado el recurso y agotada la vía administrativa” y el art. 40 de la Constitución Nacional que dispone: “Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho lapso”, pese a que no existe una ley reglamentaria del artículo 40 de la Constitución.

No obstante, el Ministro Sindulfo Blanco había señalado en su obra “Jurisprudencia Tributaria” diferentes casos en los que la jurisprudencia ha consagrado la necesidad de notificar las resoluciones fictas. Así, se tienen los siguientes fallos:

- Acuerdo y Sentencia N° 4/99: La Corte Suprema de Justicia determinó que la Administración no puede invocar a su favor y en contra del administrado el instituto de la resolución ficta.
- Auto Interlocutorio N° 47/95 y 81/98, Tribunal de Cuentas, Primera Sala: Las resoluciones fictas también deben ser notificadas por cédula.

- Auto Interlocutorio N° 189/97: La Corte Suprema de Justicia confirma la notificación expresa de todas las determinaciones administrativas que puedan causar un gravamen irreparable, con base en el art. 200 de la Ley N° 125/92.

Es por ello que no deja de resultar llamativo que se adopte un criterio distinto cuando se trata de sanciones disciplinarias.

### ***El control de gestión. Mecanismos para un mejoramiento del sistema***

Lamentablemente no existen datos sobre la cantidad de denuncias que pesan sobre los jueces y las resoluciones recaídas en la misma. De hecho, la Ley 5282/2016 establece que las resoluciones del Tribunal de Ética deben ser publicadas. Sin embargo, no se han encontrado constancias de dicha publicación.

Así, por nota presentada el 14 de septiembre de 2017 ante la mesa de entrada del Consejo de Superintendencia, el Colegio de Abogados del Paraguay expresó que “resulta imperiosa la necesidad de que la Corte Suprema de Justicia disponga un relevamiento e informe de la tramitación de los expedientes judiciales de toda la República, a fin de determinar los índices y porcentajes de dicha morosidad. Para el efecto se debe individualizar la fecha de la providencia o resolución que dispuso que una cuestión planteada, principal o incidental, se encontrara en estado de resolución y en su caso, si los magistrados intervinientes dictaron las resoluciones correspondientes en los plazos establecidos por los pertinentes códigos de procedimiento...”. Se desconoce la respuesta a este pedido, así como a otro pedido similar sobre el resultado de los juicios de asistencia alimenticia en 2017.

### ***Percepciones de los jueces sobre el sistema disciplinario***

Se ha observado que algunos jueces sostienen que existen numerosos procesos de control sobre los mismos. Sin embargo, los litigantes aseguran que dichos procesos son ineficientes ya que no se observan resultados y la administración de justicia sigue siendo lenta.

Es importante recordar un caso ocurrido en agosto de 2017, cuando una abogada del foro señaló que, habiendo llegado a la Secretaría del Juzgado para una audiencia, a la hora indicada no podía tener acceso al expediente, ni la jueza de paz se encontraba en su despacho. Posteriormente se difundió en las redes sociales una discusión entre la jueza y la abogada, donde la primera le recomendó a la segunda

que “se haga ver” pues, a su criterio, contaba con una situación de desequilibrio<sup>81</sup>.

El Poder Judicial en forma esporádica realiza controles de asistencia a los jueces en sus despachos. Los mismos no marcan entrada salida. Recientemente se publicó la lista de los relatores judiciales (que cuentan con un horario diferenciado) y se pudo constatar que pese a la existencia de 118 relatores, persiste la mora judicial en la Corte Suprema de Justicia<sup>82</sup>.

### ***F. Asociaciones judiciales y participación de los jueces en el gobierno***

Existen tres instituciones. La primera es la Asociación de Magistrados Judiciales del Paraguay.<sup>83</sup> Instituida por Asamblea del 28 de febrero de 1958, es una entidad gremial de primer grado que nuclea a los ministros de la Corte Suprema de Justicia, miembros de tribunales de Apelación, tribunales de cuentas y de todos los fueros de la justicia ordinaria y de la justicia electoral, a los jueces de Primera Instancia de todos los fueros de la justicia ordinaria y de la justicia electoral, a los Jueces de la justicia letrada o equivalentes y a los jueces de Paz de toda la República y de todos los fueros; al Fiscal General del Estado, fiscales adjuntos y a los Agentes Fiscales que integran el Ministerio Público, al Defensor General, defensores adjuntos y a los defensores públicos del Ministerio de la Defensa Pública nombrados para el ejercicio de la defensa pública, al Síndico General de Quiebras y a los agentes síndicos.

Más reciente es la Asociación de Jueces del Paraguay, conformada exclusivamente por jueces (de Paz, de Justicia Letrada, de Primera Instancia, miembros del Tribunal de Apelación y ministros de la Corte Suprema de Justicia)<sup>84</sup>.

Además existe una Asociación de Jueces de Paz.

81 Diario ABC Color, 27 de agosto de 2017. <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/jueza-en-la-mira-por-llegada-tardia-1626218.html>.

82 Benítez, Carlos. Corte Suprema tiene 118 relatores. Diario ABC Color, Judiciales, 16 de octubre de 2017. <https://www.pressreader.com/paraguay/abc-color/20171016/282355449973234>.

83 <http://www.amjp.org.py/>.

84 <http://www.ajp.org.py>.

Ciertos informes dan cuenta de la reciente creación de una asociación de juezas<sup>85</sup>. Sin embargo, algunas magistradas que han sido entrevistadas no tenían conocimiento de su existencia y además señalaron que veían innecesaria la creación de la misma, pues la labor gremial podría realizarse convenientemente dentro de las dos anteriores.

Las entidades son de carácter privado y la elección de autoridades se realiza cumpliendo los parámetros establecidos en la Constitución y el Código Electoral (voto secreto y presentación de listas en asamblea ordinaria, buscándose por lo general la participación de diversos sectores).

### ***Participación de las asociaciones en la defensa de la independencia judicial***

Tanto la Asociación de Magistrados como la Asociación de Jueces del Paraguay emiten periódicamente comunicados vinculados con situaciones que afectan a la justicia.

Sin embargo, una de las intervenciones que dio motivo a una amplia discusión fue aquella emitida por ambas asociaciones luego de la imputación fiscal formulada contra el Ministro de la Corte Suprema de Justicia Sindulfo Blanco, por la supuesta comisión del delito de prevaricato, tipificado en el art. 305, inc. 1° del Código Penal.

Es importante destacar que se discutió la posibilidad de que el Agente Fiscal Luis Piñanez quede fuera del Ministerio Público ante la falta de confirmación, que se dio finalmente en agosto de 2017 luego de especularse sobre su salida<sup>86</sup>.

Ambos entes invocaron el artículo 255 de la Constitución, que dispone que “Ningún magistrado judicial podrá ser acusado o interrogado judicialmente por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones”. Este artículo fue sostenido y defendido arduamente por el ex Ministro de la Corte Suprema de Justicia Luis Lezcano Claude. Sin embargo, puede notarse que esta postura no es admitida en forma unánime en la región. La Corte Suprema de Justicia de la Argentina, basada en el expediente: “Fiscal de Estado G. H. de Sanctis y otro c/ titular del Juzgado en lo Civil

---

85 Centro de Documentación y Estudios. Informativo Mujer. Febrero de 2017.<http://www.cde.org.py/mas-de-140-mujeres-forman-una-asociacion-de-magistradas-del-paraguay/>.

86 Diario ABC Color. Corte Suprema confirma a Luis Piñanez. 2 de agosto de 2017. <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/corte-suprema-confirma-a-luis-pinanez-1618596.html>.

y Comercial de Minería de la 5ta. Nom. de San Juan s/ denuncia”, en la sentencia del 9 de agosto de 2016 reconoció la posibilidad de juzgar a un magistrado por sus sentencias. Creemos que esta hipótesis es correcta no sólo porque en una República ningún ciudadano está por encima de la ley, sino porque el sistema de revisión por medio de recursos y el recíproco control de otros poderes permite, en determinados casos, la averiguación de la responsabilidad del juez que está prevista, por lo demás, en el art. 17 del CPC y 305 del Código Penal.

### ***Participación en actividades vinculadas al gobierno judicial***

Ningún representante de los jueces participa en las tareas de administración que son privativas de la Corte Suprema de Justicia. Tampoco intervienen directamente en asuntos disciplinarios y de ética judicial.

En cuanto a la planificación, existe una oficina de seguimiento de la reforma penal y de expediente electrónico que están a cargo de distinguidos magistrados que ocupan cargos en tribunales de apelación en lo penal y civil y comercial.

También algunos magistrados participan en reuniones llevadas adelante dentro del Poder Legislativo, vinculadas con la reforma de la justicia.

Es igualmente importante señalar que el Consejo de Administración recientemente creado no comprende en su seno a jueces.

Se ha discutido si jueces y fiscales pueden aceptar algún cargo dentro de otros poderes del Estado. Si bien se otorgan permiso, la prensa hace eco frecuentemente de esta situación, resaltado el inconveniente para la independencia del Poder Judicial y el Ministerio Público<sup>87</sup>.

### ***Relaciones informales entre gobierno y nombramiento de jueces y magistrados***

Existe una discusión, más allá de la designación de los ministros de la Corte y el Fiscal General del Estado (que son designaciones políticas)<sup>88</sup>, sobre la necesidad (o no) de recurrir al sector político para la designación a cargos judiciales. Muchas personas sostienen que llegaron al

87 Diario ABC Color, 18 de octubre de 2015. <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/judiciales-y-policiales/los-fiscales-que-ocupan-cargos-en-el-gobierno-violan-la-constitucion-1418195.html>

88 Diario La Nación, 8 de marzo de 2015. <http://www.lanacion.com.py/2015/03/08/la-decision-que-provenga-va-a-ser-una-decision-politica-eso-esen-todas-partes/>.

cargo por sus propios méritos y honran a la magistratura. Sin embargo, existen otras sobre las que se sospecha la existencia de vínculos o paradrinazgos del sector político<sup>89</sup>.

En el año 2014, una candidata con catorce aplazos durante la carrera fue nombrada jueza, pese a que en la terna figuraban personas con un mejor puntaje. Se ha sostenido que el Consejo es un órgano político donde pesan las recomendaciones de los parlamentarios, aunque se quiera demostrar lo contrario.

Asimismo se ha mencionado en algunas ocasiones la fuerte influencia de la Masonería dentro del Poder Judicial<sup>90</sup>, existiendo también opiniones que niegan tal situación<sup>91</sup>. Se ha propuesto que a través del Código de Ética se exija a los jueces abandonar la logia<sup>92</sup>. En la Cumbre Judicial Iberoamericana de abril de 2016, celebrada en Asunción, el Presidente de la Corte Suprema de Uruguay señaló que un juez podría pertenecer al movimiento si ello no interfiere con sus obligaciones<sup>93</sup>.

### ***G. Dimensiones sociales de la fortaleza del poder judicial***

En el Plan Estratégico 2016-2020 se determinaron problemas críticos (mora judicial, falta de comunicación, dificultades para el acceso a la justicia de ciertos sectores) y se prevé realizar reformas para el mejoramiento del sistema<sup>94</sup>.

#### ***Preocupación social sobre las debilidades y fortalezas del Poder Judicial***

Sin duda alguna, la lentitud de la justicia y la falta de respuesta a denuncias graves de corrupción o de interés nacional permiten que se

---

89 Diario ABC Color, 1° de octubre de 2014. <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/se-aplazo-14-veces-en-la-facultad-pero-ayer-la-corte-la-nombro-jueza-1291203.html>.

90 Diario ABC Color, 29 de enero de 2014. <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/masoneria-es-una-asociacion-ilicita-paradelinquir-acusa-coordinadora-1209648.html>.

91 Paraguay.com, 24 de febrero de 2014. <http://www.paraguay.com/judiciales-policiales/pucheta-desconoce-influencia-masonica-en-el-poder-judicial-103254/pagina/4>.

92 Diario Hoy, 15 de abril de 2016. <http://www.hoy.com.py/nacionales/magistrados-pueden-ser-masones-aclaran-en-cumbre-judicial>.

93 Diario Hoy, 15 de abril de 2016. <http://www.hoy.com.py/nacionales/magistrados-pueden-ser-masones-aclaran-en-cumbre-judicial>.

94 [http://www.pj.gov.py/book/plan\\_estrategico/2016-2020/pj.html](http://www.pj.gov.py/book/plan_estrategico/2016-2020/pj.html).

levanten dudas sobre el funcionamiento del Poder Judicial. A modo de ejemplo, durante el año 2017 se plantearon sendas acciones vinculadas a la validez de las sesiones de las Cámaras del Congreso, la designación de autoridades y la modificación de miembros de órganos del Estado como el Consejo de la Magistratura.

La Corte no se ha expedido rápidamente sobre el tema. Además, puede notarse que existe una situación que no deja de llamar la atención y que es la inhibición de un Ministro de la Corte, el Prof. Dr. Antonio Fretes, de una persona jurídica como es el Instituto de Previsión Social. La integración de las salas con los ministros de la Corte, lejos de ser realizada rápidamente en muchos casos, no está sistematizada.

Otra grave situación se refiere al seguimiento de la jurisprudencia que, si bien en el Paraguay no es vinculante, resulta importante al constituir un mecanismo esencial para la seguridad jurídica. Así, se ha dado mucha relevancia a la jurisprudencia de acceso a información pública, sin embargo los tribunales inferiores no siguen esa línea jurisprudencial y la Sala Constitucional de la Corte demora mucho en la admisión de casos, pese a la existencia de la Acordada 979 del 4 de agosto de 2015, que establece un plazo de veinte días para la admisibilidad de la acción. Esta acordada está en vigencia desde el 11 de agosto de 2015, pero no existen datos sobre su aplicación<sup>95</sup>.

### ***La preocupación de celeridad en casos ante el Poder Judicial***

La primera Corte Suprema nombrada en 1995 se había preocupado en resolver rápidamente casos emblemáticos. Por ejemplo, los casos que vinculaban a elecciones y a candidatos (nótese el caso del fallecido General Oviedo, condenado el 9 de marzo de 1998 y resuelto el 17 de abril de 1998) y se encuentran disponibles en la biblioteca digital del Poder Judicial<sup>96</sup>.

Sin embargo, en la actualidad la mora persiste. Más allá de lo indicado por el Dr. Mendonca, es importante señalar las denuncias de casos emblemáticos que se encuentran en trámite. Por ejemplo, el caso

95 Decisiones de la Corte Suprema de Justicia, 11 de agosto de 2015. <http://www.pj.gov.py/notas/11194-decisiones-del-pleno-de-la-corte-suprema>.

96 [http://www.pj.gov.py/ebook/libros\\_files/Fallos\\_Institucionales\\_Tomo\\_1.pdf](http://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/Fallos_Institucionales_Tomo_1.pdf) Existe un segundo Tomo <http://www.pj.gov.py/ebook/fallos-inst-2.php>.

Bower (vinculado a torturas)<sup>97</sup> lleva 17 años. Además, muchos casos de corrupción que involucran a senadores y diputados también son demorados en distintas etapas, lo que contribuye a un descrédito de la administración de justicia.

Esta postura contrasta con la rapidez de la justicia para resolver casos que vinculan a los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Así, el 12 de diciembre de 2015 miembros de diferentes tribunales de apelación (ante la inhibición de los ministros de la Corte Suprema de Justicia) suspendieron un eventual llamado a concurso para renovación en el cargo de una ministra y en abril de 2016 la declararon inamovible. Si bien esta postura es unánime dentro de la jurisprudencia de la Corte, se alabó la rapidez en la decisión que no se da en otros casos<sup>98</sup>.

Por otro lado, luego de la adopción de la Ley 5534, el 19 de noviembre de 2015 la Ministra Peña Candia presentó una acción de inconstitucionalidad que fue resuelta por Ac. y Sent. N° 1007 del 26/07/2016.

Mientras tanto, siguen pendientes casos emblemáticos como la resolución de la acción planteada por el Consejo de la Magistratura para la inclusión directa en terna de los jueces. También se hallan pendientes las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra las modificaciones del reglamento de una de las Cámaras del Congreso (que permitió la modificación de la Comisión Directiva), sobre las modificaciones en la integración del Consejo de la Magistratura (al designarse un nuevo miembro en reemplazo de otro que no había cumplido tres años) o las acciones promovidas ante la justicia paraguaya por dos ex ministros removidos por juicio político en 2004. Casos de relevancia para el país deberían ser resueltos rápidamente.

### ***Una preocupación más allá de las fronteras***

La Corte interamericana de Derechos Humanos, en ocasión del 165° periodo de sesiones celebrado en Montevideo en octubre de 2017, llevó a cabo una audiencia pública para analizar el caso vinculado a

---

97 Diario La Nación: Corte cajonea caso Bower, denuncia abogado. 1 de noviembre de 2017. <http://www.lanacion.com.py/judiciales/2017/11/01/corte-cajonea-caso-bower-denuncia-abogado/>.

98 Diario ABC Color, 12 de diciembre de 2015. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ministra-violenta-procedimiento-y-consigue-quedarse-en-la-corte-1435077.html> En el mismo sentido: DIARIO ULTIMA HORA, 3 de febrero de 2016 <http://www.ultimahora.com/bareiro-es-la-octava-ministra-la-actual-corte-declarada-inamovible-n964170.html>.

la independencia del Poder Judicial en Paraguay. Se estima que próximamente se contará con una resolución respecto al tema<sup>99</sup>.

### ***H. Relaciones con los otros poderes políticos***

Más allá de las visitas y actos protocolares a los que se hizo referencia, es importante destacar el rol del Poder Judicial como órgano de solución de controversias. En los últimos tiempos, las disputas del poder político han aumentado considerablemente, lo que llevó a la jurisdiccionalización de numerosas decisiones, entre las que se citan: procedimiento para la enmienda/reforma de la Constitución y permitir la reelección, validez de sesiones parlamentarias, cambios de mesa directiva en las Cámaras del Congreso y designación de representantes ante diferentes órganos, entre otras.

#### ***Relaciones de los órganos judiciales con otros órganos del Estado***

Representantes de la Corte Suprema de Justicia forman parte del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Por otro lado, miembros del Poder Judicial participan en las reuniones vinculadas a las leyes de reforma del sistema penal, de la justicia de la niñez y adolescencia y, en general, del sistema judicial.

Es importante señalar que, según el informe de la Contraloría General de la República, dicho órgano participó en 2015 en la Expo Judicial dentro de la Semana de Integridad Judicial<sup>100</sup>.

#### ***Participación del Poder Judicial en proyectos de leyes***

Según datos obtenidos por el Servicio de Información Legislativa (SIL-PY) existen proyectos presentados por la Corte Suprema de Justicia ante el Congreso. Algunos de ellos son:

Expediente. 56465 del 24 de noviembre de 2005: Proyecto de ley “que modifica el artículo 89 de la ley n° 879/81, código de organización judicial”, presentado según nota n° 187 de la Corte Suprema de Justicia”, de fecha 22 de noviembre de 2005. El proyecto busca la aprobación de

99 CIDH culmina 165° Período ordinario de sesiones en Uruguay. 27 de octubre de 2017. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/168.asp>.

100 Memoria Anual 2015, Contraloría General de la República, p. 77.

un examen de aptitud profesional para ejercer la abogacía y obtener la matrícula de abogado.

Expediente 66656 del 07/09/2006 Proyecto de ley “que modifica el artículo 3° de la ley n° 278/93, que crea la circunscripción judicial del departamento de Ñeembucú”, presentado según nota n° 109 del Poder Judicial – Corte Suprema de Justicia.

Expediente S-107470 del 11/02/2010: proyecto de ley “Que autoriza el uso del expediente digital, la firma digital y las notificaciones electrónicas en todos los procesos promovidos ante el poder judicial” presentado, por el Poder Judicial Corte Suprema de Justicia, según nota n° 273 de fecha 10 de febrero de 2010.

Expediente S-117851 del 24/10/2011: Proyecto de ley “que modifica el artículo 173 de la ley n° 1.337/88 del código procesal civil”, presentado por el Poder Judicial – Corte Suprema de Justicia, según nota n° 129 de fecha 20 de octubre de 2011.

En el ámbito presupuestario pueden citarse:

Proyecto de ley “que amplía el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2005, aprobado por la ley n° 2.530 del 31 de diciembre de 2004 (Corte Suprema de Justicia)”, remitido según nota n° 40 del Poder Judicial – Corte Suprema de Justicia, de fecha 22 de marzo de 2005.

Nota n° 89 de la corte suprema de justicia, de fecha 3 de abril de 2007, por la cual solicita la reprogramación presupuestaria de gastos. Ejercicio fiscal 2007.

Proyecto de ley “que amplía el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2008, aprobado por ley n° 3.409 de fecha 4 de enero de 2008, Poder Judicial - Corte Suprema de Justicia”, remitido por nota n° 107 del poder judicial – corte suprema de justicia, de fecha 14 de mayo de 2008.

Proyecto de ley “que amplía el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2010, aprobado por ley n° 3964 de fecha 20 de enero de 2010 - Corte Suprema de Justicia”, remitido según nota n° 14 de la corte suprema de justicia - poder judicial, de fecha 17 de marzo de 2010.

Proyecto de ley: “que amplía el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2010, aprobado por ley n° 3964 de fecha 20 de enero de 2010 - Corte Suprema de Justicia”, remitido según nota n° 15 de la Corte Suprema de Justicia - Poder Judicial, de fecha 17 de marzo de 2010.

Proyecto de ley “que amplía el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2013, aprobado por ley n° 4848, de fecha 26 de diciembre de 2012 - Corte Suprema de Justicia”, remitido por nota n° 84 de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 16 de julio de 2013.

Proyecto de ley “que amplía el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2015, aprobado por ley n° 5386, de fecha 06 de enero de 2015 - Corte Suprema de Justicia”, remitido por la Corte Suprema de Justicia, según nota n° 46 de fecha 26 de junio de 2015 (con fuente de financiamiento 10 - recursos del tesoro).

Nota n° 150/16 de la corte suprema de justicia, a fin de presentar la propuesta de transferencia de créditos y modificación de cuotas de ingresos y gastos del plan financiero, aprobado por decreto n° 4.931/2016, dentro del presupuesto 2016 de la Corte Suprema de Justicia.

***La difusión de las grabaciones. Apertura de sendas investigaciones penales por tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito***

En noviembre de 2017, la periodista de ABC Color Mabel Renhfeldt difundió una serie de conversaciones entre jueces, fiscales, abogados y miembros del Jurado de Enjuiciamiento y Cámaras del Congreso, donde se destaca la existencia de una rosca mafiosa que manipulaba expedientes haciendo tráfico de influencias. Como resultado se procedió por primera vez en decisión del Senado a aplicar el artículo 201 de la Constitución y a privar de la investidura al Senador Oscar González Daher. Además, se aceptó la renuncia del Senador Jorge Oviedo Matto y se abrió una causa penal donde están procesados ex funcionarios del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (específicamente el Abogado Raúl Fernández Lippmann), abogados y el ex Senador Daher, entre otros. También se dispuso la apertura de una investigación por enriquecimiento ilícito, al comprobarse que existen funcionarios cuyos bienes no coinciden con sus ingresos.

El hecho derivó también en la reacción de la sociedad civil. El Colegio de Abogados del Paraguay solicitó a la Corte una investigación sobre los hechos denunciados. Paralelamente, se abrió una investigación contra el Fiscal General del Estado, quien solicitó permiso en el cargo,

siendo reemplazado por el Fiscal Adjunto más antiguo. A la fecha de redacción del informe existen elementos de sospecha vinculados al enriquecimiento ilícito del mismo y algunos familiares. Aún no se procedió a presentar una imputación contra el mismo, ya que la esposa del Fiscal General recusó a un agente fiscal encargado de la investigación<sup>101</sup>.

### ***El expediente electrónico***

No puede concluirse este trabajo sin hacer referencia a la iniciativa del Poder Judicial de implementar las nuevas tecnologías en el ámbito judicial. Así, el expediente electrónico permite a los usuarios y abogados tener acceso a las actuaciones judiciales.

El proceso había comenzado con la presentación de casos y sorteo informático para la distribución en diversos fueros, pero fue en el ámbito civil y comercial donde tuvo un impulso con la instalación de juzgados pilotos<sup>102</sup> y de un tribunal de apelación del fuero que actúa exclusivamente en este ámbito.

En febrero de 2018 se extendió para que las presentaciones ante la jurisdicción civil y comercial se hagan en forma exclusiva por medio electrónico, bastándose en la Ley 4017/2010 y la Acordada 1107/2016. Se han realizado publicaciones para facilitar la comprensión del sistema<sup>103</sup>.

Si bien surgen dudas y quejas sobre su implementación, se trata de avances que no pueden ser desconocidos.

### ***Conclusión. Recomendaciones***

El Poder Judicial en Paraguay cuenta con normas constitucionales y legales que consagran la independencia de la rama frente a otros poderes.

---

101 Diario Última Hora Esposa de Díaz Verón recusa a Fiscal por citar a indagatoria, 8 de febrero de 2018. <http://www.ultimahora.com/esposa-diaz-veron-recusa-fiscal-citar-indagatoria-n1132582.html>.

102 Diario Abc Color. Comienza la implementación del expediente electrónico. 10 de octubre de 2016. <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/comienza-la-implementacion-del-expediente-electronico-1526462.html>.

103 Manual sobre utilización del expediente electrónico. [http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-460\\_expte\\_electronico\\_14\\_06.pdf](http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-460_expte_electronico_14_06.pdf).

Puede notarse que existen avances dentro del Poder Judicial, pero también las falencias, críticas y dudas sobre la independencia persisten principalmente en lo que respecta a la mora judicial.

El rol de la Corte Suprema de Justicia como cabeza del Poder Judicial, custodio de la Constitución y encargada de cumplirla y hacerla cumplir se asocia frecuentemente con las falencias del sistema y periódicamente se discute su renovación. Se estima que en el próximo período existirán cuatro vacancias.

Ante la posibilidad de una reforma constitucional deberá analizarse el sistema de nombramiento de magistrados y su inamovilidad, así como la discusión sobre la inamovilidad de los ministros de la Corte Suprema de Justicia que fue decidida por los mismos. Un tema importante, que va más allá de un eventual aumento del número de integrantes y organización de la Corte, es si debe o no seguir encargándose del gobierno judicial o si se crea/otorga competencia a otro órgano para dicha tarea.

Con vistas a un mejoramiento del servicio de justicia, surgen algunas recomendaciones que se detallan a continuación:

***a) Acceso a información pública***

- 1) Informe sobre la observancia de la Acordada 709/2015 que reglamenta el plazo de admisión de las acciones de inconstitucionalidad.
- 2) Mejoramiento del sistema de gestión judicial mediante consignación de datos sobre la cantidad de procesos atendidos por los jueces, la fecha de inicio, el cumplimiento de plazos procesales y la fecha en que se dictó la sentencia. Esta medida resulta imperativa en el ámbito de la niñez y la adolescencia, debiendo darse publicidad a los resultados de gestión con base en la auditoría realizada a inicios de 2017.
- 3) Emisión de informes sobre las denuncias y reclamos efectuados contra los jueces, la fecha de la denuncia, los trámites y la resolución, explicándose en ambos casos los motivos de la demora.

***b) Gestión del gobierno judicial***

- 1) Informe sobre el proceso para la designación de integrantes de las salas de la Corte Suprema de Justicia en caso de inhibición de sus miembros por ministros de otras salas o miembros de

tribunales de Apelación. Plazo para la integración y mecanismo de convocatoria de magistrados.

- 2) Publicación de los informes presentados por los jueces en cumplimiento del art. 197 del COJ.
- 3) Mejoramiento de datos de los sistemas de auditoría de gestión y Tribunal de Ética.
- 4) Igualdad de trato: rapidez para resolver los pedidos de particulares al igual que la velocidad para resolver los casos que afectan a ministros de la Corte Suprema de Justicia.
- 5) Rápida resolución de casos de relevancia para el país.

### **Agradecimientos**

Durante el presente trabajo, se ha tenido la oportunidad de mantener entrevistas con representantes de diversas oficinas y se agradece particularmente la atención de:

- 1) Econ. Marco Antonio Elizeche, Director del Tesoro del Ministerio de Hacienda.
- 2) Dr. Mario Elizeche, Auditoría del Poder Judicial.
- 3) Dr. Rafael Monzón, Superintendente General de Justicia, y Dra. Luz Rossana Bogarín, Coordinadora de Área.
- 4) Lic. René Ojeda, Oficina de Coordinación Departamental.
- 5) Dra. Gabriela Gill Ríos, Directora de la Oficina de Ética Judicial.
- 6) Lic. Rubén Ayala, Director General de Administración y Finanzas.

Se agradece también a la Dra. María Victoria Rivas del Centro de Estudios Judiciales, al Dr. Leonel González y al Dr. Alberto Binder por sus sugerencias.

### **Bibliografía**

#### *Artículos en revistas*

ALTAMIRANO, José. "La inamovilidad de los Magistrados y Ministros de la Corte Suprema de Justicia". LLP 2009 (mayo), 403.

- CAMPOS CERVERA, Rodrigo. "La inconstitucionalidad de una sentencia sobre inconstitucionalidad". LLP 1990, p. 207.
- MENDONCA, Daniel y MENDONCA, Juan Carlos. "La justicia constitucional en el Paraguay". *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* N° 1, 1997, CPEC, Madrid, p. 293-302.
- MORENO RODRÍGUEZ ALCALÁ, Diego. "Los perfiles de la justicia constitucional en el ordenamiento jurídico paraguayo". *La Ley Paraguaya*, 2005, p. 154-185.
- POLETTI ADORNO, Alberto Manuel. "Hacia una Corte Suprema ideal". *La Ley Paraguaya*, noviembre de 2008, p. 1113-1125.
- POLETTI ADORNO, Alberto Manuel. "Abogado y Parlamentario: contribución al debate sobre el ejercicio de dos roles". *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, Madrid, N° 7, 2010, p. 34-38.
- RIERA HUNTER, Marcos. "Un código de ética judicial para el Paraguay". *Anales de legislación paraguaya*, 2005, 41.
- SANDOVAL DIEZ, Prisciliano Alberto. "El juez frente a la constitución". *La Ley Paraguaya*, 2006, p. 9-20.
- SILVERO SALGUEIRO, Jorge. "La constitución de la República del Paraguay del 20 de junio de 2002". *Revista Jurídica La Ley Paraguaya*, 1997, p. 255-277.
- SILVERO SALGUEIRO, Jorge. "De reformas constitucionales y otras necesidades". *Revista Novapolis*, Edición n° 9, Nov. 2004 – Feb. 2005, p. 4-10.
- SEALL-SASIAIN, Jorge. "Las inmunidades, el desafuero y el juicio político en la Constitución de 1992". En *Revista Jurídica Paraguaya La Ley*, Asunción, Tomo 20, N° 2.
- VILLAGRA DE BIEDERMANN, Soledad. "La constitución paraguaya y algunas conquistas de derechos humanos a la luz de los instrumentos internacionales". En *Comentario a la constitución, homenaje al décimo aniversario*, Corte Suprema de Justicia, 2002, p. 213-249.

### *Libros*

- BARBOZA, Ramiro (Compilador). *La Constitución de la República del Paraguay*. Asunción, CIDSEP/AID Ed., 2 tomos, 1992.

- CAMACHO, Emilio. *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo I, Intercontinental Editora, Asunción, 2001.
- CAMACHO, Emilio. *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo II, Intercontinental Editora, Asunción, 2007.
- CASTIGLIONI, Carmelo y CASTIGLIONI, Fabrizio Augusto. "Introducción al estudio del derecho". Intercontinental Editora, 2008, 552 p.
- LEZCANO CLAUDE, Luis. *Derecho Constitucional. Parte Orgánica*. Imprenta Salesiana, Asunción, 2008.
- MENDONCA, Daniel y SAPENA, Josefina. *Sentencia arbitraria. Análisis de la doctrina constitucional de la Corte Suprema de Justicia*. Intercontinental, Asunción, 2006.
- MENDONCA, Daniel. *Perspectivas constitucionales*. Arandurá Novapolis, Asunción, 2006.
- MENDONCA, Daniel. *Análisis constitucional. Una introducción*. Intercontinental, Asunción, 2008.
- MENDONCA, Juan Carlos. *Crítica al nacimiento de una Constitución*. Litocolor, Asunción, Paraguay, 2000.
- MENDONCA, Juan Carlos. *Inconstitucionalidad. Aspectos procesales*. Editorial El Foro, 2° Edición, 1983.
- MORENO RUFFINELLI, José Antonio. "Nuevas instituciones de la Constitución Nacional". Intercontinental Editora, 1996, 249 p.
- PANGRAZIO, Miguel Ángel. *Tratado de Derecho Público*. Ediciones y Arte S.R.L., Asunción, Paraguay, 1996.
- PAPALARDO ZALDÍVAR, Conrado (Compilador). *Paraguay: Itinerario Constitucional*. Anexo 1992, Asunción, Intercontinental Editora, 1993.
- PLANO DE EGEE (Compilador). *La Constitución de la República del Paraguay con sus Fundamentos*. Asunción, LD Ed., 1992.
- POLETTI ADORNO, Alberto. "Derecho constitucional comparado". Intercontinental Editora, 2011, 478 p.
- POLETTI ADORNO, Alberto. "Manual del migrante paraguayo". Intercontinental Editora, 2012, 310 p.

- RAMÍREZ CANDIA, Manuel Dejesús. *Derecho constitucional paraguayo*. Tomo I, Edición, Asunción, 2005.
- RIERA HUNTER, Marcos. *La Independencia del Poder Judicial. Derecho paraguayo y comparado*. Asunción, La Ley Paraguaya Ed., 1991.
- RIVAROLA PAOLI, Juan Bautista. *Derecho internacional público*. 6ª edición actualizada con Adenda, Intercontinental Editora, Asunción, 2008.
- SAPENA, Josefina. *Jurisprudencia constitucional*. Intercontinental Editora, 2000, 793 p.
- TELLECHEA SOLÍS, Antonio. (Índice temático) y LEZCANO CLAUDE, Luis (Concordancias). *Constitución de la República del Paraguay*. Asunción, La Ley Paraguaya Editorial, 1992.
- YNSFRÁN SALDÍVAR, Linneo. *Derecho constitucional. Evolución en el Paraguay*. Editorial Marben, Asunción, 2005.



# CAPÍTULO 3: ANÁLISIS COMPARATIVO Y LÍNEAS DIRECTRICES

*Leonel González Postigo<sup>1</sup>*

## **1. Análisis comparativo: Hallazgos centrales en los informes nacionales**

### ***1. A. Gestión del gobierno. Conducción política y estratégica***

1. Por *gestión del gobierno* entendemos la dirección política, planificación y fijación de políticas generales del Poder Judicial al servicio de la preservación de la independencia de los jueces. En particular, nos referimos a la estructura de gobierno, la forma de tomar decisiones, las acciones de defensa de la independencia, la planificación e intervención estratégica de la Judicatura y la determinación y seguimiento de sus objetivos.
2. El análisis de los informes nacionales nos arroja que existen diversos formatos. En Chile, las facultades de gobierno están situadas principalmente en el pleno de 21 ministros que integran la Corte Suprema, quienes se reúnen al menos una vez por semana para abordar materias relativas al gobierno judicial. En el año 2006, por primera vez, se establecieron dependencias internas del Poder Judicial para facilitar el trabajo del pleno, las cuales fueron reestructuradas posteriormente en 2008, 2009 y 2010. El último ajuste se produjo en 2014, cuando la Corte focalizó el trabajo de los comités en tres áreas: modernización, comunicaciones y personas. A su vez, se estableció una Secretaría Técnica, coordinada por la Dirección de Estudios de la Corte Suprema, con la finalidad de apoyar dichos comités y al pleno de la Corte. El instrumento principal del gobierno judicial que detenta la Corte es la potestad de dictar auto-acordados (actas), que se encuen-

---

1 Director de Capacitación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

tran regulados genéricamente en la Constitución y el Código Orgánico de Tribunales. En los últimos años, la utilización de este mecanismo generó resistencias en dos medidas específicas. Por un lado, la intervención de la Corte en el proceso de implementación de la justicia de familia y, en particular, la creación del Centro de Medidas Cautelares y la regulación de la gestión y administración de los Juzgados de Familia. Y, por otro lado, en las disposiciones sobre el personal y los temas disciplinarios, que llevaron a que la Asociación Nacional de Magistrados apoyara a tres asociados en requerimientos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en 2016.

3. En cuanto a la productividad de la Corte Suprema de Chile en las áreas relativas al gobierno, es necesario analizar las medidas (actas) que ha emitido últimamente. Entre los meses de enero y septiembre del 2017, el 82% de las actas estuvieron asociadas a las designaciones de personal; el 6% a condolencias por fallecimientos e invitaciones; el 2% no fueron encontradas; y sólo el 10% restante se trató de decisiones relativas al gobierno. Entre ellas, “la distribución de causas e integración de salas, el establecimiento de metas de gestión o la sanción sobre su cumplimiento, la integración de los Comités de la Corte, los permisos a los directores de las asociaciones y la fijación de cuantías. Sólo dos de los autos acordados del período tratan cuestiones generales de importancia: uno sobre la tramitación digital de causas y otro sobre la gestión administrativa de las Cortes”. A partir de estos datos se puede observar, entonces, una débil preocupación de la Corte por la gestión del gobierno. Sin perjuicio de todo ello, en 2014 la Corte Suprema dictó un acta que por primera vez abrió la posibilidad a que abandonen sus facultades de gobierno judicial. En concreto, se tomaron dos decisiones muy importantes: por un lado, que la Corte ejerza exclusivamente las funciones jurisdiccionales y, por otro lado, que las facultades de gobierno se encomienden a un órgano interno del Poder Judicial que se integre por representantes de todos sus estamentos. Estas medidas aún no han entrado en vigencia, a pesar de que existe un Plan Estratégico 2015-2020 que establece como uno de sus objetivos “avanzar hacia un gobierno judicial descentralizado con autonomía orgánica y financiera”.
4. En Guatemala, el gobierno del Poder Judicial recae con exclusividad en la Corte Suprema de Justicia, que se encuentra integrada por 13 magistrados. En particular, la Ley del Organismo Judicial concentra las principales funciones en la figura del Presidente

y aquellas menores en el pleno de la Corte. Cada cinco años se produce una renovación de los magistrados y anualmente es electo un nuevo Presidente del Organismo Judicial, lo cual dificulta la ejecución y el seguimiento de los programas institucionales. No obstante, no existe una evaluación del impacto de las decisiones relativas al gobierno judicial ni una dependencia encargada de evaluar las políticas de la institución.

5. En el caso de Colombia, el órgano de gobierno es el Consejo Superior de la Judicatura, el cual se integra por personas dedicadas de manera exclusiva. Este órgano cumple funciones electorales, de control, regulatorias, administrativas y en conflictos de competencia. En su estructura orgánica general cuenta con dos salas (administrativa y disciplinaria) y una instancia común: el Consejo en Pleno. También opera una Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, como máxima instancia de articulación entre todos los sectores que la integran. A nivel regional existen consejos seccionales que también se dividen en salas administrativa y disciplinaria. Pues bien, en cuanto a la función del Consejo en la defensa de la independencia judicial respecto de intromisiones externas, el informe nacional señala que ésta “ha sido precaria por diversas razones, en especial por la desconexión que existe con los jueces de instancia y las Altas Cortes, quienes no los conciben como representantes de sus intereses, así como por la falta de relevancia que se le da a esta función. Esto se manifiesta en la ausencia de estudios internos que diagnostiquen el estado actual de la independencia judicial y en la falta de implementación de medidas para la defensa y protección de este tipo de ataques”. Esto ha llevado que sean los propios jueces o las asociaciones judiciales las que encabecen la defensa de la independencia judicial, a través de comunicados o medios de prensa. En relación a la realidad al interior de la Rama Judicial, existe la percepción de que han aumentado las afectaciones a la independencia judicial interna. Una muestra de ello es que el 44% de los cargos de jueces se encuentra en situación de provisionalidad (es decir, nombrados por el superior funcional sin haber atravesado un concurso de méritos), en razón de las demoras existentes en los concursos de la Rama. Por otra parte, existe una débil comprensión de la rendición de cuentas pues se limita a la presentación de un informe anual al Congreso. Si bien éste tiene la posibilidad de invitar a los miembros del Consejo para conocer la gestión de la Rama, esto casi nunca sucede. Por último, en cuanto al posicionamiento estratégico del Consejo, se debe señalar que éste hace un ínfimo uso de su potestad

constitucional de presentar proyectos de ley ante el Congreso en aquellas materias de su competencia, lo cual demuestra una débil capacidad para articular políticas con otras entidades de la Judicatura o Ejecutivo.

6. En el año 2015 se produjo una reforma sustancial en el sistema de gobierno y administración de la Judicatura en Colombia, pues el Acto Legislativo 02 disolvió el Consejo Superior de la Judicatura y creó dos organismos distintos dentro de la Rama Judicial. Por un lado, el Consejo de Gobierno Judicial (conformado por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; un representante de los jueces y magistrados, elegido por ellos mismos; un representante de los empleados, elegido por ellos mismos; tres miembros permanentes de dedicación exclusiva, elegidos por los cinco miembros anteriores, con experiencia en diseño, evaluación o seguimiento de políticas públicas, modelos de gestión o administración pública; y el Gerente de la Rama Judicial, elegido por los ocho miembros anteriores) para las funciones de gobierno y administración. Por otro lado, la Comisión de Disciplina Judicial (conformada por siete personas elegidas por el Congreso de la República, tres de ellas de ternas elaboradas por el Presidente de la República y cuatro por el Consejo de Gobierno Judicial) como órgano de disciplina de jueces y empleados. Sin embargo, tal como se reporta en el informe nacional, “el Acto Legislativo establecía que la Sala Administrativa y Disciplinaria continuarían ejerciendo sus funciones hasta cuando se surtiera la elección y posesión de los miembros de los nuevos órganos creados, hecho que en el caso del Consejo de Gobierno Judicial no llegó a consumarse, pues la Corte Constitucional declaró su inexecutable cuando aún faltaba por elegir al Gerente de la Rama Judicial, lo cual mantuvo la existencia de la Sala Administrativa”. La implementación de la Comisión de Disciplina Judicial también se encuentra detenida pues “por un lado no se puede avanzar en (su) elección [que depende del Consejo de Gobierno] y, por el otro, tampoco se pueden nombrar las vacantes que han quedado en la Sala Disciplinaria y que han obligado a que el órgano opere con algunos magistrados en calidad de encargados y otros que ya cumplieron con su periodo constitucional”.
7. En la justicia nacional de Argentina, la gestión del gobierno judicial recae principalmente en la Corte Suprema de Justicia. En los últimos años, este Tribunal ha puesto en práctica programas enfocados en áreas específicas. Por un lado, a través del im-

pulso de medidas para mejorar los estándares de transparencia (algunos ejemplos son la obligación de los tribunales de comunicar todas sus resoluciones al Centro de Información Judicial, la dictación de un protocolo para la registración de sentencias o la creación de una Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto). De todos modos, tal como se enfatiza en el informe nacional, “estas políticas de gobierno no son implementadas en base a planes institucionales”. Por otro lado, la Corte también ha tomado decisiones de gobierno judicial a través de la creación de oficinas específicas, dotándolas de recursos humanos y materiales, como en el caso de la Oficina de Violencia Doméstica.

8. En Paraguay, la gestión del gobierno del Poder Judicial es una facultad exclusiva de la Corte Suprema, cuyo mecanismo principal reside en la dictación de acordadas. Las reuniones plenarios entre todos sus integrantes se realizan de manera semanal. Si bien no se conoce la agenda de los temas que serán tratados en cada reunión, a su finalización se difunden las decisiones que se consideran más importantes. En el informe nacional se reporta que “no se conocen estudios de impacto de las decisiones ni evaluaciones sobre el desempeño de los magistrados”. Aunque existe un Consejo de la Magistratura, éste tiene una función muy acotada pues se limita a proponer ternas de candidatos para integrar la Corte y de jueces inferiores. En el 2012, la Corte Suprema aprobó un Código de Buen Gobierno del Poder Judicial que en la actualidad está siendo evaluado por la Dirección General de Auditoría Interna de la Corte Suprema. En cuanto a los casos de defensa de la independencia judicial, se reporta que generalmente son denunciados a través de comunicados públicos emitidos por la Asociación de Magistrados y la Asociación de Jueces del Paraguay.

### **1. B. Control de la administración. Políticas generales de gestión**

1. Por *gestión de la administración* comprendemos la fijación y el control de las políticas administrativas generales que deben realizar los órganos de gobierno. Particularmente, nos referimos a la generación y uso de sistemas de información, la infraestructura de la Judicatura, el diseño y gestión de los juzgados y los mecanismos de control.
2. En Chile, desde el año 1990 la administración de los recursos del Poder Judicial recae en la Corporación Administrativa del Poder Judicial, que consiste en una dependencia de la Corte Suprema dirigida por un Consejo Superior comandado por el Presi-

dente de la Corte e integrado por cuatro ministros de ese mismo Tribunal. Además, esta Corporación cuenta con un Director, un Subdirector, jefes de departamentos, un contralor y una planta de funcionarios, todos los cuales son de exclusiva confianza de la Corte, que puede removerlos a su arbitrio. La Corporación ha tenido un rol central en el seguimiento de los modelos de despachos judiciales. De hecho, en el informe nacional se señala que en los administradores generó “una suerte de estructura matricial en que reportan tanto a ésta como al juez presidente del Comité de Jueces”. No obstante, “existe la percepción entre los jueces que los significativos avances logrados en la gestión de los tribunales reformados (...) se han logrado subordinando en forma inaceptable los objetivos jurisdiccionales a las metas y los indicadores de gestión”.

3. En el informe de Guatemala se señala que la administración del Poder Judicial reside principalmente en el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien se apoya en diferentes dependencias para desempeñar esta labor. Entre ellas, la más importante es la Gerencia General del Organismo Judicial, cuyo Gerente es nombrado por el Presidente de la Corte. Sus funciones son servir como enlace entre éste y las dependencias administrativas y dirigir la política administrativa institucional. Para el cumplimiento de esta misión, la Gerencia General tiene a su cargo cinco órganos: las Gerencias de Recursos Humanos, Financiera, Administrativa, el Centro de Informática y Telecomunicaciones y las Coordinaciones regionales. A su vez, se han creado 22 órganos administrativos con tareas concretas que dependen directamente de la Presidencia.
4. En el caso guatemalteco, la concentración de funciones administrativas en el Presidente de la Corte ha producido diversos problemas. Especialmente haremos mención a dos de ellos. Por un lado, ha generado “una cultura de verticalidad y subordinación que pone en peligro la independencia de criterio de los jueces”. Y, por otro lado, el alto volumen de las labores administrativas ha llevado a que éstas ocupen el centro del trabajo del Presidente en desmedro de aquellas medidas o decisiones concernientes a la conducción estratégica del Poder Judicial. En ningún caso se realizan evaluaciones sobre la gestión administrativa, aunque la Contraloría General de Cuentas efectúa una auditoría anual que se centra principalmente en la calidad del gasto.

5. En Colombia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tiene a su cargo “la administración de la carrera judicial, el control de rendimiento y gestión de los despachos judiciales, la elaboración e impulso de los programas de capacitación y la vigilancia administrativa de los despachos para lograr la eficiencia y oportunidad del servicio de justicia y consolidar la calificación de los jueces, entre otras”. En su organización, en el nivel central se integra por seis magistrados y siete unidades técnicas que dependen de la Sala. En lo operativo existe una Dirección Ejecutiva de Administración Judicial cuyo Director debe ser un profesional con especialización en ciencias económicas, financieras o administrativas y ocupa el cargo por 4 años.
6. En cuanto a la existencia de sistemas de información, el informe local de Colombia indica que “no se ha puesto en marcha un sistema que facilite la gestión interna, la producción estadística y la interacción con los usuarios. Aun cuando en 2012 se elaboró un plan estratégico de tecnología, este aún no se ha implementado”, con lo que en la actualidad coexisten diversos sistemas que no se comunican entre sí y adolecen de una cobertura nacional. Con respecto a la infraestructura de la Judicatura, varias sedes de la Rama Judicial son arrendadas y es por ello que se dificulta la inversión para su mejoramiento. A ello se suma que la mayoría de las sedes no cuenta con las condiciones adecuadas para el trabajo de los funcionarios y la atención de los usuarios. Por otro lado, la labor de la Sala Administrativa también ha sido problemática en la gestión de los despachos judiciales. Al respecto, se señala que “(se) ha generado un blindaje a las reformas organizacionales, especialmente cuando están acompañadas de la sustracción de personal de los despachos judiciales, por ejemplo para la implementación de oficinas comunes de apoyo administrativo”. Baste como ejemplo el paro judicial que ocurrió frente a la decisión del Consejo de implementar servicios judiciales en el marco de la entrada en vigor del Código General del Proceso, que concluyó con la suspensión de la medida. En lo concerniente al perfil de los magistrados de la Sala Administrativa, en el informe se enfatiza que “guarda mayor similitud con un despacho judicial que con un órgano de gobierno y administración”, pues todos sus miembros deben cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser magistrado de una Alta Corte, es decir, poseer un título de abogado (en desmedro de otras áreas relativas a las políticas públicas). A ello se añade que “quienes han sido seleccionados en los 25 años de existencia del Consejo han provenido en su mayoría de cargos

relacionados con el ejercicio de funciones jurisdiccionales en la Rama Judicial”, lo cual demuestra que su experticia no se ha dado en el terreno de la administración. Por último, en relación a la carga de trabajo cotidiana de la Sala, se señala que “en lugar de concentrarse en asuntos de política general del sistema de justicia, el órgano invierte una importante cantidad de tiempo en asuntos electorales, operativos y de micro-gestión”, esto es, en cuestiones del día a día que no suponen necesariamente una planificación estratégica.

7. En Argentina, la gestión administrativa del Poder Judicial Nacional recae en el Consejo de la Magistratura, el cual se integra por 13 miembros cuyas procedencias son diversas (jueces, legisladores –diputados y senadores–, abogados en ejercicio, un representante del Poder Ejecutivo Nacional y un académico). La composición del Consejo ha sido una de las áreas más discutidas a lo largo de los últimos años. De hecho, en 2013 se promulgó una ley que amplió el número de consejeros (diluyendo la representación que tenían los tres poderes del Estado, aumentando ligeramente la proporción de los abogados y significativamente la de académicos y científicos) y varió su forma de selección (los consejeros representantes del Poder Judicial, los abogados y los académicos serían elegidos a través de elecciones populares). Sin embargo, en ese mismo año la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de esta ley.
8. Las funciones principales del Consejo argentino son: designar a los nuevos integrantes del Poder Judicial y determinar los mecanismos para la evaluación de los candidatos; garantizar la capacitación permanente de los miembros de la Judicatura; establecer el sistema de subrogancias; dictar las reglas que rigen los órganos de administración y auditoría; realizar observaciones a la planificación presupuestaria; y regular el proceso de sanción y disciplina de los miembros del Poder Judicial. En su estructura organizativa, el Consejo cuenta con cuatro comisiones: administración y financiera; disciplina y acusación; selección de magistrados y escuela judicial; y reglamentación. En su labor práctica, en el Consejo no existe una iniciativa concreta que tenga como objetivo producir estadísticas sobre el funcionamiento del Poder Judicial. En el informe nacional se indica que “si bien es cierto que la Ley 24.937 establece que la Oficina de Administración y Financiera del Consejo se ocupará, entre muchas otras cosas, de “llevar el registro de estadística e informática judicial”, esto queda como un apartado más de una delegación que posee ma-

yormente funciones presupuestarias amplias. Concretamente no existe un órgano dentro de la estructura de gobierno judicial que se dedique exclusivamente, a través de empleo de expertos en la materia, a la recolección y análisis de datos estadísticos”. A ello se suma que la Oficina de Estadísticas, creada por la Corte Suprema en 1991, no publica datos estadísticos desde el año 2012 (y aquellos previos a esta fecha son de muy baja calidad). Por último, en cuanto al funcionamiento de las sesiones plenarias y en comisiones del Consejo no se evidencia un planeamiento estratégico, sino más bien una labor de carácter formal y administrativa.

9. En el caso de Paraguay, la gestión administrativa del Poder Judicial se encuentra a cargo del Consejo de Administración de la Corte Suprema, creado por ésta en el año 2015. El Consejo tiene las funciones de “planificar, organizar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades administrativas del Poder Judicial” y está integrado por el Presidente y un Ministro de la Corte Suprema, un Consejero de Asesoría Jurídica en materia administrativa, un Consejero de Planificación y Desarrollo, un Consejero de Administración y Finanzas y un Consejero de Auditoría y Control de Gestión. En el año 2016 se avanzó en la descentralización de estas funciones, al nombrarse a los presidentes y miembros de las circunscripciones judiciales, quienes “cuentan con la facultad de otorgar permisos, aplicar sanciones leves, adoptar y gestionar el presupuesto de la circunscripción, además de realizar compra de insumos a nivel local”.

### **1. C. Dimensión presupuestaria. Diseño, ejecución y control**

1. Por *dimensión presupuestaria* concebimos el proceso de elaboración, aprobación, ejecución, reasignación de partidas y control del presupuesto del Poder Judicial. Ciertamente, en este procedimiento intervienen un conjunto de instituciones pertenecientes al Poder Ejecutivo, el Parlamento e instancias internas de la Judicatura.
2. En el informe de Chile se reporta que “no existe un presupuesto mínimo garantizado para el Poder Judicial, por lo cual éste debe ser negociado anualmente, primero ante el Ministerio de Hacienda, para que incluya sus peticiones dentro del proyecto de Presupuesto General de la Nación, y luego ante el Parlamento para su aprobación”. El presupuesto es elaborado por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, con base en una metodología acordada con el Ministerio de Hacienda. La administra-

ción financiera la ejerce la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Por lo mismo, si el pleno de la Corte Suprema aprobara alguna medida que implique un gasto presupuestario, ello debería ser informado al Consejo Superior de la Corporación para que determine si existen recursos económicos disponibles para ejecutarla. En relación a la composición del gasto, su mayoría se destina al personal aunque en los últimos años hubo un alza significativa en la inversión judicial (asociada a la construcción de nueva infraestructura para los tribunales, como los de la Justicia de Familia).

3. En el informe de Guatemala se señala que “el Organismo Judicial elabora la propuesta de presupuesto, la cual es enviada en el mes de mayo al Ministerio de Finanzas Públicas para que éste la incorpore a la propuesta de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación que el Organismo Ejecutivo presenta al Congreso de la República”. El presupuesto del Poder Judicial se integra principalmente por los aportes del gobierno central, pues en una medida muy ínfima depende de los recursos propios. La ejecución presupuestaria se encuentra exclusivamente a cargo de la Corte Suprema. Ahora bien, la rendición de cuentas de la administración financiera es muy deficiente ya que la supervisión la realiza la Corte (a través de su Presidente) y el Congreso no ejerce una auditoría sobre los fondos que se le envían al Poder Judicial. En cambio, la Contraloría General de Cuentas realiza la supervisión de cuentas del Poder Judicial en Guatemala.
4. En Colombia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tiene una doble función sobre el presupuesto. Por un lado, de elaboración de su proyecto y plan de inversiones (planeación) y, por otro, de aprobación de convenios de cooperación, proyectos de inversión y suscripción de contratos (aprobación). La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial tiene a su cargo la ejecución de los recursos. Uno de los principales problemas detectados es la baja ejecución del presupuesto de la Rama Judicial, debido a liberaciones tardías de la Rama Ejecutiva y demoras en la aprobación de los proyectos de inversión y contratos de la Sala Administrativa. Esto ha significado el retraso en la implementación de salas de audiencia y sistemas de información.
5. En Argentina, la Corte Suprema detenta la potestad de fijar las remuneraciones de los funcionarios del Poder Judicial y las reestructuraciones del presupuesto general. De todos modos,

en materia de administración presupuestaria existen dos figuras similares que operan en la Corte y el Consejo. Por un lado, el Director General de Administración de la Corte Suprema, quien es designado por este Tribunal. Y, por otro lado, el Administrador General del Poder Judicial, quien es designado por el Consejo de la Magistratura. Éste tiene las funciones de elaborar el proyecto de presupuesto anual del Poder Judicial y su ejecución posterior una vez aprobado por el Congreso.

6. En Paraguay, el Poder Judicial tiene una escasa incidencia en la gestión presupuestaria pues el Ministerio de Hacienda es el encargado de elaborar un anteproyecto, el cual es remitido al Congreso para su aprobación final durante el último trimestre del año. Una vez aprobado, los fondos no son entregados en su totalidad al Poder Judicial al inicio del año, sino que las entregas se realizan de manera gradual a medida que se disponga de los recursos. Sin perjuicio de ello, en el informe nacional se destaca que “no existen retrasos con relación a los salarios, que son entregados al concluir cada mes”.

#### ***1. D. Disciplina, ética y capacitación de los jueces. Reglas y procesos***

1. En esta dimensión nos referiremos a las facultades disciplinarias de los órganos de gobierno, las normas o principios sobre ética (y, en concreto, de independencia del juez) y los mecanismos de capacitación en la Judicatura. En particular, describiremos las reglas existentes y el funcionamiento actual en los cinco países objeto del estudio.
2. En Chile, la Academia Judicial se creó en 1994 con el objetivo de hacerse cargo de la formación de jueces y empleados del Poder Judicial. En el informe local se reporta que “su dirección superior y administrativa corresponde a un Consejo Directivo integrado por el Presidente de la Corte, quien lo encabeza, el Ministro de Justicia, un Ministro de la Corte, el Fiscal Judicial de la Corte, un Ministro de la Corte de Apelaciones, elegido por los funcionarios de la segunda categoría del escalafón primario del Poder Judicial, un miembro de esa misma categoría elegido por la asociación gremial que los representa, un representante del Colegio de Abogados y dos académicos designados por el Presidente con acuerdo del Senado”. Sin embargo, en la actualidad el Ministro de Justicia no participa en las sesiones del Consejo de la Academia, con lo cual la Corte Suprema detenta el control práctico de la Academia Judicial como si se tratase de una dependencia interna. Una muestra de ello es que en el año 2014 la

Corte dispuso que la Academia funcionaría como una Secretaría Técnica dentro de su órbita.

3. En el caso chileno existen varios problemas en el control disciplinario. En primer lugar, la tipificación de las conductas es extremadamente vaga, lo cual habilita la aplicación discrecional de sanciones por parte de la Corte Suprema o las Cortes de Apelaciones. En segundo lugar, si bien en 2007 se emitió un acta que contiene un capítulo sobre los principios de ética judicial, éstos son muy abstractos y distan mucho de un Código de Ética Judicial. En tercer lugar, existen variadas vías para realizar la supervisión de los jueces. Y en cuarto y último lugar, el procedimiento disciplinario es de carácter escrito y en él se incurren en graves afectaciones a las garantías del debido proceso. En el informe se consigna que “no existe un órgano especialmente encargado de la investigación ni una adecuada separación entre esas funciones y las sancionatorias; (y) existen múltiples restricciones al ejercicio del derecho de defensa: los cargos son genéricos, la información es limitada y no existe una instancia propiamente contradictoria para debatir la prueba”. Sin embargo, entre los años 2015 y 2016, la mayoría de las sanciones impuestas a los jueces fueron leves (un juez fue suspendido en dos ocasiones, a otro se le aplicó una multa y a los restantes una amonestación privada o censura por escrito). La Asociación Nacional de Magistrados de Chile creó la figura del “amparo gremial” para reaccionar ante los casos en que los superiores (especialmente en las Cortes de Apelaciones) hagan un uso de sus facultades de manera que afecte la independencia de los jueces.
4. En Guatemala, el sistema disciplinario se encontraba concentrado en la Corte Suprema hasta el año 1999, cuando se sancionó la Ley de Carrera Judicial, que fue reformada en 2016. A partir de ella, las facultades disciplinarias corresponden a las Juntas de Disciplina Judicial, que conocen de las faltas (calificadas como leves, graves y gravísimas) cometidas por jueces y magistrados. Estas Juntas son “órganos colegiados de carácter permanente, que se integran de tres titulares y tres suplentes abogados colegiados de preferencia con experiencia en la Judicatura, electos mediante concurso público por el Consejo de la Carrera Judicial”. Según el informe local, “debido a que la gran mayoría de denuncias presentadas al sistema disciplinario del Organismo Judicial es archivada o declarada sin lugar (97% del total), no se han desarrollado suficientes casos ni jurisprudencia sobre

la utilización de sanciones disciplinarias como un mecanismo de violación a la independencia judicial”. Desde la Asociación Guatemalteca de Jueces por la Integridad se ha manifestado que “en ocasiones el sistema disciplinario ha sido utilizado como mecanismo de presión contra jueces independientes. Aunque la Ley de Carrera Judicial refiere que la supervisión de tribunales depende del Consejo de Carrera Judicial, al no estar plenamente integrado, la supervisión sigue dependiendo de la Corte”. Por otro lado, en el año 2001 se aprobó un Código de Ética para los trabajadores del Organismo Judicial, pero en él solamente se establecen pautas generales de conducta.

5. En Colombia, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura tiene cuatro funciones principales: examinar la conducta y sancionar las infracciones disciplinarias de los funcionarios judiciales y de los particulares que ejerzan transitoriamente funciones jurisdiccionales; ejercer la función disciplinaria respecto de los abogados; resolver conflictos de competencia; y decidir acciones de tutela. En cuanto a su rol práctico, las estadísticas históricas muestran que aproximadamente el 50% de las denuncias culminaron en absolución o archivo. Entre aquellas que finalizaron con una sanción, sólo en el 9% se procedió a la destitución del juez. Según el reporte local, esto “no guarda coherencia con la percepción de litigantes y académicos sobre los incumplimientos a los deberes en los que incurren los jueces, menos aún en la actual coyuntura, en la que han salido a la luz pública presuntos hechos de corrupción que involucran a cientos de jueces y magistrados de diferentes regiones del país”.
6. El informe nacional de Colombia tiene una mirada crítica sobre la formación de los jueces y, en particular, sobre el funcionamiento de la Escuela Judicial. En concreto, señala que “desde finales de los años noventa la Escuela Judicial era reconocida a nivel nacional e internacional por sus publicaciones, programas de formación, la implementación de medios virtuales y redes de formadores. Sin embargo, actualmente no cuenta con la capacidad institucional para garantizar la suficiente cobertura territorial, temática y de profundización que requieren los jueces, lo que conduce a algunos a buscar por sus propios medios ofertas de capacitación pagas o gratuitas que necesiten para su constante actualización”. Algunas de sus posibles causas se vinculan a la falta de presupuesto, la carencia de herramientas para diagnosticar las necesidades de capacitación o que los formadores son funcionarios de la misma Rama Judicial.

7. En Argentina, el control disciplinario reside en la Comisión de Disciplina y Acusación del Consejo de la Magistratura Nacional y reúne varios problemas. En primer lugar, hay una regulación muy general de las causales que ameritan la remoción de un magistrado (por ejemplo, el “mal desempeño” en sus funciones, cuya estipulación de forma abstracta permite su uso discrecional). Además, no existen reglas concretas de ética judicial que permitan orientar el trabajo de los jueces y sirvan como parámetros de desempeño judicial. En tercer lugar, en el procedimiento de remoción, “los legajos de acusación que maneja la Comisión de Disciplina y Acusación son secretos y la única información que se provee de los mismos son los nombres de los acusados y denunciantes y algunos datos menores más respecto del estado del trámite”. Por último, en cuanto al rol de las asociaciones judiciales en el proceso disciplinario, “existe una falta de representación grupal en instancias en que se da una acusación en contra de un magistrado particular”.
8. En Paraguay, el Consejo de Superintendencia (dependiente de la Corte Suprema) ejerce las facultades disciplinarias y de supervisión. Este Consejo se compone, entre otros órganos, de una Oficina Disciplinaria y un Consejo de Ética Judicial. Sobre este último, cabe subrayar que “el Poder Judicial adoptó un Código de Ética Judicial para magistrados con el fin de asesorarlos en el ejercicio de sus funciones y recibir las denuncias para el juzgamiento de los actos que violen las reglas morales que deben estar presentes en los magistrados”. En la actualidad existen dos tribunales de ética (uno para funcionarios y otro para magistrados), no se han logrado hallar datos sobre la cantidad de denuncias que pesan sobre los jueces, a pesar de que toda esta información debería ser pública. Por último, se observan varios problemas en el régimen disciplinario del Poder Judicial, que fue dictado en 2011 y modificado en 2015. Especialmente, en cuanto al ejercicio particular de la profesión, se advierte una regulación muy abstracta de las faltas en las que podrían incurrir los abogados (por ejemplo, “promover en el mismo expediente más de tres incidentes, incluidos los de recusación, rechazados con costas”), que impiden identificar con claridad las conductas que serían pasibles de una sanción.

### ***1. E. Carrera judicial. Afectaciones a la independencia de los jueces***

1. Si bien entendemos que el sistema de elección de jueces no es un problema propio del gobierno de la Judicatura, podría serlo

en la medida en que el diseño y funcionamiento de la carrera generen afectaciones a la independencia judicial. Por lo mismo, en este apartado haremos mención a la dimensión eleccionaria de los jueces sólo en relación a los conflictos que existen en el vínculo entre carrera e independencia judicial.

2. Chile es uno de los países que posee mayores problemas en la organización de la carrera judicial pues su estructura es altamente vertical. Según el informe local, este sistema “fortalece enormemente el poder de los superiores de quienes depende el ascenso de los inferiores, el cual ejercen a través de la calificación anual que deben hacer de ellos y su intervención en la elaboración de las ternas o quinas para las designaciones, lo anterior sin considerar las facultades disciplinarias que poseen sobre ellos. Adicionalmente, lo ejercen informalmente a través del trabajo jurisdiccional, siendo esto ciertamente lo más complejo para la independencia judicial”. Entre todos estos, el principal problema se da en relación a las calificaciones de los jueces, lo cual ha llevado a que la Asociación Nacional de Magistrados recurriera en el año 2017 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitando su eliminación. En el informe se consigna que las calificaciones “consisten en la evaluación que anualmente los superiores deben hacer de todos los jueces y funcionarios de su jurisdicción, la cual se traduce en una nota de entre 1 y 7. Las consecuencias más relevantes de ellas son, por una parte, que quienes resulten calificados en lista sobresaliente cuentan con un derecho preferente para optar a ascensos frente a los demás y, por la otra, que quienes figuren en lista deficiente o, por segundo año consecutivo, en lista condicional deben ser removidos de sus cargos”. Ciertamente, este sistema genera que la conducta de los jueces (independencia interna) se vea afectada producto del ejercicio discrecional que sus superiores podrían realizar mediante las calificaciones anuales.
3. En Guatemala, tal como hemos mencionado previamente, en el año 2016 se produjo una reforma estructural en el sistema de nombramiento de jueces a partir de la sanción de la Ley de Carrera Judicial. En ella se estableció que el Consejo de la Carrera Judicial (conformado por tres jueces, un representante de la Corte, un experto en recursos humanos, un experto en administración pública y un experto en educación de adultos), a través de la Escuela de Estudios Judiciales y el sistema de Carrera, tendría a su cargo todas las funciones que detentaba la Corte Suprema en materia de nombramientos, ascensos y sistema dis-

ciplinario de jueces y magistrados. Las asociaciones de jueces han denunciado una afectación a la carrera judicial porque en los concursos para acceder al cargo de Magistrado de Apelaciones no existe ninguna ventaja para los jueces que compiten con abogados de ejercicio particular.

4. En Paraguay, la Corte Suprema detenta la facultad constitucional para designar a los magistrados de tribunales de apelaciones, jueces de primera instancia, agentes fiscales, defensores públicos, síndicos de quiebra, jueces de paz y también a todos los funcionarios del Poder Judicial. En el informe local se resalta que “no existe un mecanismo de concurso para los funcionarios (que no sean magistrados) en cuanto al ascenso por méritos. Las decisiones son adoptadas por los ministros y se han obtenido datos de casos en que se han realizado concursos de méritos que no concluyeron”.

## **2. Agenda de trabajo: Directrices para un debate sobre el gobierno judicial**

El debate sobre la reforma del gobierno judicial en la región no es nuevo. Sin embargo, tal como hemos visto, en las últimas décadas se han producido cambios muy profundos en las estructuras y dinámicas de funcionamiento de los Poderes Judiciales de América Latina. Por lo mismo, y sobre la base de las experiencias locales que hemos abordado, en este capítulo final presentamos un conjunto de ideas y posibles directrices para profundizar la discusión y promover cambios.

- A. Gestión del gobierno.** En la labor de las Cortes Supremas o Consejos de la Magistratura persiste una confusión entre las funciones jurisdiccionales, administrativas y de gobierno. Esto ha llevado a que exista una débil planificación e intervención estratégica del Poder Judicial, lo cual se refleja en el rol marginal que se le ha dado a la facultad de gobierno. Una muestra de ello lo constituyen los casos de Chile (solo el 10% de las decisiones que adopta el pleno de la Corte se refieren a asuntos de gobierno de la institución) y Colombia (en donde el Consejo Superior de la Judicatura hace un ínfimo uso de su potestad constitucional presentar proyectos de ley ante el Congreso en aquellas materias de su competencia). Por ello se vuelve necesario clarificar que la función de gobierno debería desligarse de la jurisdicción y administración, de manera que se ejerza con exclusividad y en miras a proteger la independencia de los jueces y establecer políticas de dirección del Poder Judicial. Sobre esto último, los

estudios locales dan cuenta de una baja actividad de los órganos de gobierno en la defensa de la independencia o promoción de políticas para su fortalecimiento. Por ejemplo, el 44% de los cargos de jueces en Colombia se encuentra en situación de provisionalidad y existe una desconexión entre las altas cortes y los jueces de instancia, quienes no las conciben como representantes de sus intereses. Por otro lado, la función de gobierno le corresponde principalmente a las Cortes Supremas (en algunos casos, como en Guatemala, recae de forma exclusiva en su Presidente, mientras que en otros, como Chile, reside en el pleno del Tribunal), lo cual genera que esta labor se concentre en un solo estamento del Poder Judicial. La selección del magistrado que presidirá la Corte Suprema o Poder Judicial suele realizarse mediante un proceso de votación entre todos los miembros del Tribunal. Esta práctica democrática podría ampliarse e incluir a todos los jueces y juezas que integran el Poder Judicial, tanto en su posibilidad de presentarse como candidatos como en su potestad de seleccionar a quien los representará. Esta dinámica reconocería la politización que actualmente existe en la institución y al mismo tiempo permitiría que quien sea electo detente un alto grado de legitimidad entre sus pares, bajo el entendimiento de que su función central será la protección de su independencia. Por último, interesa subrayar la escasa participación que tienen actualmente los jueces en los asuntos de gobierno y el hecho de que no suelen ser informados y consultados de un modo formal, salvo a través de redes informales. De tal modo, se han vuelto sujetos pasivos del gobierno y la administración. Por lo mismo, se vuelve necesario repensar los métodos de participación y selección de quien encabece el órgano de gobierno judicial.

- B. Rol de las Cortes Supremas.** Así como planteamos la importancia de independizar las funciones de gobierno judicial y encomendarlas a un órgano o representante con dedicación exclusiva, se vuelve necesario discutir el rol que deberían cumplir las cortes supremas. Si bien no ha sido el objeto central del estudio, interesa remarcar que éstas debiesen asumir exclusivamente las funciones jurisdiccionales y bajo una lógica de construcción de criterios que vuelvan operativa la exigencia de seguridad jurídica, que en general se ha planteado como un mantra abstracto y carente de contenido y tareas específicas. En concreto, nos referimos a la generación de precedentes judiciales tal como es tradición en los países anglosajones. Si bien se ha planteado que esta práctica no es consistente con la lógica de los sistemas

jurídicos adoptados en Latinoamérica, lo cierto es que en la actualidad opera *de facto* pues la jurisprudencia que emiten los Tribunales Superiores suelen orientar y condicionar el trabajo de todos los tribunales. Por lo mismo, entendemos que el sistema de precedentes constituye una herramienta para profesionalizar el trabajo de las Cortes Supremas, de manera que se aboquen a la resolución de un número limitado de casos y en miras a construir estándares objetivos que guíen la actuación jurisdiccional.

**C. Administración del Poder Judicial.** A partir de los informes locales se observan tres modelos de administración: en primer lugar, aquél en el cual existe un órgano específico dependiente de la Corte Suprema (como la Corporación Administrativa del Poder Judicial en Chile o el Consejo de Administración de la Corte Suprema en Paraguay); el segundo, en donde la Corte retiene con exclusividad la función de administración pero con el apoyo de órganos especializados, como en Guatemala; y el tercero, en el que los Consejos de la Magistratura se hacen cargo de esta función (como la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia o la Comisión de Administración y Financiera del Consejo de la Magistratura de Argentina, aunque también existe un Director General de Administración de la Corte Suprema). En cualquier caso, conviene resaltar la importancia de liberar a las Cortes Supremas de cualquier función administrativa pues no solo no es su ámbito de experticia y trabajo, sino que les insume gran parte de su tiempo laboral, tal como se reportó en el caso de la Corte de Guatemala. En efecto, se vuelve necesario distinguir dos niveles en la gestión administrativa. Por un lado, la dimensión relativa a las políticas generales de planificación, que debiesen ser consistentes con las medidas que se adopten desde el órgano de gobierno. En este nivel se tomarán decisiones relacionadas con las metas de la institución, la estructura organizativa de los tribunales, el diseño de las oficinas judiciales, el plan de inversiones, entre otras cuestiones. En este caso sería recomendable que funcione una oficina pequeña y especializada que se reporte directamente con quien dirija el órgano de gobierno. Por otro lado se encuentra la dimensión concerniente a las políticas diarias de administración, cuya función principal será ejecutar las decisiones que se adopten en el nivel anterior. Además podrá funcionar en diversas oficinas especializadas por materias y se reportará con el órgano general de administración. En ambos casos se priorizará que sus miembros detenten una experticia en el ámbito de la administración (a diferencia de lo que ocurre actualmente en la Sala Administrativa

del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, en donde sus miembros deben cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser magistrado de una Alta Corte, es decir, ser abogado).

**D. Información estadística y ejecución presupuestaria.** En términos generales se ha advertido la ausencia de políticas regulares de producción de información estadística de alta calidad. Una muestra de ello lo constituyen los casos de Colombia (en 2012 se elaboró un plan estratégico de tecnología pero aún no se ha implementado, con lo que en la actualidad coexisten diversos sistemas que no se comunican entre sí y adolecen de una cobertura nacional) y Argentina (si bien la Comisión de Administración y Financiera del Consejo tiene a su cargo llevar el registro de estadística e informática judicial, no existe una instancia concreta de consulta de información; por su lado, la Oficina de Estadísticas de la Corte Suprema no publica datos estadísticos desde 2012 y aquellos previos a esta fecha son de muy baja calidad). Tanto las funciones de gobierno como de administración requieren de información actualizada y de alta calidad para la toma de decisiones y el control público sobre su actuación. Sería deseable que el órgano de administración, en el plano de las políticas generales de planificación, implementase un programa de recolección, procesamiento y publicación de estadísticas para insumo interno de la Judicatura y externo. Por otro lado, en cuanto a la ejecución presupuestaria se advierten problemas de diversa índole: baja ejecución del presupuesto en función de liberaciones tardías del Poder Ejecutivo y demoras en la aprobación de proyectos de inversiones y contratos (Colombia), duplicidad de cargos en la gestión administrativa entre el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema (Argentina) y entrega de presupuesto de forma gradual a medida que se dispone de los fondos (Paraguay). Para el manejo presupuestario sería recomendable que exista una oficina especializada que funcione bajo parámetros de actuación fijados por los órganos de gobierno y administración y sujeta al control de éstos y de auditorías externas. A su vez, la conformación del presupuesto debiese ser garantizada y entregada en su totalidad para que el órgano financiero disponga de previsibilidad y posibilidad de ejecutar su plan de trabajo.

**E. Función disciplinaria.** Existen dos grandes discusiones alrededor de esta materia. Una de ellas dice relación con la regulación de las causales que motivan el inicio de un proceso disciplinario. En el caso de Chile, la tipificación de las conductas es muy vaga,

lo que facilita la aplicación discrecional de sanciones por parte de la Corte Suprema o las cortes de Apelaciones. En Argentina también existe una regulación genérica cuya principal causal es “el mal desempeño” en las funciones, lo cual también habilita una interpretación antojadiza. El otro debate se vincula con el modo en que se sustancia el proceso disciplinario. En Chile, el procedimiento es escrito, no existe una separación entre las funciones de investigación y sanción y no hay una instancia contradictoria para dirimir la ocurrencia de la falta. Por su lado, en Argentina los procesos se realizan mediante legajos secretos. Si bien en Guatemala se produjo una reforma sustancial del sistema disciplinario en 2016, aún no existe evidencia suficiente para poder extraer un análisis. De todos modos, se impone la necesidad de repensar la función disciplinaria bajo algunas características: en primer lugar, sería recomendable contar con un órgano disciplinario específico y autónomo con integración mixta, de manera tal que no sea utilizado como un instrumento para ejercer presión sobre los jueces; en segundo término, el procedimiento debiese respetar los estándares del debido proceso, esto es, realizarse mediante audiencias públicas, con una división tajante entre las funciones de investigación y acusación y con una instancia en donde el acusado pueda ejercer plenamente su derecho de defensa; en tercer lugar, se deberían concretar y objetivar las conductas que serían pasibles de una sanción. Para ello, sería deseable orientar las reglas sobre ética judicial existentes (en algunos casos, como Chile y Guatemala, se deberían fortalecer las pautas genéricas que ya existen; y en otros, como en Paraguay, se podría continuar utilizando el Código de Ética) hacia estándares y conductas específicas de desempeño judicial que dirijan la labor cotidiana de los jueces y que sirvan para la sustanciación de los procesos disciplinarios en lugar de las causales amplias reseñadas.

- F. Carrera e independencia judicial.** En el diseño y funcionamiento de los sistemas de elección de jueces se han advertido afectaciones a la independencia judicial, como en los casos de Chile (producto de la organización vertical de la carrera judicial, las calificaciones anuales que hacen los superiores y la potestad de conformar listados de candidatos) y Paraguay (en donde la Corte Suprema detenta las funciones de nombramiento judicial). Tal como hemos planteado, la función principal del gobierno judicial radica en proteger la independencia de los jueces. Por lo mismo, estos aspectos de la carrera judicial dicen relación con el rol que los órganos de gobierno debiesen tener en el proceso

de selección de jueces. Con relación a ello, sería deseable desvincular a las Cortes Supremas de la carrera judicial para evitar intromisiones. Un posible modelo sería encargar esta labor a un órgano específico de composición mixta (con integrantes del Poder Judicial y expertos externos que por ejemplo provengan del ámbito académico) que se haga cargo de la convocatoria y resolución de los concursos públicos que se abran para cubrir vacantes en la Judicatura. De hecho, a este órgano también podrían asignárseles las funciones disciplinarias y de evaluación del desempeño, de manera que se constituya en un cuerpo especializado en nombramiento y supervisión de la actuación judicial.

Este libro presenta un estudio regional sobre el estado de situación del gobierno judicial en América Latina, basado en el análisis de la realidad de Argentina, Chile, Colombia, Guatemala y Paraguay, cada uno de ellos elaborado por un respectivo experto local.

Además de una propuesta de discusión conceptual sobre el tema, que abarca una aproximación a la historia de la independencia del Poder Judicial en América Latina, la directriz metodológica propuesta por CEJA a los estudios locales define las variables que deben enmarcar las investigaciones a este respecto: el marco constitucional y legal; la dimensión de gestión del gobierno; la dimensión de gestión administrativa; la dimensión presupuestaria; los procesos disciplinarios aplicables a los jueces y juezas; el funcionamiento de las asociaciones judiciales y la participación de jueces y juezas en el gobierno judicial; las dimensiones sociales de fortalecimiento del Poder Judicial; y la relación del Poder Judicial con otros poderes políticos.

A partir de todos estos elementos, el libro concluye con un abordaje comparativo entre los informes nacionales, destacando las similitudes y diferencias de esas realidades, pero, más importante, destacando los principales puntos de atención a los cuales se deben dedicar estudiosos y profesionales interesados en reafirmar el compromiso con una jurisdicción democrática, independiente y efectiva.

Como lo demuestra este novedoso trabajo, el compromiso de CEJA con la reforma de los sistemas de justicia latinoamericanos es también consolidar el campo político de la Justicia, entendido en su sentido republicano de Poder Público al servicio de la ciudadanía, y conseguido a través del respeto a los principios de la buena administración y de la autonomía funcional de jueces y juezas para hacer cumplir las leyes y las respectivas Constituciones de sus países.