

informe especial

Setiembre de 2005, IE-05-04

ISSN 1741-7309

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| EL PANORAMA GENERAL | 3 |
| De imperativos económicos a soluciones políticas | |
| ARGENTINA | 5 |
| Un arraigado modelo de subordinación | |
| NICARAGUA | 8 |
| Dos cortes en conflicto por complicada disputa | |
| ECUADOR | 11 |
| Poder político vs. reforma judicial | |
| PARAGUAY | 13 |
| Influencia partidaria por tres vías en la corte | |
| VENEZUELA | 14 |
| Bajo Chávez, la corte suprema fue más que 'colmada' | |
| CHILE | 15 |
| Rompiendo con lo que Pinochet dejó atrás | |
| PANAMA | 16 |
| 'Colmar' la corte se ve como opción para Torrijos | |

Poder judicial y política en América Latina

En poco más de un año, no menos de siete países latinoamericanos han experimentado serios eventos políticos que incluyen luchas de poder entre el poder judicial y otras ramas del gobierno. Sólo en un sentido muy amplio puede verse cualquiera de ellos a través del lente de la 'reforma judicial' que muchos han exigido en la región: la naturaleza de esas luchas es eminentemente política y su resolución es más una precondición que un componente de esa 'reforma judicial'.

Todos esos episodios involucran a las cortes supremas; las cortes de última instancia que son también el pináculo administrativo de toda la justicia. Su independencia es la única garantía de la seguridad jurídica de sus sociedades -sin mencionar la seguridad jurídica considerada crucial para los negocios.

Cuatro de los casos en poco más de los 15 meses pasados, incluyen declarados intentos por asegurar la probidad y la independencia de las cortes supremas de América Latina. Dos de ellos no resultaron como se esperaba. En Argentina el Presidente Néstor Kirchner, poco después de asumir en 2003, inició una profunda purga de la corte suprema que, como producto de una maniobra del Presidente Carlos Menem en 1990, estaba llena de seguidores fieles suyos y que fue objeto de un extendido rechazo del público.

En pocos meses, él había logrado la mayor parte de su propósito -y, único entre los eventos regionales de esa clase, logró obtener el apoyo público a lo que fue percibido como una designación transparente y no partidaria de nuevos jueces.

En Ecuador, el Presidente Lucio Gutiérrez asumió el poder pocos meses antes que Kirchner, comprometido públicamente a conducir una reforma a fondo del poder judicial, comenzando con el reemplazo de la corte suprema dominada por el mayor partido del país (ahora en la oposición), pero incluyendo también la adopción de mecanismos que garantizarían su reemplazo por una corte verdaderamente independiente.

Menos de dos meses más tarde, ese propósito quedó de lado por conveniencia política: una alianza legislativa que logró salvarlo del juicio político, terminó destituyendo constitucionalmente a la corte suprema, reemplazándola por otra, tan politizada como la anterior, sólo que con más y diferentes patrocinadores.

Eso repercutió tan mal que en otros cinco meses, la legislatura, con su equilibrio de poder cambiado y bajo la presión de la indignación popular, rescindió la designación de la nueva corte (dejando a Ecuador, hasta estos días, sin una corte suprema) y continuó luego sometiendo a juicio político a Gutiérrez en base a una acusación descaradamente falsa y lo destituyó del poder.

“La oposición ha retratado el ‘colmado’ de la corte suprema en 2004 como una acción más hacia el control total de las instituciones por Chávez.”

El Presidente Nicanor Duarte, de Paraguay, que asumió pocos meses después de Kirchner, hizo su campaña sobre una plataforma anti-corrupción y asumió con la promesa de 'pulverizar' a la corte suprema. Antes de acabar el año pudo remover a la mayoría de los jueces. Sin embargo, a su declarada intención de designar una nueva, independiente corte, siguió una negociación político-partidaria, que culminó en una distribución entre tres partidos en designaciones que previamente eran hechas sólo por el partido Colorado, gobernante por décadas.

Otro intento de reequilibrar una corte suprema 'colmada' fue lanzada en marzo de 2005 por el Presidente Martín Torrijos, de Panamá. Formalmente, él estaba aguardando las recomendaciones de una comisión especial a la que se le confió que diseñara los mecanismos para asegurar la independencia e imparcialidad de la justicia -pero él también encontró una corte suprema fuertemente dividida, en la que dos miembros habían sido designados por medios dudosos y en la cual hubo intercambios de acusaciones de corrupción entre los jueces. Y se especuló que por razones de conveniencia él también podría verse tentado a tener una corte propia, 'colmada' por él.

De una forma u otra, estos cuatro casos se originaron en intentos por corregir las previas cortes supremas 'colmadas' con intereses partidarios. Otros dos casos suponen movimientos en la dirección opuesta. En mayo de 2004, la asamblea nacional de Venezuela aprobó por leve mayoría la ampliación de la corte suprema. Eso sólo reforzó la situación preexistente, en la cual sólo dos de los 20 jueces estaban en la corte suprema antes que asumiera el Presidente Hugo Chávez.

La oposición ha retratado el 'colmado' de la corte suprema en 2004 como una acción más hacia el control total de las instituciones por Chávez -aunque era parte de un paquete de reformas que, sobre el papel, ubicaba la justicia más en manos de la legislatura que en las del ejecutivo. Los primeros dictámenes de la corte ampliada alimentaron los temores de la oposición, pero aún no puede afirmarse que existe una tendencia inequívoca.

En abril de este año, la asamblea nacional nicaragüense volvió a ampliar la corte suprema ya repartida entre los dos más grandes partidos del país - Liberales y Sandinistas- como parte de un reparto más amplio de instituciones clave. Desde 2004, la asamblea ha estado empeñada en un conflicto de poderes con el ejecutivo, un conflicto en el cual la asamblea reconoce la autoridad de la corte suprema nicaragüense y el ejecutivo reconoce la autoridad de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), una corte regional embrionaria.

El séptimo caso es uno en el cual un gradual y laborioso 'vaciado' político de la corte suprema vio su camino despejado por una amplia reforma constitucional. Es el de Chile, donde en agosto el congreso acordó, entre otras cosas, suprimir la institución de senadores designados, una 'salvaguarda institucional' dejada por el régimen Pinochet para proteger otros legados, como una fuertemente 'colmada' corte suprema. Estos siete casos son ejemplos extremos de un problema que en diferentes grados afecta a toda América Latina: una división de poderes heredada en la cual el poder judicial se inclina a subordinarse ante el ejecutivo y, algunas veces, también el poder legislativo.

Este informe examina todos, pero con mayor extensión dos de ellos - Argentina y Nicaragua- para destacar cuán arraigado está el problema y cómo la historia reciente ha contribuido a convertirlo en más incurable. También examina, como un destapador, la manera en que la dimensión de esos problemas que afectan al poder judicial 'en lo más alto', se relaciona con las preocupaciones de aquellos que urgen la reforma judicial desde el punto de vista de su potencial contribución al desarrollo económico.

De imperativos económicos a soluciones políticas

“Las decisiones de un sistema judicial deficiente pueden llevar a una deficiente asignación de los derechos y generar frecuentes transgresiones a los derechos de otros, lo que eleva los costos de hacer negocios.”

No sorprende que la preocupación por el estado del poder judicial en América Latina haya sido causada en gran medida por consideraciones económicas y de negocios. Las primeras urgen del convencimiento que un ambiente institucional y un buen gobierno condicionan poderosamente la capacidad de desarrollo de un país. Las últimas, de la necesidad básica de disfrutar de la aplicabilidad de contratos seguros y justos. Ambas, buscadas por los bancos y agencias multilaterales, se concentraron fuertemente sobre mejorar los mecanismos del poder judicial, y tratando con cuidado cuando se trata de causas e influencias políticas.

La reforma judicial, como parte de 'construir instituciones', se volvió un objetivo para agencias como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la USAID. La razón de eso es que esas instituciones encarnan y son las que aplican las reglas del juego en una economía y ellas determinan los incentivos ante los cuales reaccionan los agentes económicos. Cuanto mejor se asignen y protejan los derechos, menores serán los costos de la transacción y, en consecuencia, las perspectivas para elevar el crecimiento. Por el contrario, las decisiones de un sistema judicial deficiente pueden llevar a una deficiente asignación de los derechos y generar frecuentes transgresiones a los derechos de otros, lo que eleva los costos de hacer negocios.

Principales deficiencias

Un estudio del BID resume las deficiencias de los sistemas judiciales en América Latina en tres aspectos: (1) los procesos judiciales son inefficientes; (2) las decisiones judiciales son inciertas; y (3) el acceso al servicio judicial es desigual. De los tres, sólo el primero es fácil de cuantificar -comenzando con la lentitud, y el costo de los procedimientos judiciales. Esto es escuetamente ilustrado por los hallazgos de varios estudios del Banco Mundial y del BID realizados en los '90. Lo que sigue son ejemplos de cuatro países:

Venezuela: La fase de investigación de casos penales, lleva un promedio de 286 días (más de diez veces el tiempo que la ley determina). Para llegar a la fase de sentencia, las cortes requieren un promedio de 754 días (más de 11 veces el lapso de tiempo que la ley determina). En casos civiles, el promedio es 190 días para completar la fase de investigación (tres veces más tiempo de lo que determina la ley) y 302 días para llegar a la sentencia (más de cinco veces de lo que la ley dice). En 1990, una corte penal recibía en promedio 675 nuevos casos por año; y tenía 3.000 a 7.000 casos pendientes; y llegaban a decisiones en 120 casos por año. Una corte civil recibe en promedio 3.100 nuevos casos por año; con 6.000 a 9.000 casos pendientes; y tomaban decisiones en 1.650 casos. Se estimaba que se necesitarían 800 jueces adicionales para no elevar el atraso existente.

Bolivia: Un procedimiento ordinario que pase las tres instancias toma 2.616 días (más de seis veces de lo que prescribe el código de procedimiento civil). Un procedimiento ejecutivo en primera instancia toma 519 días (más de 10 veces del tiempo de lo establecido en el código).

Costa Rica: La duración de los procedimientos en las altas cortes penales se elevó en 12% entre 1990 y 1993. Durante ese mismo periodo, el promedio de duración de los casos hasta llegar a sentencia en cortes penales se incrementó en 19%; en las cortes laborales, en 88%.

Ecuador: Se estima que en 1993, hubo 500.022 casos pendientes en el sistema judicial. De ellos, 12.000 estaban ante la corte suprema (7.000 de ellos en la cámara civil).

“Es casi innecesario agregar que esas tres deficiencias combinadas son poderoso incentivo para 'aceitar la maquinaria', y así acelerar el proceso y hacer más predecible el resultado.”

Los altos costos de procedimientos tan lentos son uno de los principales factores que excluye a los miembros menos pudientes de la sociedad de recurrir a la justicia. Aunque eso también puede decirse de países más desarrollados, su impacto social es mayor en una región donde más de un tercio de la población vive bajo la línea de la pobreza. La sobrecarga de casos es uno de los factores que contribuyen a lo impredecible o arbitrario de las decisiones judiciales.

Es casi innecesario agregar que esas tres deficiencias combinadas son poderoso incentivo para 'aceitar la maquinaria', y así acelerar el proceso y hacer más predecible el resultado. El impacto de esas deficiencias sobre la economía es doble: primero, el costo directo del sistema sobre usuarios y proveedores; segundo, la inhibición, difícil de cuantificar, de la actividad económica. La mayoría de los estudios sobre cómo avanzar en la reforma de la justicia en América Latina, fija dos necesidades básicas. La primera es un sistema de incentivos que alentará a los empleados judiciales a realizar eficientemente sus tareas (y ubicarlos más allá de la tentación de la corrupción). Eso tiene un prerequisito político -la decisión de gobernadores y legisladores para asignar los fondos necesarios- que, en general, aún no ha ocurrido en la región.

La segunda es la independencia del poder judicial, que muy a menudo existe sólo en el papel. No sólo la rama ejecutiva del gobierno trata a menudo al poder judicial como un poder subordinado, sino también las legislaturas lo tratan a menudo como otra área de oportunidad para patrocinar. Las soluciones en esa área descansan enteramente en la arena política.

Graduando la independencia judicial

Un especialista legal de EU, Owen Fiss, distingue tres tipos de independencia judicial. Uno es la independencia de los jueces con relación a las partes en litigio. El segundo es lo que llama 'autonomía individual', es decir, no depender del control burocrático. El tercero, que él llama 'insularidad política', se refiere a la ocasión cuando se discute la reforma judicial en América Latina. Incluye la independencia de la justicia ante otras instituciones del gobierno.

La 'insularidad política' dice Fiss, 'permite a la justicia actuar como fuerza compensadora dentro del más grande sistema gubernamental. En el contexto de una dictadura, conflicto, o la misma posibilidad de conflicto entre la justicia [...] y los poderes gobernantes, es todo para bien -cuanta más insularidad política, es mejor. Sin embargo, la situación es más complicada cuando el poder judicial es parte de un régimen democrático.' En este último caso, argumenta, 'debemos optimizar, en vez de maximizar la independencia'. Y arguye que eso es porque un poder judicial aislado de las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno, controladas popularmente, tiene el poder de interferir con las acciones o las decisiones de esas instituciones, frustrando la voluntad del pueblo. Esa clase de independencia judicial, dice, 'puede ser una amenaza a la democracia'.

Fiss acepta la opinión generalizada que sólo una institución libre de influencia política puede actuar como un efectivo control del proceso político. 'Aún así,' dice, 'no hay garantía que el poder judicial será usado para elevar, más que para constreñir el poder o la libertad política del electorado. Los jueces que disfrutan de una considerable medida de independencia, pueden no estar comprometidos con la preservación de un debate libre y abierto más que los oficiales militares que están igualmente aislados de la política. Algunas veces lo están, y algunas veces, no.'

Esas advertencias son particularmente aplicables, como veremos, a problemas en países de América Latina, que descansan en conflictos recientes entre las varias ramas del gobierno.

Un arraigado modelo de subordinación

"Por tanto, en poco más de dos años, Kirchner logró una hazaña sin precedentes: el reemplazo de dos tercios de la corte suprema que había heredado."

El 4 de junio de 2003, días después de asumir, el Presidente Néstor Kirchner pidió al congreso la 'urgente implementación' de procedimientos de juicio político para remover a jueces de la corte suprema 'que no están a la altura de las exigencias de las presentes circunstancias'. Sus blancos centrales fueron los jueces designados por el Presidente Carlos Menem, cuando elevó la corte suprema de cinco a nueve miembros en 1990, a fin de alcanzar lo que fue conocida como una dócil 'mayoría automática'. En menos de seis meses, la mayoría de ellos se habían ido.

El congreso se abocó de inmediato en preparar los casos contra el presidente de la corte, Julio Nazareno y los jueces Guillermo López, Eduardo Moliné O'Connor y Adolfo Vázquez -designados por Menem. Su tarea se simplificó cuando Nazareno renunció antes de terminar el mes, antes que afrontar juicio político. López siguió el ejemplo, renunciando el 23 de octubre. Sólo Moliné O'Connor eligió pelear: fue acusado, juzgado y removido del cargo en diciembre de 2003. Pero ya antes, el gobierno cantaba victoria, cuando el 17 de noviembre los nuevos jueces designados (seleccionados con transparencia entre juristas con reputaciones establecidas) eligieron como nuevo presidente y vice-presidente de la corte suprema a Enrique Petracchi y Augusto Belluscio, que habían ocupado esas posiciones antes que Menem llegara al poder.

Aunque la purga no terminó ahí, tampoco los reemplazos, por otras razones. Vázquez, elegido para ser enjuiciado más tarde, también eligió evitarlo y renunció el 1 de setiembre de 2004. El vice-presidente de la corte, Belluscio, que no era blanco de la purga de Kirchner, renunció el 7 de junio de 2005, luego de llegar a 75 años. El 28 de junio de 2005, el congreso suspendió al juez Antonio Boggiano e inició los procedimientos de juicio político en su contra (por cargos relacionados a dictámenes firmados con tres de los jueves purgados antes). Los procedimientos aún estaban en marcha al elaborar este informe, pero se da por sentado que Boggiano será removido del cargo.

Por tanto, en poco más de dos años, Kirchner logró una hazaña sin precedentes: el reemplazo de dos tercios de la corte suprema que había heredado. Fue una revisión más radical que la lograda por Menem con su ampliación de la corte. La gran diferencia es que, como muestran los sondeos de opinión, las designaciones de Kirchner fueron percibidas como más transparentes y no partidistas. Eso pesó con más fuerza sobre la opinión pública que el abandono de Kirchner de un plan previo de someter los cambios a referéndum y, de otro, más tarde, de reducir el número de miembros de la corte suprema, de nueve a siete.

La nueva corte, por supuesto, será juzgada por sus acciones. Hasta ahora produjo dictámenes que satisfacen al gobierno: el año pasado sostuvo que los crímenes contra la humanidad no expiran (allanando el camino para juzgar a oficiales del último gobierno militar sobre esos cargos) y avaló la opinión restrictiva del gobierno de las obligaciones incurridas por la 'pesificación' (la conversión forzada decretada para afrontar la crisis financiera de 2001-02 (una cuestión en la raíz de gran parte de la animosidad pública contra la corte suprema previa). Este año, la corte avaló la decisión del congreso de anular dos leyes aprobadas cuando la presidencia de Alfonsín para proteger a agentes del estado de procesos por los delitos cometidos durante el periodo de gobierno militar (leyes que algunos de los jueces previamente dictaminaron como constitucionales). No sorprendería si, a su vez, partes de esos dictámenes se usen contra la 'corte de Kirchner'.

Raíces de la inestabilidad judicial

Mientras que un presidente de EU sólo puede esperar que el desgaste le dé la oportunidad de designar -si el congreso lo aprueba- un nuevo juez de la corte

“La oposición sostuvo que los procedimientos no fueron otra cosa que una excusa para designar una nueva corte dócil.”

de ideas iguales, en Argentina, en los últimos 59 años los jueces de la corte pueden sentirse afortunados si sobreviven al presidente. En ese periodo, dos cortes supremas fueron diezmadas por juicios políticos, tres fueron removidas por gobiernos surgidos de golpes militares, y dos cortes designadas por militares fueron forzadas a renunciar al restaurarse la democracia (ver recuadro).

Transitoriedad de las cortes supremas en Argentina

Una cronología

- 1863:** Asume la primera corte suprema (de cinco miembros).
- 1930:** La corte otorga legitimidad a un gobierno instalado por un golpe militar (Uriburu).
- 1943:** La corte otorga legitimidad a un gobierno instalado por un golpe militar (Ramírez).
- 1946:** Bajo el gobierno electo (Perón), el congreso inicia procedimientos de juicio político contra cuatro jueces por haber legitimado los gobiernos de facto de 1930 y 1943. Un juez renuncia para evitar el juicio político.
- 1947:** Tres jueces enjuiciados fueron removidos del cargo. Perón designa cuatro nuevos jueces.
- 1955:** Un gobierno militar (Lonardi) reemplaza la corte suprema con nuevos designados.
- 1960:** Bajo el gobierno electo (Frondizi) el congreso aprueba una ley que incrementa el número de jueces a siete.
- 1966:** Un gobierno militar (Onganía) despidió a la corte y designa una nueva, de cinco miembros.
- 1973:** Jueces designados por militares renuncian; el gobierno electo (Cámpora) designa reemplazantes, manteniendo su tamaño en cinco miembros.
- 1976:** Un gobierno militar (Videla) reemplaza a la corte suprema.
- 1983:** Jueces designados por los militares renuncian; el gobierno electo (Alfonsín) designa reemplazantes.
- 1990:** Bajo el gobierno electo (Menem), el congreso aprueba la ley que eleva el número de jueces a nueve.
- 2003:** Bajo el gobierno electo (Kirchner) el congreso inicia procedimientos de juicio político que lleva a la renuncia de tres jueces y la remoción de otro.
- 2005:** Se inician procedimientos de juicio político contra un cuarto juez; otro renuncia al llegar a la edad de retirarse.

Se ha argumentado que las semillas de esa inestabilidad fueron plantadas por una corte suprema que, en 1930, se sometió a la autoridad de un gobierno instalado por un golpe militar -en otras palabras, legitimó la usurpación ilegal del poder y los siguientes actos de gobierno. Eso fue repetido en 1943, luego de otro golpe. En 1946, luego que uno de los participantes en ese golpe, Juan Perón, fue electo presidente, procedimientos de juicio político fueron instituidos contra cuatro de los jueces de la corte suprema por legitimar esos dos golpes: uno renunció, y tres fueron removidos del cargo. La oposición sostuvo que los procedimientos no fueron otra cosa que una excusa para designar una nueva corte dócil.

Los gobernantes militares que derrocaron a Perón en 1955 removieron la corte y designó una nueva. Luego de la restauración de la democracia en 1958, el gobierno de Frondizi logró que el congreso apruebe una legislación elevando el número de jueces de cinco a siete, lo que permitió designar dos nuevos miembros de su elección. Esa corte legitimó el gobierno surgido de un golpe militar que derrocó a Frondizi en 1962. Un nuevo golpe militar en 1966 removió a la corte y designó una nueva, de cinco miembros -que tuvo que renunciar cuando se restauró la democracia en 1973. Pronto eso se repitió: la designación de una nueva corte luego del golpe militar de 1976; reemplazada por otra luego de restaurar la democracia en 1983. Lo que este sube y baja estableció fue un mod-

“A finales de su mandato Menem comenzó a maniobrar para asegurar la enmienda constitucional que le permitiría presentarse a la reelección (hasta entonces prohibida por períodos sucesivos).”

elo de subordinación judicial ante el ejecutivo. Luego no hubo más golpes militares, pero la manipulación con la corte suprema no cesó. El gobierno de Alfonsín, que asumió en 1983, primero confió a la justicia que lleve a juicio a los comandantes militares por las atrocidades cometidas mientras estaban en el poder, pero más tarde, bajo la amenaza de una sublevación militar, limitó la independencia de la justicia aprobando dos leyes (en 1989 y 1990) que protegía a militares de bajo rango y personal de seguridad de ser procesados.

La ‘mayoría automática’

Cuando Menem sucedió a Alfonsín en 1989, él deseaba una corte suprema dócil que avale los poderes especiales que le había otorgado el congreso y siguiendo la senda marcada por Frondizi, sólo que en mayor escala. Contra la explícita opinión de la corte suprema, él impulsó la legislación que elevaba el número de jueces de cinco a nueve. Eso inclinó la balanza de opinión a su favor, creando lo que se conoció como la 'mayoría automática' -un instrumento que sirvió, entre otras cosas, para desviar varios de los casos de corrupción presentados contra su gobierno, no tanto como resultado de decisiones de la corte suprema como de otras decisiones tomadas más abajo en la pirámide judicial que, con la cobertura de más arriba, Menem tenía 'colmada' con sus propios designados.

A finales de su mandato Menem comenzó a maniobrar para asegurar la enmienda constitucional que le permitiría presentarse a la reelección (hasta entonces estaba prohibida por períodos sucesivos). Negoció eso con el líder de la oposición, Alfonsín, otorgándole un número de otras enmiendas diseñadas para asegurar una mayor independencia judicial, y que incluía el canje negociado de dos jueces de la corte suprema. Luego de ser elegido para un segundo periodo, Menem retrasó la implementación de las reformas judiciales acordadas con Alfonsín.

Cuando Fernando de la Rúa sucede a Menem en 1999, su gobierno consideró seriamente reemplazar a lo que era percibida como una corte menemista. Optó, en cambio, por confirmar a todos los jueces en sus cargos en la esperanza que el gesto sería reciprocado. Pareció dar resultado: durante el tiempo que duró de la Rúa, no hubo grandes decisiones adversas al ejecutivo. Igual que muchos de sus predecesores, de la Rúa sintió la necesidad del mayor control posible sobre el poder judicial: en 2000, designó a su hermano como ministro de justicia. En cierto punto, sus funcionarios criticaron abiertamente los procesos iniciados contra Menem y varios de sus ex funcionarios por enviar ilegalmente armas a Croacia y Ecuador -casos que, en lo que concernía a Menem, fueron frenados por la corte suprema con reputación menemista.

Al llegar la catastrófica crisis financiera de fines de 2001, la aquiescencia de la corte suprema se volvió esencial para confirmar la congelación de los depósitos bancarios ordenados por la administración de la Rúa y, luego que fue forzado a renunciar, para sostener la conversión forzada de los depósitos y contratos en dólares, a pesos ('pesificación'). Esto fue logrado en gran medida, no tanto por vía de decisiones explícitas (aunque la corte dictaminó que congelar depósitos bancarios del público no era una violación de los derechos constitucionales), sino por dilación, que tenía un claro propósito para la corte: asegurar a sus miembros contra la creciente exigencia de que renuncien. Los masivos pleitos contra el gobierno amenazaban con un grave trastorno en las finanzas públicas y los jueces contaban con que ningún gobierno correría el riesgo de alejarlos. En otras palabras, lograron quedarse en sus puestos a través del chantaje.

Fue contra esos antecedentes que Kirchner lanzó el asalto sobre la corte suprema. No se preocupó por presentar una lista detallada de acusaciones sobre sus acciones (eso quedó en manos del congreso); en cambio, él jugó la carta política, apelando a la indignación del público, que veía a la corte como responsable, en primer lugar, por la pérdida de sus ahorros, sino también por haber protegido a un gobierno totalmente corrupto.

Dos cortes en conflicto por complicada disputa

“Impresionante como su nombre suena, la CCJ, con base en Nicaragua, hasta ahora sólo está integrado por tres miembros: Nicaragua, El Salvador y Honduras.”

Nicaragua es un caso especial pues sufre una crisis que opone al ejecutivo, no sólo contra el poder judicial, también contra la asamblea nacional que está controlada por dos partidos de oposición confabulados para compartir virtualmente todas las instituciones clave del estado. También es especial en que el presidente nicaragüense ha buscado como aliada, contra su propia corte suprema, una corte nominalmente regional.

La crisis inmediata fue provocada por la aprobación de la asamblea nacional, en noviembre de 2004, de una serie de enmiendas constitucionales que restringían agudamente los poderes del presidente -básicamente sometiendo varias de sus acciones a la aprobación legislativa. El contexto es importante: las restricciones sólo parecen severas en una Nicaragua acostumbrada a los amplios poderes presidenciales, largamente sin control. Las restricciones no parecerían severas en EU o, en todo caso, en gran parte de América Latina.

El Presidente Enrique Bolaños presentó, casi pro forma, un juicio con la corte suprema nicaragüense (CSJ), claramente sin ninguna esperanza de una decisión favorable, ante el hecho que todos los jueces de la CSJ fueron designados por los mismos partidos que dominan la asamblea, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Bolaños ya había comenzado a preparar otra línea de defensa, pagando los atrasos de Nicaragua con la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) para poder buscar remedio ahí.

Impresionante como su nombre suena, la CCJ, con base en Nicaragua, hasta ahora sólo está integrado por tres miembros: Nicaragua, El Salvador y Honduras -con dos jueces cada uno. Hay negociaciones para incorporar al resto de la región; irónicamente, una de las decisiones tomadas a fin de hacer eso posible, fue un compromiso de mantener la CCJ fuera de los conflictos entre ramas de los gobiernos miembros. Bolaños estuvo de acuerdo con eso.

La CCJ respondió prestamente al requerimiento de Bolaños y le otorgó una interdicción, ordenando a la asamblea nicaragüense que no proceda con la ratificación de las enmiendas. Pese a eso, la asamblea siguió adelante, en febrero de 2005. El 26 de marzo, la CCJ dictaminó (por 4 a 2 votos) que las enmiendas constitucionales eran 'jurídicamente inaplicables' y la CSJ dictaminó que la corte regional no tenía jurisdicción sobre la cuestión. Bolaños aceptó el dictamen de la CCJ, la asamblea aceptó el dictamen de la CSJ.

Los Sandinistas y el PLC rechazaron abiertamente la decisión de la CCJ sobre la base que Bolaños no había agotado primero todos los remedios domésticos. Esa objeción tiene dos puntos débiles. El primero fue que los tratados que establecen la jurisdicción de la CCJ no mencionan agotar primero los canales domésticos. El segundo es que, en todo caso, la CSJ había retenido deliberadamente el juicio presentado por Bolaños a mediados de diciembre, quedando expuesta al cargo de abandono, considerando la urgencia del asunto.

Otro detalle, enfatizado públicamente por Bolaños al anunciar el dictamen de la CCJ es que, en 2003, la asamblea nacional reconoció que las decisiones de la CCJ eran de ineludible cumplimiento. En ese entonces, como ahora, la asamblea estaba dominada por la entente FSLN-PLC. Bolaños ha insistido que él aplicará la decisión de la CCJ. El recurrió a la policía para impedir que los funcionarios designados por la asamblea asuman el control de las agencias del gobierno, bajo los poderes otorgados por las disputadas enmiendas. La asamblea se echó atrás para evitar la confrontación abierta. El alto mando militar cuidadosamente se abstuvo de tomar partido.

“Los pequeños partidos no sólo lideraron la iniciativa de reforma constitucional: también aseguraron muchas designaciones para la CSJ y agencias supervisoras, como la oficina del contralor general, en detrimento del PLC y los Sandinistas.”

¿Desenlace o callejón sin salida?

Vale señalar que la CSJ, en su decisión, dejó abierta la posibilidad que Bolaños pueda presentar un juicio de inconstitucionalidad. Podría tener base para eso, argumentando que los cambios eran de tal importancia que no podían ser introducidos por vía de simples enmiendas por la asamblea, sino que requiere la aprobación de una asamblea constituyente. En todo caso, Bolaños no ejerció esa opción, convencido que el resultado es totalmente predecible.

Ambas partes en esta disputa, han jugado con la posibilidad de solucionar la cuestión sometiendo las reformas aprobadas por la asamblea a un referéndum, pero avanzar en esa dirección requeriría retornar al diálogo nacional, del cual el ejecutivo se retiró en abril de 2004. La Organización de Estados Americanos (OEA) busca 'facilitar' eso, hasta ahora sin éxito visible. El gran problema es que la disputa es sobre bastante más que las diferencias expresadas: es acerca de cómo hacer frente a una situación en la que el legítimo poder político ha sido usado (*¿abusado?*) de una manera que lleva a muchos nicaragüenses a percibir que se ha violado el espíritu de la constitución.

El punto de partida: la revolución Sandinista

El gobierno que surgió de la revolución Sandinista de 1979 hizo un esfuerzo para permitir cierta autonomía a la corte suprema. Eso se hizo evidente cuando puso en marcha un sistema paralelo de cortes especiales para manejar, primero, los juicios políticamente sensibles de importantes figuras del régimen de Somoza, y más tarde, en 1983, los juicios a los 'contrarevolucionarios'. La constitución de 1987 estableció una corte suprema de siete miembros y estipuló que ellos y los otros jueces 'son independientes y sólo deben obediencia a la constitución y la ley'. Sin embargo, dejó en manos del presidente la selección de candidatos, entre los cuales la asamblea seleccionaría a los nuevos miembros de la CSJ. Poco después de entrar en vigencia la nueva constitución, las cortes especiales fueron eliminadas.

Antes de entregar las riendas del poder en 1990, al gobierno electo encabezado por Violeta Chamorro (candidata de UNO, una coalición liderada por el PLC), los salientes Sandinistas, recurriendo a una provisión constitucional para casos de 'necesidad institucional', elevó el número de jueces de la corte suprema de siete a nueve. La presidenta Chamorro amenazó con reemplazar toda la corte, pero terminó aceptando un compromiso: el presidente y el vice-presidente de la corte designada por los Sandinistas renunciarían y ella elegiría a los reemplazos. Eso dejó a los Sandinistas con una confortable mayoría de votos.

Esa situación no cambió hasta 1995, cuando la presión de una constelación de pequeños partidos (Conservadores, Demócratas Cristianos, Camino Cristiano Nicaragüense y disidentes Sandinistas 'reformistas') produjo una serie de enmiendas constitucionales. Esas enmiendas incluían aumentar los poderes de la CSJ, ampliéndola a 12 miembros, y dividiéndola en cuatro paneles (penal, civil, constitucional y administrativo). También dio poderes a la asamblea y al presidente, para seleccionar candidatos para ser designados a la CSJ. Eso fue seguido por el lanzamiento de un esfuerzo anti-corrupción que resultó en la destitución de 200 jueces e importantes funcionarios de la corte durante los cuatro años siguientes (aunque los críticos señalaron que las cortes de Managua, reputadas como las más corruptas, apenas fueron tocadas). Los pequeños partidos no sólo lideraron la iniciativa de reforma constitucional: también aseguraron muchas designaciones para la CSJ y agencias supervisoras, como la oficina del contralor general, en detrimento del PLC y los Sandinistas. Eso tendría un serio efecto boomerang.

El 'pacto' Alemán-Ortega

A Chamorro le sucedió en 1997 Arnoldo Alemán, candidato del PLC. En tres años, Alemán lograba un acuerdo político, que pasó a ser conocido como 'el pacto', con su archi-rival, el líder Sandinista Daniel Ortega. Eso fue en

"Alemán descubrió que su 'pacto' con los Sandinistas tenía sus límites."

respuesta a dos hechos que ambos reconocieron como una amenaza común: la erosión de la popularidad de los dos grandes partidos, por efecto de los éxitos de los partidos pequeños, y la perspectiva que Alemán y Ortega pronto podrían afrontar procedimientos de la corte. El PLC y el FSLN unieron fuerzas para introducir una serie de reformas institucionales que les dio, en conjunto, mayor control de órganos clave del estado, desplazando a los otros partidos pequeños. Los cambios incluían:

- Ampliar la CSJ de 12 a 16 miembros y reducir el periodo de los jueces en el cargo de siete a cinco años, para acelerar la rotación. Esto fue seguido por la distribución de las nuevas bancas, que elevó el número de miembros del CSJ para uno u otro gran partido a nueve.
- Agregar dos miembros más a la autoridad electoral, el CSE; prohibiendo candidaturas independientes; y requiriendo que todos los partidos sean avalados al menos por 3% del padrón electoral previo.
- Convertir la oficina del contralor general en un cuerpo colegiado de cinco miembros, seleccionados en conjunto por la asamblea nacional y el presidente, en cambio de que lo haga sólo el último.
- Asegurar que Alemán y Ortega disfrutarán de inmunidad ante proceso asignándoles bancas de oficio en la asamblea nacional y elevando la mayoría que necesitaba la asamblea para despojar al presidente de su inmunidad, de mayoría simple (50% más uno) a mayoría de dos tercios.

Entra Bolaños

Enrique Bolaños, que sirvió como vice-presidente de Bolaños, se convirtió en presidente en 2001. Alemán asumió su banca en la asamblea y de inmediato fue electo presidente de la legislatura. Bolaños, sin embargo, que hizo su campaña con la promesa de atacar la corrupción y poner el peso detrás de procedimientos judiciales contra Alemán, por cargos de lavado de dinero, malversación y otros actos de corrupción. Alemán descubrió que su 'pacto' con los Sandinistas tenía sus límites: el FSLN votó junto con un grupo de legisladores del PLC para despojar de impunidad al ex presidente. Alemán fue juzgado y sentenciado a 20 años de prisión (aunque pronto eso se convirtió en confinamiento en su finca).

Bolaños, que deseaba avanzar e introducir reformas que 'despolitizaran' por completo y profesionalizara la justicia, como también aislarla de la influencia partidista las otras agencias supervisoras. Eso -más otros factores políticos concurrentes- hizo renacer el 'pacto' Alemán-Ortega. Un amago de los aliados buscando levantar la inmunidad de Bolaños ante proceso, para que afronte cargos de violar las leyes electorales, provocó la intervención de la OEA, bajo cuyos auspicios fue lanzado el 'diálogo nacional' (en realidad, más que nacional, una cuestión tripartita entre el gobierno, el PLC y el FSLN). No fue lejos, todas las partes no cumplieron los compromisos asumidos en las conversaciones y colapsó por completo cuando Bolaños se retiró del mismo en abril de 2004. Bajo el estímulo de EU, el 'pacto' fue de nuevo hecho a un lado mientras ambas partes se preparan para competir en las elecciones programadas para 2006, con el PLC buscando formar una amplia alianza anti-Sandinista, que es lo que quiere Washington -aunque el PLC, contra los deseos de Washington, permanece decidido a obtener la liberación de Alemán.

En momentos de redactar este informe, Nicaragua permanecía en un limbo jurídico, con dos ramas del gobierno en abierto desacuerdo sobre la validez de un número de leyes fundamentales. Un nuevo intento de despojar a Bolaños de su inmunidad fue iniciado ante la asamblea, pero es improbable que los Sandinistas apoyen ese intento. Ortega ha dicho que no tiene interés en cortar la permanencia de Bolaños en el poder -que, en todo caso, expira en 2006.

Poder político vs. reforma judicial

“Luego de asumir el control de todas las oficinas clave del congreso, esa 'nueva mayoría' reemplazó a dos cortes políticamente cruciales: la corte constitucional y el supremo tribunal electoral.”

Es posible que Lucio Gutiérrez hablara en serio cuando poco después de asumir, en enero de 2003, prometió 'despolitizar' la corte suprema, que él veía dominada por el conservador Partido Social Cristiano (PSC). Pero luego de casi dos años, fue superado por el poder de la política, cuando una maniobra para evitar el juicio político llevó a un altamente irregular reemplazo de la corte suprema -que provocó un levantamiento que forzó la remoción de la nueva corte y, más tarde, la destitución de Gutiérrez.

En noviembre de 2004, el gobierno de Gutiérrez, usando maniobras de todo tipo, logró armar un nuevo bloque en el congreso, nominalmente de centro-izquierda, para impedir el juicio político de Gutiérrez. Eso fue expandido más tarde, gracias a negociaciones en las designaciones y promesas de otros beneficios políticos, e incluyó a la gobernante Sociedad Patriótica (SP), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Prian), Movimiento Popular Democrático (MPD), Concentración de Fuerzas Populares (CFP), Socialistas e independientes -suficiente para reunir 55 votos, asegurando la capacidad de aprobar la mayoría de las leyes.

Luego de asumir el control de todas las oficinas clave del congreso, esa 'nueva mayoría' reemplazó a dos cortes políticamente cruciales: la corte constitucional y el supremo tribunal electoral. Como el gobierno tuvo que reconocer, esa no fue la 'despolitización' por la que había abogado; en verdad, fue una 'repolitización' en detrimento del PSC. Sin embargo, el ministro del interior Jaime Damerval dijo que el propósito original sería buscado en un segundo gran paso, a través de un referéndum.

Una corte para Abdalá

Una de las concesiones usadas para armar la 'nueva mayoría', fue la promesa al PRE que se eliminarían los obstáculos legales para el retorno de su exiliado líder, el ex Presidente Abdalá Bucaram. Eso exigía tomar control de la corte suprema. La 'nueva mayoría' lo hizo el 8 de diciembre, no llevando a juicio político a los jueces de la corte (pues no tenían el número de votos requeridos) sino a través de la tortuosa interpretación de una provisión constitucional transitoria afirmando que, en realidad, los mandatos de todos los jueces de la corte suprema finalizaron en enero de 2003, pero que ellos extendieron su permanencia indefinidamente. Con una escasa mayoría (52 sobre 100), 27 de los 31 jueces fueron removidos. Fueron reemplazados repartiendo las bancas entre los partidos coaligados.

Las cosas no salieron como fueron planeadas. El juez elegido por Gutiérrez para encabezar la nueva corte, Ramón Rodríguez, fue forzado a renunciar luego de no poder persuadir a los otros jueces para designar un Consejo de la Judicatura no-partidista, el cuerpo que supervisa la designación y desempeño de los jueces, como también al fiscal general, un funcionario que tendría que jugar un rol central cuando se iniciaran las acciones para eliminar las acciones de la corte contra Bucaram. Fue reemplazado por Guillermo Castro, amigo cercano de Bucaram desde su juventud y co-fundador de su partido, el PRE.

Buscando desviar las quejas de la oposición sobre la inconstitucionalidad de los reemplazos de la corte suprema y cuerpos judiciales, el Presidente Gutiérrez pidió a la ONU que enviara un relator especial sobre la independencia de los jueces y magistrados, Leandro Despouy, para evaluar la situación en el terreno. La primera seria intimación que el gobierno de Gutiérrez estaba en problemas, llegó el 23 de marzo, cuando el congreso votó rechazar a los tres nominados para llenar el cargo de fiscal general, vacante desde comienzos de año. Eso ocurrió porque el Prian abandonó la mayoría

“Lo que ahora se había vuelto una clara mayoría anti-Gutiérrez en el congreso, se mudó a otro edificio, y su primera acción fue remover al presidente del congreso, Omar Quintana, en base a un tecnicismo.”

pro-gobierno para votar con la oposición. El 24 de marzo, el relator especial de la ONU, Despouy, emitió una declaración advirtiendo que la independencia del poder judicial ecuatoriano podría volverse 'irreversiblemente' comprometido si no se toman pasos con urgencia para corregir el reemplazo de la corte suprema. El 31 de marzo, el presidente de la corte suprema, Castro, tomó las cosas en sus propias manos y personalmente anuló todos los casos pendientes en la corte contra Bucaram; dos días más tarde, el ex presidente estaba de regreso en Ecuador.

Diecinueve días fatídicos

Eso precipitó eventos totalmente imprevistos. Los ecuatorianos salieron por miles a las calles en demostraciones espontáneas, pidiendo el reemplazo de la corte, la disolución del congreso y la renuncia de Gutiérrez. Gutiérrez declaró el estado de emergencia el 15 de abril, y decretó la destitución de la corte suprema nombrada por el congreso. Con ese decreto, se excedió abiertamente en sus poderes constitucionales, lo que fue de inmediato señalado por el presidente del congreso, Omar Quintana. El día siguiente, con el edificio del congreso rodeado 'protectivamente' por 300 soldados de las fuerzas especiales, Gutiérrez logró un acuerdo con Quintana: retiraría el decreto a cambio de un compromiso del congreso de remover la corte suprema y promulgar las reformas propuestas para introducir un nuevo, 'transparente' proceso para la selección de una nueva.

Ese acuerdo colapsó en cuestión de horas. El 17 de abril, la opinión prevaleciente en el congreso era que, en vez de componer las irregularidades destituyendo a la nueva corte, la legislatura debía anular sus propias designaciones irregulares de diciembre. Eso fue lo que la mayoría acordó hacer; también rechazó las reformas propuestas por Gutiérrez, acordando en cambio buscar por sí misma nuevos instrumentos y mecanismos para lograr el propósito declarado de esas reformas, es decir, la limpia y transparente selección de nuevos magistrados. Los expertos legales pronto señalaron que lo lógico que debía seguir a la anulación de los irregulares procedimientos de diciembre era el retorno al status quo ante, lo que conllevaría reinstalar a los jueces destituidos. Aun cuando esto agradaría al PSC, que había nombrado a la mayoría de los jueces destituidos, esta no se consideró como una opción por la mayoría del resto del congreso.

El 20 de abril, los estudiantes atacaron el edificio del congreso y le prendieron fuego. Lo que ahora se había vuelto una clara mayoría anti-Gutiérrez en el congreso, se mudó a otro edificio, y su primera acción fue remover al presidente del congreso, Omar Quintana, en base a un tecnicismo. El paso siguiente fue realizar lo que puede llamarse un juicio político 'de urgencia' del Presidente Gutiérrez, que decidió su destitución bajo el cargo de 'abandono del cargo' -que claramente no era el caso, pues él estaba entonces en su despacho. Este abierto desprecio por las sutilezas legales no fue más ni menos notable que la remoción de Abdalá Bucaram en 1997 acusado (sin sostén médico) de 'incapacidad mental'. El Vice-Presidente Alfredo Palacio fue elevado a la presidencia.

El 26 de abril, el congreso votó por la remoción de los magistrados que habían nombrado para las cortes electoral y constitucional. Los legisladores luego se pusieron a diseñar un mecanismo por el cual una nueva corte suprema podría ser seleccionada transparentemente. Se invitó a los ciudadanos capaces de demostrar que nunca habían sido reprochados en su carrera profesional como abogados, jueces o profesores universitarios; que no habían participado nunca en política; que no fueron sentenciados por un delito; que no tenían deudas vencidas con el estado o intereses en compañías nacionales o extranjeras comprometidas en litigios contra el estado ecuatoriano.

La recepción de solicitudes se cerró el 26 de julio; al terminar este informe, la nueva corte aún no había sido seleccionada.

Influencia partidaria por tres vías en la corte

“La única diferencia sustancial con las cortes previas fue que el patrocinio político se amplió a tres, en vez de estar reservado para el gobernante partido Colorado.”

El Presidente Nicanor Duarte, hizo su campaña sobre la promesa de librar al Paraguay de la corrupción. Estaba incluido el poder judicial: prometió 'pulverizar' la corte suprema. Lo logró en gran medida a los cinco meses de asumir -pero lo que siguió no fue la esperada 'transparente' designación de una nueva corte, no partidista. Como en otros aspectos de su esfuerzo contra la corrupción, la conveniencia política dictó lo contrario.

Se presentaron acusaciones contra seis de los nueve jueces de la corte. Cuatro de ellos optaron por renunciar para no afrontar el juicio político, dejando solos al presidente de la corte, Bonifacio Ríos Avalos, y al juez Carlos Fernández Gadea para enfrentar el juzgamiento por el senado, con miembros de la cámara baja actuando como fiscales acusadores. Los dos jueces fueron hallados culpables de corrupción y abuso de poder y fueron removidos del cargo.

Ese pudo ser el punto de partida de una completa reforma del poder judicial que se volvería, por decirlo así, irrecusable. Duarte prometió que las designaciones de los jueces de la nueva corte suprema se harían en base a sus méritos en vez de sus afiliaciones partidarias. Sin embargo, lo que ocurrió fue que los partidos representados en el congreso negociaron con Duarte una repartición de bancas en la corte suprema. El gobernante partido Colorado obtuvo dos: el principal partido de oposición, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), otras dos; una quinta banca fue para Patria Querida (aunque inicialmente había sido destinada a la Unión Nacional de Ciudadanos Eticos, Unace, una separación de los Colorados que siguen al exiliado y ahora en prisión, General Lino Oviedo -que tiene igual cantidad de bancas que Patria Querida en el congreso). Sólo se dejó una banca para ser llenada 'por consenso'.

Los seis nuevos jueces fueron designados el 15 de marzo de 2004. La única diferencia sustancial con las cortes previas fue que el patrocinio político se amplió a tres, en vez de estar reservado para el gobernante partido Colorado. Aunque ese partido retuvo la mayoría, pues los tres jueces que no fueron tocados por la 'pulverización' de Duarte son, por supuesto, Colorados.

Las asociaciones civiles (y Transparencia Internacional) criticaron el proceso de selección como 'carente de seriedad' y mostraron poca consideración por la promesa que las audiencias públicas jugarián un rol central. La decepción fue aun más aguda debido a que ese fue el segundo hecho que puso una mortaja sobre el compromiso de Duarte de 'limpiar' el escenario político de Paraguay. Una semana antes, había sido muy criticado por traer de regreso a su gabinete, como ministro, a Roberto González, que antes había sido forzado a renunciar debido a su participación en un escándalo de corrupción.

Aunque la administración Duarte tomó algunas medidas para la limpieza de los escalones bajos de la justicia. En enero de 2005, fueron presentados cargos por corrupción contra 16 jueces, seis fiscales del estado y el síndico de quiebras, por Guillermo Delmás, representante del ejecutivo en el Consejo de la Magistratura, el cuerpo que supervisa la designación y desempeño de jueces. No parecía tener mucha evidencia para sustentar los cargos, más allá de informes en los medios e 'informantes anónimos', pues dijo que la 'prueba' podía encontrarse en las sentencias dictadas por los jueces y en sus estilos de vida, que no podían ser sostenidos por los salarios que ganaban oficialmente. Delmás también insinuó que si tuviera el poder de hacerlo, iría tras el fiscal general, Oscar Latorre, intocado en la purga de 2003. El 30 de agosto, al finalizar su mandato como fiscal general, se anunció que Latorre recibiría un nuevo puesto: representante del ejecutivo ante la comisión nacional de inteligencia.

Bajo Chávez, la corte suprema fue más que 'colmada'

La asamblea nacional, en la cual el gobierno del Presidente Hugo Chávez tiene una leve mayoría, votó el 24 de mayo de 2004, la ampliación de la corte suprema de 20 a 32 miembros, que fue vista como similar a la que el ex Presidente Carlos Menem de Argentina, había hecho en 1990, aunque difiere en que ha fortalecido más la posición de la legislatura que del ejecutivo, sobre el poder judicial.

“Claramente, las dos últimas provisiones quedan expuestas a la interpretación arbitraria.”

Se debe señalar que antes de la ampliación, una abrumadora mayoría de la corte (18 sobre 20) eran nuevos designados, seleccionados en 1999 por la asamblea constituyente convocado por Chávez, y en la que sus partidarios disfrutaban de la mayoría. Los otros dos, que ya estaban en la corte antes que Chávez fuera presidente, también fueron seleccionados por la constituyente. La asamblea nacional ratificó más tarde a los 20 designados. La aprobación en la asamblea constituyente y en la legislatura fue por mayoría de dos tercios.

La legislación de mayo de 2004, aprobada luego de largas maniobras de la oposición, hizo algo más que ampliar la corte suprema. Establecía que si los candidatos a la corte no lograban los dos tercios de mayoría en dos votaciones sucesivas, podían ser designados por simple mayoría. También permitía que la asamblea esquivase la estipulación constitucional que los jueces sólo podían ser removidos del cargo por una mayoría de dos tercios en la asamblea. Eso se pudo lograr a través de una provisión que determina que las designaciones pueden ser anuladas en los siguientes casos: (1) si se halla que la designación fue hecha basada en información falsa; (2) la conducta pública del juez deshonra 'la majestad o el prestigio de la corte suprema', o (3) si el juez 'socava el funcionamiento' del poder judicial. Claramente, las dos últimas provisiones quedan expuestas a la interpretación arbitraria.

Otra provisión más fue interpretada como permite la remoción de un juez con el voto de mayoría simple. Permite suspender a un juez pendiente de juicio político si el Poder Ciudadano (la 'rama ciudadana' del gobierno, formado por el fiscal general, el contralor general y el defensor público) dictamina por unanimidad que el juez ha cometido una 'ofensa seria' y recomienda su destitución. Aunque la suspensión, no es sin límites: el presidente de la asamblea nacional tiene 10 días a partir del dictamen de Poder Ciudadano para iniciar los procedimientos formales del juicio político.

Recién el 13 de diciembre, la asamblea designó a los 12 nuevos jueces -más otros cinco para llenar vacancias- y el 2 de febrero de 2005, la corte eligió a Omar Mora Díaz como su nuevo presidente. El voto fue 30 a 2; los dos jueces pre-Chávez que siguen en la corte se opusieron a su selección.

El temor que la nueva corte sería mucho más flexible a los deseos del gobierno, se elevaron cuando Mora, luego de asumir, dijo que la corte debería revocar el fallo de su predecesora, Cecilia Sosa Gómez del 14 de agosto de 2002, que no admitió que el periodo de 48 horas de Pedro Carmona como presidente en abril de ese año haya sido el resultado de un golpe de estado. Desde entonces, el panel constitucional de la corte rechazó una apelación presentada por el abogado de la oposición, Tulio Alvarez, contra la sentencia de una corte menor por difamación continua y agravada contra el ex presidente de la asamblea nacional, y su panel penal revirtió la absolución dictaminada por una corte de apelación, del General Carlos Alfonzo, convicto por una corte menor por violar una zona de seguridad cuando, en 2002, él se unió a una demostración de la oposición frente al cuartel general de la guardia nacional. Aunque la corte suprema no confirmó la sentencia de cinco años de la corte menor: ordenó un nuevo juicio.

Rompiendo con lo que Pinochet dejó atrás

“En 1980, Pinochet introdujo una nueva constitución ratificada por un referéndum, que dejó sin tocar a la corte, pero exceptuó a los jueces de la estipulación constitucional de retirarse a los 75 años de edad.”

Recién después de agosto de 2005, con la reforma constitucional que eliminó del congreso el enclave de senadores designados, Chile puede avanzar hacia el desmantelamiento de la corte suprema 'colmada' por el régimen militar liderado por el dictador Augusto Pinochet. Gran parte de los 15 años desde la restauración de la democracia, el ejecutivo tuvo que lidiar con una corte que obstruía los intentos de juzgar a funcionarios del régimen de Pinochet.

El golpe que llevó a Pinochet al poder en 1973 estaba aparentemente dirigido a restablecer el orden constitucional, visto como roto por el Presidente Salvador Allende cuando rehusó obedecer las órdenes de la corte suprema de restituir las granjas y fábricas ocupadas ilegalmente. Pinochet retuvo a los 12 miembros de la corte suprema, y la corte correspondió legitimando su gobierno. En 1980, Pinochet introdujo una nueva constitución ratificada por un referéndum, que dejó sin tocar a la corte, pero exceptuó a los jueces de la estipulación constitucional de retirarse a los 75 años de edad. Entre 1973 y 1988, Pinochet tuvo la oportunidad de designar cinco jueces elegidos por él, y en 1988 amplió la corte de 12 a 17 jueces.

Más 'llenado' de la corte tuvo lugar poco antes de las elecciones de diciembre de 1989, que restauró la (defectuosa) democracia. Un juez pre-Pinochet falleció y otro se retiró. Pinochet ofreció a los jueces de más de 75 años una compensación financiera para retirarse, seis jueces (dos de ellos pre-Pinochet designados) la aceptaron. Y así pudo hacer otras ocho nuevas designaciones.

Cuando Patricio Aylwin asumió a principios de 1990, 14 de los 17 jueces habían sido designados por Pinochet -y la capacidad del presidente de equilibrar eso con nuevos nombramientos al ocurrir vacancias, fue obstaculizada por una de las 'salvaguardas institucionales' dejadas por Pinochet. Era la provisión para que nueve senadores (poco menos del 20% de toda la cámara) sean designados por instituciones abrumadoramente pinochetistas; junto con los senadores electos de la derecha, ellos podían bloquear cualquier intento de cambiar la constitución, e influenciar cualquier nuevo nombramiento.

A mitad de su mandato, en 1992, Aylwin pudo llenar tres vacancias (logró que el congreso apruebe un esquema de compensación similar al de Pinochet), pero fue recién ya avanzado el mandato de su sucesor, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que un gobierno electo pudo asegurar la aprobación de reformas significativas en la corte suprema. Una de ellas incluía un nuevo 'llenado': el número de jueces fue elevado de 17 a 21. Otra, reinstaló la vieja norma constitucional de retiro obligatorio de los jueces de la corte suprema a los 75 años.

El lento cambio en la composición de la corte suprema desde la restauración de la democracia significó que sólo recientemente la corte ha sido capaz de rever decisiones pasadas flagrantemente subordinadas a un régimen inconstitucional. Eso se puso de manifiesto en la iniciación de procedimientos contra funcionarios que cometieron crímenes de estado durante el periodo de gobierno militar, que previamente estaban bloqueados por entero por una 'auto-amnistía' que el régimen se había otorgado a sí mismo mientras estaba en el poder, y con el aval de la corte suprema a los argumentos para superar dichos obstáculos -como el dictamen que las desapariciones forzadas eran crímenes continuos a los cuales no se aplicaba la amnistía ni el estatuto de limitaciones.

El hecho que la derecha chilena estuvo de acuerdo con reformar la composición del senado heredado de Pinochet, es un buen augurio para la perspectiva de equilibrar la corte, aunque es poco probable que se realice con gran prisa.

'Colmar' la corte se ve como opción para Torrijos

Se espera que la comisión especial formada en marzo produzca en setiembre un informe con un borrador de 'políticas de estado' para la reorganización del poder judicial y la fiscalía pública. El Presidente Martín Torrijos puso en marcha ese proceso luego de la irrupción de un escándalo en febrero, donde los jueces acusaban uno a otro de graves irregularidades. Se piensa que, al margen de lo que la comisión proponga, será más expeditivo para Torrijos 'colmar' la corte con nuevos designados en vez de correr el riesgo de fracaso en los procedimientos de juicio político.

“ Cuando Torrijos asumió el poder, en mayo de 2004, heredó una corte en la que cinco de los nueve jueces habían sido nombrados por su predecesora, la Presidenta Mireya Moscoso. ”

El catálogo de cargos contra los jueces de la corte suprema, por actos indebidos, con Wiston Spadáfora como principal blanco, es bastante extenso. Pero su juicio político exige dos tercios de los votos en la asamblea nacional, que el gobierno no puede asumir lograrlos. Por otro lado, las reformas constitucionales aprobadas en 2004 explícitamente dan poder al presidente y a la asamblea para incrementar el tamaño de la corte suprema -con el aval de una mayoría simple.

Cuando Torrijos asumió el poder, en mayo de 2004, heredó una corte en la que cinco de los nueve jueces habían sido nombrados por su antecesora, la Presidenta Mireya Moscoso. Dos de esas designaciones (uno es Spadáfora) sólo fueron ratificadas luego de una inexplicable serie de defeciones de las filas del ahora gobernante Partido Revolucionario Democrático (PRD). En ese tiempo, la diputada Balbina Herrera (ministra de vivienda en la actualidad) alegó que se pagaron sobornos, pero una investigación fue frustrada por el fiscal general y más tarde por la corte suprema. La asamblea podría reabrir ese caso y buscar la anulación de las ratificaciones, pero se considera improbable que ocurra.

Hasta ahora, Torrijos ha logrado alterar el equilibrio de poder dentro de la corte suprema, levemente, luego de forzar a uno de los designados por Moscoso, César Pereira Burgos, a renunciar luego de llegar a la edad de retiro forzoso. Torrijos nombró a Esmeralda de Troitiño en su reemplazo. Esto deja a los mireyistas en minoría, pero no asegura a Torrijos una mayoría condescendiente. Lo que el escándalo de febrero reveló fue una enconada enemistad entre el juez Adán Arnulfo Arjona por un lado, y tres otros jueces: Spadáfora, Arturo Hoyos y Aníbal Salas.

La comisión establecida por Torrijos en marzo, emergió de un 'Pacto de Estado por la Justicia', que Torrijos logró que sea respaldado por el fiscal general, el procurador de la administración, el defensor público y el presidente del Colegio de Abogados. La Alianza Ciudadana Pro Justicia, una ONG que ha venido realizando campañas a favor de la reforma del poder judicial, fue invitada a participar. Una de las cosas que se solicitó a la comisión fue que diseñe un nuevo sistema para la selección de los jueces de la corte suprema y los mecanismos para supervisar sus cuentas y desempeño, como también a toda la pirámide judicial y procesal.

INFORME ESPECIAL es un servicio de cartas informativas (6 por año) de Latin American Newsletters, 61 Old Street, Londres EC1V 9HW, Inglaterra; Teléfono +44 (0) 20 7251 0012; Fax: +44 (0) 20 7253 8193; eMail subs@latinnews.com - visite nuestra dirección en el internet: <http://www.latinnews.com> Las tarifas de suscripción serán enviadas a pedido. Envío aéreo para los suscriptores de ultramar. Copyright © 2004 en todos los países. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, archivada en sistemas de clasificación o recuperación de datos, retransmitida en modo alguno, electrónico, eléctrico o químico, mecánico, óptico, fotográfico o cualquier otro, sin el premiso previo, por escrito, de Latin American Newsletters. REFERENCIAS: Las referencias a números previos se harán así [ver IE-02-06]: Informe Especial 2002, Nº 6.