



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@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 EN ARGENTINA, CHILE Y PERÚ *Judicial reform in Argentina, Chile and Peru*

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

RESUMEN: Este artículo trata sobre las reformas judiciales en Uruguay entre 1985 y 1990. Muestra que tanto en el caso de las reformas judiciales como en el de los cambios de procedimiento estuvieron motivados por la necesidad de impulsar un proceso de democratización y liberalización. Los cambios en las normas de derechos humanos que provenía de los Estados Unidos y Europa fueron una de las causas legales establecidas tanto para los derechos humanos como para la creciente preocupación pública en torno a las reformas judiciales. Los cambios constitucionales que afectaron a las Comisiones de la Verdad y la Justicia fueron vinculadas por razones estrictamente políticas. Sin embargo, las reformas judiciales fueron el resultado de compromisos entre las autoridades nacionales y las organizaciones no gubernamentales que se produjeron en el contexto de los tres países examinados las agencias de promoción de las reformas. La estrategia de promover reformas y ofrecer asistencia técnica se basó en la elaboración de códigos de procedimiento o en la promoción de los tipos de reformas judiciales en las legislaciones nacionales, y no a partir de una estrategia de desarrollo que se centrante en el contexto de reformas judiciales en Uruguay y su influencia en otros países de la región.

Palabras clave: reforma judicial

© Ediciones Universidad de Salamanca

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. INTRODUCCIÓN¹

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 judicial². 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 procedimiento³ 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 referentes. No obstante, ni la Corte ni sus jueces han tenido ningún intento exitoso de establecer una independencia efectiva, ni ha modificado la forma en que se nombran. Intentaré explicar estas diferencias, tanto secundarias como primarias, tanto como entre las tres cortes nacionales. En particular, trataré las reformas que rodearon a estas reformas. En resumen, las reformas tenían fines también distintos y implicaban grupos de actores diferentes.

Con el fin de examinar los cambios en la independencia judicial, centraré mi atención en las medidas tendientes a establecer una mayor independencia de trabajo entre los jueces y los funcionarios. Con el objeto de examinar las reformas en la independencia judicial, he destacado cinco factores principales: i) la independencia judicial en la designación⁴; ii) extensión del mandato de los jueces⁵; iii) la administración de justicia independiente⁶; iv) medidas destinadas a establecer una mayor independencia de la Corte Suprema, a través de la separación entre la Corte Suprema y el resto del sistema judicial.

4. Aquí me baso en las Constituciones de Argentina, Chile y Uruguay.

5. Ver, por ejemplo, DOMINGO (1995). Aunque no existe un acuerdo generalizado sobre lo que contamos. Muchos académicos sostienen que los jueces son más o menos fiables, pero cada uno de ellos habla de una independencia judicial relativamente nueva, queda mucho espacio para discutir la independencia judicial. Ver YAMANISHI (1999) para una revisión crítica de estos enfoques. Ver YAMANISHI (1999) para una revisión crítica de estos enfoques. Ver YAMANISHI (1999) para una revisión crítica de estos enfoques.

6. Los jueces en general, y los jueces de la Corte Suprema en particular, son elegidos o removidos a voluntad del presidente.

7. La composición de la Corte Suprema es la siguiente. Normalmente se considera que los jueces tienen menos posibilidades de ser nombrados que los jueces de los otros tribunales. De todos modos, como HELMKE (2002) muestra, es posible que las situaciones de *inseguridad jurídica* fueran las que impulsaron a los jueces a solicitar la renuncia de sus puestos. De todos modos, como HELMKE (2002) muestra, es posible que las situaciones de *inseguridad jurídica* fueran las que impulsaron a los jueces a solicitar la renuncia de sus puestos.

8. Los Consejos de la Magistratura son órganos representantes provenientes de diversos sectores de la sociedad civil que tienen la función de elegir a los jueces. Al impedir que los jueces sean nombrados por el presidente, los consejos ayudan a garantizar la independencia judicial.

9. Tanto como los Consejos de la Magistratura, las autoridades de nombramiento de los jueces están sujetas a la luz de las Cortes europeas. Su principal función es garantizar la independencia judicial y el Legislativo. Una breve historia de la independencia judicial en Uruguay.

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 empírico¹⁰. 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 económica¹¹; 2) la reforma judicial tiene como motivo, además, cuestiones relativas a los derechos humanos¹²; 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 poder¹³. 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?»¹⁴. 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. Veáse 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 partes. En la primera parte se ofrece un panorama de las reformas judiciales en Argentina, Chile y Uruguay. En la tercera parte se trata del caso de Uruguay, en donde se analizan las reformas realizados en Chile por reformas judiciales y la reforma constitucional de 1989. En la cuarta parte se analizan las reformas realizadas en Uruguay –salvo las reformas de la Corte Suprema– y las implicaciones para el sistema de justicia penal. En la quinta parte se analizan las reformas realizadas en Argentina y sus implicaciones para el sistema de justicia penal. En la sexta parte se presentan conclusiones y sugerencias destinados a orientar las futuras reformas judiciales en Argentina, Chile y Uruguay.

II. COMPARANDO LOS SISTEMAS JUDICIALES

Argentina, Chile, y Uruguay tienen sistemas judiciales que se basan en la tradición judicial de la cultura europea, en particular la cultura hispanoamericana y la cultura española. Comparten la tradición de la independencia judicial, que se basa en la evidencia debe ser presentada en el juicio, y que los jueces actúan de modo habitual y imparcial. Los jueces son elegidos por el Congreso y son responsables tanto de la investigación como de la decisión, y no tienen poder ejecutivo, tradicionalmente.

A pesar de las similitudes señaladas, los sistemas judiciales de los tres países se encuentran organizados de manera muy diferente. La Corte Suprema sigue un principio federalizado, que significa que la Corte Suprema se encuentra localizada en la capital, y que las regiones tienen sus propias Cortes de Apelación. La Corte Suprema es la máxima autoridad judicial en Santiago¹⁵. En Uruguay, y dado el sistema federalizado, nos encontramos con que las Cortes Supremas se encuentran localizadas en Montevideo y en las inferiores (civiles y penales) en cada una de las regiones. La Corte Suprema es la máxima autoridad judicial de estos tres países el carácter de la independencia judicial han ejercido, de modo habitual, en la práctica. Parte de las reformas han tenido como objetivo mejorar la eficiencia de la Corte Suprema en relación con el Ejecutivo, y en particular en el funcionamiento de los tribunales inferiores.

15. Mayor información en torno a la Corte Suprema puede encontrarse en THOME (1998); VILLALBA (1998).

16. Un análisis completo de esta cuestión se encuentra en SKAAR (2002).

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 régimenes. 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 1984¹⁷. 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 comenzara 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).

judicial anterior²¹. 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 magistrados²².

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 drásticos vinculados con la necesidad de completar vacantes en posiciones judiciales²³. 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 sí²⁴. 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 Ejecutivo²⁵.

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 Senado²⁶. 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. Ibídem, pp. 80.

III.4. Motivación de las reformas

Reformas al Código de Justicia P

Si comparamos estas dos propuestas y propósitos muy diferentes, el sistema de procedimiento penal, llevada a cabo por un grupo de abogados legal, el juez Julio Maier, y el que se realizó algo en cuanto a la administración de justicia en 1985²⁸.

Las causas directas de la reforma tienen que ver con el tema judicial vigente durante el período de transición, en particular en el área de los derechos humanos. La situación de los derechos humanos actuación durante la dictadura, cuando los presos políticos más fueron encerrados en prisión, y lo tanto, necesitaba poner en marcha cambios drásticos en la administración del sistema judicial. En segundo lugar, se incrementaron extraordinariamente las demandas ciudadanas tanto en razón de la democratización promovida por el gobierno de Fernando de la Rúa y del gobierno de Alfonsín²⁹. Tal como se mencionó anteriormente, las crisis económicas crearon toda una serie de problemas resueltos por los tribunales. En tercer lugar, ante el desempleo creciente, Argentina es un país con una alta criminalidad y violencia, lo cual generó una creciente preocupación en materia de seguridad social como una motivación importante.

En suma, las motivaciones que impulsaron la reforma al Código de Justicia Penal en Argentina son las siguientes, que incluyen el deseo del gobernante de reducir las ineficiencias propias del sistema y las preocupaciones ciudadanas en materia de seguridad social. La iniciativa en favor de la reforma al Código de Justicia Penal no también dio, al menos, un respaldo político fuerte.

27. Maier y Binder han sido considerados como los padres de la reforma al Código de Justicia Penal en América Latina, ya que no fueron sólo los promotores de la reforma en Argentina. Ambos viajaron extensamente por América Latina, entre ellos los de Venezuela, El Salvador y Perú.

28. Comunicación personal con Julio Maier.

29. Vicente Palermo ha sostenido que la decisión de implementar las reformas, se vio influida por una serie de circunstancias que llevaron a la implementación de la reforma.

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 nación³⁰. 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 Argentina³¹.

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»³². 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 mismo³³. 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»³⁴.

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).

35. Esta afirmación resume la evolución de la Corte Suprema argentina. Una serie de cambios realizados a expertos legales (abogados, jueces y periodistas ocupados en cuestiones de derechos humanos) en el período julio-agosto del año 2000.

36. OAS (1994).

Es cierto que un tribunal más independiente tanto a las nuevas cuestiones referidas a los derechos humanos puede ser atribuida fácilmente a la voluntad del presidente (ya había dado su apoyo a la reforma). Del mismo modo, ninguna de los organismos de derechos humanos no gubernamentales dedicados a las críticas al modo en que eran tratados los derechos humanos en Argentina, pero ninguna de ellas había realizado una evaluación similar.

En suma, podríamos concluir que la reforma constitucional de 1994 benefició tanto a la Corte Suprema resultó un subproducto de 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.

Los cambios en la composición de la Corte Suprema

Debe enfatizarse, a esta altura, que la reforma constitucional de 1994 cambió la composición de la Corte, dentro de la cual se garantiza un mandato de por vida, actualmente removidos de modo no sistemático. De hecho, la Corte Suprema ha sido removida de su cargo menos seis veces desde 1946³⁵. Esto se ha comenzado a negociar con la oposición, que ha aumentado el número de jueces de la Corte de cinco a siete. Sin embargo, Menem llegó al poder, en cambio,

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 mandato³⁷. 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 el período de transición*

Chile es uno de los pocos países que ron básicamente intactos desde la Corte Suprema, por entonces, se había mantenido socialista llevado adelante. Se vio reflejada, por ejemplo, en las reformas económicas avanzadas por el presidente Pinochet. La Corte había denunciado de modo constante la conservadora Corte dio la bienvenida a Allende, en un golpe producido por parte del poder judicial, los militares y el tema judicial. De hecho, la justicia fue vista como un testigo legal, por parte de la Corte, con las instituciones democráticas.

La trayectoria de la justicia durante aquella época, existía una represión sistemática de las personas desaparecidas o desaparecidas. De acuerdo con el informe, el poder judicial, y en particular los jueces, las personas que buscaban reparaciones y justicia fueron sometidos a ataques y agresiones realizados por los militares y los agentes de la dictadura. Los derechos y libertades personales a través de la justicia fueron sistemáticamente ignorados. Se tendió a ignorar cada una de las demandas, con unas pocas excepciones. Los jueces y magistrados superiores corrían el riesgo de ser asesinados. La Corte era abiertamente simpatizante de la dictadura y endureció sus controles sobre el poder judicial. El número de jueces nombrados aumentó de 13 a 17 en 1989³⁸. Con el objetivo de asegurar la continuidad del régimen, se realizó un plebiscito en 1988 para elegir a los jueces de la Corte de 13 a 17 miembros. Los jueces fueron designados para un período de 10 años y recibían altas sumas de dinero para aquello. La Constitución de Chile, como la de otros países, establecía que los jueces (una regla que, a diferencia de la práctica chilena, se aplicó en Chile), Pinochet conseguía designar a los jueces de la Corte. Los jueces fueron designados para un período de 10 años y el grado de control ejercido por el presidente Pinochet se aseguró que los militares y la justicia fueran parte de la nueva democracia. Su principal preoccupation era proteger la integridad de las personas y las instituciones vinculadas a la violencia.

38. Detalles al respecto en VAUGHN (1999).

39. Ibídem, p. 583.

40. Ibídem, 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 Pinochet⁴¹. 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 colonia⁴².

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 prioridades⁴³. 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 tribunales⁴⁴.

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, presentó al Congreso un paquete más integral de reformas. Por ejemplo, el establecimiento de un Consejo de la Magistratura que designaría considerablemente sus funciones y su independencia. Dado que estos cambios iban en contra de la voluntad de la Corte Suprema iba a poder contrarrestarlos por el Congreso. Por lo demás, los «senadores designados» pudieron ser elegidos por el Congreso en 1991. Por ello, este primer intento de reformas fracasó.

El paquete de reformas, conocido como el proyecto de Francisco Alvarado, incluía la creación del ministro de Justicia, Francisco Alvarado, que designaría a los jueces de la Corte Suprema. Estas reformas que afectaban su poder, en particular la creación de un Consejo de la Magistratura que designaría considerablemente sus funciones y su independencia. Dado que estos cambios iban en contra de la voluntad de la Corte Suprema iba a poder contrarrestarlos por el Congreso. Por lo demás, los «senadores designados» pudieron ser elegidos por el Congreso en 1991. Por ello, este primer intento de reformas fracasó.

Segundo intento de reformas. La Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura

Un segundo intento de modernización democrática apareció con el gobierno de Patricio Aylwin, dirigidas fundamentalmente a la Corte Suprema. Los cambios incluyeron la creación de los procedimientos de designación de jueces y la creación de nuevos institutos (una oficina de designación). Los cambios incluyeron la creación de un servicio nacional de asistencia jurídica gratuita a la justicia para los sectores más desfavorecidos. Sin embargo, este intento de reformas fue rotundamente rechazado por la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura. Dado que se hizo en términos de reformas que beneficiaran a la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura, que estaban incluidos por Pinochet en el paquete de reformas.

45. Una descripción abarcativa de las reformas judiciales de Chile.

46. De acuerdo con una entrevista realizada por el autor con el Dr. Francisco Alvarado, exministro de Justicia de Chile (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 controvertidas⁴⁸. 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 elementos⁴⁹:

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 crímenes⁵⁰.

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 19.346⁵¹.

48. Ibídem.

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 una de las más importantes en toda la historia política chilena. Para propósitos prácticos, se decidió dividir el país en tres regiones: La Araucanía, La Región de Coquimbo y La Región de Valparaíso. La Serena y en otra región. Santander y en otra. Se esperaba que el resultado sea favorable.

El presidente Frei también propuso una serie de reformas que incluían cambios en la legislación de designación de sus miembros, una regla de retiro obligatorio para los jueces, y procedimientos de designación e investidura. Sin embargo, la necesaria aprobación previa por el Congreso se consideró perdida parte de su poder de control.

Finalmente, el Congreso adoptó una serie de cambios en la legislación de designación de sus miembros de la Corte. Este resultado fue, de algún modo, favorable. Los cambios de la Corte eran –según se sostuvo– una simplificación en los procedimientos de designación y de selección. Los cambios en las reglas de selección fueron necesaria la aprobación previa por el Congreso, lo que permitió que el presidente Frei mantuviera su poder de control.

IV.4. Por qué las reformas

Primeros intentos de reforma

Cada una de las reformas discutidas en este capítulo es parte de una constelación de defensores y enemigos que se enfrentaron en su primer intento amplio por establecerse en Chile. La primera etapa de la transición, aparentemente, se centró en la reforma del sistema judicial en el período de la dictadura. La reforma del sistema judicial se centró en la defensa de los derechos humanos y en la protección de los derechos humanos. El presidente Patricio Aylwin, y su equipo de trabajo, tuvieron un rol central en este proceso. La reforma del sistema judicial se centró en la defensa de los derechos humanos y en la protección de los derechos humanos. El presidente Patricio Aylwin, y su equipo de trabajo, tuvieron un rol central en este proceso.

52. DE LA BARRA (1997: 18).

53. Southern Cone Report RS-97-1.

54. BICKFORD (1998).

55. Southern Cone Report RS-97-1.

56. Adviéntase que ha habido una serie de reformas procedimentales destinadas a la justicia penal en Chile a partir del trabajo del Grupo 24, pero que han sido rechazadas por la dictadura. Comunicación con el autor.

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 humanos⁵⁷. 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 reformas⁵⁸. 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 reformas⁵⁹. 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 afirmación⁶⁰.

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 internacional⁶¹. 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 reforma⁶². 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»⁶³.

Otro factor importante fue la preocupación por la seguridad pública⁶⁴. De modo similar, se paró esta preocupación por la seguridad pública en el Perú, cuando el periódico *Mercurio* –un periódico de derecha que se dedicó a denunciar la violencia policial– hizo que la cuestión de la seguridad pública se volviera un tema de debate público. Esto llevó a la creación de la *Fundación para la Seguridad Pública*, que comenzó a involucrarse de manera más activa en la política. Su creación se debió, en parte, a la posición y sus vínculos explícitos con el Partido Demócrata Cristiano. La *Fundación* terminó actuando como una fuerza política que logró el consenso necesario de la Corte Suprema para aprobar la reforma. La implementación de la reforma se completó hacia el 2003.

Reforma en la Corte Suprema

Aunque la reforma de la Corte Suprema es más amplio, la principal motivación para la realización de la reforma fue impulsada por la necesidad de modernizar el sistema judicial chileno, con la Ley de Procedimiento Penal, que estableció nuevas procedimientos y compromisos, y que no solo benefició a la justicia, sino que también a la sociedad en general. Los cambios relacionados con la justicia penal se implementaron en un plazo de tres a seis meses y medio⁶⁵. La iniciativa directa de la Corte Suprema se realizó como respuesta a un escándalo político que involucraba a la ministra de Justicia, Gloria Díaz, quien quería «echarlo» pero sí llevarlo a la reforma. La implementación de la reforma se completó hacia el 2003.

Una segunda razón que llevó a la implementación de la reforma en la Corte Suprema fue que el mismo había adoptado una postura más liberal en materia de derechos humanos, y la derecha temía la posibilidad de que la izquierda demócrata pudiera imponer cambios más drásticos. Por su parte, la izquierda demandó cambios más drásticos en la justicia penal.

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.

64. Ver, por ejemplo, DE LA BARRA, 1998.

65. Comunicación personal con Jorge Mera.

66. Información proveniente de la Corte Suprema, Santiago, 29 de mayo de 2000.

67. De acuerdo con la opinión de la Corte Suprema, la reforma se realizó para cumplir con el mandato que el Congreso le adjudicó el crédito por la reforma de la justicia penal. La Corte Suprema consideró que la ministra Gloria Díaz, que era la primera mujer en ocupar el cargo de ministra de Justicia, realizó una labor destacada en el gobierno de la Concertación, en el 2000.

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 humanos⁶⁸. 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 (desde 1985), tal como sí había ocurrido, marginado durante el gobierno militar, realizó entonces varios cambios constitucionales a través de los artículos que presentaron a la Corte en buena medida inferiores, a los que reemplazaron sus decisiones. Los jueces de la Corte suprema iban completando las vacantes del Tribunal General (a cargo del nombramiento de sus funciones). La Corte siguió operando lo hacía antes del golpe militar. Las instituciones administrativas desempeñaron el Ministerio de Justicia y el Consejo

V.3. Esfuerzos en pos de la reforma

Reformas en el Código de Procedimiento Civil⁷⁰

Después de casi catorce años de debate, Uruguay dictó un nuevo Código de Procedimiento Civil en 1989⁷¹, lo cual se consideró «un avance importante en materia de Derecho civil»⁷². 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 1989⁷³.

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

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. Ibídem.

sistema judicial. La nueva escuela judicial, el Centro de Estudios Jurídicos del Uruguay, cumplió un rol central en el desarrollo judicial se consideran ahora casi obligatorias de admisión se han convertido en competencia formal de los jueces.

A pesar de las debilidades que se considera que la reforma civil uruguaya es de este tipo en Latinoamérica, y ha sido uno de ellos Colombia y Bolivia⁷⁴. A pesar de que el Código Civil, Uruguay no llegó a poner en marcha el Código Penal. Ello, no sólo por el hecho de que Urioste– los cambios tiendan a ser

Reformas en el procedimiento penal

El Código de Procedimiento Penal se aprobó en 1980⁷⁵. Los debates sobre la reforma comenzaron en la transición democrática, y de modo similar a la reforma del procedimiento civil. Tras décadas de debate, se llevó a cabo de reforma en 1998. El mismo año se aprobó una de la otra. El debate central fue el de la reforma penal.

La primera iniciativa de reforma del Código Penal, en conjunción con la Corte Suprema, se debió a Dr. Jorge Marabotto y los jueces de la Corte. Además, por numerosos académicos y funcionarios, se propusieron reformas sustantivas. El grupo propuso una reforma fiscal, y recortar las responsabilidades penales, una mayor atención de las tareas

74. La segunda iniciativa de reforma del Código Penal se debió a Dr. Jorge Marabotto y los jueces de la Corte. Además, por numerosos académicos y funcionarios, se propusieron reformas sustantivas. El grupo propuso una reforma fiscal, y recortar las responsabilidades penales, una mayor atención de las tareas

75. Una explicación más detallada de la reforma se puede encontrar en el informe

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

77. Gracias a Fernando Urioste, se llevó a cabo la reforma del Código Penal en Uruguay.

78. La reforma del Código Penal se aprobó en 1998, tras una larga batalla entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

de ese modo las facultades y la propia independencia de los jueces⁷⁹. 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 acusatorio⁸⁰.

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 mismo⁸¹. 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 estancada⁸². 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 plantearse⁸³. Del mismo modo, el especialista legal Dr. Pérez Pérez considera que dicha ley no va a ser implementada⁸⁴. 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 inmediato⁸⁵.

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. Ibídem.

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 civiles no jugaron ningún rol en el debate vinculadas a los derechos humanos, importante en todo este proceso. La importancia de la reforma (a favor del gobierno), de modo tal que la resumen, podríamos decir que la justicia civil más eficiente, y no de grupos particulares.

Reforma en la justicia penal

La reforma del proceso penal tiene preocupaciones fundamentales: reduciendo juicios orales y limitando la duración de los mismos. En 1980, resultaba obvio que el sistema era de hecho un procedimiento poco adecuado. Existían muchos problemas: el sistema era deficitario, y los jueces decían esto. Marabotto, el sistema de procedimientos «no es eficiente ni eficaz»⁸⁶. De acuerdo con el Dr. Pérez Pérez, «el Dr. Schurmann, «la necesidad de la reforma es evidente, ya que por la mayoría de quienes trabajan en el sistema, se considera que es un sistema que no sirve a los ciudadanos»⁸⁷. A pesar del amplio acuerdo entre los expertos, varios grupos se mostraron contrarios a la reforma, dando lugar a un intenso debate acerca de la mejor forma de proceder.

Las preocupaciones económicas y políticas son las principales, con el objeto de atraer inversiones extranjeras. Es importante tener en cuenta que Uruguay ha llevado adelante una serie de reformas y cambios en la legislación y la administración con otros países de la región. Sin embargo, estos cambios no han sido tan profundos como en otros países, y tampoco han sido impulsados por la economía.

86. Comunicación personal con Jorge A. Marabotto.

87. Comunicación personal con Alberto Pérez Pérez.

88. Resumen de la evidencia encontrada en la ciudad de Montevideo, en el periodo de 1990-2000.

89. Preguntado al respecto, el experto respondió: «Sí, la reforma es necesaria, pero no es suficiente. La justicia penal en Uruguay es muy lenta y costosa. La reforma debe ser más profunda y abarcar todos los aspectos del sistema judicial».

90. De acuerdo con la información proporcionada por el Dr. Pérez Pérez, la reforma ha sido bien recibida por las organizaciones de derechos humanos, que han expresado su satisfacción con la implementación de la reforma.

bajo involucramiento civil en estas reformas. En palabras de la Dra. Lilia Ferro Clérigo, «la reforma del procedimiento penal... no implicó discusión pública alguna. Punto»⁹¹. 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 Uruguay⁹².

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 defensores⁹³. Finalmente, el procedimiento de reforma civil requiere menos recursos que el de reforma penal, cuando –según las entrevistas realizadas– los «recursos sobraban» en 1989 mientras que resultaban mucho más escasos en 1998, debido a la crisis económica⁹⁴.

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

91. Comunicación personal con Lilia E. Ferro Clérigo, 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.

poder en manos de los fiscales⁹⁵. «Tenían miedo de perder poder», y sostienen que el sistema porque pensaban que iba a ser un nuevo rol del fiscal, que administraría el sistema (no). De todos modos Marabotto argumenta que la principal resistencia a la reforma era la de los fiscales, que «eran una mentira. Absolutamente». Él mismo dice que se decidió a favor de la reforma.

Parece haber un acuerdo más amplio entre los partidos políticos del país (los colores) para llevar adelante la reforma. Inicialmente, las cosas se complicaron cuando cambió la legislación en 1997. De acuerdo con Schurmann, «un consenso contra la implementación de la reforma se logró entre los partidos políticos del país (los colores) y el gobierno, encargada de llevarla a cabo». Sin embargo, los legisladores creyeron que era posible aprobar la ley sin tener una voluntad política suficiente, lo que resultó en un severo error de cálculo– pero luego se dio cuenta de que hubo una falta de apoyo político entre los partidos políticos y el presidente, a lo que se debe agregar la falta de voluntad política.

Finalmente, la carencia de recursos es otro factor importante frente a las reformas⁹⁶. Schurmann insiste en que él en más de una ocasión se dirigió a la Secretaría de Finanzas por más recursos, sin obtener respuesta. Sin embargo, el economista Romeo Pérez, Uruguay, dice que el presupuesto no afectó al presupuesto afectado a la reforma judicial. Desde su punto de vista, el presupuesto es real⁹⁷.

Tal vez esta carencia de recursos es más importante que la falta de voluntad política necesaria para la reforma. La falta de recursos es más importante que las culpas a la falta de recursos o la falta de voluntad política.

95. Entre los académicos que sostienen que el procedimiento penal es más difícil de reformar que el civil.

96. Comunicación personal con Jorge P. Pereira Schurmann.

97. Comunicación personal con Jorge P. Pereira Schurmann.

98. Comunicación personal con Jorge P. Pereira Schurmann.

99. De acuerdo con Schurmann, el presupuesto es real. Los partidos políticos y el presidente tienen mordazas económicas, más que las que tienen los legisladores que explican el fracaso de la reforma. La reforma judicial es más importante que la reforma penal.

100. Comunicación personal con Jorge P. Pereira Schurmann.

101. Comunicación personal con Jorge P. Pereira Schurmann.

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 Batlle (que asumió en el año 2000), por el contrario, parece no preocuparse demasiado por las mismas. Y, tal como señala Ferro Clérigo, 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 Clérigo, «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 original¹⁰². 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

102. Comunicación personal con Lilia E. Ferro Clérigo.

legal y ex juez de la Corte, Dr. Tomás Fernández, no todos están de acuerdo con lo que se dice en la Constitución. La Dra. Berta Llambí sostiene que la Corte puede funcionar bien con una minoría de tres magistrados, y que las decisiones más importantes y más relevantes deben atenderse con antelación a cualquier caso que llegue a la Corte¹⁰⁴. En resumen, hasta el momento, la Corte Suprema uruguaya ha actuado de acuerdo con la Constitución.

Por qué han fracasado las reformas

¿Cuáles fueron los principales gidos a asegurar mayor independencia del Poder Judicial? Y por qué fracasaron? Cierre del poder judicial surgió de egoístas-. Los jueces uruguayos, manos atadas y eran incapaces de ciones presupuestarias que debía política y popular necesaria para Aparentemente la falta de apoyo a las reformas se encontraron c. Históricamente, el poder judicial dio poco atención en los medios, resultado de la suma de estos factores y luego la poca atención pública se asumió así, con una combinación de falta

La otra propuesta de reforma
mentar el número de miembros
objeto de intensos debates acadé-
ción sería de la Corte Suprema de
en 1996. El debate se desató sólo
mentar el número de miembros
das, tendiendo a incrementar la ef-

103. Comunicación personal con

104. Comunicación personal con

105. Urioste y Balbela, por ejem

106. Comunicación personal con

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 Suprema¹⁰⁷. 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

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.

respectivas. Este punto resulta particularmente interesante porque los tres países casaron los dos primeros intentos de reforma (Argentina y Uruguay, Alwyn)¹⁰⁸. Un segundo factor que ha impulsado las reformas es el deseo de modernizar y reformar el sistema judicial para atraer también la inversión extranjera, lo que las reformas fueron motivadas por. Un tercer factor que ha estado detrás de las reformas es el deseo de fortalecer al sistema judicial, que ha sido impulsado por factores crecientes, y afrontar así el problema de la corrupción.

En resumen, las reformas en los tres países han sido realizadas con el objeto de resolver problemas, derivados del doble proceso de transición política y económica. Un poder judicial más eficiente y transparente responde al problema del abarrotamiento de las cárceles y el aumento en las tasas de criminalidad, que están estrechamente vinculados a la seguridad; y favorecen la inversión extranjera. En ambos países, estas reformas han sido impulsadas por académicos en colaboración con autoridades judiciales.

Con respecto a las reformas judiciales en Uruguay, se ha mencionado que han sido realizadas de una forma mucho más lenta y tardía que en Argentina y Chile, con un gran retraso en la resolución de los casos y la ejecución de las sentencias judiciales por completar. Esto responde a la ausencia de voluntad política y de compromiso social. Sin embargo, por el contrario, las reformas parecen haber sido impulsadas por el Código de Justicia Penal no solo por la necesidad de modernizar el código, el compromiso político en favor de la justicia y la transparencia, sino también caracterizado al proceso de reforma.

Uruguay, uno de los tres países que han impulsado las reformas judiciales, ha sido impulsado por factores económicos y políticos. La transición a la democracia, tendiente a modificar el Código de Justicia Penal, ha sido impulsada por preocupaciones económicas y políticas, ni a una necesidad de afrontar la crisis económica significativa; por el contrario, la crisis económica ha sido un factor que ha impulsado las estructuras militares y policiales.

108. Adviértase, de todos modos, que Argentina y Uruguay tienen una historia de un rol relativamente marginal en la promoción de reformas judiciales. Argentina, por ejemplo, no ha sido un actor principal en la promoción de reformas en la justicia penal, ni ha sido un actor principal en la promoción de reformas en la justicia penal. Sin embargo, Uruguay ha sido un actor principal en la promoción de reformas en la justicia penal, y ha sido un actor principal en la promoción de reformas en la justicia penal.

109. Una discusión más detallada sobre las reformas judiciales en Uruguay se puede encontrar en PRILLAMAN, 2003.

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 concentráramos 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 reformas¹¹⁰.

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

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).

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

En resumen, estos tres casos de reformas penales se han visto impulsadas por los actores del gobierno durante un período, por el contrario, parecen estar motivados por la voluntad de los actores que involucran a menos actores.

Finalmente, el análisis ha demostrado que tanto las reformas como las movidas a partir de las fuerzas políticas en todo este proceso han sido similares en los tres países examinados, de lo cual se deduce que tales reformas se han visto signficativamente impulsadas por las agencias externas.

Tomando en cuenta el diferente contexto de los procesos de reforma, un futuro análisis más detallado motivaría las reformas en Chile, que han sido presentes en otros países de América Latina. Los procesos de reforma en otros países, sin embargo, son capaces de explicar los mismos. La investigación continúa para construir una teoría más sistemática que explique las reformas judiciales.

Apéndice 1: Entrevistas (por orden cronológico)

CHILE

Mauricio Duce, profesor de Derecho, 11 de mayo de 2000.

Nicolás Espejo, profesor de Derecho, 11 de mayo de 2000.

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

Ximena Torcanal, profesora de Derecho, 11 de mayo de 2000.

Jorge Correa Sutil, profesor de Derecho, 11 de mayo de 2000.

Jorge Mera, profesor de Derecho, 11 de mayo de 2000.

Cristián Riego, profesor de Derecho, 11 de mayo de 2000.

Yuri Gahona, MA estudiante de Derecho, 11 de mayo de 2000.

- 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, 29^a 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.
- Rodrigo de la Barra, Academia Judicial, Santiago, 13 de junio de 2000.
- Carlos Valdivezo, gerente, Fundación Paz Ciudadana, Santiago, 13 de junio de 2000.
- Verónica Reyna, presidenta, FASIC, Santiago, 15 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 5^a 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 Aires, 17 de julio de 2000.
- Carlos Zamorano, co-presidente de Buenos Aires, 18 de julio de 2000.
- María Cristina Caiati, directora de Aires, 18 de julio de 2000.
- Nora de Cortiñas, presidenta de Aires, 19 de julio de 2000.
- Adrián Ventura, abogado, *La Nación*, Buenos Aires, 20 de julio de 2000.
- Sergio Dario Di Gioia, APDH, Consejo de la Presidencia, catedrático de 21 de julio de 2000.
- Martín Abregú, director ejecutivo de Buenos Aires, 24 de julio de 2000.
- Francisco Pullen, Poder Ciudadano, 24 de julio de 2000.
- Carlos March, director ejecutivo de Juan de Wandelaer, SERPAJ, Buenos Aires, 25 de julio de 2000.
- Taty Almeida, Madres de Plaza de Mayo, 25 de julio de 2000.
- Carlos Alberto Vallefín, abogado y juez Fayt, Buenos Aires, 31 de julio de 2000.
- Daniel Alberto Sabsay, abogado de Buenos Aires, Buenos Aires, 1 de agosto de 2000.
- Pastor José de la Luca, director ejecutivo por 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 de Belgrano, Buenos Aires, 2 de agosto de 2000.
- Sofía Tiscornia, asesora de la Magistratura, 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 Clérigo, 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 Vásquez (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 Repùblica*, 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 Uruguayos, ex miembro de la Comisión para la Paz, Montevideo, 2 de abril de 2001.

Carlos Demasse, CEIL, Montevideo, 2 de abril de 2001.

Javier Miranda, abogado de la Comisión para la Paz, Montevideo, 3 y 5 de abril de 2001.

María del Carmen Rueco, coordinadora de la Comisión para la Paz, Montevideo, 3 de abril de 2001.

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

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

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

Jorge P. Pereira Schurmann, abogado de la Comisión para la Paz, Montevideo, 4 de abril de 2001.

Guillermo Payseá, abogado de la Comisión para la Paz, 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 de la Comisión para la Paz, 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 Chargoeña, PIT-CNT, Montevideo, 5 de abril de 2001.

José Claudio Wiliman, coautor de *Los Derechos Humanos en Uruguay*, Montevideo, 5 de abril de 2001.

para la Paz, Montevideo, 10 de abril de 2001.

VII. BIBLIOGRAFÍA

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

BICKFORD, Louis N. Democracy, Stakeholders and the Case of Judicial Reform. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 24-26 de septiembre de 1997.

BIEBESHEIMER, Christina. Justice reform and the promotion of judicial reform. In: DOMINGO, P. y SIEDER, F. (eds.), *Promotion of Judicial Reform*. London, 2001.

BOIX, Charles. Choosing Electoral Regimes. Paper presented en el Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, 1997.

BUSCALGIA, Edgardo; DAKOLIAS, Michael. *A Framework for National Development*. CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), Madrid, 1995.

CORREA SUTIL, Jorge. The Judiciary and the Transition to Democracy During the Transition to Democracy in Latin America: The Case of Uruguay. In: *Democracy in Latin America: The Case of Uruguay*. Eudeba, 1993.

CORREA SUTIL, Jorge. The Judiciary and the Transition to Democracy During the Transition to Democracy in Latin America: The Case of Uruguay. In: *Democracy in Latin America: The Case of Uruguay*. Eudeba, 1993.

- DAKOLIAS, Maria. A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America. *Virginia Journal of International Law*, 1995, nº 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 Globalización, 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, nº 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.
- HAMMERMREN, 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, nº 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 Responsibility in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 1993.
- LARKINS, Christopher M. Judicial Independence and the Rule of Law. *Journal of International Law*, 1992.
- NINO, Carlos Santiago. The Debate on Judicial Independence in Latin America. *International Law Journal*, 1992.
- OAS. *The Improvement of the Administration of Justice: The Rule of Law and the Protection of Human Rights*. Committee of Experts on the Rule of Law, 1994.
- PALERMO, Vicente. *The Origins of the Rule of Law in Latin America*. Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1998.
- PLATTNER, Marc F. Traditions of Accountability in Latin America. En SIEDER, Rachel (ed.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2001.
- PRILLMAN, William C. *The Judiciary and the Rule of Law*. Westport, CT: Praeger, 1998.
- RIEGO, Cristian. *The Chilean Criminal Justice System: The Rule of Law*. University of Wisconsin Law School, 1998.
- RONIGER, Luis. Human Rights Violations in Argentina, Chile and Uruguay. *Social Identity and Political Violence in Argentina, Chile, and Uruguay*. University of Wisconsin Law School, 1998.
- RONIGER, Luis y SZNAJDER, Mario. *Human Rights Violations in Argentina, Chile, and Uruguay*. University of Wisconsin Law School, 1998.
- ROSENN, Keith S. The Protection of Human Rights in Latin America. *Miami Inter-American Law Review*, 1998.
- SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José. *La Justicia en la Argentina: de su texto luego de la reforma judicial*. Santiago de Chile, 1998.
- SCHWARTZ, Herman. Surprising Successes 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, 2001.
- SCHAAR, Elin. *Judicial Independence: A Comparative Analysis*. Tesis doctoral. Los Angeles: Department of Political Science, University of Southern California, 2002.
- STOTZKY, Irwin P. (ed.). *Transition to Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1993.
- THOME, Joseph R. Searching for Democracy in Latin America. Paper leído en el *III Congreso Jurídico*, 6-7 abril, Oñati, Gipuzkoa, 1998. <http://thomepr.html>.
- TSEBELIS, George. *Nested Games. How Institutions Work in the Real World*. Los Angeles, CA: University of California Press, 1990.
- VARGAS, Juan Enrique Viancos y COHEN, Santiago de Chile: Centro de Investigaciones Universitarias (CDI-CPU), 1995.
- VAUGHN, Robert G. Proposals for Judicial Reform in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 1992, nº 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.

INFORMACIÓN