



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@usal.es

Universidad de Salamanca  
España

Skaar, Elin

Un análisis de las reformas judiciales de Argentina, Chile y Uruguay

América Latina Hoy, núm. 34, agosto, 2003, pp. 147-186

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803408>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ISSN: 1130-2887

## UN ANÁLISIS DE LAS REFORMAS JUDICIALES DE ARGENTINA, CHILE Y COLOMBIA *Judicial reform in Argentina, Chile and Colombia*

ELIN SKAAR

*Chr. Michelsen Institute de Bergen, Noruega*

\* *elin.skaar@cmi.no*

BIBLID [1130-2887 (2003) 34, 145-184]

Fecha de recepción: noviembre de 2002

Fecha de aceptación y versión final: enero de 2003

**RESUMEN:** Este artículo trata sobre las reformas judiciales en Argentina, Chile y Colombia. Muestra que tanto en el caso de Argentina como en el de Chile, las reformas de procedimiento estuvieron motivadas por una combinación de factores: el proceso de democratización y liberalización, los derechos humanos que provenían de los tribunales legales estables tanto para los derechos humanos como para los delitos, la preocupación pública en torno a la corrupción institucional que afectaron a las Comisiones de la Verdad, y las demandas vinculadas por razones estrictamente legales. En Colombia, el resultado de compromisos internacionales y de eventos nacionales. En Uruguay, el código de procedimientos criminales fue reformado por una combinación de falta de voluntad política, y una falta de recursos económicos. En los tres países examinados las agendas de reformas judiciales de promover reformas u ofrecer reformas judiciales en los códigos de procedimiento o en la estructura de los tribunales. Los dos tipos de reformas judiciales en Argentina, Chile y Colombia, y no a partir de un modelo único, tanto en el contexto de reformas judiciales como en otros países de la región.

*Palabras clave:* reforma judicial

**ABSTRACT:** This article is about judicial reform in the Southern Cone in the 1990s. It shows that for Argentina and Chile, procedural code reforms were motivated by three central factors linked to the twin processes of democratisation and economic liberalisation: i) concern with human rights violations stemming from the past authoritarian regimes; ii) the desire to create a stable legal environment for property rights and foreign investment; and iii) public concern with rising crime rates. By contrast, constitutional reforms affecting the Supreme Courts in Argentina and Chile tended to be driven by narrow political self-serving interests. These reforms ultimately came about as the result of political compromises between the left and the right in response to particular catalytic national events. In Uruguay, unsuccessful attempts at both criminal procedure reform and Supreme Court reform may be attributed to a combination of a lack of political will, lack of support from the judiciary itself, and a lack of financial resources. Interestingly, the analysis shows that in none of the three countries examined have international agencies of foreign donors played a central role in pushing for or offering financial or technical assistance to procedural code or Supreme Court reforms. This suggests that these two types of judicial reforms in the three Southern Cone countries have principally been driven by national demand rather than external pressure –which makes the context for reform different from that of many other Latin American countries–.

*Key words:* judicial reform, Supreme Court reform, Argentina, Chile, Uruguay.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Durante la década de los 90, toda la región latinoamericana se ha visto barrida por reformas judiciales. Por lo menos dieciocho países han llevado adelante reformas más o menos sustantivas en su organización judicial<sup>2</sup>. Ellas incluyeron, por ejemplo, reformas vinculadas con la independencia judicial, la administración de justicia, códigos de procedimiento, el acceso a la justicia, el entrenamiento y la educación legal, y las asociaciones profesionales. En general, podríamos dividir estas reformas entre aquellas orientadas a incrementar la transparencia y la eficiencia del sistema judicial, y aquellas otras destinadas a modificar los poderes de la Corte Suprema. Por qué se han producido estas reformas, en contextos tan diferentes

Mi análisis comparativo del contexto postdictatorial en Argentina, Chile, y Uruguay, me permite ofrecer algunas respuestas tentativas a dicha cuestión. Concentraré mi análisis en dos tipos principales de reformas: 1) las vinculadas con los códigos de procedimiento<sup>3</sup> y 2) las orientadas a incrementar la independencia judicial a través de cambios introducidos en la estructura de la Corte Suprema. Argentina y Chile

1. Una primera versión de este artículo fue presentada en el XIII Congreso de la Latin American Studies Association en Washington DC, 6-8 de septiembre, 2001. Quisiera agradecer a Roberto Gargarella por traducir este texto desde el inglés al español.

2. Para una buena revisión de las reformas judiciales desarrolladas en América Latina ver, por ejemplo, BUSCALGIA (1995); DAKOLIAS (1995); DAKOLIAS (1996); FRÜHLING (1998); GARRO (1993).

3. Como fuentes adecuadas para evaluar las reformas en la justicia penal, pueden consultarse los informes y documentos preparados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Fundación Ford, la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID), los ministerios públicos nacionales (cuando existen) y diversos académicos.

aparecen entre los principales ref... no ha tenido ningún intento exi... dencia de la Corte, ni ha modifi... to, intentaré explicar estas diferen... secundarias tanto como en entre... públicas en los tres países, trata... rodeado a estas reformas. En res... tes reformas tenían fines también... implicaban grupos de actores dif...

Con el fin de examinar los car... taré atención a las medidas tend... de trabajo entre los jueces y los l... Con el objeto de examinar las ref... cial, he destacado cinco factores h... cadores claves de la independen... designación<sup>6</sup>; ii) extensión del ma... gistratura<sup>8</sup>; iv) medidas destina... la Corte Suprema, a través de la

4. Aquí me baso en las Constitu...

5. Ver, por ejemplo, DOMINGO (1999). Adviértase que no existe un acuerdo g... la que contamos. Muchos académicos... mente fiables, pero cada uno de ellos h... tivamente nueva, queda mucho espaci... realizar una modesta contribución en... los distintos intentos realizados tendien... de estos enfoques. Ver YAMANISHI (1999) medir la independencia judicial.

6. Los jueces en general, y los ju... dos o removidos a voluntad del presid...

7. La composición de la Corte... la siguiente. Normalmente se conside... modo los jueces tienen menos posibil... De todos modos, como HELMKE (2002) ocurren que situaciones de *inseguridad* jueces, que de ese modo tienen mayor... encuentran en ese momento en el gobi...

8. Los Consejos de la Magistrat... representantes provenientes de divers... el de elegir a los jueces. Al impedir q... miento de los jueces, los consejos ayu...

9. Tanto como los Consejos de... la luz de las Cortes europeas. Su princip... y el Legislativo. Una breve historia de la... (1999).

y v) el establecimiento de garantías destinadas a asegurar la *independencia financiera* de la justicia, lo que significa que un cierto porcentaje del presupuesto estatal queda garantizado a la propia justicia

Este escrito es fundamentalmente empírico<sup>10</sup>. Se espera que el análisis que sigue pueda aclarar algunas de las complejidades que rodean a la reforma judicial. De todos modos, el trabajo se encuentra guiado por tres hipótesis complementarias: 1) la reforma judicial está íntimamente conectada con los procesos de liberalización económica<sup>11</sup>; 2) la reforma judicial tiene como motivo, además, cuestiones relativas a los derechos humanos<sup>12</sup>; 3) la reforma judicial dirigida a incrementar los poderes de la Corte Suprema o a alterar su composición se ha debido fundamentalmente a intereses políticos más restringidos, particularmente en situaciones en donde se han producido cambios en el sistema de partidos o en la estructura tradicional de poder<sup>13</sup>. El artículo sostiene que tanto las reformas procedimentales como las realizadas al nivel de la Corte Suprema han sido iniciadas y promovidas por actores nacionales en los tres países bajo examen, y sin una influencia mayor por parte de las agencias internacionales. Ello distingue a los esfuerzos en pos de las reformas judiciales en estos tres países, de los que se dieron en otros países latinoamericanos, en donde el apoyo de las agencias internacionales –tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y USAID– ha sido mucho más significativo.

Comparando y contrastando estos dos tipos principales de reforma en estos tres países, trato de mostrar que las reformas constitucionales sobre la Corte Suprema han estado motivadas por intereses políticos estrechos, mientras que las reformas en los códigos de procedimiento se han debido a factores diferentes que incluyen, en general, a una diversidad de actores –mayores que los involucrados por las reformas sobre la Corte–. Estas explicaciones nos brindan una visión más completa que la que ofrece la literatura existente, frente a la pregunta: «por qué una reforma judicial?»<sup>14</sup>. Dado que el tema de la reforma judicial se encuentra actualmente en la agenda política de casi todos los países latinoamericanos (tanto como en Asia, África, Europa del Este y algunos países occidentales), este análisis pretende arrojar luz sobre las posibles causas de los esfuerzos de reforma de la justicia realizados, también, en otros contextos.

10. El mismo forma parte de un proyecto mucho más extenso, vinculado con mi tesis doctoral, destinada a evaluar las reformas judiciales, la independencia judicial, y los procesos legales seguidos contra militares, en razón de violaciones de derechos humanos. Ver SKAAR (2002).

11. DAKOLIAS (1995); FINKEL 1999; JARQUÍN 1998).

12. CORREA SUTIL (1993); GARRO (1993); STOTZKY (1993).

13. Véase el relativamente nuevo cuerpo de literatura, referido a reformas institucionales. Por ejemplo BOIX (1997); GEDDES (1990); GEDDES (1994); HAGGARD (1997); TSEBELIS (1990).

14. Por un lado, los teóricos de la democracia han defendido de modo unánime la independencia judicial en los procesos de consolidación democrática. Por ejemplo, ver BECKER (1999); FRANKEL (1993); KAHN (1993); NINO (1992); PLATTNER (1999b); STOTZKY (1993). Por otro lado, los economistas han señalado la importancia de la independencia judicial a los efectos de favorecer el libre mercado económico. Ver, por ejemplo, DAKOLIAS (1995); FINKEL (1999); JARQUÍN (1998).

El escrito se organiza a partir de un mismo se ofrece un panorama de la reforma judicial. En la tercera parte se trata del caso de Chile y la reforma constitucional de 1990, y los cambios realizados en Chile por reforma de la Corte Suprema y miembros de la Corte Suprema y el sistema de justicia penal. En la cuarta parte se trata de Uruguay –salvo la reforma de 1989–. Finalmente, en la sexta parte se ofrecen sugerencias destinados a orientar futuras reformas.

## II. COMPARANDO LOS SISTEMAS JUDICIALES

Argentina, Chile, y Uruguay pertenecen a la tradición judicial de derecho del Derecho español. Como en todo, los tres países siguen una tradición en la evidencia debe ser presentada por los jueces actúan de modo habitual y responsable tanto de la investigación y poder ejecutivo, tradicionalmente.

A pesar de las similitudes se encuentran organizados de manera diferente. La Corte sigue un principio federalista. La Corte Suprema se encuentra localizada en las regiones tiene sus propias Cortes de Apelación. La Corte Suprema de Santiago<sup>15</sup>. En Uruguay, y dado el contexto, nos encontramos con que la Corte Suprema se encuentran localizadas en las inferiores (civiles y penales) e instituciones judiciales de estos tres países el carácter han ejercido, de modo habitual, y responsables. Parte de las reformas han tenido que ver con la Corte Suprema en relación con el Ejecutivo y los tribunales inferiores.

15. Mayor información en torno a la reforma judicial puede encontrarse en THOME (1998);

16. Un análisis completo de esta

## III. ARGENTINA

III.1. *Introducción*

Argentina se ubica entre los principales países reformistas de América Latina. Este país ha llevado adelante dos tipos de reforma judicial, desde la vuelta a la democracia en 1983: una reforma en la justicia penal y una reforma referida a la Corte Suprema. Durante el primer gobierno democrático, liderado por el presidente del Partido Radical, Raúl Alfonsín, no se produjeron reformas más allá de las introducidas en el área de la justicia militar. Por contraste, durante el gobierno de su sucesor, Carlos Menem, se llevaron a cabo amplias reformas (Menem gobernó el país en los períodos 1985-1995 y 1995-2000). Antes de discutir cada una de estas reformas, conviene echar una mirada sobre el sistema de organización judicial argentino durante la dictadura militar y en el período de transición inmediatamente posterior.

III.2. *El sistema judicial durante el régimen militar y durante el período de transición*

Tras el golpe de Estado de 1976, las autoridades militares modificaron la composición de la Corte Suprema, cambiaron al procurador general de la nación, y así también a los miembros de las altas Cortes provinciales. Los militares quitaron de sus puestos a los jueces que consideraban opositores, reemplazándolos por jueces más favorables a sus propósitos. El primer presidente democrático electo luego del fin de la dictadura, Raúl Alfonsín, removió por tanto a una mayoría de estos jueces (incluidos los de la Corte Suprema), una vez llegado al poder, en 1983. Volvió a designar, en cambio, a los jueces considerados relativamente liberales y técnicamente competentes, por lo cual hubo una cierta continuidad entre ambos regímenes. Como parte de su política destinada a llevar a la justicia a los militares que hubieran violado derechos humanos, Alfonsín implementó una reforma del Código Militar, en 1984<sup>17</sup>. De todos modos, Alfonsín hizo poco en pos de un cambio en el sistema de justicia civil. Este cambio se produjo después, durante el gobierno del presidente Menem, que comenzó en julio de 1999, luego de que Alfonsín se viera obligado a dejar el poder seis meses antes del fin de su mandato. Las reformas, de todos modos, no se vincularon directamente con este cambio de gobierno.

17. Para detalles, ver RONIGER (1999: 59).

III.3. *Esfuerzos en pos de la reforma*

## Reformas en la justicia penal

En el sistema de justicia penal se llevaron a cabo dos tipos de reformas. La provincia de Buenos Aires ya mucho tiempo, en 1940. De hecho, el sistema de juicios en los procedimientos orales que se usaba en Buenos Aires se vio como modelo para el resto del país entre los años 1940 y 1950. Las reformas se llevaron formalmente en 1993, cuando se creó el Tribunal Federal, el nuevo procedimiento oral requirió la creación de nuevos jueces<sup>18</sup>. El Código de Procedimientos Penales se vio como modelo en muchos otros países.

## Las reformas constitucionales de

En agosto de 1994, Menem llevó a cabo una reforma constitucional que afectó de modos diversos el sistema de justicia. Las reformas dadas con el poder judicial fueron: 1) la modificación del artículo 114 (art. 114); 2) la instalación de un nuevo Tribunal Federal; 3) el Ministerio Público como un órgano independiente; 4) los procedimientos de designación de jueces; 5) las reformas constitucionales para los salarios de los jueces y los fiscales inferiores (art. 110)<sup>19</sup>.

Tal vez la reforma más importante fue la de la Corte Suprema, administrativas realizadas por la Corte Suprema y la Magistratura. Dicho Consejo de la Magistratura representa al Congreso, al Poder Judicial y a la Universidad de abogados y a la Universidad de la Plata. Las reformas incluyen una activa participación de la Corte Suprema, que sigue siendo el órgano más importante (la supervisión del presupuesto, tanto como funciones disciplinarias de los jueces de Estudios Legales y Sociales, y la creación de una «absoluta necesidad», dado

18. Para detalles, ver CELS (1995: 79).

19. Los datos están tomados del CELS (1995: 79). El texto de los artículos 110 y 114 del texto de la Constitución.

20. THOME (1998: 16).

judicial anterior<sup>21</sup>. Por ejemplo, en 1994, la Magistratura (que, antes de la reforma, se encargaba con exclusividad de la fiscalización de la disciplina judicial) tenía 350 casos que examinar en relación con faltas atribuidas a los magistrados<sup>22</sup>.

El Consejo debía estar en funcionamiento después de un año de su creación, pero el mismo no comenzó a operar hasta febrero de 1999. Una vez establecido, su labor resultó mucho más lenta de lo esperado. Esto ha creado una diversidad de problemas, incluidos algunos drámaticos vinculados con la necesidad de completar vacantes en posiciones judiciales<sup>23</sup>. En agosto del 2000, el Consejo sólo llegó a completar dos nombramientos de jueces inferiores, de entre los más de 70 que debía realizar. De acuerdo con la opinión de uno de sus miembros, parte del problema se originó en un mandato pobremente definido, tanto como en la composición diversa del Consejo, que representa a intereses demasiado conflictivos entre sí<sup>24</sup>. El Jurado de Enjuiciamiento, que se encuentra a cargo de la remoción de jueces nacionales, excepto los de la Corte Suprema nacional, ha tenido un destino similar al del Consejo. Dado que su trabajo se encuentra directamente ligado a éste, ha tenido un desempeño muy lento desde su creación.

En relación con otra de las reformas institucionales implementadas, vinculada con el artículo 120 de la nueva Constitución, encontramos que se ha definido al Ministerio Público como un órgano independiente, con autonomía funcional y autonomía financiera, pero que no se ha definido adecuadamente la posición de esta institución frente a las tres ramas de gobierno existentes. Esta situación ha llevado a algunos especialistas en Derecho constitucional a hablar de éste como un órgano extrajudicial. De acuerdo con el CELS, su autonomía funcional y financiera es polémica, tanto como lo es su autonomía frente al Ejecutivo<sup>25</sup>.

Finalmente, la reforma constitucional de 1994 cambió también los procedimientos de designación de los miembros de la Corte Suprema. Elevó la mayoría simple en el Senado, necesaria para aprobar el nombramiento de un juez, a la de dos tercios de los miembros presentes en el Senado<sup>26</sup>. Además, se garantiza ahora cierto salario mínimo para todos los jueces, asegurando así también la independencia financiera de todos ellos.

21. CELS (1995: iii).

22. DAKOLIAS (1996: 18, n. 18).

23. De acuerdo con la nueva ley, el nombramiento de los jueces inferiores sólo puede ser realizado por el Consejo. Por lo tanto, en el período que corrió desde el fin del sistema anterior (agosto de 1995) al comienzo del funcionamiento del nuevo instituto (febrero de 1999), no se pudieron realizar nombramientos de jueces inferiores.

24. Comunicación personal con Claudio Marcelo Kiper, Buenos Aires, 4 de agosto de 2000.

25. CELS (1995: 81).

26. *Ibíd.*, pp. 80.

### III.4. Motivación de las reformas

#### Reformas al Código de Justicia P

Si comparamos estas dos pa ciones y propósitos muy diferentes sistema de procedimiento penal, llevada a cabo por un grupo de rico legal, el juez Julio Maier, y elizarse algo en cuanto a la administración en 1985<sup>28</sup>.

Las causas directas de la reforma judicial vigente durante el el área de los derechos humanos. actuación durante la dictadura, cu más fueron encerrados en prisión lo tanto, necesitaba poner en mar dad del sistema judicial. En segu incrementado extraordinariamente ban tanto en razón de la democracia promovida por el gobierno del gobierno de Alfonsín<sup>29</sup>. Tal comas económicas crearon toda un resueltos por los tribunales. En t desempleo creciente, Argentina criminalidad y violencia, lo cual creciente preocupación en mater tual como una motivación impor

En suma, las motivaciones q miento penal en Argentina son res, que incluyen el deseo del gol reducir ineficiencias propias del preocupaciones ciudadanas en re cia callejeras. La iniciativa en favor no también dio, al menos, un resp

27. Maier y Binder han sido cor Latina, ya que no fueron sólo los pr Argentina. Ambos viajaron extensamenos, entre ellos los de Venezuela, El Sa

28. Comunicación personal con,

29. Vicente Palermo ha sostenido sión de implementar las reformas, se v nación de circunstancias que llevaron a

parecen haber jugado un papel muy limitado en estas reformas. El Banco Interamericano de Desarrollo dio apoyo, desde 1997, a un amplio proyecto sobre las reformas judiciales, que tuvo entre otros objetivos el de reforzar el rol del procurador de la nación<sup>30</sup>. Según entiendo, otras agencias internacionales, tales como el Banco Mundial, USAID y la Fundación Ford, no han estado involucradas en la promoción de reformas en la justicia penal en Argentina<sup>31</sup>.

### Reformas constitucionales que afectaron a la Corte Suprema

Las motivaciones que han estado detrás de las reformas estructurales de la Corte Suprema representan una historia completamente diferente. De hecho, la reforma constitucional de 1994 puede ser atribuida a un único factor causal decisivo: la voluntad del presidente Menem de ser reelegido como tal. De acuerdo con la Constitución de 1853, los presidentes sólo podían servir durante un mandato. Para volver a ser presidente, entonces, Menem debía reformar la Constitución. Por ello, comenzó un proceso de cuidadosas negociaciones con la oposición, destinadas a llevar adelante aquella reforma.

La mayoría de los académicos y expertos legales en Argentina están de acuerdo con que Menem negoció el apoyo legislativo a la reforma a cambio de un incremento en los poderes de la Corte. Carlos Santiago Nino ha sostenido, de modo convincente, que «bajo la presidencia de Menem... resulta claro que el eje central de la reforma constitucional es el logro de su reelección»<sup>32</sup>. El CELS ha afirmado que la idea fue entonces la de asegurar que la oposición no obstaculizara los cambios constitucionales necesarios para conseguir la reelección del presidente. A cambio de ello, la oposición exigió una serie de reformas destinadas a crear o modificar instituciones que pudieran restringir los poderes del presidente, y asegurarle a la oposición un rol más activo en el gobierno, facilitándole además mayores herramientas de control sobre el mismo<sup>33</sup>. Tras largas y arduas negociaciones, el gobierno de Menem consiguió empujar estas reformas asegurando, entre otras cosas, un cambio en el término del mandato presidencial (que pasó de un período de seis a hasta dos períodos de cuatro años, según el artículo 90 de la Constitución). La reforma fue negociada por el Partido Peronista en el gobierno, junto con el principal partido de la oposición, el Radicalismo. Dicha negociación pasó a ser conocida con el nombre de «Pacto de Olivos»<sup>34</sup>.

30. Para detalles al respecto, ver DOMINGO (2001: 117).

31. Para una discusión acerca del involucramiento de las agencias internacionales en los distintos aspectos de la reforma judicial en Latinoamérica, ver BIEBESHEIMER (2001); DOMINGO (2001); FORD FOUNDATION (2002); WORLD BANK (2002).

32. NINO (1992: 638).

33. CELS (1995: 75).

34. Ver FINKEL (1999); HELMKE (2002: 24).

Es cierto que un tribunal más ficiat tanto a las nuevas cuestion referidas a los derechos humanos puede ser atribuida fácilmente a número ya había dado su apoyo a más abajo). Del mismo modo, no de los organismos de derechos h ciones no gubernamentales dedi sus críticas al modo en que eran tr pero ninguna de ellas había reali

En suma, podríamos concluir la Corte Suprema resultó un subp con la oposición, y que le permit exitoso, en las elecciones de 1995 de la reforma. El resultado, de t judicial. Intuitivamente, uno no rior, aceptara ceder su control sob valoraba más la reelección que el ya había aumentado el número de obtener su victoria electoral fren de los jueces antes de realizar la nal, luego, no debía ser necesari que la garantía constitucional de mente— beneficiar a Menem en c

### Los cambios en la composición d

Debe enfatizarse, a esta altu composición de la Corte, dentro d garantiza un mandato de por vida tualmente removidos de modo n no. De hecho, la Corte Suprema menos seis veces desde 1946<sup>36</sup>. E comenzado a negociar con la op bros de la Corte de cinco a siete. S Menem llegó al poder, en cambi

35. Esta afirmación resume la ev tas realizadas a expertos legales (aboga nos y periodistas ocupados en cuestion en el período julio-agosto del año 200

36. OAS (1994).



del tribunal, incrementando su número de cinco a nueve miembros. Aunque este aumento difícilmente se califique como una reforma legal, el mismo aseguró sin dudas el control de Menem sobre la Corte. Según la opinión de una diversidad de autores, Menem amplió la Corte con el objeto de impedir la oposición de la misma a las reformas económicas que trataba de implementar al comienzo de su mandato<sup>37</sup>. En definitiva, los esfuerzos destinados a cambiar la composición del tribunal durante los mandatos de Alfonsín y Menem parecen haber sido el resultado de estrechos intereses concernientes al uso y ejercicio del poder.

#### IV. CHILE

##### IV.1. Introducción

A diferencia de lo ocurrido en el caso de Argentina, en donde la reforma en el procedimiento penal y la reforma de la Corte Suprema aparecieron como dos eventos separados entre sí, las reformas judiciales llevadas adelante en Chile se han desarrollado de un modo muy gradual, en un espacio prolongado de tiempo, conteniendo numerosas propuestas que incluyeron, también, modificaciones respecto de la Corte Suprema. Bajo el primer gobierno democrático, liderado por Patricio Alwyn (1990-1994), se realizaron numerosos y fracasados intentos de reforma judicial. Las propuestas eran entonces presentadas al Parlamento, que indefectiblemente las rechazaba, modificaba o reescribía, para presentarlas luego en una forma completamente diferente. Con el cambio de intereses y el ingreso de nuevos actores en la escena, los cambios resultaron más exitosos durante el gobierno de la *Concertación* liderado por Eduardo Frei (1994-2000). Las mismas continuaron exitosamente bajo el gobierno de la coalición socialista liderada por Fernando Lagos (del 2000-al presente) y no han alcanzado aún su etapa final de implementación.

En esta sección, pretendo dar cuenta de tres intentos fundamentales de reforma, realizados bajo tres gobiernos democráticos diferentes, especificando el contenido de cada una de estas reformas o propuestas, identificando a sus defensores y detractores, y ofreciendo algunas explicaciones en torno al porqué de las mismas. En donde ello sea necesario, comentaré también por qué muchas de las primeras propuestas de reformas resultaron un fracaso. La motivación para el primer paquete de reformas desplegado al comienzo de la transición democrática emanó de una fuerte inconformidad con el modo en que había estado operando el sistema judicial durante el período de la dictadura. Realizaré, por tanto, unos breves comentarios acerca del sistema judicial existente antes de la transición.

37. Ver, por ejemplo, FINKEL (1999); RONIGER (1997).

##### IV.2. El sistema judicial durante e

Chile es uno de los pocos países que han permanecido básicamente intactos desde la caída del régimen de Pinochet. La Corte Suprema, por entonces, se había mantenido básicamente intacta. El movimiento socialista llevado adelante por Pinochet se vio reflejada, por ejemplo, en la Corte había denunciado de modo que, a pesar de las reformas económicas avanzadas por Pinochet, la conservadora Corte dio la bienvenida a Pinochet, en un golpe producido por la parte del poder judicial, los militares y la justicia. De hecho, la justicia fue tratada como un testigo legal, por parte de Pinochet con las instituciones democráticas.

La trayectoria de la justicia chilena durante aquella época, existía una represión de aquellas o desaparecidas. De acuerdo con el poder judicial, y en particular con las personas que buscaban reparaciones por los hechos realizados por los militares y los derechos y libertades personales a través de la Corte se tendió a ignorar cada una de las pocas excepciones. Los jueces superiores corrían el riesgo de caer de la Corte eran abiertamente simpatizantes de Pinochet, endureció sus controles sobre el poder judicial y nombró a 14 de los 17 jueces superiores y 1989<sup>38</sup>. Con el objeto de asegurar el poder inesperadamente el plebiscito de la Corte de 13 a 17 miembros, altas sumas de dinero para aquiescencia a la Constitución de Chile, como la Corte de jueces (una regla que, a diferencia de Chile), Pinochet conseguía de la Corte chilena tras dejar el poder. Pinochet y el grado de control ejercido por Pinochet se aseguró que los militares no se asegurara la democracia. Su principal preocupación en materias vinculadas a la violación

38. Detalles al respecto en VAUGHAN (1999).

39. *Ibidem*, p. 583.

40. *Ibidem*, p. 583, n. 46.



IV.3. *Esfuerzos en favor de la reforma*

## Primeros intentos. Las «Leyes Cumplido»

Cuando Patricio Alwyn se hizo cargo del poder en marzo de 1990, heredó un sistema judicial que carecía de respeto y prestigio, encabezado por una Corte Suprema compuesta por una mayoría de jueces favorable a Pinochet<sup>41</sup>. De modo adicional a la Corte, claramente no democrática, Alwyn heredó también un anticuado sistema de justicia penal. El sistema y sus procedimientos no habían sido alterados desde 1906, y se caracterizaba por atributos premodernos que databan de los tiempos de la colonia<sup>42</sup>.

Por lo tanto, como era de esperar, el primer gobierno democrático electo en 1989 tras 18 años de gobierno dictatorial, tuvo a la reforma judicial entre sus principales prioridades<sup>43</sup>. El presidente Patricio Alwyn tenía fuertes deseos de realizar una reforma que asegurara un poder judicial más transparente y eficiente, y también de remover a los integrantes de la Corte Suprema. Su propósito era doble: modernizar la justicia dejando atrás el anticuado sistema judicial y el arcaico Código Penal, y también asegurar una mayor protección en el futuro para los derechos humanos.

Un grupo de expertos legales, miembros del gobierno, y defensores de la Corte Suprema, comenzaron a estudiar entonces una diversidad de reformas. Las propuestas fueron desde las más técnicas y procedimentales a aquellas otras destinadas a cambiar la estructura general del sistema. Las reformas incluyeron sugerencias para crear un Consejo de la Magistratura (como el que existía en Italia o en España); establecer tribunales vecinales para contribuir a solucionar problemas propios de los ciudadanos con menores recursos; modificar los procedimientos (incluyendo, por caso, cambios en la forma de acceso a la Corte; un menor apoyo en la evidencia escrita; procedimientos informales para la resolución de algunos casos); cambiar la naturaleza de la carrera judicial; alterar los criterios evaluativos y los procedimientos para llegar al cargo de juez; tomar en cuenta el rol de los «fiscales integrados»; estableciendo una edad máxima para ejercer como juez; creando una Escuela Judicial; aumentando el número de miembros de la Corte Suprema y dividiéndola en salas especializadas; reformando la concepción dominante sobre el sistema de separación de poderes; e incorporando moderna tecnología y otras técnicas destinadas a la administración de los tribunales<sup>44</sup>.

41. Pinochet permaneció entonces como jefe de las Fuerzas Armadas, dejando así a los militares con importantes enclaves de control, directo e indirecto, sobre la nueva democracia.

42. Por detalles al respecto, ver BICKFORD (1998: 15).

43. Adviértase que los esfuerzos realizados al respecto no eran nuevos. El sistema penal chileno, basado en la Inquisición española, sufrió varios intentos de reforma. Se realizaron enmiendas a la Constitución en los años 1810, 1812, 1818, 1823, 1828 y 1833. Los orígenes del actual Código Penal chileno se encuentran en las leyes sancionadas en 1884, 1906 y 1970. Reformas judiciales más extensas aparecieron, como propuestas, durante el gobierno de Allende en 1970, pero la Corte bloqueó estos intentos de reforma encabezados por la Unidad Popular (BICKFORD, 1998).

44. Esta lista (parcialmente modificada) está tomada de VAUGHN (1992: 589-590).

Después de un intenso debate, el presidente Alwyn presentó al Congreso un paquete más modesto. Por ejemplo, el establecimiento de un límite al número de jueces de la Corte. También se presentaron reformas que tendían a cambiar la estructura del poder judicial.

El paquete de reformas, con la excepción de la creación del ministro de Justicia, Francisco Salas, eran medidas de poca importancia. En primer lugar, no afectaban su poder, en segundo lugar, no era de un Consejo de la Magistratura, sino de un Consejo de la Corte Suprema, y en tercer lugar, no considerablemente sus funciones. Dado que estos cambios iban a ser aprobados por la Corte Suprema iba a poder controlarlos. Los cambios aprobados por el Congreso. Por lo demás, el paquete de reformas («senadores designados») pudo ser aprobado en 1991. Por ello, este primer intento de reformas.

## Segundo intento de reformas. La

Un segundo intento de modernizar el sistema judicial democrático apareció con el gobierno de Patricio Alwyn, dirigidas fundamentalmente a cambiar los procedimientos de designación de jueces. Los nuevos institutos (una oficina de designación de jueces de Alwyn) incluían también el establecimiento de un servicio nacional de asistencia jurídica gratuito a la justicia para los sectores más pobres<sup>45</sup>. El ministro de Justicia introdujo el paquete de reformas. Sin embargo, también este intento de reforma fue opuesto rotundamente a la misma y fue rechazado por la petición del presidente. De hecho, lo que se hizo en términos de reformas judiciales fue el proveniente de la Corte Suprema y el que fue por vida incluidos por Pinochet).

45. Una descripción abarcativa de la reforma.

46. De acuerdo con una entrevista con el ministro de Justicia VAUGHN (1992: 589, n. 61).

47. Ver BICKFORD (1998: 25, n. 2).

## El tercer intento de reformas

La exitosa Concertación presidida por el presidente Eduardo Frei hijo, con la guía de su ministra de Justicia Soledad Alvear, avanzó con una estrategia diferente. En lugar de proponer amplios paquetes de reforma, comenzó a introducir reformas minúsculas, tratando de crear consenso poco a poco y calculando el tiempo de introducción de las mismas avanzando, en primer lugar, aquellas reformas menos controvertidas<sup>48</sup>. Después de cuidadosas negociaciones las reformas comenzaron a tomar vuelo y se aprobaron al menos dos leyes muy significativas en 1997: una reforma de la justicia penal y una ley de reforma de la Corte Suprema.

En primer lugar, se propusieron a la legislatura normas destinadas a crear un nuevo Código de Procedimiento Penal y otras normas complementarias. El elemento más importante, dentro de estas reformas, era –posiblemente– el vinculado a la creación de un sistema adversarial, que dejaba de lado la tarea de los jueces como acusadores. De modo más específico, la reforma incluía los siguientes elementos<sup>49</sup>:

1. Abolición del sistema de investigación judicial (la institución inquisitorial hasta entonces vigente), y reemplazo del mismo por un sistema basado en un Ministerio Público. El nuevo Ministerio Público se encontraría a cargo de la persecución de los crímenes<sup>50</sup>.
2. La introducción de juicios orales, que incluirían la posibilidad de examinar a los testigos a partir de un sistema especial, consistente en paneles de tres jueces, que venían a reemplazar a los tradicionales –medievales– y muy criticados procedimientos en los que un único juez actuaba como investigador y juez.
3. Introducción de una reforma destinada a favorecer la negociación entre el fiscal y el defensor, así como de una lista de derechos para el defensor (nótese que la mayoría de estos cargos no existían en el sistema anterior).
4. Reorganización de los tribunales, incluyendo la eliminación de los secretarios de Corte, y el nombramiento de un administrador profesional del tribunal.
5. Reorganización y extensión de la oficina de Defensoría Pública, destinada a tornar a la justicia más accesible para los grupos de pobres y marginados.
6. Finalmente, reformas procedimentales destinadas a crear una Academia Judicial, finalmente aprobada a través de la Ley 19.346<sup>51</sup>.

48. *Ibidem*.

49. La lista es tomada de THOME (1998: 17-18).

50. Para detalles sobre esta reforma en el procedimiento penal, incluyendo la labor del Ministerio Público, ver DE LA BARRA (1999); DUCE (1999); RIEGO (1997).

51. Antes del establecimiento de la Academia Judicial, la entrada al poder judicial se vinculaba con un procedimiento cerrado, en donde el presidente seleccionaba al candidato de una lista de tres nombres preparada por la Corte Suprema o las Cortes de Apelación. El nuevo sistema intentaba remover los aspectos personales y discrecionales vinculados con el procedimiento anterior, para reemplazarlo por otro basado en el mérito. La Academia ofrece, también, un sistema de educación legal continua destinado a los jueces en funciones, y se propone atraer a los mejores candidatos para ingresar dentro del sistema judicial (THOME, 1998: 17).

En su conjunto, estas reformas fueron el elemento más importante en toda la reforma judicial. Para propósitos prácticos, se decidió implementarlas primero en la región de La Serena y en otra región. Se esperó que estas reformas se extendieran a otras regiones.

El presidente Frei también introdujo reformas que incluían cambios en el procedimiento de designación de sus miembros y en la regla de retiro obligatorio para los jueces. Los procedimientos de designación y retiro eran necesarios para la aprobación previa por el Congreso. Se perdió parte de su poder de control.

Finalmente, el Congreso adoptó una reforma. Este resultado fue, de algún modo, un éxito. Los miembros de la Corte eran –según se sabía– a favor de una simplificación en los procedimientos. Los cambios en las reglas de selección de estos varios intentos de reforma fueron exitosas durante el gobierno de la administración de Alwyn?

## IV.4. Por qué las reformas

## Primeros intentos de reforma

Cada una de las reformas dio lugar a una constelación de defensores y enemigos. El primer intento amplio por establecer una nueva etapa de la transición, apartar al sistema judicial en el período de la transición de defender los derechos humanos, fue como presidente, Patricio Alwyn, y él tuvo un rol central en este proceso. El impulso en favor de estas primeras

52. DE LA BARRA (1997: 18).

53. *Southern Cone Report* RS-97-10.

54. BICKFORD (1998).

55. *Southern Cone Report* RS-97-10.

56. Adviértase que ha habido un cambio a partir del trabajo del Grupo 24, pero no se basadas por la dictadura. Comunicación

atrás el legado de Pinochet, tanto como de su empeño por revertir la poca legitimidad de la justicia, además de ampliar su capacidad para lidiar con temas de derechos humanos<sup>57</sup>. Del mismo modo, Jorge Correa Sutil sostiene que las críticas dirigidas hacia el poder judicial por el desempeño que había tenido durante el gobierno de Pinochet jugaron un «rol crítico» en los intentos del gobierno de la Concertación por avanzar estas reformas<sup>58</sup>. De acuerdo con el juez Mario Garrido Montt, la crisis producida por la negativa de la Corte a lidiar con cuestiones de derechos humanos resultó «explosiva» a la hora de dar impulso a estas reformas<sup>59</sup>. De hecho, muchos han sostenido que este primer intento de reformas fue motivado principalmente por los abusos producidos en el área de los derechos humanos, aunque no todos están de acuerdo con esta afirmación<sup>60</sup>.

### Reforma en la justicia penal

Contra lo ocurrido con los dos primeros intentos de reforma, el tercero no fue solicitado por el gobierno de Frei. La reforma en la justicia penal resultó el producto de una iniciativa académica presentada por teóricos que trabajan en la Universidad Diego Portales en cooperación con otras instituciones. Parece, además, que la prensa ha jugado un rol importante en todo este proceso, al crear presión sobre el gobierno, en favor de estas reformas. El impulso reformista –ya sea que las reformas finales fueran exitosas o no– ha hecho que el gobierno ganara aprobación tanto interna como externa, desde la comunidad internacional<sup>61</sup>. Parte del incentivo para la realización de las reformas, sin duda, provino del deseo de alentar las inversiones de compañías extranjeras, un objetivo importante para el gobierno chileno, que ha impulsado un modelo de liberalización económica desde los 90. Este objetivo aparece claramente explicitado en la propuesta de reforma<sup>62</sup>. De acuerdo con el académico Jorge Mera, «el impulso por la reforma ha provenido del deseo de modernizar al Estado». Más aún, en su opinión «las reformas fueron realizadas con el objeto de crear más seguridad a las inversiones de capital, fundamentalmente a las inversiones extranjeras»<sup>63</sup>.

57. Comunicación personal con Juan Enrique Vargas, Santiago, 11 de mayo de 2000.

58. Comunicación personal con Jorge Correa Sutil.

59. Comunicación personal con Mario Garrido Montt, Universidad Diego Portales, Santiago, 29 de mayo de 2000.

60. Por ejemplo, de acuerdo con Louis N. Bickford, «el primer intento de reforma judicial por un gobierno democrático... resultó un pequeño esfuerzo dirigido a obtener otro fin, menor... la liberación de los prisioneros políticos encarcelados por su oposición al régimen militar» (BICKFORD, 1998: 24).

61. Comunicación personal con Juan Enrique Vargas.

62. Comunicación personal con Rodrigo de la Barra, Santiago, 13 de junio de 2000.

63. Comunicación personal con Jorge Mera.

Otro factor importante fue la la seguridad pública<sup>64</sup>. De modo n paró esta preocupación por la se *Mercurio* –un periódico de derec hizo que la cuestión de la segurid llevó a la creación de la *Fundació* tal comenzó a involucrarse de m Su creación se debió, en parte, al posición y sus vínculos explícitos la *Fundación* terminó actuando c guró el consenso necesario de la Corte Suprema se mantuvo dividi ma por una mayoría de un voto, La implementación de la reforma se complete hacia el 2003.

### Reforma en la Corte Suprema

Aunque la reforma de la Co más amplio, la principal motivac impulsó las modificaciones en el con la Ley de Procedimiento Pen ciaciones y compromisos, y que ne ciera– los cambios relacionados « mes y medio<sup>66</sup>. La iniciativa direc como respuesta a un escándalo Brevemente, la ministra quiso re «echarlo» pero sí llevarlo a la re posición del juez en un escándalo

Una segunda razón que llev fue que el mismo había adopta humanos, y la derecha temía la p Por su parte, la izquierda deman

64. Ver, por ejemplo, DE LA BAR

65. Comunicación personal con

66. Información proveniente de te el período mayo-julio de 2000.

67. De acuerdo con la opinión d vió la reforma con el único objeto de g le adjudica el crédito por la reforma de de Alvear como la primera mujer en c el gobierno de la Concertación, en el 2

objeto de aumentar el número de jueces, invitando a tales efectos a jueces ajenos a la carrera judicial tradicional. La izquierda pretendía, además, imponer un tope de edad de 75 años en los jueces. La derecha demandó entonces involucrar al Senado en los procesos de designación judicial. Tras intensas negociaciones, la ministra de Justicia pudo obtener un apoyo suficiente para conseguir que la reforma fuera aprobada en ambas Cámaras. Parece, en cambio, que la reforma no estuvo motivada por preocupaciones económicas. Dado que Chile formaba parte ya del mercado de comercio internacional desde hacía por lo menos una década, y dado que la Corte había mostrado su apoyo a la política económica implementada por los gobiernos de Alwyn y Frei, la hipótesis de que las reformas tuvieron alguna vinculación con los intentos de liberalizar la economía no se sostiene. Tampoco parece que la misma haya tenido que ver con presiones provenientes de los sectores vinculados a los derechos humanos<sup>68</sup>. Aunque ambos sectores podían beneficiarse con la reforma, orientada a lograr un tribunal más independiente, lo cierto es que ellos no jugaron un rol significativo en la promoción de la misma.

## V. URUGUAY

### V.1. Introducción

A diferencia de lo ocurrido en Chile y Argentina, Uruguay aparece como el «perdedor» dentro de un contexto de promoción de reformas judiciales. En este caso no se produjeron reformas de importancia sobre el antiguo Código de Procedimiento Penal que todavía rige en el país. Tampoco la Corte Suprema sufrió reforma alguna desde el comienzo de la transición democrática, en 1985. Han habido, sí, debates en torno a reformas, pero éstas no han conseguido el apoyo suficiente como para llevarse a cabo. Tal vez de modo sorprendente, Uruguay ha tenido un rol de liderazgo en lo que se refiere a la reforma del Código de Procedimiento Civil.

En esta sección, se explica por qué Uruguay apareció jugando este rol opaco en Latinoamérica, en lo relativo a la reforma judicial. Existen al menos dos explicaciones plausibles para dar cuenta de por qué la justicia penal y la Corte Suprema no fueron objeto de reformas: 1) las mismas no eran necesarias dado que el sistema operaba de modo relativamente eficiente y la justicia era independiente, y 2) las reformas eran necesarias pero los factores causales que podían haber ayudado a promoverlas (la liberalización económica, las preocupaciones con cuestiones vinculadas con derechos humanos, la inseguridad, etc.) no estaban presentes. Antes de discutir las motivaciones existentes detrás de los procesos de reformas impulsados durante el período, es necesario hacer un repaso de la situación en el sistema judicial uruguayo en el período de

68. Esto es lo que se deriva de las entrevistas que he realizado a más de 30 especialistas en cuestiones legales, académicos, abogados de derechos humanos y activistas de derechos humanos, en el período mayo-julio de 2000, en Santiago. Para más detalles, ver Apéndice 1.

la transición, de modo tal que se te necesarias.

### V.2. El sistema judicial durante el

Los jueces uruguayos nunca (1985), tal como sí había ocurrido marginado durante el gobierno n realizó entonces varios cambios tucionales a través de los artículo ron a la Corte en buena medida inferiores, a los que reemplazaron decisiones. Los jueces de la Corte tares iban completando las vacan General (a cargo del nombramien funciones. La Corte siguió operar lo hacía antes del golpe militar. I instituciones administrativas des Ministerio de Justicia y el Consej

Después del retorno de la de presidente, reconoció a las autor: *dicatura* (n. 15.750) volvió a entr: abolió el Ministerio de Justicia y del Ministerio de Educación y C por otra parte, abolió el Consejo útil, se consideró a la misma un r en pie en la nueva etapa democrá vas reformas en el sistema judicia El acceso a la justicia era limitado país con más jueces per cápita en zaran intentos de reforma en tres el Código de Procedimiento Pen a continuación, con algún detalle

69. Comunicación personal con abril de 2001, respectivamente.

V.3. *Esfuerzos en pos de la reforma*Reformas en el Código de Procedimiento Civil<sup>70</sup>

Después de casi catorce años de debate, Uruguay dictó un nuevo Código de Procedimiento Civil en 1989<sup>71</sup>, lo cual se consideró «un avance importante en materia de Derecho civil»<sup>72</sup>. El Código Civil abandonado databa de 1879, y era una copia del Código español de 1850, que contenía muchos elementos de origen medieval. De tal modo, la reforma resultó un intento de modernizar el sistema legal uruguayo. El académico Dr. Adolfo Gelsi Bidart había sugerido la reforma de la justicia civil ya en los años 40, pero todavía tuvieron que pasar muchas décadas hasta que la reforma pudo concretarse, finalmente. El vicepresidente y procesalista Dr. Caligo volvió a poner la cuestión de la reforma en la agenda pública, una vez concluido el régimen militar, en 1985. Tres procesalistas, los doctores Gelsi, Bescovi y Torello, fueron convocados entonces para redactar el nuevo código. Se iniciaron entonces fuertes discusiones, dado que no todos estaban de acuerdo en la necesidad de introducir procedimientos orales. De todos modos, se llegó finalmente a un acuerdo en 1989<sup>73</sup>.

Con la reforma, se introdujeron tres nuevos procedimientos orales dentro del proceso litigioso anterior, basado en la evidencia escrita. Estos nuevos procedimientos incluyeron: i) una audiencia previa al juicio (destinada a alentar una conciliación entre las partes); ii) la presentación de la prueba (que incluía el interrogatorio a los testigos y una breve presentación de argumentos por cada una de las partes); y iii) la etapa de la sentencia. De acuerdo con el académico Joseph R. Thome, el nuevo sistema contaba con muchas ventajas. En la etapa preliminar, se podía llegar a precisar en detalle la cuestión bajo examen, aun cuando no se llegara a un acuerdo sobre la misma. Además, dicha etapa permitía a cada juez realizar una revisión del proceso e instruir a las partes acerca de cualquier deficiencia en sus presentaciones, en la prueba ofrecida, o en los costos involucrados. Posibilitaba, además, simplificar las etapas posteriores. Las audiencias orales permitían que las partes entendieran mejor el proceso legal. Y, tal vez lo más importante, se daba al juez un rol más significativo. Se reducía, entonces, el rol de los *actuarios*.

Otras medidas complementarias vinieron a acompañar a estas reformas. Entre ellas, el establecimiento de una Escuela Judicial, una expansión del poder judicial, un nuevo proceso destinado a la selección de jueces, y una reorganización administrativa del

sistema judicial. La nueva escuela *Centro de Estudios Jurídicos del U* ces cumplió un rol central en el p judicial se consideran ahora casi dares de admisión se han conver competencia formal de los jueces

A pesar de las debilidades qu siderarse que la reforma civil ur este tipo en Latinoamérica, y ha ellos Colombia y Bolivia<sup>75</sup>. A pesar Civil, Uruguay no llegó a poner e Penal. Ello, no sólo por el hech Urioste— los cambios tiendan a s

## Reformas en el procedimiento p

El Código de Procedimiento 1980<sup>78</sup>. Los debates sobre la refor transición democrática, y de mo el procedimiento civil. Tras déca so de reforma en 1998. El mismo una de la otra. El debate central penal.

La primera iniciativa de refor *Penal*, en conjunción con la Corte Dr. Jorge Marabotto y los jueces además, por numerosos académ reformas sustantivas. El grupo pr al fiscal, y recortar las responsabi una mayor atención de las tareas

La segunda iniciativa de refor favorecer la adopción de un siste inquisitoriales. Muchos jueces se ta, dado su temor de que se incre

70. Quiero agradecer a Joseph Thome por dejarme utilizar su trabajo en esta sección de mi escrito. Ver THOME (1998). Según entiendo, éste es el único trabajo que existe en inglés acerca de la reforma al sistema de procedimiento civil en Uruguay. El excelente análisis de Thome fue acompañado por una serie de entrevistas que realizara con jueces y expertos legales en Montevideo, durante el período marzo-abril de 2001.

71. *Código general del proceso en materia civil*, Ley n. 15.982, aprobada el 18 de octubre de 1988, implementada en 1989, n. 16.053.

72. Comunicación personal con Jorge A. Marabotto, Montevideo, 28 de marzo de 2001.

73. *Ibíd.*

74. Una explicación más detallada

75. Comunicación personal con

76. Comunicación personal con

77. Gracias a Fernando Urioste, reformas al procedimiento penal en Uruguay de reforma, en los años 1997-1998.

78. *Código de Procedimiento Pen*

de ese modo las facultades y la propia independencia de los jueces<sup>79</sup>. A pesar de esta divisoria inicial entre los jueces, Marabotto –quien defendió la primera de las iniciativas– considera que finalmente se produjo un cambio en la cultura política de los jueces, que han comenzado a apoyar de modo generalizado las reformas en favor de un proceso acusatorio<sup>80</sup>.

Tras largos debates, se presentó finalmente al Congreso un proyecto de reforma, en 1998. En síntesis, el mismo sugería la introducción de procedimientos orales para los casos penales, destinados a reemplazar la tradición española de los juicios escritos. De modo similar a lo ocurrido con el Código Civil reformado, se pretendía introducir un sistema de audiencias en la etapa preliminar del proceso, y en el plenario o etapa final del mismo<sup>81</sup>. La reforma propuesta tendía a darle al fiscal mayores poderes para investigar, aliviando así en parte las tareas que el antiguo sistema le asignaba a los jueces). El Congreso trató la iniciativa en 1998, pero la misma quedó estancada<sup>82</sup>. El Dr. Gonzalo Fernández realizó algunas correcciones al proyecto de reforma, pero la Asamblea General no se mostró interesada en el mismo. El nuevo código nunca pudo implementarse.

Muchos académicos uruguayos consideran que la cuestión de la reforma del Código de Justicia Penal se encuentra en una vía muerta. La Dra. Jacinta Balbela, por caso, considera que la cuestión no volverá a plantearse<sup>83</sup>. Del mismo modo, el especialista legal Dr. Pérez Pérez considera que dicha ley no va a ser implementada<sup>84</sup>. El especialista en Derecho procesal penal Dr. Urioste, es algo más optimista. En su opinión, en los próximos diez años podría llegar a presentarse la iniciativa de reforma, nuevamente, aunque no hay signos de que ello vaya a producirse en lo inmediato<sup>85</sup>.

En la próxima sección se analizan las causas de la reforma. Además, se intenta dar una respuesta tentativa al porqué del estancamiento de la reforma penal, frente a la aprobación de la reforma en el procedimiento civil.

#### V.4. Motivación para las reformas. Sus éxitos y sus fracasos

##### Reforma en el Código de Procedimiento Civil

El Código de Procedimiento Civil fue reformado, fundamentalmente, con el objeto de modernizar un código anticuado, mejorar el acceso del público a los tribunales

79. Comunicación personal con Jorge A. Marabotto.

80. *Ibidem*.

81. Los detalles sobre la propuesta me fueron suministrados por Jorge P. Pereira Schurmann, Montevideo, 4 de abril de 2001.

82. La Ley 16.893 adoptada el 16 de diciembre de 1997, modificó parte de la ley original introducida por los militares en 1980.

83. Comunicación personal con Jacinta Balbela, Montevideo, 6 de abril de 2001.

84. Comunicación personal con Alberto Pérez Pérez.

85. Comunicación personal con Fernando Urioste.

civiles, y dotar a los tribunales de competencias que antes no jugaron ningún rol en el sistema judicial. Las reformas vinculadas a los derechos humanos fueron una de las más importantes en todo este proceso. La importancia de la reforma (a la que el gobierno), de modo tal que la reforma, en resumen, podríamos decir que la reforma de justicia civil más eficiente, y no de grupos particulares.

##### Reforma en la justicia penal

La reforma del proceso penal fue una de las preocupaciones fundamentales: introduciendo juicios orales y limitando el rol del fiscal, el sistema de 1980, resultaba obvio que el sistema no era el modo adecuado. Existían muchos problemas, deficitario, y los jueces decían eso. Marabotto, el sistema de procedimiento penal en Latinoamérica<sup>86</sup>. De acuerdo con Schurmann, «la necesidad de la reforma era por la mayoría de quienes trabajaban en los juzgados»<sup>87</sup>. A pesar del amplio acuerdo, varios grupos se mostraron contrarios, lo que dio lugar a un intenso debate académico.

Las preocupaciones económicas fueron con el objeto de atraer inversiones, pero en estos intentos de reforma, Uruguay ha llevado adelante una comparación con otros países de la región, pero más eficiente hubiera beneficiado a los ciudadanos, pero nos tampoco han estado impulsando.

86. Comunicación personal con Jorge A. Marabotto.

87. Comunicación personal con Jorge P. Pereira Schurmann.

88. Resumen de la evidencia encontrada en la ciudad de Montevideo, en el período 1997-2001.

89. Preguntado al respecto, el economista respondió que la escala de 0 a 10 –en la cual 0 es la peor y 10 la mejor– con Romero Pérez.

90. De acuerdo con la información proporcionada por los representantes de organizaciones de derechos humanos, ver Apéndice 1.



bajo involucramiento civil en estas reformas. En palabras de la Dra. Lilia Ferro Clérico, «la reforma del procedimiento penal... no implicó discusión pública alguna. Punto»<sup>91</sup>. La reforma no puede verse entonces como el resultado de presiones externas frente al gobierno.

Finalmente, y a diferencia de lo ocurrido en Argentina y en Chile, la preocupación sobre cuestiones referidas a la seguridad tampoco parece haber jugado un rol central en la promoción de las reformas. Esto no resulta sorprendente dado que las tasas de criminalidad en Uruguay resultaban relativamente bajas comparadas con las de los países vecinos, y a pesar del creciente desempleo de los últimos años. En resumen, tentativamente podríamos decir que la motivación para la reforma al procedimiento penal provino más de una preocupación general sobre la actuación del sistema, que de presiones específicas vinculadas con temas económicos u otros relacionados con los derechos humanos. Las agencias internacionales no estuvieron involucradas en el área de la reforma penal en Uruguay<sup>92</sup>.

#### Por qué prosperó la reforma en el procedimiento civil y no la reforma del procedimiento penal

Dado que el sistema de justicia penal en Uruguay se encontraba (¡se encuentra!) afectado por muchos de los mismos problemas que afectan al sistema civil, surge la pregunta de por qué las reformas prosperaron en una de tales áreas y no en la otra. Una clave para entender el éxito de la reforma civil es que la misma contaba con un pleno respaldo por parte de la Corte Suprema. Varios de los redactores de la misma, incluyendo a los doctores Marabotto y Torello, eran de hecho miembros de la Corte. Además, resulta más fácil modificar el sistema civil que el penal, dado que el primero involucra a menos actores. El mismo requiere la presencia de un juez y un abogado, mientras que el proceso penal requiere la presencia de dos jueces, fiscales y defensores<sup>93</sup>. Finalmente, el procedimiento de reforma civil requiere menos recursos que el de reforma penal, cuando –según las entrevistas realizadas– los «recursos sobran» en 1989 mientras que resultaban mucho más escasos en 1998, debido a la crisis económica<sup>94</sup>.

De modo significativo, éstos son precisamente los factores que varios informantes identifican como claves, a la hora de explicar el fracaso de la reforma en la justicia penal, diez años después: 1) falta de apoyo dentro del propio poder judicial; 2) carencia de un consenso y una voluntad políticas; y 3) una falta de recursos financieros.

En primer lugar, varios académicos y expertos legales han señalado las resistencias internas del propio poder judicial. En particular, algunos de los miembros de la Corte Suprema se habrían opuesto a las reformas a partir del temor de que podrían perder

poder en manos de los fiscales<sup>95</sup>. «Yo temían perder poder», y sostiene el sistema porque pensaban que iba a ser el nuevo rol del fiscal, que administraría (no). De todos modos Marabotto fue la principal resistencia a la reforma, pero era una mentira. Absolutamente». Él mismo estaba decididamente en favor de la reforma.

Parece haber un acuerdo más allá de llevar adelante la reforma. Inicialmente, los políticos del país (los *colorados*) se complicaron cuando cambiaron la ley en 1997. De acuerdo con Schurmann, «un consenso contra la implementación del gobierno, encargada de llevarla a cabo, una falta de «voluntad política» y los jueces mayores creyeron que era posible un severo error de cálculo» – pero luego, más, que hubo una falta de apoyo de Derecho, a lo que se debe atribuir.

Finalmente, la carencia de recursos importante frente a las reformas<sup>96</sup> insiste en que él en más de una ocasión de Finanzas por más recursos, se mentaría con todo cuidado. Sin embargo, el economista Romeo Pérez, Uruguay afectó al presupuesto afectado a la justicia judicial. Desde su punto de vista, los recursos son reales<sup>101</sup>.

Tal vez esta carencia de recursos, la falta de voluntad política necesaria para las culpas a la falta de recursos a largo plazo. Ya sea que uno opte por una

91. Comunicación personal con Lilia E. Ferro Clérico, Montevideo, 29 de marzo de 2001.

92. Ver BIEBESHEIMER (2001); DOMINGO (2001); FORD FOUNDATION (2002); WORLD BANK (2002).

93. Comunicación personal con Jorge P. Pereira Schurmann.

94. Comunicación personal con Jorge Marabotto.

95. Entre los académicos que sostienen

96. Comunicación personal con

97. Comunicación personal con

98. Comunicación personal con

99. De acuerdo con Schurmann, los factores económicos, más que los factores que explican el fracaso de la reforma económica. Comunicación personal con

100. Comunicación personal con

101. Comunicación personal con



desde el momento en que se aprobó la reforma, en 1998, y hasta la fecha, se han producido cambios importantes en la constelación del poder. Sanguinetti, el presidente que nombró a Peri Valdez como fiscal general (y que como tal presidió uno de los intentos de reforma), claramente favoreció las reformas. El actual presidente Jorge Battle (que asumió en el año 2000), por el contrario, parece no preocuparse demasiado por las mismas. Y, tal como señala Ferro Clérico, en última instancia, el poder de la «bolsa» reside en la legislatura, que es la que aprueba el presupuesto preparado por el Ejecutivo. Las constelaciones políticas existentes tanto como el control presupuestario resultan factores importantes, a tener en cuenta, a la hora de explicar el fracaso de las reformas impulsadas en relación con la Corte Suprema.

### Las reformas de la Corte Suprema

El mismo año en que se aprobó la reforma al proceso penal aparecieron dos propuestas destinadas a reformar la Corte Suprema. En primer lugar encontramos una propuesta que sugería establecer garantías constitucionales para la independencia financiera del poder judicial. La propuesta estaba basada en la amplia insatisfacción existente en torno al modo en que se distribuía el presupuesto judicial. Tradicionalmente, la Corte Suprema preparaba el presupuesto, que luego era aprobado por el poder ejecutivo, antes de pasar al Parlamento. De acuerdo con Ferro Clérico, «el Ejecutivo recorta y recorta y recorta» de modo tal que el presupuesto finalmente presentado ante la Asamblea General para su aprobación mayoritaria resulta siempre «notablemente inferior» al presupuesto original<sup>102</sup>. Como resultado de dicha situación, la rama judicial padeció de modo permanente la falta de recursos. Todos coincidían, entonces, en la necesidad de promover una reforma capaz de asegurar la independencia económica de la justicia. La propuesta realizada entonces tuvo como objetivo principal asegurar esta independencia, haciendo posible que el presupuesto fuera directamente al Parlamento, sin tener que pasar antes por el Ejecutivo. De acuerdo con el proceso rígido de reforma, propio de la Constitución uruguaya, la propuesta de cambio en favor de la Corte debía ser sometida a un referéndum popular. El mismo se celebró en el año 2000, y el resultado fue de un 46-47, por lo que no obtuvo la mayoría de los votos necesaria para ratificar la enmienda.

En marzo de 2000, se presentó otro proyecto de reforma, destinado a ampliar el número de miembros de la Corte de 5 a 9 miembros, y dividir la Corte en tres salas especializadas –siguiendo así el modelo de la Corte Suprema chilena, recién renovada–. Esta propuesta se encuentra aún bajo estudio en el Congreso. Las opiniones al respecto están divididas. Los especialistas legales involucrados en la reforma sostienen que la Corte existente era pequeña y que se encontraba sobrecargada de trabajo. Al incrementar el número de jueces y dividir las tareas de acuerdo a su especialización –afirmaron– podría incrementarse la eficiencia y profesionalidad de los tribunales. El especialista

legal y ex juez de la Corte, Dr. Torrado, no todos están de acuerdo con lo que se hizo antes en la Corte—. La Dra. Rodríguez Cordero dice que la Corte puede funcionar bien con las condiciones más importantes y más relevantes. Se debe atenderse con antelación a cualquier problema que se presente en la Corte<sup>104</sup>. En resumen, hasta el momento no se ha actuado en la Corte Suprema uruguaya

Por qué han fracasado las reformas

¿Cuáles fueron los principales obstáculos a asegurar mayor independencia de la Corte Suprema? ¿Y por qué fracasaron? La independencia del poder judicial surgió de la necesidad de los jueces egoístas—. Los jueces uruguayos, en sus manos atadas y eran incapaces de hacer frente a las condiciones presupuestarias que debían enfrentar la política y popular necesaria para su independencia. Aparentemente la falta de apoyo y de recursos relacionados. En primer lugar, la falta de una campaña pública suficiente en favor de la reforma era mencionada en los medios de comunicación. En segundo lugar, se le dieron poco o nada de espacio. En tercer lugar, estas reformas se encontraron con una fuerte oposición. Históricamente, el poder judicial no ha recibido poca atención en los medios, y el resultado de la suma de estos factores ha sido luego la poca atención pública sobre la reforma, así, con una combinación de falta de recursos y de apoyo.

La otra propuesta de reforma era para incrementar el número de miembros de la Corte. Este objeto de intensos debates académicos y políticos sería de la Corte Suprema de Chile, creada en 1996. El debate se desató sólo cuando se planteó incrementar el número de miembros de la Corte, tendiendo a incrementar la eficiencia.

102. Comunicación personal con Lilia E. Ferro Clérico.

103. Comunicación personal con el Dr. Torrado.

104. Comunicación personal con la Dra. Rodríguez Cordero.

105. Urioste y Balbela, por ejemplo.

106. Comunicación personal con el Dr. Torrado.

El lanzamiento de la propuesta se dio en 1998, coincidiendo con la campaña presidencial en donde, por primera vez en la larga historia de bipartidismo uruguayo, apareció un nuevo partido, el *Frente Amplio* (una coalición de izquierdas formada en 1971) que obtuvo un triunfo inesperado en Montevideo (en donde reside la mitad de la población uruguaya, de 3,5 millones) y casi un tercio de los votos a lo largo del país. El hecho de que el tradicional bipartidismo estuviera dejando lugar a la aparición de una tercera fuerza, señaló a los miembros de los partidos *Blanco* y *Colorado* que ya no podían controlar la escena política y que, por lo tanto, no podían seguir ejerciendo su habitual control sobre la Corte Suprema<sup>107</sup>. De acuerdo con los procedimientos de designación existentes, los jueces de la Corte Suprema son nombrados por períodos de diez años y requieren para su designación del voto de las dos terceras partes de la Asamblea General. En la práctica, esto significa que con el cambio en las fuerzas políticas producido en 1998, los dos partidos tradicionales necesitarían del apoyo de los partidos minoritarios (*Frente Amplio* y *Nuevo Espacio*) a la hora de nombrar a los nuevos jueces. El incremento en el número de miembros de la Corte, entonces, podría implicar un cambio sustantivo en la composición de la misma. Uno podría especular, entonces, que la reforma no va a obtener el apoyo parlamentario debido, por parte de los partidos *Blanco* y *Colorado*.

En resumen, ha habido intentos para asegurar la independencia judicial e incrementar el número de miembros de la Corte, y ambos han fracasado. En el primer caso ello se debió a la falta de apoyo popular en el referéndum, y en el segundo debido a la falta de apoyo político.

## VI. CONCLUSIONES

Este análisis de los procesos de reforma judicial en Argentina, Chile y Uruguay durante los 90, ha demostrado que los factores que han motivado las reformas en los códigos de procedimiento han sido, en cada caso, sustancialmente diferentes de los que han impulsado las reformas constitucionales –reformas que implicaron modificaciones en cuanto a la independencia y el poder de la Corte Suprema–. Más aún, este análisis ha mostrado que existen muchos elementos comunes entre lo ocurrido en Argentina y en Chile. En cambio, Uruguay ha seguido, aparentemente, un camino diverso al de sus vecinos, tanto en las iniciativas reformistas que han existido como en los resultados finalmente obtenidos.

En los casos de Chile y Argentina, hemos visto que los esfuerzos en pos de reformas realizados después de comenzada la transición democrática han estado íntimamente vinculados con el deseo de restaurar la legitimidad de la Magistratura tras su fracaso para impedir abusos en materia de derechos humanos, durante las dictaduras

respectivas. Este punto resulta particularmente interesante en el caso de Argentina, donde se casaron los dos primeros intentos de reforma judicial (los de Alfonsín y Menem Alwyn)<sup>108</sup>. Un segundo factor que motivó el deseo de modernizar y reformar el sistema judicial fue el deseo de atraer también la inversión extranjera, lo que las reformas fueron motivadas por el tercer factor que ha estado detrás de fortalecer al sistema judicial, las reformas crecientes, y afrontar así el problema.

En resumen, las reformas judiciales en Argentina han sido realizadas con el objetivo de abordar problemas, derivados del doble proceso de transición política y económica. Un poder judicial más eficiente es el problema del abarrotamiento de los tribunales, el incremento en las tasas de criminalidad y los delitos vinculados a la seguridad; y favorecer a las inversiones extranjeras. En ambos países, estas reformas han sido impulsadas por académicos en ciencias políticas.

Con respecto a las reformas judiciales en Chile, dado de una forma mucho más lenta, se ha dado un gran retraso en la resolución de los casos judiciales por completar. Esto se debe a la falta de voluntad política y de compromiso por el contrario, las reformas judiciales en Chile, dado el Código de Justicia Penal no se han completado, el compromiso político en favor de la reforma, caracterizado al proceso de reforma judicial.

Uruguay, uno de los tres países donde se ha dado en el área de las reformas judiciales, ha tendido a modificar el Código de Procedimiento Judicial, dada por preocupaciones económicas y políticas, ni a una necesidad de afrontar el problema, puede explicarse por el hecho de que la reforma económica significativa; por el hecho de que el ejército es cómplice de las estructuras militares.

107. Tradicionalmente, y desde los años 20-30, la Corte Suprema se compuso de tres miembros simpatizantes del Partido Colorado y dos simpatizantes del Partido Blanco, o al revés. Comunicación personal con Alberto Pérez Pérez.

108. Adviértase, de todos modos, que el rol del poder judicial ha sido un rol relativamente marginal en la transición democrática, no gubernamental involucrada en cuestiones de la promoción de reformas en la justicia por parte de los Centros de Estudios Legales y Sociales (CELS), la reforma pero no se ha mostrado activa.

109. Una discusión más detallada de la reforma judicial en Chile, en PRILLAMAN, op. cit.

el hecho de que las tasas de criminalidad han sido mucho más bajas aquí que en los países vecinos. La evidencia encontrada nos permite decir que muchos de los miembros del poder judicial, tanto como académicos y políticos, sólo aparecían preocupados por modernizar y mejorar la eficiencia de la justicia. El fracaso de estas reformas demuestra la falta de voluntad política de utilizar los recursos económicos requeridos por estas iniciativas. El deseo de crear un sistema de justicia civil eficiente y efectivo también apareció como un factor importante, detrás de la exitosa reforma en los procedimientos civiles, en un momento en donde los recursos económicos eran mayores, y existía además un mayor acuerdo tanto político como judicial, en torno de la importancia de la reforma.

Si nos concentramos ahora en las reformas sobre la Corte Suprema, podríamos decir que, en los tres países estudiados, la iniciativa reformista fue motivada por razones meramente autointeresadas. Los cambios impulsados por Menem en 1994 pueden leerse como una forma de negociar el apoyo de la oposición hacia una reforma constitucional capaz de permitirle la reelección, en 1995. En Chile, la ley destinada a reformar la Corte Suprema, en 1997, fue el resultado de un apurado compromiso político entre la izquierda y la derecha, disparado por un escándalo de corrupción, y posiblemente también por el deseo de la ministra de Justicia de asegurarse una mayor popularidad a partir de la reforma.

Aunque tanto en Argentina como en Chile ha habido un significativo incremento en la independencia formal de los jueces, la forma en que esto se ha traducido a la práctica ha sido diferente en ambos países. La naturaleza del compromiso político con las reformas ha llevado, en Chile, a que las dos fuerzas políticas principales se alinearan detrás de la promoción de cambios a nivel de la Corte Suprema. El resultado ha sido la promoción de cambios sustantivos en la composición del tribunal principal, lo que parece haber producido resultados positivos, especialmente en el área de los derechos humanos. Por el contrario, por la falta de compromiso con las reformas que puede advertirse en Argentina, los cambios sobre la Corte Suprema han seguido un ritmo muy lento. De allí que no sorprenda el hecho de que la Corte Suprema no haya alterado significativamente su comportamiento desde 1994, cuando se produjeron las reformas<sup>110</sup>.

Nuevamente, Uruguay parece el «perdedor» en este tema. La propuesta destinada a asegurar un financiamiento independiente para la Corte Suprema provino de la misma Corte. Falló, en todo caso, debido a la falta de apoyo político tanto como público. El intento de expandir la Corte Suprema y convertirla en un tribunal más especializado fue impulsado inicialmente por los dos partidos tradicionales (los *blancos* y los *colorados*). Este análisis ha sugerido que los partidos renegaron de la reforma al advertir que deberían tomar en consideración a la oposición en la designación de jueces para la Corte Suprema (debido a la exigencia de dos tercios de votos para la aprobación senatorial) cuando el *Frente Grande*, inesperadamente, obtuvo casi un tercio de

los votos en la elección de 1998. está por verse.

En resumen, estos tres casos de reformas penales se han visto impulsadas por actores que lucraron planes de largo plazo y miembros del gobierno durante un periodo. Por el contrario, parecen estar motivadas por actores que involucran a menos actores.

Finalmente, el análisis ha demostrado que los cambios institucionales tanto como las reformas legales movidas a partir de las fuerzas políticas locales en todo este proceso ha sido diferente. En los tres países examinados, de lo ocurrido en tales reformas se han visto signos de cambios en las agencias externas.

Tomando en cuenta el diferente contexto de los procesos de reforma, un futuro análisis podría motivar las reformas en Chile, Argentina y Uruguay presentes en otros países de América Latina. Los procesos de reforma en otros países, como Argentina, son capaces de explicar los mismos. La tarea es construir una teoría más sistemática que explique las reformas judiciales.

#### Apéndice 1: Entrevistas (por orden)

##### CHILE

Mauricio Duce, profesor de Derecho, mayo de 2000.

Nicolás Espejo, profesor de Derecho, mayo de 2000.

Juán Enrique Vargas, profesor de Derecho, 11 de mayo de 2000.

Ximena Torcanal, profesora de Derecho, mayo de 2000.

Jorge Correa Sutil, profesor de Derecho, mayo de 2000.

Jorge Mera, profesor de Derecho, mayo de 2000.

Cristián Riego, profesor de Derecho, mayo de 2000.

Yuri Gahona, MA estudiante de Derecho, mayo de 2000.

110. Una discusión más detallada de los efectos de las reformas al nivel de las Cortes Supremas en Argentina, Chile, y Uruguay, en SKAAR (2002).

- Raúl Lopez, Santiago, 23 de mayo de 2000.
- Julián Muñoz Torres, profesor de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 24 de mayo de 2000.
- Mario Torres Labraña, juez, 29ª Corte Civil de Santiago, 25 de mayo de 2000.
- Eduardo Contreras, abogado de derechos humanos, Santiago, 25 de mayo de 2000.
- Cristián Bustos, editor, *La Segunda (El Mercurio)*, Santiago, 25 de mayo de 2000.
- Mario Garrido Montt, juez de la Corte Suprema y presidente del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, profesor de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 29 de mayo de 2000.
- Jorge Mario Saavedra, abogado, Santiago, 29 de mayo de 2000.
- Héctor Salazar, abogado, miembro de la Mesa de Diálogo, Santiago, 30 de mayo de 2000.
- José Zalaquett, abogado, miembro de la Mesa de Diálogo, miembro de la Comisión Rettig y profesor de Derecho, Santiago, 7 de junio de 2000.
- Hugo Frühling, abogado y profesor, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago, 8 de junio de 2000.
- Mireya García, Vicepresidenta, AFFDD, Santiago, 9 de junio de 2000.
- Víctor Espinoza, director general, CODEPU, Santiago, 9 de junio de 2000.
- Gastón Gómez, profesor de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 12 de junio de 2000.
- Roderigo de la Barra, Academia Judicial, Santiago, 13 de junio de 2000.
- Carlos Valdivieso, gerente, Fundación Paz Ciudadana, Santiago, 13 de junio de 2000.
- Verónica Reyna, presidenta, FASIC, Santiago, 15 de junio de 2000.
- Roberto Garettón, abogado, miembro de la Mesa de Diálogo, Santiago, 15 de junio de 2000.
- Andrés Baytelman, profesor de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 16 de junio de 2000.
- Felipe Gonzales, profesor de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 21 de junio de 2000.
- Felipe Caballero y Nelson Cortez (entrevista conjunta), abogado y asistente respectivamente, Santiago, 22 de junio de 2000.
- Nelson Caucoto, abogado de derechos humanos, Santiago, 23 de junio de 2000.
- Lionel N. Acuña Faúndez, ex coronel Carabineros, analista político, Santiago, 23 de junio de 2000.
- Raphael Blanco, abogado (designado por la Ley de Reforma de la Corte Suprema), Santiago, 27 de junio de 2000.
- Carlos Peña, decano, Universidad Diego Portales, Santiago, 27 de junio de 2000.
- Carlos Cerda, juez y presidente de la 5ª Cámara de Apelaciones de Santiago, Santiago, 28 de junio de 2000.
- Hugo Gutiérrez, abogado, CODEPU, Santiago, 29 de junio de 2000.
- Alberto Chaigneau, juez de la Corte Suprema, Cámara de Justicia Penal, Santiago, 29 de junio de 2000.
- Patricia Silva, presidenta, AFEP, Santiago, 30 de junio de 2000.

## ARGENTINA

- Alicia Herbón, secretaria de Educación, APDH, Buenos Aires, 17 de julio de 2000.
- Horacio Ravenna, abogado y profesor, Buenos Aires, 17 de julio de 2000.
- Carlos Zamorano, co-presidente, Buenos Aires, 18 de julio de 2000.
- María Cristina Caiati, directora, Buenos Aires, 18 de julio de 2000.
- Nora de Cortiñas, presidenta, Buenos Aires, 19 de julio de 2000.
- Adrián Ventura, abogado, p. *Nación*, Buenos Aires, 20 de julio de 2000.
- Sergio Dario Di Gioia, APDH, Consejo de la Presidencia, cat. *La Nación*, Buenos Aires, 21 de julio de 2000.
- Martín Abregú, director ejecutivo, Buenos Aires, 24 de julio de 2000.
- Francisco Pullen, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 24 de julio de 2000.
- Carlos March, director ejecutivo, Buenos Aires, 24 de julio de 2000.
- Juan de Wandelaer, SERPAJ, Buenos Aires, 25 de julio de 2000.
- Alberto Bovino, asesor del Poder Judicial, Buenos Aires, 25 de julio de 2000.
- Taty Almeida, Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires, 25 de julio de 2000.
- Carlos Alberto Vallefín, abogado, juez Fayt, Buenos Aires, 31 de julio de 2000.
- Daniel Alberto Sabsay, abogado, Buenos Aires, 1 de agosto de 2000.
- Pastor José de la Luca, director de los Derechos Humanos, Buenos Aires, 1 de agosto de 2000.
- Mabel Gutiérrez, presidenta, Políticas, Buenos Aires, 1 de agosto de 2000.
- Alberto R. Dalla Via, profesor, Buenos Aires, 2 de agosto de 2000.
- Sofía Tiscornia, asesora de la Presidencia, Buenos Aires, 2 de agosto de 2000.
- Roberto Saba, profesor de Derecho, Buenos Aires, 2 de agosto de 2000.
- Claudio Marcelo Kiper, juez de la Magistratura, Buenos Aires, 2 de agosto de 2000.

Christian Courtis, profesor de Derecho, Universidad de Buenos Aires y asesor del juez Maier del Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires, 4 de agosto de 2000.

Julio B. J. Maier, juez, Tribunal Superior de Justicia en la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 4 de agosto de 2000.

Alba R. Lanzillotto, secretaria, Abuelas de Plaza de Mayo, Buenos Aires, 7 de agosto de 2000.

Alberto P. Pedroncini, abogado de derechos humanos, Buenos Aires, 8 de agosto de 2000.

Horacio Cattani, juez, Cámara de Apelaciones Buenos Aires, Buenos Aires, 9 de agosto de 2000.

Adolfo Luis Bagnasco, juez, Cámara de Apelaciones Buenos Aires, Buenos Aires, 9 de agosto de 2000.

Mercedes Miroño, vicepresidenta, Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires, 9 de agosto de 2000.

Jaime Malamud-Goti, consejero legal del presidente Alfonsín, profesor de Derecho en la Universidad de Buenos Aires, varias entrevistas de julio-agosto de 2000.

Catalina Smulovitz, Universidad Di Tella, Buenos Aires, 22 de agosto de 2000.

Patricia Valdez, CELS, Buenos Aires, 23 de agosto de 2000.

#### URUGUAY

Eduardo G. Esteva, director general, Centro de Documentación y Estudios Constitucionales de Uruguay, Montevideo, 17 de agosto de 2000.

José Pedro Rilla, CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana, Instituto Universitario), Montevideo, 17 de agosto de 2000.

Raúl Zibechi, periodista, *Brecha*, Montevideo, 26 de marzo de 2001.

Aldo Marchesi, CEIL (Centro de Estudios Interdisciplinarias Latinoamericanas), Montevideo, 27 de marzo de 2001.

Jorge A. Marabotto, ex juez, Corte Suprema, Montevideo, 28 de marzo de 2001.

Oscar Destouet, profesor de Historia y voluntario en la Comisión para la Paz, Grupo de Madres y Familiares de Uruguay, Montevideo, 28 de marzo de 2001.

Lilia E. Ferro Clérico, Corte Suprema, Montevideo, 29 de marzo de 2001.

Felipe Michelini, miembro del Congreso y profesor de Derechos Humanos, Universidad de la República, Montevideo, 17 de agosto de 2000 y 29 de marzo de 2001.

Gonzalo Fernández, asesor legal de Tabaré Vázquez (presidente del Frente Amplio) y miembro de la Comisión para la Paz, Montevideo, 30 de marzo de 2001.

Asociación de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos Uruguayos, entrevistas grupales, Montevideo, 18 de agosto del 2000 y 30 del marzo de 2001.

Federico Fasano, abogado y editor principal, *La República*, Montevideo, 30 de marzo de 2001.

Alberto Pérez Pérez, profesor de Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo, 2 de abril de 2001.

Eduardo Pirotto, Madres y Familiares de Uruguay, Montevideo, 2 de abril de 2001.

Carlos Demasse, CEIL, Montevideo, 3 de abril de 2001.

Javier Miranda, abogado de Madres y Familiares de Uruguay, Montevideo, 3 y 5 de abril de 2001.

María del Carmen Rueco, coautora de *La Paz*, Montevideo, 3 de abril de 2001.

Fernando Urioste, profesor de Historia, Universidad de la República, Montevideo, 4 de abril de 2001.

Estela Jubette, Juez de 1ª Instancia, Montevideo, 4 de abril de 2001.

Romeo Pérez, CLAEH, Montevideo, 4 de abril de 2001.

Jorge P. Pereira Schurmann, abogado, Montevideo, 4 de abril de 2001.

Guillermo Payseeé, abogado y profesor de Historia, Montevideo, 5 de abril de 2001.

Carlos Ramela, asesor legal de la Comisión para la Paz, Montevideo, 5 de abril de 2001.

Álvaro Rico, analista político, Montevideo, 5 de abril de 2001.

Jacinta Balbela, ex miembro de la Comisión para la Paz, Montevideo, 5 de abril de 2001.

Luis Torello, ex miembro de la Comisión para la Paz, Montevideo, 5 de abril de 2001.

Pablo Chargoña, PIT-CNT, Montevideo, 5 de abril de 2001.

José Claudio Wiliman, coautor de *La Paz*, Montevideo, 10 de abril de 2001.

#### VII. BIBLIOGRAFÍA

BECKER, David G. *Latin America: Beyond the Crisis*, n° 10 (2), pp. 138-151.

BICKFORD, Louis N. *Democracy, Stability, and the Case of Judicial Reform*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 24-26 de septiembre de 2000.

BIEBESHEIMER, Christina. *Justice reform in Latin America: A comparative perspective*. En DOMINGO, P. y SIEDER, R. (eds.), *Promotion of Judicial Reform*. London, 2001.

BOIX, Charles. *Choosing Electoral Reform: A Comparative Study*. Washington, DC, 1997.

BUSCALGIA, Edgardo; DAKOLIAS, Maria. *A Framework for National Development*. Montevideo, 1995.

CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). *La Paz*. Montevideo, 1995.

CORREA SUTIL, Jorge. *The Judiciary and the State: Independence During the Transition to Democracy in Latin America*. The Hague, 1993.



- DAKOLIAS, Maria. A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America. *Virginia Journal of International Law*, 1995, n° 36 (1), pp. 167-231.
- *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean. Elements of Reform*. Washington, DC: The World Bank, 1996.
- DE LA BARRA, Carlos Rodrigo. Hegemonies and Counterhegemonies in the Institutional Reconstruction of Democracy in Chile. Paper leído en el *Seminario sobre Globalization, Law and Democracy*, UW Law School, 1997.
- Adversarial vs. Inquisitorial Systems, the Rule of Law, and Prospects for Criminal Procedure Reform in Chile. *Journal of Law and the Trade in the Americas*, 1999, mayo.
- DOMINGO, Pilar. Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America. En SCHEDLER, A.; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds.). *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1999.
- DOMINGO, Pilar y SIEDER, Rachel (eds.). *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: Institute of Latin American Studies, University of London, 2001.
- DUCE, Mauricio. *Criminal Procedural Reform and the Ministerio Público: Toward the Construction of New Criminal Justice System in Latin America*. Juridical Science Master. Tesis presentada en el Stanford Program in International Legal Studies at Stanford Law School, Stanford, 1999.
- FINKEL, Jodi. Judicial Reform in Latin America: Market Economies, Self-Interested Politicians, and Judicial Independence. Paper leído en el *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 2-5 de septiembre, Atlanta, 1999.
- FORD FOUNDATION. *Home Page* [<http://www.fordfound.org/>]. Ford Foundation, 2002 [citado el 5 de noviembre de 2002].
- FRANKEL, Marvin E. Concerning the Role the Judiciary May Serve in the Proper Functioning of a Democracy. En STOTZKY, I. P. (ed.). *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1993.
- FRÜHLING, Hugo (ed.). Judicial Reform and Democratization in Latin America. En AGÜERO, F. y STARK, Jeffrey. *Fault Lines of Democracy in Post-Transitional Latin America*. Miami: North-South Center Press of the University of Miami, 1998.
- *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Desarrollo, 1998.
- GARRO, Alejandro M. Nine Years of Transition to Democracy in Argentina: Partial Failure or Qualified Success? *Colombia Journal of Transnational Law*, 1993, n° 31 (1), pp. 1-102.
- GEDDES, Barbara. Democratic Institutions as Bargains Among Self-Interested Politicians. Paper leído en el *Annual Meeting of the American Political Science Association*, octubre, 1990.
- *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press, 1994.
- HAGGARD, Stephen y MCCUBBINS, Matthew. Political Institutions and the Determinants of Public Policy: When Do Institutions Matter? Paper leído en UCSD, 1997.
- HAMMERGREN, Linn A. *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.
- HELMKE, Gretchen. The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Dictatorship and Democracy. *American Political Science Review*, 2002, n° 96 (2), pp. 291-303.
- JARQUÍN, Edmundo y CARRILLO, Fernando (eds.). *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1998.

- KAHN, Paul W. Independence and Re to Democracy in Latin America: T 1993.
- LARKINS, Christopher M. Judicial Conceptual Analysis. *The Amer*
- NINO, Carlos Santiago. The Debate *International Law Journal*, 1992
- OAS. The Improvement of the Ad Guarantees for Judges and Lawy Committee, 1994.
- PALERMO, Vicente. The Origins of Wilmington, DE: Scholarly Reso
- PLATTNER, Marc F. Traditions of Acco Marc F. (eds.). *The Self-Restrain* Boulder, Colorado: Lynne Rie
- PRILLAMAN, William C. *The Judiciary in the Rule of Law*. Westport, C
- RIEGO, Cristian. *The Chilean Crim* University of Wisconsin Law Sc
- RONIGER, Luis. Human Rights Violat Chile and Uruguay. *Social Ident*
- RONIGER, Luis y SZNAJDER, Mario. *T Argentina, Chile, and Uruguay*.
- ROSEN, Keith S. The Protection of *Miami Inter-American Law Rev*
- SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José de su texto luego de la reforma d
- SCHWARTZ, Herman. Surprising Succ SCHEDLER, A.; DIAMOND, Larry y *and Accountability in New Demo* 1999.
- SKAAR, Elin. *Judicial Independence: A* Tesis doctoral. Los Angeles: De Angeles, 2002.
- STOTZKY, Irwin P. (ed.). *Transition* Boulder, Colorado: Westview P
- THOME, Joseph R. Searching for Der in Latin America. Paper leído *Jurídica*, 6-7 abril, Oñati, Gipu [re/thomepr.html](http://re/thomepr.html).
- TSEBELIS, George. *Nested Games. F* Angeles, CA: University of Calif
- VARGAS, Juan Enrique Viancos y CO Santiago de Chile: Centro de Universitaria (CDJ-CPU), 1995.
- VAUGHN, Robert G. Proposals for ju 1992, n° 16 (3), pp. 577-607.

- WIDNER, Jennifer. Building Judicial Independence in Common Law Africa. En SCHEDLER, A.; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (eds.). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1999.
- WORLD BANK. *Projects, Policies, and Strategies* [<http://www4.worldbank.org/sprojects/>]. World Bank, 2002 [citado el 5 de noviembre de 2002].
- YAMANISHI, David Scott. Judicial Independence and the Rule of Law. The Ineffectiveness of Judicial Independence Alone as a Path to Development. Paper leído en el *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 2-5 de septiembre, Atlanta, 1999.

INFORMAC