

Alberto M. Binder

[*Consejero consultivo del INECIP*
 inecip@inecip.org]

Gobierno Judicial y Democratización de la Justicia

Observaciones a las propuestas de Juan Enrique Vargas



Alberto Binder joins the discussion of "judicial government," presenting suggestions and contributions to the approaches presented by Juan Enrique Vargas. The article starts from the supposition that the unique function of judicial government is maintaining judicial independence. Binder agrees with Vargas that the problem of judicial government is an important one, but presents a different set of topics and proposals in regard to its organization. The author's counterproposal is focused on democratizing judicial government as a mechanism for achieving increased legitimacy, a broader playing field and improved capacity for taking specific actions to improve each judge's independence.

1. La idea de que nuestros poderes judiciales necesitan un gobierno es una idea relativamente reciente. Por un conjunto de factores históricos y políticos propios del desarrollo de nuestros sistemas judiciales y que he analizado ya en otros escritos¹, hasta hace apenas unos cuantos años sólo hablábamos de "superintendencia" o, en el mejor de los casos se usaban palabras tales como "autarquía", pensada antes que nada para garantizar un adecuado presupuesto para el poder judicial o como una de las condiciones de una genérica "independencia judicial" nunca bien definida..Los nuevos desafíos de la transición democrática y el propio proceso de reforma judicial, sumado a la influencia refleja de la renovación de esta discusión sobre todo en España e Italia hicieron aparecer un problema respecto del cual todavía existe poca claridad conceptual y política. De allí la importancia del análisis que nos propone Juan Enrique Vargas.

2. Consciente de este problema y de la necesidad de avanzar tanto en la clarificación conceptual como

en el desarrollo político de nuevas formas de gobierno judicial, Vargas propone los siguientes puntos de análisis y construcción:

- a) La capacidad de liderar y gestionar procesos es una de las principales claves de éxito de una organización tanto en su funcionamiento ordinario como mucho más en procesos de reforma o reingeniería.
- b) Hay buenas razones para sostener la conveniencia de que el "poder" del Poder Judicial no debiera pertenecer a una institución, ni menos a su jerarquía, sino a cada uno de los jueces individualmente considerados.
- c) Cualquier diseño entonces que se quiera hacer de los sistemas de gobierno judicial en nuestra región no puede desconocer las condicionantes que impone la forma cómo históricamente ha sido constituida la carrera judicial. Por mucho que éste sea un hecho difícil de alterar radicalmente hoy en día, los modelos que se propongan deben tener en claro los riesgos que impli-

¹ Ver Obando Jorge y Binder, Alberto: De las Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho. Ed. Ad. Hoc. Capítulos III, IV y V.

ca para la independencia judicial una estructura de carrera en extremo cerrada y dependiente de la jerarquía judicial.

- d) El desafío es entonces lograr un gobierno judicial que sirva para conducir adecuadamente la carrera judicial, para gerenciar el sistema y para representar políticamente a la institución y conducir su desarrollo, todo en un contexto sui generis de una institución en que hay que asegurarles a sus integrantes principales, los jueces, la más amplia independencia.
- e) Lo expuesto anteriormente nos lleva a concluir que es necesario pensar arreglos institucionales para el gobierno judicial a partir de las estructuras internas del propio Poder Judicial.
- f) Esto nos lleva a plantear cambios en la organización y funcionamiento de las Cortes Supremas de Justicia de forma tal que ellas puedan asumir adecuadamente tanto sus funciones jurisdiccionales como las de Gobierno.
- g) Siguiendo la línea de lo acordado por los Presidentes de Cortes, nos parece que es posible proponer un sistema que al interior de las Cortes Supremas permita asignar diferenciadamente funciones de Gobierno Judicial a entidades especializadas.
- h) Las Cortes Supremas debieran dejar completamente de ser un tribunal de instancia, para concentrarse exclusivamente en sus labores de unificación del derecho y de jurisdicción constitucional.
- i) El rol que hemos denominado de Representación Política del Poder Judicial debiera ser una tarea que corresponda al *Presidente de la Corte Suprema*, figura que además se ve claramente fortalecida con las demás propuestas que siguen y que permite evitar la ineficiencia de las formas colegiadas.
- j) La existencia de un Presidente con poder real dotaría a las Cortes Supremas de una capacidad de liderazgo y conducción de la que hoy carecen, salvo cuando por circunstancias personales determinados presidentes en los hechos adquieren estas facultades que nosotros sugerimos institucionalizar, generando un sistema competitivo para su elección, que ejerza durante un período suficientemente largo (cuatro años, por ejemplo) y que se lo libere de la tarea jurisdiccional.
- k) Para asumir los temas de Carrera Judicial proponemos la creación de un cuerpo pequeño y especializado que sea el encargado de conducir y decidir los concursos para las designaciones y promociones que correspondan al Poder

Judicial, que se encargue de la dirección de la Escuela de Capacitación Judicial, ligando estrechamente el trabajo de ésta y la anterior función y que asuma, finalmente, el control disciplinario de los funcionarios judiciales.

- l) Proponemos en cuanto a la Gerencia Judicial que se distinga entre decisiones generales de planificación y política y *decisiones y labores cotidianas de ejecución y administración*. Las primeras deben quedar entregadas a un *Consejo de Administración Judicial* integrado por un conjunto acotado de funcionarios judiciales de diversas jerarquías y profesionales externos con conocimiento y experiencias de gestión. Será dirigido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
- m) El Consejo no debiera reunirse más que unas dos veces al año, pues no tendrá ninguna ingerencia en la gestión cotidiana de los recursos del Poder Judicial, labor que corresponderá a un cuerpo de administradores profesionales a cuya cabeza se encontrará un Director Administrativo del Poder Judicial quien reportará directamente al Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
- n) La propuesta que esquemáticamente hemos presentado depende para el cumplimiento de los fines con que fue pensada de la existencia de un sistema abierto que genere, procese y difunda información suficiente para construir diagnósticos ciertos sobre los cuales tomar decisiones y para poder evaluar, tanto interna como externamente, su cumplimiento

3. En primer lugar me parece importante avanzar en el análisis de lo que significa “gobierno judicial”. Esto se debe hacer por diferenciación de los otros poderes del Estado, como de las diferentes funciones y tareas que existen dentro de las organizaciones judiciales (más o menos diversificadas según los países). En este plano ya quisiera postular una primera idea: el fundamento principal –sino el único– en el que se basa la idea misma de “gobierno judicial” es la preservación de la independencia de cada uno de los jueces. Cualquier otra razón, tales como la necesidad de administrar eficientemente los recursos, dar cuenta a la sociedad, asignar partidas, planificar, etc, no nos llevan directamente a la idea o a la necesidad de un gobierno judicial. Segundo postulado: la construcción del gobierno judicial –como al igual que cualquier otra institución política– no se hace en vacío sino en marco de la configuración histórica del espacio de lo judicial. Este postulado es importante porque ello significa que todo modelo

...
el fundamento principal -sino el único- en el que se basa la idea misma de "gobierno judicial" es la preservación de la independencia de cada uno de los jueces.

de gobierno judicial debe hacerse cargo del contexto de verticalidad, dependencia interna y rigidez que arrastran nuestros sistemas judiciales.

4. Por estas razones, me parece que todo gobierno judicial debe estar radicalmente separado de las Cortes Supremas, ya que no existe ninguna razón para que un juez de los Tribunales Superiores ejerza el poder en nombre de los restantes miembros del poder judicial. En un Poder judicial con un gobierno democratizado, la Presidencia del Poder Judicial, además de estar totalmente separada de la Presidencia de la Corte Suprema, debe ser electivo. Cada Juez (independientemente de su antigüedad o del tribunal donde presta servicios, dado que esas calidades no lo califican especialmente para asuntos de gobierno) debe tener un voto y elegir al Presidente del Poder Judicial por un tiempo determinado. Si esto politiza internamente al poder judicial, mejor, porque la politización es imposible de evitar, no es nociva por sí misma (entendiendo por politización algo distinto de la partidización), de hecho ya existe y lo mejor es que sea transparente y con responsabilidad. Un Presidente del Poder Judicial elegido democráticamente tiene mayor poder, legitimación, margen de maniobra (que es lo que reclama Vargas) y mayor capacidad para defender con acciones concretas la independencia de cada uno de los jueces.

5. Las otras funciones de gobierno se pueden reducir a funciones de control. Todas las demás funciones (Administración de Recursos ordinarios y extraordinarios, planificación, disciplina, responden en gran medida a funciones técnicas que perfectamente pueden depender del Presidente del Poder judicial (como propone Vargas) siempre que estén sujetas a control por parte de otro organismo colegiado, también electivo de la misma manera que el Presidente, asegurando la participación de las minorías.

6. De esta manera corregiría y simplificaría la propuesta de Vargas del siguiente modo:

- a) Un presidente del Poder Judicial, sin funciones jurisdiccionales mientras ejerza la presidencia (por cuatro años o seis, según los ciclos políticos del país, para que no coincidan con las elecciones generales) elegido por todos los jueces del Poder Judicial, sin votos calificados y sin exclusiones de ningún juez.
- b) Un conjunto de oficinas técnicas, dependientes del Presidente (para dotarlas de ejecutividad, tal

como propone Vargas) que asuman la administración ordinaria, la planificación, la inversión, el régimen disciplinario interno, el desarrollo del sistema de información, la administración de recursos humanos e infraestructura, etc. En un esquema como el que propongo se puede y debe ampliar el ámbito de lo técnico, para conjugar mayor legitimidad con mayor eficiencia y ejecutividad.

- c) Un órgano de control, (consejo o junta de control), también electiva, colegiada, con la finalidad de aprobar cuentas, gestiones y resolver reclamos, es decir actuaciones “ex post”. Este Consejo de control debería estar formado por un número determinado de jueces (se pueden establecer porcentajes por áreas, fueros, etc., pero nunca por grados) según las características del sistema judicial.

7. Una aclaración final. El problema de la carrera judicial no es un problema de gobierno judicial, del mismo modo que la elección de los legisladores no es un problema del gobierno interno del Parlamento. La elección de los jueces es un problema que atañe a todo el sistema político y por lo tanto suscita otras discusiones, vinculadas al grado de representación (directa o indirecta) que debe tener todo funcionario público. Así que creo que no forma parte de los temas de gobierno. Sí forma parte de la idea de gobierno, evitar que el sistema de elección constituya afectaciones a la independencia judicial.

8. En síntesis, comparto la importancia del problema del gobierno judicial. Difiero en algunos de los temas que lo deben conformar. Comparto la necesidad de separar el gobierno nítidamente de las funciones jurisdiccionales. Difiero de la entrega del gobierno al Presidente de la Corte Suprema. Sugiero un sistema simple que permite conjugar mucha legitimidad, proveniente de la elección democrática interna, lo que otorga poder real con la posibilidad, en consecuencia, de ampliar el ámbito técnico de administración, sujeto a un órgano de control ex post, también de amplia legitimidad democrática interna y que no obstaculiza la eficiencia en la administración de los recursos escasos. Todo ello en la inteligencia de que si el fundamento central del gobierno judicial es la preservación de la independencia de cada uno de los jueces, ellos no pueden quedar afuera del gobierno efectivo del Poder judicial. ■

En

un Poder judicial con un gobierno democratizado, la Presidencia del Poder Judicial, además de estar totalmente separada de la Presidencia de la Corte Suprema, debe ser electivo.