

El diverso y difícil tránsito de la justicia en América Latina¹

*The diverse and difficult transition
of Justice in Latin America*

Cecilia Aída Hernández Cruz (México)*

Juan Bautista Lucca (Argentina)**

Fecha de recepción: 18 de junio de 2012.

Fecha de aceptación: 30 de agosto de 2012.

RESUMEN

El presente estudio busca aprehender el devenir del Poder Judicial en América Latina entre 1980 y 2000, observando desde un prisma institucional las modalidades de nominación y nombramiento, el tipo de mandato y el control constitucional de los miembros del Tribunal judicial de mayor envergadura. Para ello se llevó a cabo una comparación que tomó en cuenta tres grupos de países latinoamericanos que en este periodo transitaron hacia la instauración o consolidación de un régimen democrático: países con un pasado autoritario (Panamá, Bolivia, Brasil y Chile), países con un pasado de guerras civiles (El Salvador, Nicaragua y Guate-

¹ Una primera versión de este escrito fue presentada en el IX Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en la ciudad de Santa Fe, en agosto de 2009. Los autores agradecen la colaboración de sus colegas del máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca (2007-2008) y, en particular, la ayuda de Yasmin Pinget e Isabel Acosta. Asimismo, el presente ensayo es deudor de las enseñanzas y comentarios de Aníbal Pérez-Liñán. Sin embargo, los autores se responsabilizan en su totalidad de los comentarios expresados en él.

* Máster en Estudios Latinoamericanos y directora de Divulgación del CCJE del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. ceciliahc@hotmail.es.

** Profesor de la Universidad de Rosario, Argentina. juanlucca@hotmail.com.



mala) y países sin quiebres autoritarios o enfrentamientos armados (México, Colombia, Venezuela y Costa Rica).

PALABRAS CLAVE: Poder Judicial, reforma del Estado, democratización, América Latina, poderes estatales.

ABSTRACT

This paper seeks to study the process of democratization of Judicial Power in Latin America between 1980 and 2000, using an institutional prism of analysis. We will center our attention on members of Superior Court of Justice ways of nomination, designation, and kind of mandate by one side and constitutional revision by the other side. We compare these two moments, and the recently mentioned dimensions of analysis, in three groups of Latin American countries: a) those with an authoritarian regime during 1980 (Panamá, Bolivia, Brazil y Chile); b) with a civil war during 1980 (El Salvador, Nicaragua y Guatemala) and c) with a civil state in 1980 (México, Colombia, Venezuela y Costa Rica).

KEYWORDS: democratization, Latin America, Judicial Power, State's reforms, State powers.

Introducción

Durante las décadas de 1970 y 1980, la mayoría de los países del subcontinente latinoamericano experimentaron una fuerte preocupación por la democracia, su caída, recuperación, fortalecimiento y posterior consolidación. A pesar de que el camino de la democracia formal durante la década de 1980 supuso una ola de algarabía cívica en la mayoría de los países latinoamericanos, esta primavera de los pueblos tenía en claro que un nuevo comienzo dejaba de lado las ideas de cambio radical, que afloraban en los setenta, por el de la reforma (que imperó durante las décadas de 1980 y 1990), siendo el Estado el epicentro (no sólo de todos los males, sino también) de las pruebas, del ensayo y del error. Desde aquel entonces la necesidad de obtener un nuevo Estado (y la justicia no será ajena a este *zeitgeist*) fue un elemento compartido por todos los analistas de la época.

Durante las décadas de 1990 y 2000 se generó una oleada de reformas en los sistemas de impartición de justicia en la mayoría de los países de América Latina. De forma escueta, puede mencionarse que en el plano de la justicia, durante esas dos décadas de reforma, hubo, en un primer momento, la necesidad de contar con jueces enteramente democráticos; luego, de encontrar mecanismos acordes para su designación, el reconocimiento no sólo de nuevos derechos (con el grado de constitucionalidad de los tratados internacionales a partir de la nueva Carta Magna), sino también nuevas problemáticas, como, por ejemplo, el funcionamiento de la justicia en sus diferentes ámbitos (federal o provincial) y fueros (Ramírez 2003); el acceso a la justicia; la eficiencia, entendida como la consecución de un objetivo (en este caso, hacer justicia) al menor costo (que fue uno de los ejes torales de todas las reformas del Estado durante la década de los noventa) (Draibe 1993, 57); la capacidad de control sobre los otros poderes del Estado por parte del Poder Judicial (y viceversa), aspecto que está claramente ligado a la independencia de la justicia; el mejoramiento del uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos; la reestructuración de la educación universitaria del derecho; la humanización de los jueces (para que tomen conciencia de su papel como funcionarios públi-



cos); el paso de un sistema acusatorio de tipo escritural a uno completamente oral, entre otros. Los resultados de esta oleada de reformas de la justicia en los procesos latinoamericanos han sido variables, desde el éxito chileno hasta los fracasos más grandes, como el venezolano.

Ahora bien, todo este panorama de reforma y reestructuración de la justicia del régimen democrático quedaba supeditado a la estructura formal legal que imponían las constituciones, muchas de ellas con ordenamientos anquilosados, otras producto de regímenes autoritarios o gobiernos en plena guerra civil, y otras más con cambios graduales de democratización de sus normas. Es por esto que las décadas de 1980 y 1990, en tanto momentos para la consolidación de la democracia, trajeron aparejada una ola de reformas constitucionales en gran parte de los países del subcontinente latinoamericano.

En el marco de este contexto de democratización y reforma del Poder Judicial, el presente trabajo busca reflexionar en torno a la democratización de éste en Latinoamérica, observando el tipo de diseño institucional establecido en los documentos constitucionales vigentes para el año de partida (1980), en el cual se parte del supuesto de que había condiciones democráticas débiles, y el año de corte final (2000), en el cual se estima un crecimiento de la democracia más consolidado. Si bien sería posible describir comparativamente un sinnúmero de elementos que den cuenta del alcance de la democratización de la justicia en el subcontinente, este ensayo observará particularmente:

1. Las modalidades de nominación y nombramiento de la Corte Suprema.
2. La injerencia de los demás poderes del Estado en ese proceso.
3. El tipo de mandato que posee la Corte Suprema.
4. Sus poderes (en particular, el control constitucional).
5. El surgimiento de nuevas estructuras judiciales (como tribunales constitucionales).

Ahora bien, uno de los elementos que se aprecian rápidamente a la hora de abordar las dimensiones de análisis anteriormente señaladas, es la

diversidad de caminos hacia la democracia que se observan en América Latina durante este lapso (1980-2000) y, por ende, los diferentes valores que adquieren estos elementos, razón por la cual, como queda evidenciado en el cuadro 1, para el presente estudio se consideraron tres senderos posibles, contruidos con base en un criterio geográfico y uno que valora las trayectorias históricas del proceso democrático.

Cuadro 1. Países, periodos democráticos y no democráticos y constituciones vigentes

	País	Constitución prerrégimen autoritario	Quiebres democráticos	Constitución durante el régimen autoritario (vigente en 1980)	Constitución democrática (vigente en 2000)
Grupo 1: regímenes autoritarios	Brasil	1946	1964-1985	1967	1988
	Chile	1925	1973-1990		1997 (2001)
	Panamá	1865	1968-1989	1968	1972 (1994)
	Bolivia	1961	1964-1982	1967	1967 (1994)
Grupo 2: guerra civil	El Salvador	1886	1931-1984		1983
	Guatemala	1945	1954-1985		1985 (1993)
	Nicaragua (R.S.)	1893	1838-1984		1987
Grupo 3: estados civiles	Colombia	1886	1958-1974		1886 (69,77,79) 1991
	Costa Rica	1919			1949 (2003)
	México	1917	1988-2001		1917 (1994)
	Venezuela	1947	1948-1958		1961 -1999

Fuente: Elaboración de los autores con base en Alcántara (2003), Mainwaring y Shugart (2002) y Rouquié y Suffern (1997, 281-341). En cuanto a las constituciones vigentes en 2000, las que se encuentran entre paréntesis corresponden a modificaciones de la Constitución original, que consta en la misma columna.



El primer sendero corresponde a los países que en el punto cero de este estudio (1980) contaban con estados de tipo autoritario (Chile, Bolivia, Brasil y Panamá), lo que llevaría a la hipótesis de que en las décadas siguientes el Poder Judicial debería haber experimentado las reformas más profundas en aras de una total democratización o, en todo caso, una recuperación de ordenamientos constitucionales previos que fuesen de tipo democrático. El segundo grupo, corresponde a los países que transitaron de un contexto de guerras civiles hacia una experiencia democrática al final del siglo xx (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), en el cual se parte de la hipótesis de que a pesar de haber contado con la ayuda internacional para resolver el tránsito a la democracia y grandes presupuestos económicos para llevar a cabo reformas del Poder Judicial, sus logros han sido insignificantes y poco efectivos, habida cuenta de la conflictividad y debilidad de su trayectoria democrática. El tercer grupo (México, Colombia, Costa Rica y Venezuela) corresponde a los países que hacia 1980 contaban con regímenes civiles de larga data, razón por la cual es posible proponer la hipótesis de que la tendencia a reformar el Poder Judicial fue una secuencia de cambios paulatinos y poco estructurales, lo que llevaría a pensar que la ausencia de grandes cambios en el ordenamiento constitucional de la justicia obedece a una profundización continua de la democracia a lo largo del tiempo.

Por último, cabe señalar que el presente estudio no pretende afirmar la preeminencia de un sendero de democratización de la justicia por sobre otro, o comparar las realidades latinoamericanas con un horizonte ideal, sino, más bien, realizar el diagnóstico y la descripción de los escenarios actuales, de forma que se pongan en evidencia sus deficiencias y limitaciones, y con ello dotar de elementos para pensar una futura revisión constitucional desde un análisis afincado en evidencia empírica.

*Países que parten hacia la democracia
desde regímenes autoritarios en 1980*

En consonancia con la ola democratizante que comenzó a finales de la década de 1970 en Europa del Sur y en gran parte de América Latina durante los ochenta, aquellos países que son considerados en este apartado, que corresponden al Cono Sur (más Panamá), se plegaron de forma paulatina (como Brasil y Chile) o abrupta (como Argentina), o bien en escasos años (como Uruguay) al tránsito hacia el régimen democrático.

Para 1995, ninguno de los países en cuestión disponía de militares en el comando del régimen civil; sin embargo, los enclaves autoritarios de tipo institucional fueron uno de los principales resabios de la transición desde el régimen autoritario (Garretón 1991). Particularmente en lo que hace al ordenamiento constitucional de los países estudiados, la ratificación o rectificación del pasado fueron los dos caminos desandados. A manera de ejemplos polares mencionaremos, por un lado, el caso de Chile, donde la Constitución de 1980 (heredera del régimen de A. Pinochet) aunque fue reformada en 1997, subsistió en gran medida hasta finales del siglo. En un caso opuesto estaría Brasil, donde, en consonancia con una salida “lenta, gradual y segura”, en 1988 se dio una nueva Constitución con la pretensión de actualizar el ordenamiento previo y dotarlo de mayor democraticidad, aunque resulta imposible desconocer que el peso de las corporaciones que impusieron la transición modelaron gran parte de esta Constitución para la Nova República (Marenco 2008, 61-71; Nervo 2005, 93-6).

Ahora bien, es necesario tener en cuenta en qué medida una reformulación, rectificación o ratificación de la herencia autoritaria persistió en el entramado constitucional relativo al Poder Judicial. Si se observa quién nombra y nombra al máximo órgano de este poder (Corte Suprema) y se parte, en primer lugar, del supuesto de que a mayor *power-sharing* mayor será la democratización del Poder Judicial y, en segundo lugar, de la hipótesis de que estos países son los que a priori deberían haber cambiado de manera radical su entramado constitucional en el tránsito hacia la



democracia, paradójicamente nos encontramos con la evidencia de que nada ha cambiado en sustancia. Esta afirmación queda evidenciada en el cuadro 2, en que el debate sobre quién puede o debe elegir y nominar a los jueces para fortalecer la democratización de este poder del Estado demuestra que no fue una problemática de relevancia constitucional y, por ende, de alto valor para el diseño y el funcionamiento de la justicia en un contexto democrático.

Cuadro 2. Quién nombra y quién nombra a la Corte Suprema

		¿Quién nombra a la Corte Suprema?					¿Quién nombra a la Corte Suprema?			
		El presidente	El Senado	La Corte Suprema	El Consejo Judicial o Comité de Postulación	Total	El presidente	La Cámara baja o Asamblea	El Senado	Total
Año	1980	Brasil Panamá	Bolivia	Chile	0	4	Chile	Panamá Bolivia	Brasil	4
	2000	Brasil Panamá	0	Chile	Bolivia	4	Chile	Panamá Bolivia	Brasil	4
Total		4	1	2	1	8	2	4	2	8

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

Si nos abocamos a pensar en la independencia del Poder Judicial como uno de los elementos que podrían dar la pauta de un mayor fortalecimiento de la institucionalidad democrática de la justicia, vemos cómo existe una primacía absoluta, sin modificaciones a través del tiempo, de los actores de vertiente partidaria (Poder Ejecutivo o Legislativo) por sobre los no partidarios (Poder Judicial) o de conformación mixta (partidarios, judicial, pertenecientes a la sociedad civil, entre otros), especialmente en lo que atañe al nombramiento de los jueces de la Corte Suprema, ya que en el asunto de la nominación los casos tienden a repartirse equitativamente entre las opciones partidarias y no partidarias (véase cuadro 12 del Anexo).

Ahora bien, este aspecto puede ser controlado, teniendo en cuenta la duración del mandato de la Corte Suprema, ya que uno demasiado corto y una designación por un actor partidario disminuiría aún más la independencia, en tanto que un mandato demasiado largo o incluso vitalicio terminaría calcificando al mayor órgano del Poder Judicial, lo que, como es de suponer, sería una limitante de peso (corporativo) a la posibilidad de establecer cualquier tipo de modificación a su estructura, peso, poder e independencia. De la información obtenida del relevamiento constitucional, puede observarse que la incidencia partidaria en la independencia judicial se encuentra limitada por la existencia de periodos largos (dos oportunidades) y vitalicios (dos oportunidades), sin ningún cambio entre el momento inicial (1980) y el punto de corte final (2000), con lo cual queda a las claras una vez más la ausencia de cambio en relación con este aspecto, ya sea por el desinterés político, por el veto corporativo del Poder Judicial o por el uso informal de las instituciones formales, entre otros factores explicativos.

Otro aspecto en el cual puede verse la cuota de poder del principal órgano de justicia respecto de los poderes partidarios radica en el control de constitucionalidad y la conformación de tribunales constitucionales, ya que poseer ambas cualidades supondría, para el Poder Judicial, un atributo de legislación negativa o veto frente a los demás poderes, pues la Corte Suprema o el Tribunal constitucional sería la *ultima ratio* en la interpretación de la norma, constriñendo a los demás poderes a reformularla en pos de sus propios intereses. En el caso de los países en cuestión, como se evidencia en el cuadro 3, existe una marcada continuidad entre los dos periodos de tiempo que cortan nuestro análisis en dotar a la Corte Suprema con el control de constitucionalidad; en tanto que en relación con el Tribunal constitucional, al igual que los demás países latinoamericanos, nuestros casos presentan una tendencia a la configuración de dichas estructuras revisoras. En este panorama, la situación chilena es paradójica, ya que fue el único país de los considerados que introdujo esta innovación judicial en la Constitución autoritaria de 1980, y la mantuvo al menos hasta el año 2000.

Cuadro 3. Control de constitucionalidad y existencia de un Tribunal constitucional

		Control de constitucionalidad de la Corte Suprema			Existencia de un Tribunal constitucional		
		No	Sí	Total	No	Sí	Total
Año	1980	0	Chile Bolivia Brasil Panamá	4	Brasil Bolivia Panamá	Chile	4
	2000	Chile	Bolivia Brasil Panamá	4	Brasil Panamá	Bolivia Chile	4
Total		1	7	8	5	3	8

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

Países que parten hacia la democracia desde una guerra civil en 1980

En este bloque, constituido principalmente por países de la región centroamericana, la firma de los acuerdos de paz representó el producto de la negociación para transitar a la democracia, principalmente en la década de 1990. Estos acuerdos de paz se consolidaron como el trampolín para reformar los dañados sistemas de justicia, en más de una oportunidad promovidos por otros países; por ejemplo, en el caso de El Salvador, en donde las reformas posteriores a los acuerdos de paz fueron auspiciadas por organismos internacionales y por Estados Unidos.

Las reformas en este bloque de países se esperaban profundas, dado que el impulso internacional venía acompañado de recursos económicos, y la salida de las guerras civiles ofrecía, en apariencia, una *tabula rasa* para reestructurar el sistema de justicia y sus principales órganos, por ejemplo, la Corte Suprema. Sin embargo, la intención de terminar con los jueces y funcionarios corruptos quedó trunca frente a complejas realidades criminalizadas y estructuras judiciales poco preparadas en términos profesionales, todo ello en el marco de sociedades en aprendizaje de la cultura democrática.

Entre las reformas que se establecieron entre 1980 y 2000, se puede observar una diversidad de modificaciones para establecer un balance entre el Poder Judicial y el Legislativo. En cuanto a la nominación, en el periodo de 1980 esa prerrogativa era propia de la Cámara baja o de una sesión conjunta, en tanto que en el periodo democrático la principal modificación al respecto fue la de otorgar esa facultad a una combinación de poderes del Estado.

En cuanto al nombramiento de los miembros de la Corte, tanto en 1980 como en 2000, esta facultad recayó en el Poder Legislativo. En este contexto, es interesante notar la situación de Guatemala y Nicaragua, que hacia fines del siglo xx cuentan con una nominación de los jueces en la que intervienen una combinación de poderes e, inclusive, en el resto de los casos, la nominación y el nombramiento es siempre de un poder del Estado de tipo colectivo, como el Poder Legislativo.

Así, en los países centroamericanos analizados, podemos comprobar que las reformas que se implementaron suponían una subordinación del Poder Judicial respecto de la Asamblea Legislativa, con lo cual a priori se buscaba escapar de la dependencia de recaer en “democracias delegativas”, como los países del anterior grupo, en el que la incidencia del Poder Ejecutivo era mayor, incluso en el ámbito constitucional.

Cuadro 4. Quién nombra y quién nombra a la Corte Suprema

		¿Quién nombra a la Corte Suprema?					¿Quién nombra a la Corte Suprema?		
		Constitución no estipula procedimiento	La Cámara baja o Asamblea	Sesión conjunta	Una combinación de poderes	Total	La Cámara baja o Asamblea	Sesión conjunta	Total
Año	1980	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	0	3	Guatemala El Salvador	Nicaragua	3
	2000	0	El Salvador	0	Guatemala Nicaragua	3	El Salvador Nicaragua	Guatemala	3
Total		1	2	1	2	6	4	2	6

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.



Sin embargo, esta tendencia hacia una mayor incidencia del Poder Legislativo en el Judicial en la región centroamericana analizada generó que las cúpulas de poder partidario existentes en el plano legislativo mantuvieran al Poder Judicial en la imposibilidad de fortalecerse como institución y adquirir independencia en su funcionamiento (que podría ser evidente en la presencia de actores no partidarios en la nominación y el nombramiento, que está ausente tanto en 1980 como en 2000, para todos los casos. Véase cuadro 13 del Anexo). En ese sentido, todos los recursos económicos y técnicos del exterior para impulsar la transición democrática no han servido para garantizar un sistema de impartición de justicia eficaz, sino más bien para alimentar su corrupción y su dependencia política de estructuras y culturas políticas previas a la instauración democrática.

En este bloque de países, las cortes supremas mantuvieron la facultad del control constitucional después de las reformas, como puede observarse en el cuadro 5, con la sola excepción de Guatemala, que creó un Tribunal constitucional, aunque, al igual que en el caso chileno, ese andamiaje es previo a los acuerdos de paz y al tránsito hacia la democracia. En resumen, los malos diagnósticos sobre las necesidades propias de los países de Centroamérica en el tránsito hacia la democracia, además de sus incipientes prácticas democráticas y la consolidación de sistemas políticos de fuerte raigambre y prácticas informales, han hecho que los recursos invertidos para reformar al Poder Judicial hayan resultado escasos para revertir su dependencia y burocratización.

Cuadro 5. Control de constitucionalidad y existencia de Tribunal constitucional

		Control de constitucionalidad de la Corte Suprema		Tribunal constitucional		
		Sí	Total	No	Sí	Total
Año	1980	El Salvador Nicaragua Guatemala	3	El Salvador Nicaragua	Guatemala	3
	2000	El Salvador Nicaragua Guatemala	3	El Salvador Nicaragua	Guatemala	3
Total		6	6	4	2	6

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

Países que consolidan la democracia partiendo de un Estado de tipo civil

Este grupo de países se caracteriza por la preexistencia de estados civiles en 1980, razón por la cual su consolidación democrática fue paulatina, conservando las características en su diseño institucional de cambios graduales en la reforma del Estado, en general, y en las constituciones en particular.

En la nominación y el nombramiento de los miembros de la Suprema Corte es donde se pueden observar tal vez los mayores intentos de cambio en pos de independizar y fortalecer al Poder Judicial, ya que se fortifica la opción de ligar la nominación y el nombramiento a la esfera del Poder Legislativo. La única excepción al respecto es el caso mexicano, en el cual la gran influencia del presidencialismo y el centralismo preexistentes han sido una limitante al aumento de la independencia del Poder Judicial del Ejecutivo. En ambos cortes constitucionales (1980-2000), encontramos que en México es el presidente quien nombra a los miembros de la Suprema Corte, dando un pequeño margen de elección al Senado de la República para su nombramiento. Asimismo, si se observa el caso de México con mayor detalle (Fix-Fierro 2004), puede observarse cómo esta falta de independencia del Poder Judicial se refleja incluso en el ámbito local.



En el caso de Venezuela, encontramos que antes de la reforma al Poder Judicial, eran las cámaras, en sesión conjunta, las encargadas de nominar y nombrar a los miembros de la Corte Suprema. En 1969 se creó el Consejo de la Judicatura para asegurar la independencia, la eficacia, la disciplina y el decoro de los tribunales, compuesto por representantes de los tres poderes públicos, que adoptó las funciones antes desempeñadas por el ministro de justicia. En la práctica, eran los partidos los que hacían las designaciones de los magistrados de la Corte Suprema, miembros del Consejo de la Judicatura y jueces, lo que generó hábitos clientelares arraigados y que la lealtad política estuviera por encima de la eficiencia en el manejo de los casos o la calidad de las decisiones (Pérez 2004). El Poder Judicial venezolano ha alcanzado una considerable independencia organizacional y financiera, lo que no implica una trascendencia real de la independencia judicial. En esta senda, por ejemplo, en 1980 se establece una Ley de Carrera Judicial, por concurso de oposición. En cifras, un tercio de los cargos de juez (486 plazas) ha sido asignado por concurso, pero en realidad no ha existido una intención real y determinante para nombrar a todos los jueces por este método. En Venezuela no hay problema en encontrar abogados con posgrados (calidad de jueces), pero en realidad el problema es, en general, la mala formación promedio de los abogados (Pérez 2004). En 2002 se determinó que la Asamblea Nacional tendría la posibilidad de destituir a los magistrados por mayoría simple, determinando con esto una supeditación del Judicial al Legislativo. En resumen: la aguda crisis del país y los cambios sustanciales que el sistema judicial ha vivido no han hecho a los jueces más independientes. Al contrario, se han hecho más visibles las presiones políticas a las cuales están sometidos. El Estado de Derecho, en los últimos tiempos, se ha visto atentado por la represión, el uso de grupos violentos afectos al gobierno, etcétera. Pese a las inversiones económicas y constitucionales, Venezuela se encuentra muy lejos de alcanzar el Estado de Derecho.

Cuadro 6. Quién nombra y quién nombra a la Corte Suprema

		¿Quién nombra a la Corte Suprema?					¿Quién nombra a la Corte Suprema?				
		No determina (ND)	El presidente	Sesión conjunta	El Consejo Judicial o Comité de Postulaciones	Total	La Cámara baja o Asamblea	El Senado	Sesión conjunta	La Corte Suprema	Total
Año	1980	Costa Rica	México Colombia	Venezuela	0	4	0	México	Venezuela Colombia Costa Rica	0	4
	2000	Costa Rica	México	0	Venezuela Colombia	1	Venezuela	México	Costa Rica Colombia		4
Total		2	3	1	2	8	1	2	4	1	8

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

El caso colombiano presenta características similares a las de los dos países previos, con la particularidad de que por la incertidumbre y la desconfianza del sistema de impartición de justicia se han utilizado soluciones extrajudiciales. En el estudio de este país se debe añadir (al igual que en México, en gran medida) una gran desventaja en la eficacia institucional debida a la preeminencia de problemas como el narcotráfico, la guerrilla, los paramilitares, etcétera. En Colombia, el nuevo marco constitucional (1991-2003) abrió la posibilidad de una mejor defensa de los derechos individuales y colectivos, así como nuevos mecanismos para ampliar el acceso a la justicia. Sin embargo, el país no escapa al común denominador encontrado en la mayoría de los sistemas de justicia latinoamericanos a lo largo de la última década: despachos altamente congestionados, servicios demorados y políticas públicas que proporcionan un acceso limitado a los servicios de justicia.

Finalmente, el caso de Costa Rica muestra similitudes con los de Venezuela y Colombia, en el sentido de que antes de la reforma se experimentaron cambios económicos importantes. En conclusión, en Costa Rica, al igual que en casi en toda América Latina, los gobiernos han fracasado en crear un sistema judicial que combine el reforzamiento de la economía de



mercado exigida en la década pasada, y en la presente se ha esperado que un cambio en el sistema judicial garantice su fortaleza y favorezca la seguridad del sistema económico. Sin embargo, cabe destacar el viraje positivo en la protección de derechos que experimentó la Corte Suprema costarricense.

En Costa Rica, al igual que en la mayor parte de América Latina, se experimentó un cambio financiado por las organizaciones no gubernamentales y las agencias de desarrollo, que destinaron grandes recursos para la reforma judicial y la administración de justicia, encaminada a favorecer las estrategias de libre mercado y el desarrollo económico; sin embargo, la aplicación de éstas no ha redituado en una seguridad del sistema económico y mucho menos ha favorecido al sistema de impartición de la justicia para la población en general.

El cuadro 7 muestra un panorama de estas similitudes. En la primera etapa de corte, se aprecia que ninguno de los países tenía un Tribunal constitucional; después de la reforma, solamente Colombia creó un Tribunal de este tipo; por el contrario, tres de cuatro países continuaron con un sistema de control de constitucionalidad de la Suprema Corte, a excepción de Colombia, donde desapareció después de la reforma, dada la existencia del Tribunal. En este sentido, la existencia de un Tribunal que mantenga el control de constitucionalidad no fue una de las implementaciones importantes luego de la reforma (aunque en el caso costarricense se dio la creación de la Sala IV en 1989, lo que significó una revolución para el papel de la Corte Suprema al respecto). En conclusión, como lo hemos afirmado, los cambios que se generaron luego de la reforma no significaron grandes modificaciones al diseño institucional ni al fortalecimiento del Poder Judicial, lo cual, a priori, era pensable; sin embargo, era razonable esperar, habida cuenta de una mayor tradición democrática.

Cuadro 7. Control de constitucionalidad
y Tribunal constitucional

		Tribunal constitucional			Control de constitucionalidad de la Corte Suprema		
		No	Sí	Total	No	Si	Total
Año	1980	Colombia Costa Rica México Venezuela	0	4	0	Colombia Costa Rica México Venezuela	4
	2000	Costa Rica México Venezuela	Colombia	4	Colombia	Costa Rica México Venezuela	4
Total		7	1	8	1	7	8

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

América Latina en perspectiva comparada

Si nos detenemos a pensar el tránsito de un momento de zozobra democrática, como fue a finales de los setenta e inicio de los ochenta, a uno de mayor estabilidad democrática en la región, en los noventa, cabría pensar que la democratización de las instituciones en general, y de la justicia en particular, deberían ocupar un tema central en el devenir y los debates políticos de las realidades latinoamericanas. Sin embargo, a la hora de observar en conjunto la realidad latinoamericana, particularmente en lo que atañe a quien nombra o nombina a los jueces de la Corte Suprema, uno de los primeros elementos que saltan a la vista es el escaso cambio en las normas y reglas de juego, ya que en su mayoría la premisa constitucional al respecto es la misma en 1980 que en 2000. Con lo cual la premisa de encontrar cambios manifiestos y de mayor alcance en los países provenientes tanto de regímenes autoritarios como de guerras civiles no se ha cumplido, con el agravante, para el caso de los países provenientes de estados civiles, de que —particularmente evidente en el caso mexicano— las tendencias de dependencia del Poder Judicial respecto del Ejecutivo no se han revertido ni puesto en cuestión seriamente. Tal vez el dato de mayor relevancia acerca de la nominación de la Corte Suprema lo ofrezcan países como Bolivia, Venezuela y Colombia, que han optado por realizar un cambio de relevan-



cia otorgándole esta función a un Consejo Judicial en el que intervienen otras expresiones distintas a los poderes del Estado, con lo cual se avizora una mayor incidencia de la sociedad civil en este aspecto.

Cuadro 8. Quién nombra a la Corte Suprema

		La Asamblea nombra y nombra	La Constitución no estipula procedimiento	El presidente	La Cámara baja o Asamblea	El Senado	Sesión conjunta	La Corte Suprema	El Consejo Judicial o Comité Postulaciones	Una combinación de poderes	Total
Año	1980	Costa Rica	El Salvador	Brasil México Panamá Colombia	Guatemala	Bolivia	Venezuela Nicaragua ^a	Chile	0	0	11
	2000	Costa Rica	0	Brasil México Panamá	El Salvador	0	0	Chile	Bolivia Colombia Venezuela	Guatemala Nicaragua	11
Total		2	1	7	2	1	2	2	3	2	22

^a Para 1980 la Revolución ya había disuelto el Congreso bicameral
Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

Si nos dedicamos a identificar las principales tendencias a la hora de pensar quién a nombra los miembros de la Corte Suprema, puede observarse en el cuadro 9 cómo el Poder Legislativo, en sus diversas variantes y combinaciones (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, sesión conjunta), engloba la mayoría de las situaciones nacionales predeterminadas constitucionalmente, tanto en 1980 como en 2000 (con un total de 19 casos de 22). Esto daría la pauta de una baja incidencia del Ejecutivo y del propio Poder Judicial a la hora del nombramiento, con lo cual, a priori, tanto la dependencia como la burocratización de la Corte Suprema no parecerían ser una inferencia dable de ser llevada a cabo a la luz del entramado constitucional. Uno de los datos llamativos al respecto es el de Chile, que es el único país que asigna la potestad de nombrar a los jueces al presidente, que si bien corresponde a un estilo constitucional previo al pinochetismo (sistema de reclutamiento interno o cooptación), en el

marco del tránsito hacia la democracia con un entramado constitucional heredero del autoritarismo, a primera vista resulta ser un enclave autoritario. Asimismo, resulta llamativa la variante colombiana, que cede al Poder Judicial la prerrogativa de nombrar a los miembros de la Corte Suprema, lo cual puede ser leído tanto desde un prisma de profesionalización de sus miembros, como también de endogamia judicial, que terminaría por calificar dicho poder y quitarle, por ende, visos democráticos en el sentido primigenio del término.

Cuadro 9. Quién nombra a la Corte Suprema

		El presidente	La Cámara baja o Asamblea	El Senado	Sesión conjunta	La Corte Suprema	Total
Año	1980	Chile	Bolivia Guatemala Panamá El Salvador	Brasil México	Colombia Costa Rica Nicaragua Venezuela	0	11
	2000	Chile	Bolivia Nicaragua Panamá El Salvador Venezuela	Brasil México	Guatemala Costa Rica	Colombia	11
Total		2	9	4	6	1	22

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

Sin lugar a dudas, una de las cuestiones sobresalientes en la democratización del Poder Judicial en lo que respecta principalmente a su órgano máximo, la Corte Suprema, es la fuerte partidización de la nominación y el nombramiento, ya que en su gran mayoría es un único actor partidario el que lleva a cabo ambas tareas, con lo cual la posibilidad de convergencia de las dos principales arenas de representación (legislativa y ejecutiva) es un fenómeno de escasa relevancia. En contrapartida, una de las modificaciones sobresalientes en la democratización de la Corte Suprema es el crecimiento de la presencia de actores no partidarios en la nominación de sus miembros, que, como se vio, es un fenómeno que puede entenderse a la luz de la implantación de consejos de la magistratura u organismos similares, en los cuales están representados no sólo los poderes del Estado,



sino también otras expresiones sociales, ya sea de tipo corporativo (como colegios de abogados), académicas u organismos de la sociedad civil orientados a la justicia (véanse los cuadros 15 y 16 del Anexo).

Uno de los elementos sobresalientes entre los países latinoamericanos trabajados es la baja problematización respecto del tipo de mandato. Si bien la mayoría de los casos en estudio estipulan un periodo largo, que sobrepasa la duración de la representación política (legislativa o ejecutiva), es llamativa la persistencia de al menos tres casos (tanto en 1980 como en 2000) que estarían marcando una dependencia de la Corte Suprema a los demás poderes, ya que su periodo de mandato es corto, coincidente con el electoral, y con la agravante de que, en general, quienes nombran y nominan son actores partidarios. Este fenómeno puede verse con mayor relevancia en los casos de los países que provienen de guerras civiles, en su mayoría pertenecientes a Centroamérica, y México, en los que se aprecia que la dependencia del poder político por parte de la justicia es mayor.

Cuadro 10. Tipo de mandato

		No es posible inferir	Vitalicio	Periodo largo	Periodo corto - legislativo	Total
Año	1980	México	Brasil Chile	Bolivia Colombia Costa Rica Nicaragua Panamá	Guatemala El Salvador Venezuela	11
	2000	0	Brasil Chile	Costa Rica Guatemala Panamá El Salvador	Colombia México Nicaragua Venezuela Bolivia	11
Total		1	4	9	8	22

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

Uno de los elementos definitorios del conjunto latinoamericano, en lo que respecta al sistema de justicia, es la asignación mayoritaria del control de constitucionalidad de las leyes al Poder Judicial, ya que en 20 de las 22

situaciones constitucionales analizadas es la Corte Suprema la que tiene esa prerrogativa. Una mirada diacrónica entre los dos periodos (1980-2000) podría señalarnos la pérdida de dicha prerrogativa en sólo dos casos; sin embargo, esta modificación sólo puede ser entendida si se tiene en cuenta que estos dos casos, que ya no le asignan más el poder de revisión a la Corte Suprema, se deben a que se lo otorgan a un nuevo órgano (Tribunal constitucional) y no porque sea una facultad que se asigne a alguno de los demás poderes del Estado.

Cuadro 11. Control de constitucionalidad

		Control de constitucionalidad (Corte Suprema)			Tribunal constitucional		
		No	Sí	Total	No	Sí	Total
Año	1980	0	Bolivia Brasil Chile Colombia Costa Rica Guatemala México Nicaragua Panamá El Salvador Venezuela	11	Bolivia Brasil Colombia Costa Rica México Nicaragua Panamá El Salvador Venezuela	Chile Guatemala	11
	2000	Colombia Bolivia	Brasil Chile Costa Rica Guatemala México Nicaragua Panamá El Salvador Venezuela	11	Brasil Costa Rica México Nicaragua Panamá El Salvador Venezuela	Bolivia Chile Colombia Guatemala	11
Total		2	20	22	16	6	22

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

En vista de lo anteriormente señalado, es posible valernos de las palabras de Waldo Ansaldi para describir la democracia en América Latina, aunque en este caso puntualizando en el estado de la justicia. El autor señala que tenemos “Democracias de pobres, democracias pobres, pobres



democracias” (Ansaldi 2003a), es decir, democracias mal o poco consolidadas, con baja eficacia para llevar adelante esta anhelada socialización y con problemas estructurales de pobreza de nuestros ciudadanos y de ciudadanía. En el marco de la justicia, los problemas de la democratización del Poder Judicial parecen mostrar una novia excelente, pero algo ciega, sorda y tartamuda, según Ansaldi (2003b), ya que, como se vio, las democracias analizadas no han dado cuenta del desafío de marcar un contraste con las experiencias previas (de tipo autoritario, de guerras civiles y democracias imperfectas) y, por ende, colocar a la democratización de la justicia en el centro de la escena.

Si bien, como apuntara W. Churchill, “la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno”, en América Latina la tardanza en democratizar la justicia nos da la pauta de que la apertura de la caja de Pandora que fue la democracia en los años ochenta y noventa del siglo pasado sigue presentando el paradójico sabor de la esperanza; es decir, de la espera de un porvenir mejor o de un porvenir que siempre está en situación de espera.

Anexo

Cuadro 12. Países que parten de un régimen autoritario.
Tipo de actores que nominan y nombran a la Corte Suprema

		Tipo de actor(es) que nomina(n) a la Corte Suprema			Tipo de actor(es) que nombra(n) a la Corte Suprema	
		Un actor partidario	Un actor no partidario	Total	Un actor partidario	Total
Año	1980	3	1	4	4	4
	2000	2	2	4	4	4
Total		5	3	8	8	8

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

Cuadro 13. Países que parten de una guerra civil.
Tipo de actores que nominan y nombran a la Corte Suprema

		Tipo de actor(es) que nomina(n) a la Corte Suprema				Tipo de actor(es) que nombra(n) a la Corte Suprema		
		La Constitución no estipula	Un actor partidario	Varios actores partidarios	Total	Un actor partidario	Varios actores partidarios	Total
Año	1980	1	1	1	3	2	1	3
	2000	0	2	1	3	2	1	3
Total		1	3	2	6	4	2	6

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

Cuadro 14. Países que parten de estados civiles.
Tipo de actores que nominan y nombran a la Corte Suprema

		Tipo de actor(es) que nomina(n) a la Corte Suprema				Tipo de actor(es) que nombra(n) a la Corte Suprema			
		Un actor partidario	Varios actores partidarios	Un actor no partidario	Total	Un actor partidario	Varios actores partidarios	Un actor no partidario	Total
Año	1980	2	2	0	4	1	3	0	4
	2000	1	1	2	4	2	1	1	4
Total		3	3	2	8	3	4	1	8

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.



Cuadro 15. Tipo de actor que nomina a la Corte Suprema en América Latina

		La Constitución no estipula	Un actor partidario	Varios actores partidarios	Un actor no partidario	Total
Año	1980	1	6	3	1	11
	2000	0	5	2	4	11
Total		1	11	5	5	22

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

Cuadro 16. Tipo de actor que nombra a la Corte Suprema en América Latina

		Un actor partidario	Varios actores partidarios	Un actor no partidario	Total
Año	1980	7	4	0	11
	2000	8	2	1	11
Total		15	6	1	22

Fuente: Elaboración de los autores con base en los textos constitucionales de cada país.

Fuentes consultadas

- Alcántara, Manuel. 2003. *Sistemas Políticos de América Latina*. Vol. I. Madrid: Tecnos.
- Ansaldi, Waldo. 2003a. "Democracias de pobres, democracias pobres, pobres democracias". *Temas y Debates* 6-7 (noviembre): 27-43. Disponible en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal/art/democracias_de_pobres.pdf (consultado el 9 de mayo de 2013).
- . 2003b. "La novia es excelente, sólo un poco ciega, algo sorda y al hablar tartamudea. Logros y falencias de las democracias de los países del Mercosur. 1982-2004". En *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, 529-73. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bou Novensá, Marc. 2004. *El sistema de justicia de América Latina: entre las reformas y la inercia institucional*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Documento de trabajo 4. Disponible en: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/El%20sistema%20de%20justicia%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf> (consultada el 9 de mayo de 2013).
- Draibe, Sonia Miriam. 1993. "La reforma del Estado en América Latina. Observaciones sobre el caso brasileño". *Perfiles latinoamericanos* 1, 55-83. México: FLACSO. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11500104> (consultada el 9 de mayo de 2013).
- Fix-Fierro, Héctor. 2003. "La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?". *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* 2 (julio-diciembre): 251-324. México: IIJ-UNAM Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/2/rjf/rjf15.pdf> (consultada el 9 de mayo de 2013).
- . 2004. La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática. En *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, comp. Luis Pásara, 249-87.



- México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1509/8.pdf> (consultada el 9 de mayo de 2013).
- Fuentes Hernández, Alfredo. 2004. "La reforma en Colombia: tendencias recientes 1991-2003". En *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, comp. Luis Pásara, 141-72 y 189-93. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Garretón, Manuel Antonio. 1991. "La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución". *Estudios Públicos* 42: 101-33. Disponible en: http://www.cepchile.cl/1_1332/doc/la_redemocratizacion_politica_en_chile_transicion_inauguracion_y_evolucion.html#.UYwruKJhXXI (consultada el 9 de mayo de 2013).
- López Benítez, Mónica Lilia. 2007. "Los juicios orales y el libro blanco de la reforma judicial". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* 23 (enero): 43-61 México: Instituto de la Judicatura Federal. Disponible en: www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/23/r23_3.pdf (consultada el 9 de mayo de 2013).
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart, comps. 2002. *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires: Paidós.
- y Mariano Torcal 2005. "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora". *América Latina hoy* 41 (diciembre): 141-73.
- Marengo, A. 2008. ¿Despacio se llega lejos? La transición a la democracia en Brasil en perspectiva comparada. En *La democracia brasileña: balance y perspectivas para el siglo XXI*, eds. Manuel Alcántara Sáez y Carlos Ranulfo Melo, 61-87. Saamanca: Editorial de la Universidad de Salamanca.
- Nervo Codato, A. 2005. "Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia". *Revista Sociologia e Política* 25: 83-106.
- O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.

- y P. Schmitter. 1988. *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Vol. 4 de *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Pásara, L., comp. 2004a. *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- . 2004b. Lecciones ¿aprendidas o por aprender? En Pásara 2004, 515-70.
- Pastor, S. 1993. *¡Ah de la Justicia! Política judicial y economía*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.
- Pérez Perdomo, Rogelio. 2004. Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela. En Pásara, 2004, 335-74.
- Popkin, Margaret. 2000. *Peace without justice. Obstacles to building the rule of law in El Salvador*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Ramírez, S. 2003. Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Argentina (1983-2002). En Pásara, L. et al. *Justicia y sociedad civil. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudios de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires: CEJA.
- Rouquié, Alain y Stephen Suffern. 1997. Los militares en la política latinoamericana desde 1930. En *Política y sociedad desde 1930*. Vol. 12 de *Historia de América Latina*, ed. Leslie Bethell, 281-341. Barcelona: Crítica.