

Ética judicial y sociedad civil

ÉTICA JUDICIAL Y SOCIEDAD CIVIL

Técnicas de incidencia

HÉCTOR MARIO CHAYER

con la colaboración de

NINA DI SALVO

y

MILAGROS JUTARD



fores

foro de estudios sobre la
administración de justicia



Konrad
Adenauer
Stiftung

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica/Montevideo

© 2008 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

Klingelhöferstrasse 23

D-10785 Berlin

República Federal de Alemania

Tel.: (#49-30) 269 96 453

Fax: (#49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER, OFICINA URUGUAY

Plaza de Cagancha 1356, oficina 804

11100, Montevideo

Uruguay

Tel.: (#598-2) 902 0943/-3974

Fax: (#598-2) 906 6781

e-mail: ius@kasuy.org

www.kas.de

Editora responsable

Gisela Elsner

Asistentes de redacción

Rosario Navarro

Manfred Steffen

Correctora

Susana Aliano

Impreso en Draft

Depósito legal 338.960/08 – Comisión del Papel

Edición amparada al Decreto 218/96

ISBN 978-9974-8099-1-8

Impreso en Uruguay – Printed in Uruguay

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del editor. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

ÍNDICE

Prólogo	11
I. INTRODUCCIÓN	13
II. DEFINICIONES	15
II.1. ¿Qué es la sociedad civil?	15
II.2. ¿Qué es la ética judicial?	26
II.2.1. Ética, moral y derecho	26
II.2.2. Ética profesional y de la función pública	28
II.2.3. Especificidad de la ética judicial	32
II.2.4. Los Códigos de Ética Judicial	38
II.2.5. El impacto de la crisis ética	41
III. EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ELEVACIÓN DEL ESTÁNDAR ÉTICO DE LOS MAGISTRADOS	45
III.1. Sociedad civil y lucha contra la corrupción	48
III.2. Fortalezas y limitaciones de la sociedad civil frente a la ética judicial	50
IV. MECANISMOS AL ALCANCE DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA PROMOVER LA ELEVACIÓN DEL ESTÁNDAR ÉTICO DE LOS MAGISTRADOS	53
IV.1. Promoción de la adopción de Códigos de Ética Judicial	55

IV.2. Promoción de la transparencia y uso de leyes de acceso a la información	56
IV.3. Monitoreo del cumplimiento de estándares de ética judicial	57
IV.4. Difusión de información relacionada con la ética judicial.....	58
IV.5. Fortalecimiento de sistemas de designación de jueces para asegurar la selección y promoción de profesionales con fundamentos éticos fuertemente arraigados	63
IV.6. Acciones a través del sistema judicial	67
IV.7. Fortalecimiento de instituciones anticorrupción y mecanismos de denuncia	68
IV.8. Participación en los procesos de adopción, ratificación, implementación y monitoreo de tratados internacionales contra la corrupción	69
V. PROYECTOS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA ELEVAR	
EL ESTÁNDAR ÉTICO DE LOS JUECES	71
V.1. FORES - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia y su proyecto Premio a la Excelencia Judicial	72
V.2. ARGENJUS - Argentina Justicia y su proyecto Ciclo de Seminarios sobre Ética e Independencia Judicial	75
V.3. Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) y su proyecto Veeduría Ciudadana para la Designación de Magistrados de las Altas Cortes	77
V.4. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo y su proyecto Una Corte de Justicia con la Participación de la Ciudadanía.....	80
V.5. IDEA - Instituto de Derecho y Economía Ambiental y su Programa por una Justicia con Jueces Éticos	82
V.6. Comisión Andina de Juristas y su proyecto Auditoría Social al Sistema de Justicia.....	84
VI. LECCIONES APRENDIDAS	91

Anexo I. Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial 95

ANEXO II. Lista de invitados al Encuentro Regional Ética e Independencia
Judicial para Organizaciones no Gubernamentales,
realizado en Lima, Perú, en octubre de 2006 111

ANEXO III. Conclusiones del Encuentro Regional Ética e Independencia
Judicial para Organizaciones no Gubernamentales,
realizado en Lima, Perú, en octubre de 2006 112

PRÓLOGO

La grave crisis de legitimidad que aqueja a los Poderes Judiciales en América Latina requiere un compromiso de todos los actores sociales para poder superarla. La clase política y los jueces tienen una responsabilidad decisiva; pero la sociedad civil puede y debe intervenir también.

Si bien la crisis reconoce múltiples causas, diferentes para cada país, en muchos casos la corrupción judicial y la escasa ejemplaridad de la conducta de los jueces tienen una importante cuota de influencia en esta situación. Por tanto, el intento de contribuir a elevar efectivamente los estándares éticos de la judicatura es un aporte para sostener el Estado de derecho en la región, a través de fortalecer la independencia de los jueces.

Fores - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, en tanto organización decana en América Latina en materia de reforma judicial, ha mantenido una constante preocupación por el tema. Fruto de ese compromiso son estas reflexiones, que aportan ideas concretas a fin de que la sociedad civil organizada fortalezca la implementación de los instrumentos legales existentes y desarrolle creativamente nuevos enfoques para elevar los estándares éticos de jueces y funcionarios judiciales. Las lecciones aprendidas en proyectos implementados en seis países de la región constituyen en punto de partida concreto para replicaciones y una cantera de nuevas ideas para otras organizaciones.

El autor, Héctor Chayer, es un abogado de larga trayectoria en reforma judicial en América Latina. En su carácter de director de Proyectos de Fores ha trabajado en varios países –la República Argentina, donde reside, Nicaragua, Paraguay, Perú, Bolivia, etc.– colaborando de distinta manera para canalizar los reclamos de la sociedad y fortalecer las respuestas éticas de los jueces. Este trabajo condensa de alguna manera esas experiencias y resulta una excelente herramienta para las organizaciones que quieran incursionar en este campo.

El Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer brinda un marco único para la difusión de estas experiencias. No se trata de una cuestión sencilla; por el contrario, es altamente sensible tanto para

los jueces, que pueden vivirlo como una amenaza a su independencia, como para la sociedad, que reclama con fuerza un cambio. Pero no se puede eludir el desafío, ya que, detrás de la crisis de legitimidad de la judicatura, están en juego el presente y el futuro democráticos en la región.

Patricio Petersen

Presidente Comité Ejecutivo

Fores - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia

I. INTRODUCCIÓN

A fines del siglo XX, los organismos internacionales y los Gobiernos latinoamericanos desarrollaron y adoptaron varios tratados internacionales, códigos de ética judicial y otros instrumentos diseñados para combatir la corrupción y elevar los estándares éticos de la Administración Pública, en general, y de los Poderes Judiciales, en particular.

Sin embargo, la crisis de ética en la justicia latinoamericana no se ha resuelto. Los nuevos instrumentos no han logrado elevar el estándar ético de los jueces y las sociedades latinoamericanas siguen teniendo poca confianza en la Administración de Justicia;¹ los inversores piensan dos veces antes de invertir en la región y la justicia por vías extralegales aumenta.

La pregunta que, por medio de este análisis, se pretende responder es ¿qué puede hacer la sociedad civil organizada para implementar los instrumentos legales y elevar los estándares éticos de jueces y funcionarios judiciales?

Se puede afirmar, de modo preliminar, que las soluciones se derivan de cambios en el grado de exigencia social: una sociedad que aspira a vivir en un Estado de derecho efectivo no puede aceptar determinados comportamientos; debe tener mecanismos efectivos de rechazo y sanción.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen un papel esencial en el cambio de los comportamientos socialmente aceptables. Este papel incluye, de hecho, promover la elevación de los estándares de comportamiento ético de los servidores públicos, entre ellos, los magistrados. La sociedad civil puede incidir en ese proceso de varias maneras: puede rechazar y denunciar comportamientos inaceptables, utilizar herramientas legales para fomentar la transparencia y crear incentivos para promover el comportamiento ético.

En este libro se plantean técnicas de incidencia de la sociedad civil y se evalúan seis proyectos, implementados por OSC, que combinan varias técnicas

1. Puede verse al respecto *Índice de confianza en la justicia de Argentina*, publicado por Fores, Universidad Torcuato Di Tella y Fundación Libertad, <<http://www.foresjusticia.org.ar>>; *Índice de percepción de corrupción* de Transparency International, <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006>; y *Latinobarómetro*, <<http://www.latinobarometro.org>>.

para crear un programa de ética judicial integral. Estos seis proyectos ayudan a delinear pautas a las OSC interesadas en el desarrollo de planes de ética judicial de alto impacto.

La evaluación de las fortalezas y debilidades de proyectos enfocados en la elevación del nivel ético de los magistrados latinoamericanos provee, también, lecciones para otras organizaciones interesadas en el tema. El desarrollo de nuevos proyectos relacionados con la ética judicial puede capitalizar estas lecciones, evitar los obstáculos ya enfrentados por la sociedad civil y aprovechar técnicas de incidencia de eficacia demostrada.

II. DEFINICIONES

Antes de abordar la discusión de técnicas de incidencia y proyectos dirigidos a la elevación del estándar ético de los Poderes Judiciales latinoamericanos, es necesario definir dos conceptos: sociedad civil y ética judicial. A partir de estas definiciones, se podrán describir mecanismos para que la sociedad civil contribuya a elevar el nivel de la ética judicial en Latinoamérica.

II.1. ¿QUÉ ES LA SOCIEDAD CIVIL?

En los países democráticos, la ciencia de la asociación es la ciencia madre; el progreso de todo lo demás depende de ella.²

Sociedad civil es una expresión que se escucha a menudo en estos tiempos, pero que permanece abierta a una variedad de interpretaciones. Una corriente de pensamiento entiende a la sociedad civil en sentido amplio, como formada por toda organización social no gubernamental. Otra corriente, representada en las definiciones de los organismos internacionales, utiliza el término sólo para organizaciones sin fines de lucro, dedicadas a fines sociales.

El uso que le daremos en este trabajo refleja la definición moderna, la cual es sustancialmente más estrecha que la tradicional. Sin embargo, es útil considerar la concepción tradicional de la sociedad civil para poder entender su uso actual.

En la Antigüedad clásica se utilizaba la expresión *societas civilis* para aludir a la comunidad política básica, a los ciudadanos que participaban activamente en la vida pública de su comunidad, mediante la concurrencia a las asambleas y la participación en el debate político.

Siglos más tarde, autores individualistas como Hobbes y Kant retomaron el concepto clásico, pero lo utilizaron como sinónimo de Estado, y contrastaron la *societas civilis* con la situación previa a la firma del contrato por el que los hombres salen del estado de naturaleza.

² Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*, Alianza, Madrid, 1993.

La distinción clara entre Estado y sociedad civil la realizó Hegel, quien reconoció, mediante la dialéctica, tres instancias éticas de interacción humana: aquella en la que la sangre y el afecto mutuo son el fundamento de los vínculos intersubjetivos (la familia), el ámbito de las relaciones socioeconómicas desarrolladas en el mundo del trabajo y del mercado (la sociedad civil), y los espacios de deliberación y decisión pública (el Estado).

El sentido poshegeliano del término, plasmado en la corriente humanista que incluye a Tocqueville, es el más utilizado por la filosofía política contemporánea.

Entiende por sociedad civil al conjunto de instituciones cívicas y asociaciones voluntarias que median entre los individuos y el Estado. Son organizaciones de personas que se unen en torno a un plan de acción que busca incidir en la conducción de los asuntos públicos del país desde una tercera posición, ni desde el interior del aparato estatal ni como ciudadanos aislados.

Entran en esta categoría las universidades, los colegios profesionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las comunidades religiosas, etcétera. Desde un punto de vista estrictamente político, la función de estas organizaciones consiste en canalizar las voces de los ciudadanos para hacerlas llegar, de un modo más efectivo, a los responsables de la toma de decisiones políticas y, de esa forma, evitar que los dirigentes actúen en busca de sus propios intereses o de los intereses de unos pocos.³

Debido a la variedad y heterogeneidad de las instituciones que se incluyen dentro de la sociedad civil así entendida, resulta difícil dar una definición que abarque todos los aspectos y sus áreas de actuación. Además, se hace difícil de definir, porque parece hacer menos nítidas las diferencias entre lo público y lo privado. Al hablar de sociedad civil, se rompen las categorías clásicas que se utilizan regularmente, tales como el dualismo Estado-mercado.

Lo que es un hecho es que la verticalidad descendente desde las estructuras estatales hacia los individuos es complementada en las democracias, aunque no sustituida, por expresiones de asociatividad espontáneamente desarrolladas. Estas expresiones reflejan la diversidad de las sociedades, crecientemente multiculturales, y dan una voz peculiar a las minorías. Piénsese que los valores minoritarios son, en general, ahogados por la institucionalidad estatal, de por sí uniformante.

A la vez que se reconoce la riqueza que provee la sociedad civil, con su diversidad y pluralismo congénitos, también existe consenso en que no está llamada a sustituir al Estado.

3 Gonzalo Gehri Gamino: *¿Qué es la sociedad civil? Espacios públicos y ética cívica*, <http://www.pucp.edu.pe/ira/filosofia-peru/pdf/arti_filo_peru/sccivil_etica_gamio.pdf>.

Muchas organizaciones y especialistas han trabajado para acercarse a una definición de sociedad civil. Entre ellos, las Naciones Unidas dan un concepto completo y explicativo del término, cuando definen a la sociedad civil como:

[...] relación asociativa que los ciudadanos (al margen de sus familias, amigos y lugares de trabajo) entablan, voluntariamente, para promover sus intereses, ideas, ideales e ideologías. No incluye la actividad asociativa con fines de lucro (el sector privado) o de Gobierno (el sector estatal o público).⁴

Esta definición deja claros los límites dentro de los cuales se mueve la sociedad civil. Por un lado, no incluye a los partidos políticos, los grupos de *lobby* y aquellas entidades que aspiran a ocupar cargos de Gobierno. Tampoco incluye en sociedad civil a las empresas y demás asociaciones que lo que buscan con su actividad es una ganancia material; estas entidades juegan dentro de la lógica del mercado, se mueven en términos de costo-beneficio y no pretenden, al menos directamente, promover valores o el mejoramiento de la sociedad.

Lo dicho no aspira a quitarles valor a las actividades lucrativas ni a las gubernamentales; simplemente busca realizar una diferenciación de las funciones que tienen dentro de la comunidad. Cada uno de estos actores cumple un rol fundamental, que no puede ser sustituido por otro. Y la sociedad civil se mueve en medio de ellos y acerca al ciudadano a esos dos polos de poder.

La definición de las Naciones Unidas sí incluye a las organizaciones populares; por ejemplo, las que representan a mujeres, niños, desempleados, pueblos indígenas, etcétera; las organizaciones profesionales, como sindicatos, colegios profesionales y sus federaciones internacionales; la comunidad científica y tecnológica; las organizaciones confesionales; el mundo académico, formado por comunidades de especialistas, investigadores, intelectuales; las ONG sin fines de lucro, dedicadas a una amplia gama de temas, como el medio ambiente, el desarrollo, los derechos humanos, los derechos reproductivos, el desarme; los movimientos sociales y redes de activistas, que son asociaciones populares y poco estructuradas de personas que tienen marcos o experiencias comunes y colaboran entre sí para subsanar inequidades específicas, como el movimiento de agricultores sin tierra, el movimiento antiglobalización, el movimiento feminista, etcétera.⁵

Como decía Aristóteles, el hombre es un ser social por naturaleza; es natural y legítimo que se una a grupos. Cada una de las organizaciones o grupos mencionados en el párrafo anterior tiene un interés particular, un punto de vista parcial, una ideología más o menos definida y un plan de acción. Lo que buscan

4 Organización de las Naciones Unidas: *Las Naciones Unidas y la sociedad civil*, <http://www.un.org/spanish/civil_society/sociedadcivil.html>.

5 Ibídem.

los ciudadanos al integrar ese tipo de organizaciones es agregar fuerza a sus propias demandas para incidir, de una manera más efectiva, en la toma de decisiones políticas.

Cada una de esas organizaciones no actúa según su arbitrio o como un ente aislado, sino que se insertan dentro de la estructura social regulada por el Estado, que no asume todas las funciones que le corresponden al ciudadano, y crean así un espacio propio para el surgimiento y desarrollo de la sociedad civil.⁶

Organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil

Es necesario distinguir qué es lo que se entiende por OSC y ONG.

Según la ONU, una ONG es:

Cualquier grupo de ciudadanos, sin ánimo de lucro, que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigido por personas con un interés común. Las ONG llevan a cabo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones de los ciudadanos al Gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de la comunidad; proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar e implementar acuerdos internacionales.⁷

Esta definición parece excluir algunos de los grupos constitutivos de la sociedad civil, tales como asociaciones profesionales o el mundo académico. Por ello, con el afianzamiento de la sociedad civil y la complejización que viene sufriendo el Estado debido al aumento de sus funciones y actores, se ha hecho más común utilizar el término OSC que ONG. Así se busca denominar a todas las organizaciones que integran la sociedad civil y se incluye a las ONG.

Asimismo, el Banco Mundial entiende que están incluidos dentro de las OSC “los grupos comunitarios, las ONG, los sindicatos, los grupos indígenas, las organizaciones de caridad, religiosas, las asociaciones profesionales y las fundaciones”. Todas estas organizaciones, en mayor o menor medida, se han convertido en canales de prestación de servicios sociales y de ejecución de programas para el desarrollo, especialmente en regiones donde la presencia gubernamental es débil y es necesario complementar las acciones del Gobierno.

Es preciso aclarar que no todas las corrientes entienden lo mismo por sociedad civil. Por ejemplo, el politólogo Norberto Bobbio la define como “aquellos contrapuesto a la sociedad política”. Esta definición negativa permite tener una

6 Reinan, Friedman, Trazegnies, Granada, Dahrendorf: *Democracia y sociedad civil*, Fundación para la Libertad, Fundación Friedrich Naumann, Dunker, Buenos Aires, 2.^a ed., 2004.

7 Ibídem.

visión más amplia del término y se refiere a una vida en común organizada, a una reunión de personas que se unen mediante instituciones, articulaciones y compatibilizaciones.

El tejido de organizaciones que, de acuerdo con el punto de vista de Bobbio, forman parte de la sociedad civil incluye universidades, cámaras de comercio, colegios profesionales, agrupaciones sectoriales de la actividad económica, empresas y fundaciones privadas, organismos no gubernamentales, asociaciones de padres de familia y otras tantas que existen a escala informal. Estas organizaciones no estatales crean mecanismos para ir hacia adelante de manera privada y aprovechan el aumento de productividad que brinda la colaboración.

Lo que significa que todos los integrantes de la sociedad están incluidos dentro de este punto de vista, pero el conjunto sólo se convierte en una sociedad civil cuando cada grupo no se limita a actuar por un interés aislado o como un grupo de presión atento, exclusivamente, a su punto de vista parcial, sino que asume internamente la conciencia de que forma parte de una sociedad integrada y, por consiguiente, es corresponsable del bienestar y del progreso de cada individuo.⁸

Si bien provee aportes fecundos para comprender la finalidad y complejidad que hoy ha adquirido la sociedad civil, en tanto incluye también a las empresas y otras organizaciones con fines de lucro, entendemos que desdibuja los límites de la sociedad civil, y es preferible mantener una noción más restringida.

Relación Estado-sociedad civil

Dadas las definiciones de OSC y ONG, queda claro que estas organizaciones no están dentro del juego político ya que no buscan llegar al poder y, por tanto, no compiten en la carrera electoral. La búsqueda de estas organizaciones es ajena a la lucha política agonal, lo que las hace más creíbles y les permite llegar mejor a la ciudadanía.

Estado y sociedad civil no son enemigos irreconciliables, sino que, por el contrario, son dos aspectos diferentes y complementarios de la vida en sociedad.

Por un lado, las personas nacen en una comunidad específica, dentro de la cual se desarrollan. El rol del Gobierno es asegurar a los ciudadanos una vida ordenada, garantizarles el libre goce de sus derechos y conducir la sociedad hacia el bien común.

Por otro lado, las personas que viven dentro de la comunidad tienen intereses propios, que muchas veces pueden coincidir con los de algún grupo de personas. Cuando esto sucede, es legítimo que se unan para alcanzar los objetivos que cada una tiene, pero mancomunadamente. Mediante la unión de fuerzas logran,

8 Ibídem.

con mayor facilidad, alcanzar sus metas. Pero las organizaciones no pretenden sustituir al Estado, y como bien señala Walter:

Las redes de asociaciones no pueden prescindir del poder político. Por el contrario, el Estado es el único con derecho a imponer su autoridad sobre la sociedad civil, es quien debe conducirla hacia el bien común y, por lo tanto, tomar medidas ejecutivas, legislativas y judiciales acompañadas de mecanismos de persuasión y/o coacción, a fin de que las distintas asociaciones ejerzan al máximo sus derechos, sin impedir el ejercicio de los derechos de los demás. Pero este, a su vez, no puede alcanzar su objetivo si está solo: “la producción y reproducción de la lealtad, la civilidad, la competencia política y confianza en la autoridad nunca son solamente tarea del Estado, y el esfuerzo de este por bastarse a sí mismo, uno de los significados del totalitarismo, está condenado al fracaso”.⁹

El surgimiento de la sociedad civil, como un contrapeso al poder estatal, es, en parte, consecuencia del descrédito que vienen sufriendo la política y los gobernantes. Los partidos políticos, entidades que originariamente tienen como función unir a las tendencias ideológicas para alcanzar posiciones gubernamentales, han perdido legitimidad y confianza de los representados.

El sentimiento generalizado, en particular en América Latina, es que dejaron de ser canales de unión entre el pueblo y la superestructura del Estado, para pasar a ser grupos que luchan meramente por llegar al poder para satisfacer sus intereses particulares o de grupo.

La corrupción, que afecta a la mayoría de los Gobiernos, especialmente a los de los Estados en vías de desarrollo, ha favorecido, en gran medida, el descrédito de los políticos. Lo que hace a esa perspectiva aun más desalentadora para los ciudadanos es el no encontrar fórmulas para la salida de la crisis. La falta de transparencia afecta a toda la Administración Pública, lo que favorece la inestabilidad política y social y desalienta el crecimiento económico que se pueda transformar en desarrollo sostenido y sostenible.

Debido a una de las consecuencias internas de la globalización, que produjo un *achicamiento* del Estado, este ha dejado de ser el garante de la solidaridad y de la equidad. Esta situación provocó que muchos ciudadanos hayan visto en las OSC la posibilidad de demandar la superación de las diferencias, una forma concreta de organizar la asistencia a los menos favorecidos y un modo de ejercer presión por una distribución más equitativa de la riqueza.

Si se tienen en cuenta estas consideraciones, es más fácil comprender por qué en los últimos años las OSC han ganado injerencia en los asuntos de gobierno

⁹ Joaquín Migliore: “Reflexiones en torno al concepto de sociedad civil”, en *Valores en la Sociedad Industrial*, año 23, n.º 62, Buenos Aires, mayo 2005, p. 8.

y popularidad creciente en grandes sectores de la ciudadanía, y, a la vez, se ha generado resistencia de otros sectores, que niegan la legitimidad a las OSC para asumir funciones y tareas que, originariamente, fueron realizadas por el Estado y le siguen correspondiendo.

Es cierto que, a medida que la sociedad civil fue evolucionando y ganando terreno de actuación, comenzaron a surgir dudas acerca de sus límites, su legitimidad y su función dentro del sistema democrático.

Está fuera de discusión que, en el modelo democrático liberal, los políticos son quienes tienen a su cargo la dirección del país y la toma de decisiones políticas, en virtud de que fueron electos por los ciudadanos mediante el voto popular. Sin embargo, muchas veces la distancia que separa a las decisiones gubernamentales de los reclamos y necesidades del pueblo es tan grande que la acción ciudadana cobra protagonismo.

Los miembros de las OSC no fueron electos, nadie los votó, no gozan de la “representatividad formal” que mantiene a los gobernantes en sus despachos. Es entonces cuando habitualmente surge la pregunta ¿a quién representan? La realidad es que, formalmente, no representan a nadie más que a sus integrantes.¹⁰

Sin embargo, en el sistema democrático, la lógica de las instituciones no se agota en la representación. Ese es tan solo el caso de los parlamentarios y del presidente, quienes, por haber sido elegidos por el pueblo para gobernar en su nombre, deben responder al electorado con acciones concretas. La lógica de la elección y, por ende, de la democracia indirecta no impide que los ciudadanos puedan y deban intervenir directamente en la cosa pública, planteen problemas y propongan soluciones.

Representación y participación directa son dos dimensiones complementarias del sistema democrático. La sociedad civil no busca reemplazar el rol de los partidos políticos, sino que busca espacios para que los ciudadanos puedan participar en lo político, búsqueda que es totalmente legítima y lógica pues “no se necesita haber sido elegido para actuar como ciudadano”.¹¹

La vocación de los partidos políticos y de la sociedad civil es distinta. Mientras los primeros buscan gobernar, la otra busca que quienes gobiernan lo hagan de la mejor manera posible y atiendan a determinados intereses y prioridades.¹²

Los partidos políticos muchas veces sienten que la sociedad civil está socavando su función, pero esta opinión contrasta con los verdaderos objetivos de la sociedad civil. Son dos actores que surgieron juntos, con el advenimiento de la

10 Beatriz Busaniche: *La sociedad civil en el carrousel*, <<http://www.bea.org.ar>>.

11 Gonzalo Gehri Gamio: *¿Qué es la sociedad civil? Espacios públicos y ética cívica*, <http://www.pucp.edu.pe/ira/filosofia-peru/pdf/arti_filo_peru/sccivil_etica_gamio.pdf>.

12 Gabriel Castaño, Rafael Toribio: *Democracia, partidos políticos y sociedad civil*, Red Interamericana para la Democracia, Bogotá y Santo Domingo, noviembre de 2002.

democracia; pero cada uno tiene su propio camino y formas de actuación dentro del mismo espacio.

Es necesario encontrar la manera de que ambos contribuyan, de forma complementaria, a la calidad del sistema político.

La sociedad civil orienta el ejercicio de la ciudadanía, acerca al Estado los intereses de grupos ciudadanos e influye para instalarlos en la agenda pública. También sirve de mecanismo de alerta temprana sobre potenciales problemas, llama la atención sobre asuntos no tratados correctamente y, a la vez, ofrece posibles soluciones. Mientras que a los partidos políticos, por su parte, corresponde tomar las decisiones políticas necesarias y dirigir la sociedad toda hacia la consecución del bien común.

Sociedad civil y capital social

La noción *sociedad civil* ya ha sido analizada en los párrafos precedentes; pero queda todavía por aclarar a qué nos referimos con el concepto de *capital social*.

Esta expresión está muy de moda hoy en día y existen numerosos estudios que buscan demostrar y resaltar su importancia y los beneficios que trae a la sociedad. No obstante, no existe en la actualidad una definición de aceptación consensual de la expresión *capital social*; todos los analistas están de acuerdo en que impulsa al desarrollo económico, social y político.

La idea de capital social comprende, básicamente, cuatro dimensiones:

- La confianza existente en las relaciones entre los miembros de una sociedad.
- La capacidad de asociatividad, de generar formas de cooperación.
- El grado de conciencia cívica, de practicar comportamientos ciudadanos que contribuyan al beneficio colectivo.
- Los valores éticos predominantes en una sociedad.¹³

Estos cuatro factores demuestran la riqueza y la fortaleza que caracteriza internamente a una sociedad, que pasa a ser una verdadera unidad y no solo una mera suma de individuos. Una sociedad rica en capital social es menos proclive a crisis políticas o institucionales, problemas de inseguridad, etcétera. Cuando el capital social es alto, los riesgos que se corren al vivir en sociedad se minimizan, porque las relaciones son más armónicas, las tensiones tienden a volverse menos extremas y el grado de polarización disminuye.

13 Elba Luna, Elidia Ceccioni: *Índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina*, PNUD, BID, GADIS, Edilab, Argentina, marzo, 2004.

En cuanto a los valores que predominan en este tipo de sociedades, la cohesión social es, para muchos autores, el principal. Puesto que la participación horizontal de la ciudadanía promueve la generación de redes positivas de confianza, buen gobierno y equidad social, el capital social estimula la solidaridad y el uso conjunto de recursos, moviliza a la ciudadanía en pos de objetivos públicos.

En sociedades en las que las OSC están más desarrolladas, el capital social encuentra los canales adecuados para actuar, desarrollarse y promover los cambios que cada grupo considera necesarios, desde su punto de vista, para el avance conjunto de la sociedad. Se puede afirmar que la sociedad civil crea capital social, ya que atempera el individualismo y la atomización, busca puntos de consenso y ofrece espacios propicios para el intercambio de ideas y la proyección de acciones y programas conjuntos.¹⁴

Lo importante de la noción *capital social* es que no se refiere solo a los miembros de las OSC o del tercer sector; también se la puede extrapolar a las instituciones públicas. Cuando Robert Putnam,¹⁵ uno de los filósofos más importantes en esta materia, expone su teoría, lo hace, justamente, basado en el rendimiento diferente que ofrecen las instituciones formales del norte y del sur de Italia. El capital social favorece la efectividad de las instituciones y las hace más firmes; les da una base mucho más sólida, centrada en el acuerdo mutuo de intereses y valores, lo que se traduce en cooperación y coordinación.

El desarrollo de la sociedad civil en América Latina

Durante siglos, la función de las OSC era la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a los Estados totalitarios. Una vez que se consolida el Estado social de derecho, se le reconoce a la sociedad civil su participación en este esfuerzo, desde un plano de acción diferente del político.

Como es bien sabido, Estados Unidos es un país pionero en temas relativos a la participación de los ciudadanos en las cuestiones de gobierno. Ya en 1830, época en la que Alexis de Tocqueville viajó por América, sus ciudadanos habían comprendido que, para fundar y luego sostener una sociedad igualitaria, necesi-

¹⁴ Don E. Eberly: cap. “Meamining origins, aplications of civil society”, *The essential civil society reader: classic essays in the american civil society debate*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.

¹⁵ Robert Putnam (1941) ha sido profesor en la Universidad de Michigan y, desde 1979, es docente de la Universidad de Harvard. Asimismo, ha sido profesor invitado en las Universidades de Estocolmo y Catania y decano de la Escuela de Administración Pública John F. Kennedy. Es miembro del Consejo Consultivo del Banco Mundial (Desarrollo del Medio Ambiente Sostenible), del Council of Foreign Relations, de la Comisión Trilateral y de la American Academy of Arts and Sciences. Entre sus publicaciones se destacan: *Hanging together: the seven-power summits* (1984); *Making democracy work: civic traditions in modern Italy* (1993); *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics* (1993), y *El declive del capital social: estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario* (2003).

taban una sociedad civil fuerte, que sirviera de contrapeso al posible aumento de prerrogativas del Estado, en desmedro de las libertades individuales, y que diera mayor fuerza a las demandas de los particulares.

En su famoso libro *La democracia en América*, Tocqueville describe la situación de la sociedad estadounidense, impresionado porque el nuevo país ha logrado conciliar igualdad y libertad, dos principios que en Europa parecían incompatibles.

Asombrado por ese hecho, el francés escribe a sus contemporáneos europeos:

En las democracias, los ciudadanos son independientes y faltos de poder; no tienen fuerza propia y ninguno de ellos puede exigir el concurso de sus semejantes, así, pues, nada pueden, sino aprender a ayudarse mutuamente. [...] Los norteamericanos de todas las edades, de todas las condiciones, de todas las mentalidades, se unen constantemente [...].¹⁶

Las palabras de Tocqueville, que en su momento fueron dirigidas a Europa, son hoy un mensaje útil para los países latinoamericanos. Desde la fundación de su sistema de gobierno, muchos de ellos han adoptado algunos rasgos centrales del modelo de democracia estadounidense, basado en un presidencialismo fuerte, un modelo de constitución rígida y el sistema federal en los casos de Brasil, México y Argentina. Este modelo se corresponde con una sociedad civil activa, que permite que el sistema político funcione, se eviten los excesos por parte del Gobierno y se promueva la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El crecimiento de la sociedad civil en América Latina es un fenómeno que se impulsó fuertemente a posteriori de los régimes dictatoriales, característicos de la región después de la segunda guerra mundial.

Las OSC fueron olvidadas y hasta imposibilitadas para actuar en muchos casos, pero, con el retorno a la democracia, encontraron el espacio propicio para establecerse; se mostraron ante la sociedad como garantes del sistema republicano y actuaron como un contrapeso de los poderes estatales.¹⁷

La tarea no fue fácil desde el inicio, pues las OSC tuvieron que encontrar su espacio propio de actuación en las nuevas sociedades democráticas y luchar por su legitimidad y reconocimiento.

Puede considerarse que, en fecha tan reciente como la última década del siglo pasado, se produjeron cambios significativos en cuanto al papel a desempeñar por las OSC. Recién entonces comenzaron a constituirse como un sector con características y lógica propias, ganaron un espacio de actuación, hasta conver-

16 Alexis de Tocqueville: o. cit.

17 *Emprendimientos sociales sostenibles: cómo elaborar planes de negocios para organizaciones sociales*, Ashoka Emprendedores Sociales, McKinsey & Company, Petrópolis, San Pablo, 2004.

tirse en un factor indispensable en la promoción de los valores republicanos, democráticos y de desarrollo social.¹⁸

Las organizaciones con foco exclusivo o concurrente en la actividad judicial han sido clasificadas¹⁹ en cinco tipos:

- Organizaciones que inciden, por medio de la asistencia técnica, en la formulación de políticas públicas.
- Organizaciones que utilizan el litigio como parte de sus estrategias de incidencia.
- Organizaciones de monitoreo, difusión y educación en la participación ciudadana.
- Organizaciones que defienden los intereses de sus representados, inclusive a abogados y magistrados.
- Organizaciones de segundo grado cuya finalidad preponderante es concertar acciones y producir consensos.

Puede afirmarse que el desarrollo y crecimiento de la sociedad civil, tal como la definimos, el fortalecimiento de las relaciones interorganizacionales y la participación de los ciudadanos en la vida pública vinculada a la actividad judicial son altamente beneficiosos.

Putnam afirma que las sociedades en las que hay más redes sociales son más prósperas que las individualistas, lo cual se traduce en mayor eficiencia y desarrollo económico, dos elementos claves para las sociedades latinoamericanas que buscan salir de las crisis económicas, políticas e institucionales recurrentes.

Esta obra se propone contribuir a estos objetivos, analizar y difundir mecanismos de incidencia de la sociedad civil en un área crítica para el Estado de derecho, como es la moralidad de la magistratura. La misma estructura del sistema judicial convierte a los tribunales en un espacio que pretende trabajar por el interés público, asegurar el legítimo cumplimiento de derechos y garantías y velar por el cumplimiento de los deberes de cada uno dentro de la sociedad; pero supone una ciudadanía alerta que esté dispuesta a cumplir y hacer cumplir sus deberes cívicos. En otras palabras, los tribunales son otro espacio que tiene la ciudadanía para promover el interés público.²⁰

Consideramos que este aporte es útil para que la sociedad civil asuma que puede incidir en la lucha contra la corrupción judicial y en la promoción de mayores exigencias éticas en los magistrados, a la vez que tome conciencia de que tal actividad tiene mecanismos, estrategias y límites propios.

18 Ibídem, p. 15.

19 Véase *Justicia y sociedad civil: el papel de la sociedad civil en la reforma judicial. Estudio de casos en Argentina, Chile, Perú y Colombia*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2003.

20 Roberto Saba y Martín Böhmer: *Participación ciudadana en la Argentina: estrategias para el efectivo ejercicio de los derechos*, La sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática; CEDES-CELS, Buenos Aires, junio, 2000.

II.2. ¿QUÉ ES LA ÉTICA JUDICIAL?

Si partimos de las precisiones arriba realizadas acerca de la sociedad civil, llegamos a las interrogantes centrales de estas reflexiones. ¿Puede este conglomerado de grupos contribuir a elevar el estándar ético de los jueces? Y en caso afirmativo, ¿cómo?, ¿con qué estrategias y límites?

Para contestar estas preguntas, se impone definir *ética judicial* y comprender cuál es su rol en el moderno Estado de derecho, lo cual implica una breve, aunque indispensable, fundamentación de qué entendemos por ética, moral y derecho. También intentaremos elucidar la cuestión de las ventajas y límites de la codificación de la ética en los regímenes disciplinarios, dado su carácter definitorio en el campo de la ética profesional de los magistrados.

II.2.1. *Ética, moral y derecho*²¹

Habitualmente, se distinguen tres tipos de discursos para fundamentar éticamente la conducta humana: el discurso pragmático, el discurso ético y el discurso moral. Cada uno de ellos puede ejemplificarse en corrientes filosóficas diversas. Desde el inicio señalamos que los entendemos como discursos necesariamente complementarios, ya que ninguno de ellos puede ser absoluto sin caer en un exceso.

El discurso pragmático, tradicionalmente, se asocia al utilitarismo de las decisiones racionales; el discurso ético, al realismo aristotélico, y el discurso moral, al universalismo kantiano.

El discurso pragmático es aquel que realiza el análisis de la proporción racional entre los fines y la magnitud o costo de los medios, y el tiempo a invertir en lograrlos. No se plantea, por tanto, la validez de los fines. Este discurso predomina en las sociedades que tienen una fuerte crisis de valores o vacío existencial.

El discurso ético, por su parte, es el que aborda las motivaciones profundas para las actitudes y decisiones existenciales del sujeto. Le provee una autocomprendión con estándares valorativos, formados en el proceso de socialización dentro de un grupo y de una tradición determinada. Es el que se ocupa de las cuestiones del bien y de la felicidad, de una concepción de la buena vida o vida virtuosa y de los valores vividos de una persona o de una comunidad, en sus prácticas e instituciones. En la medida en que está anclado en una comunidad y

²¹ Para un desarrollo más amplio de estas ideas consultar J. De Zan: *La ética, los derechos y la justicia*, Fundación Konrad Adenauer-Fores-Argenjus, Montevideo, 2004, que ha servido de base para las reflexiones que siguen.

una tradición, el discurso ético no tiene (o, mejor dicho, no puede tener) pretensiones de universalidad.

El tercer tipo de discurso mencionado, el discurso moral, es el que fundamenta normas que generan deberes recíprocos entre individuos y grupos, de tal manera que puedan ser reconocidas como justas por todos los afectados. Presupone la posibilidad de trascender el *ethos* de pertenencia.

La formulación más célebre de este discurso es la kantiana: “Obra según una máxima tal que puedas querer, al mismo tiempo, que se torne ley universal”.

Este tipo de discurso es la piedra de toque en la fundamentación del discurso jurídico y político. El discurso ético, por sí solo, dado que es particular de los diferentes grupos que constituyen una sociedad o de una determinada sociedad o tradición, carece de esa capacidad de universalidad.

Hecha esta introducción, aun está pendiente señalar que las palabras *ética* y *moral* provienen del griego *ethos* y el latín *mores*, respectivamente. Es decir, poseen un origen etimológico similar: ambas refieren a las costumbres. Por tal motivo, en muchas ocasiones, son utilizadas indistintamente.

Una distinción sencilla en el uso de estos dos términos es la que considera a la ética como disciplina filosófica y a la moral ligada al mundo vital y objeto de la reflexión de la ciencia ética.

Una segunda distinción, a partir de la diferencia entre los discursos ético y moral, es la que señala al discurso ético asociado al historicismo y al relativismo ético, basado en una ética material, de los valores y del bien; y considera, por otro lado, al discurso moral asociado a una posición filosófica racionalista y universalista, es decir, una ética de la justicia, formal o de normas.

Por su parte, frente a la flexibilidad y relativa indeterminación de las normas éticas, que plantean exigencias que apuntan a la virtud y la excelencia, el derecho provee una descripción o tipificación de conductas que se tornan obligatorias o prohibidas, ya que se las asocia a una sanción. Esta mayor rigidez y peso de las obligaciones establecidas jurídicamente, por encima de las obligaciones éticas, tiene su fundamento.

El discurso político y el discurso jurídico que, en definitiva, se plasman en el derecho, tienen que integrar los tres tipos de discurso práctico. Esto significa que las condiciones de racionalidad y de razonabilidad que se exigen de las decisiones políticas y judiciales incluyen los tres niveles de análisis, en este orden: que se ajusten a los principios universales de la moral pública y a los derechos humanos; que sean respetuosas de la ética, es decir, de la forma de ser y los valores propios de las personas y de las diferentes comunidades; y que sean pragmáticamente consistentes y realizables.

La legitimidad del discurso político-jurídico es la resultante de la integración de las tres anteriores. Es muy importante señalar que para sostener un de-

terminado discurso político-jurídico, las tres condiciones deben darse simultáneamente; si una sola de ellas falta, se cae su legitimidad.

II.2.2. Ética profesional y de la función pública

La reflexión sobre los principios éticos de las profesiones sociales y de la función pública en general, así como el análisis de sus principales conflictos, es sumamente útil para aplicarse a la función judicial, dado que es desempeñada por profesionales en el marco de la función o servicio público.

Los deberes de todas las profesiones sociales (médicos, educadores, jueces, políticos, etcétera) son objeto, simultáneamente, de la ética profesional, de la legislación y de la regulación corporativa (si es realizada por la propia corporación profesional) o competitiva (si es realizada de manera formal o informal por los usuarios o el mercado profesional).

De Zan²² enuncia como deberes profesionales de todas las profesiones sociales a:

1. La honestidad, que consiste en orientarse a un bien intrínseco de la propia práctica profesional.
2. La competencia profesional, que engloba las capacidades intelectuales, habilidades y actitudes necesarias para la labor específica.
3. La responsabilidad, entendida como la dedicación a la tarea profesional y previsión de las consecuencias de las decisiones que se tomen en ella.

Desde este enfoque, existen dos grandes riesgos para las profesiones. El primero de ellos es el de la instrumentalización o corrupción; el segundo, propio de las profesiones *funcionarizadas* (es decir, sin regulación competitiva) es la burocratización, que se da cuando el *buen* profesional simplemente cumple el mínimo legal vigente, de forma que no se lo puede acusar de conductas negligentes.

Las actividades profesionales, en general, se corrompen cuando dejan de practicarse por sus bienes propios, inmanentes. Se instrumentalizan, ya que no se consideran fines, sino meros medios para otros objetivos externos a ellas, como la fama, el poder, el dinero, etcétera.

Aquí la raíz de la caída está en la pérdida de la vocación del profesional y su renuncia a la excelencia. Es el caso de aquel profesional que *trepa*, para quien todo lugar es solo un *escalón* para otro sitio en la sociedad. Este problema se plantea cuando el profesional comienza a hacer jugar, en la práctica, los bienes externos como el fin principal de su actividad y degrada el bien interno a la categoría de un mero medio subordinado a sus intereses de beneficio individual.

22 De Zan: o. cit.

Esta inversión de los fines de una práctica es el principio de lo que se debe denominar *corrupción sustancial*, en sentido moral. El sentido general de esa expresión, cuyo uso originario corresponde al campo biológico, es el cambio de naturaleza de la materia orgánica que se descompone o se pudre.

Parece claro que si se realiza la alta función judicial solo por los bienes externos que reporta, sean legítimos (como la remuneración, los honores) o ilegítimos (sobornos y otros beneficios que configuran casos de corrupción judicial propiamente dichos), rápidamente la actividad se desprestigia y conduce a la pérdida de la credibilidad y legitimidad social, tanto del juez *corrupto* como, por extensión, de la judicatura.

La burocratización, por su parte, es un riesgo propio de la función jurisdiccional, pues afecta a funcionarios públicos con estabilidad y sueldo asegurado. Estos funcionarios tienen una importante diferencia con quienes ejercen profesiones liberales y con los políticos, ya que en estos dos casos existe un *control competitivo*. Los profesionales liberales están sometidos al control de los clientes, que pueden elegir a otro. Los políticos son controlados por los electores.

El riesgo de la burocratización que afecta a los funcionarios públicos ha sido descrito con lucidez por Adela Cortina:

[...] desde una perspectiva burocrática, el buen profesional es simplemente el que cumple las normas legales vigentes, de forma que no se le puede acusar de conductas negligentes. [...] Esta actitud se hace muy clara en el caso de la funcionarización de las profesiones que, por una parte, tiene la ventaja de permitir al profesional trabajar con la tranquilidad de saberse respaldado por un sueldo, pero es, a la vez, una tentación para los pocos vocacionados, que se conforman con no ser excesivamente negligentes para cubrir los mínimos legales.²³

La problemática ética del ejercicio de la función pública tiene, además, características peculiares. Existen conflictos de valores que exigen una solución de compromiso entre los principios éticos generales y las responsabilidades especiales que son inherentes a esas funciones.

Se oponen dos grandes líneas. Por un lado, la ética de la responsabilidad por las consecuencias de las acciones humanas, típica del utilitarismo anglosajón y uno de cuyos mayores exponentes es Max Weber. Por otro lado, las éticas de la convicción, que se orientan por principios y valores que deben respetarse de manera incondicionada. Sus mayores representantes desde la filosofía han sido Kant, en particular, y el cristianismo, en general.

En el ejercicio de la función pública se producen muchas situaciones de conflicto de valores, en las que, habitualmente, no es posible el procedimiento

23 Adela Cortina: “Universalizar la aristocracia. Por una ética de las profesiones”, en *Actas del 2.º Congreso Nacional de Bioética Fundamental y Clínica*, Madrid, 1999, pp. 50-51; transcripto en De Zan: o. cit.

deliberativo del discurso público con los propios afectados, a fin de saldarlos. Esto lleva a la pregunta acerca de si se pueden justificar, en el ejercicio de la función pública, acciones que son inaceptables en la vida privada.

¿Cómo debe decidir el funcionario público ante un conflicto de valores? Es un hecho que las decisiones y las acciones del funcionario público son juzgadas por la sociedad con criterios morales más consecuencialistas que deontológicos, es decir, más por los resultados que por los principios aplicados en sus decisiones.

Generalmente, lo que cuenta para los afectados no es la cualidad intrínseca de los actos y la buena intención del político o del juez, sino, ante todo, los resultados y las consecuencias directas e indirectas de estas decisiones de carácter público para los fines de la sociedad.

Podría decirse que la función pública, en cierto modo, es la facultad de hacer ciertas cosas que serían inmorales si las hicieran las personas privadas (ejemplo: matar o tomar bienes ajenos), pero no lo son si las hace un funcionario público (ejemplo: un soldado o un recaudador de impuestos). No se nos escapa que la justificación de esta diferencia es la justificación de la existencia misma del poder político y del Estado, tema de la filosofía política y de la filosofía del derecho, que excede estas líneas. Pero es un punto que no puede pasarse por alto para ilustrar la especial situación del funcionario público y sus responsabilidades.

Pueden señalarse dos situaciones particularmente conflictivas que tienen que ver con la naturaleza representativa y el carácter institucional de la función pública. Son los llamados problemas de las *manos sucias* y de las *muchas manos*.

El problema de las *manos sucias* es el de los hombres dispuestos a asumir acciones moralmente reprochables, por el éxito de su tarea pública. El problema de las *muchas manos* que intervienen en la orientación de las políticas y elaboración de las decisiones es que, en definitiva, hace anónimas las decisiones y parece hacer sujetos del posible reproche moral a las instituciones.

El primero de los dilemas aplicado a la judicatura se formula al preguntarse si la ética de la función pública puede justificar, en una situación excepcional, *ensuciarse las manos* para cumplir los fines judiciales. Esto es, que un juez obre mal, cometa una injusticia con algunas personas, cargue en su conciencia con la culpa y se exponga incluso a la indignación de los demás, con la esperanza de que estas acciones sean perdonadas y olvidadas, en agradecimiento por los resultados obtenidos con ellas. Esto sucedería si se detuviera una decisión judicial por escrupulos morales, apropiados en las relaciones interpersonales privadas; se producirían consecuencias nefastas para el bien común y estas consecuencias le serían reprochadas como un incumplimiento de las responsabilidades asumidas.

No se trata de actos ilegales o de corrupción lisos y llanos, que signifiquen el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad por medio de un abuso de poder, con el propósito de derivar, de tal tipo de comportamiento, un beneficio ilegítimo, sino de situaciones en que ciertos actos reprochables éticamente sean considerados un mal menor, frente al mal mayor de las consecuencias derivadas de no realizarlos.

Seguramente esto no cambia la naturaleza inmoral de los actos reprochables. Tampoco la honorabilidad personal y probidad del sujeto serían suficientes para eludir la condena por las consecuencias negativas para el bien común, derivadas de sus escrúpulos.

Frente a este dilema, debe decirse que no hay una respuesta unívoca. Este conflicto, así planteado, está construido en abstracto, como un conflicto de valores y de normas; y cualquiera de las dos opciones tiene un lado moralmente reprochable.

Se trata de un umbral en el que el análisis teórico debe detenerse, ya que corresponde dejar la decisión librada a la prudencia del sujeto –en este caso, el magistrado–, que es el propio actor moral, que ha de sopesar la situación particular y especial que se le plantea. Es él quien, en definitiva, deberá asumir el riesgo y la culpabilidad de sus actos, en una situación mucho más compleja y dinámica que, en general, ofrece otros elementos para la toma de una decisión responsable.

El segundo conflicto, propio de la ética de la función pública, que se ha señalado, se refiere a la necesidad de evitar que el carácter institucional de las funciones que ejercen los responsables de investigar y decidir, diluya la responsabilidad personal. Se trata del problema de las *muchas manos* que intervienen en la decisión y ejecución de las políticas y proyectos públicos.

No se trata solo de la dificultad de señalar al responsable concreto, sino de un cierto sentimiento de liberación de la responsabilidad, ligado al poder y la inmunidad aparentes que confiere un cargo público, especialmente si está dotado de inamovilidad de por vida, como es el caso de la mayoría de los jueces.

Cabe puntualizar que estos sentimientos se dan no solo en los personajes públicos, sino, también, en la visión que las personas comunes tienen de ellos. Así, la indignación moral de la gente ante problemas puntuales ligados a la justicia no se vuelve siempre contra los malos jueces, responsables a título personal, sino que, muchas veces, se dirige contra *la justicia*, como si fueran responsables las instituciones, que no son sujetos de responsabilidad moral, en vez de personas determinadas.

Estos análisis de la ética profesional y los riesgos a los que están expuestos los profesionales arrojan una interesante luz para abordar los problemas de la judicatura.

II.2.3. Especificidad de la ética judicial

La ética judicial es un caso particular de ética profesional: la de los magistrados judiciales, que incluye el ejercicio de la función pública, pero con la tarea específica de ejercer la función jurisdiccional, es decir, *dar a cada uno lo suyo*.

En sentido estricto, la ética judicial debería incluir solamente aquellas conductas supererogatorias, que implican prácticas de excelencia en el desempeño de la magistratura. Es decir, prácticas que van más allá del mínimo regulado normativamente en las leyes de organización judicial que regulan la disciplina de los magistrados. Son acciones ejecutadas por encima de los términos de la obligación, pues no son conductas ni obligatorias ni prohibidas, dado que no tienen una sanción legalmente establecida. Son moralmente buenas, en virtud de sus pretendidas consecuencias y de su valor intrínseco. Por lo tanto, son conductas realizadas voluntariamente y no impuestas.

El magistrado argentino Douglas Price²⁴ fue un paso más allá y expresó:

Si bien toda la discusión ética, podríamos decir, gira en torno de la pregunta kantiana ¿qué debo hacer?, lo cierto es que aun en el campo más estricto de la ética, es decir, en un territorio no legislado o simplemente no positivizado, allí donde no existiese una norma de conducta, la reflexión racional nos proporcionaría, seguramente, grados de la conducta esperable. La conducta del héroe es el ejemplo: hacer todo lo posible por salvar personas en un naufragio es una conducta ética aceptada, incluso salvar la propia vida a desprecio de otras ha sido considerado, por estrictos moralistas, como ético; sin embargo, salvar aquellas vidas a desprecio de la propia, con entrega de la propia, es lo que denominamos una *conducta supererogatoria*, o más allá del deber, lo que los otros no pueden pedir, ni bajo las condiciones más estrictas, de nosotros, y sólo nosotros podemos decidir ofrecer. [...] Los códigos de ética judicial plantean deberes para los jueces que, para muchos ciudadanos, son *conductas supererogatorias*, tal, por ejemplo, las restricciones a su capacidad de asociación con otras personas o el desarrollo de acciones lícitas, tales como los juegos de azar o la intervención en ciertas manifestaciones públicas o la participación activa en la vida política,²⁵ más allá de mantener la capacidad del sufragio.

Las conductas exigibles en todos los casos, de carácter mínimo para el ejercicio de la función jurisdiccional, se entiende que deben ser planteadas en la normativa: leyes de organización judicial, reglamentos y demás normas que establecen el marco disciplinario de la magistratura. En su gran mayoría, estas normas son establecidas por el Poder Legislativo o las autoridades jerárquicas del

²⁴ *Ética e independencia del Poder Judicial*, n.º II, Argenjus-Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas, Buenos Aires, 2004.

²⁵ Aunque este no sea el caso en todos los sistemas (verbigracia: el caso de los jueces elegidos mediante votación en los Estados Unidos, lo que ha llevado a que desarrollem actividad propiamente *política*).

Poder Judicial, y tienen carácter coactivo: su incumplimiento está acompañado de sanciones, que pueden ser apercibimientos, multas, suspensiones en el cargo y, en los casos extremos, la destitución.

Puede afirmarse, entonces, que el derecho supone a la ética, pero no al revés. En otras palabras, un juez virtuoso cumple a la vez los estándares de conducta que impone la ley como mínimo obligatorio. La “ética judicial supone rechazar tanto los estándares de conducta propios de un *mal* juez, como los de un juez simplemente *mediocre*, que se conforma con el mínimo jurídicamente exigido”.²⁶

Esta ubicación de la ética judicial, sumada al principio de independencia judicial que enseguida se revisará, aconseja que la regulación de la ética judicial sea de carácter corporativo, es decir, regulada por los propios jueces de manera horizontal. Esto garantiza que sirva, efectivamente, para promover la excelencia, sin mezclarse con mecanismos coercitivos o persecutorios, y permite una actualización y adaptación más flexible a las circunstancias, a diferencia de las muchas veces fatigoso proceso de reforma legislativa.

Con los mismos argumentos, parece aconsejable institucionalizar o formalizar, en el menor grado posible, los mecanismos de control sobre las faltas éticas y evitar la imposición de sanciones por tal motivo.

Sin embargo, debe asumirse que en la práctica histórica concreta estas distinciones no se realizan con la claridad expuesta. Es común encontrar lagunas en las disposiciones normativas, en cuyo caso parece razonable introducir en los códigos de ética conductas o prohibiciones que, habitualmente, pertenecen al régimen disciplinario.²⁷ En tales casos, los mecanismos de control y sanciones parecen proporcionados a las conductas reguladas.

También sucede lo contrario: que normas de ética judicial, incluso con ese nombre, se incluyen en las leyes y reglamentos de organización judicial.²⁸ En estos casos, están institucionalizados los mecanismos de denuncia, proceso y organismo responsable de sancionar a los infractores.

Esto no significa ignorar la potencial amenaza a la independencia de los magistrados en estas situaciones; pero corresponderá a cada sociedad sopesar las ventajas y desventajas en un momento histórico concreto.

La ética judicial se ha definido como:

[...] una mirada que describe y prescribe prácticas profesionales de los jueces, y que en el colectivo social son consideradas axiológicamente deseables, puesto

²⁶ Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, “Exposición de motivos”, artículo III, Cumbre Judicial Iberoamericana, 2006.

²⁷ Es el caso de la prohibición a los jueces de estar afiliado a un partido político en Paraguay. Si bien la mayoría de los regímenes disciplinarios de la región establecen esta obligación, no era el caso de este país. La elaboración y sanción de un Código de Ética Judicial fue la oportunidad para establecer tal prohibición, más apropiada para una ley o reglamento que para un código de ética.

²⁸ Es el caso de Panamá, que incluye en su Código Judicial un capítulo llamado “Ética judicial”, y carece de un código de ética formulado por los magistrados.

que incardinan en ellas una sumatoria de normas del derecho positivo y de los principios que son nucleares a un *ethos* social definido.²⁹

En la actualidad, la existencia de un Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial,³⁰ redactado en el 2006 por un grupo de expertos, según mandato de la Cumbre Judicial Iberoamericana, brinda un excelente punto de partida para analizar los aspectos nucleares de la ética judicial y entender sus características específicas.

El Código Modelo se estructura en torno a principios, entendidos como exigencias centrales, con un contenido intrínseco valioso, cuya concreción histórica queda sujeta a circunstancias de tiempo y lugar. Esta formulación permite la pretensión de universalidad del discurso moral, a la vez que brinda posibilidades de especificación nacionales e históricas, en el sentido dado al discurso ético.

Los trece principios de ética judicial que el Código Modelo consagra, en buena medida, ya han sido recibidos en códigos vigentes en Iberoamérica, y contiene prescripciones supererrogatorias, junto con otras de carácter estrictamente obligatorio para cualquier ciudadano que pretenda ejercer la magistratura. Estos principios son: 1) independencia, 2) imparcialidad, 3) motivación, 4) conocimiento y capacitación, 5) justicia y equidad, 6) responsabilidad institucional, 7) cortesía, 8) integridad, 9) transparencia, 10) secreto profesional, 11) prudencia, 12) diligencia, 13) honestidad profesional.

Los dos enunciados principales de la ética judicial, sin discusión, son los dos primeros: independencia e imparcialidad. No se concibe el ejercicio de la magistratura en una democracia liberal sin ellos. Otros de los principios señalados, como la capacitación, la honestidad profesional y la responsabilidad institucional, pueden asimilarse a los deberes propios de las profesiones sociales, ya explicados.

Otro grupo de los principios enunciados puede considerarse como el mínimo obligatorio exigible a todo juez, establecido por leyes y reglamentos. Son los casos del deber de motivación de sus decisiones y la integridad: un juez que no cumple con estos requisitos puede ser sancionado o incluso removido.

Analizaremos los principios de independencia e imparcialidad, entendidos como el núcleo de la ética judicial.

El principio de independencia está universalmente aceptado como parte esencial del equilibrio de poderes en el constitucionalismo moderno, y así lo ratifican prácticamente la totalidad de los Códigos de Ética Judicial vigentes, si bien con diversas acepciones.³¹

29 Armando S. Andruet: “Independencia judicial. Relación con la ética judicial y la capacitación de los jueces”, IX Congreso Nacional y I Congreso Iberoamericano de Capacitación Judicial, <<http://www.justiciacordoba.gov.ar/site/Asp/Escuela/Congreso2005/Ponencias/PNac2.doc>>.

30 Ver Anexo I.

31 Lo ratifica su consagración en prácticamente todos los Códigos de Ética Judicial vigentes, si bien entendido de diversas maneras. En respaldo de lo afirmado, pueden consultarse: el Código de Ética Judicial de la Provincia de Santa Fe, art. 3.2; Código de Ética para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de Córdoba, arts. 3.1 a 3.4; Código de Ética para

El principio de independencia judicial está definido en el segundo artículo del Código Modelo:

El juez independiente es aquel que determina, desde el derecho vigente, la decisión justa, sin dejarse influir real o aparentemente por factores ajenos al derecho mismo.

La independencia judicial implica que sea el juez de la causa quien tome la decisión jurisdiccional, a partir de su valoración de los hechos y una interpretación consciente de la ley. La independencia se entiende siempre en referencia a un proceso judicial y a la decisión de una controversia, para lo cual el juez debe prescindir del interés, opinión, presión o amenaza de terceros, sean estos las partes en el conflicto, poderes públicos, grupos políticos o de afinidad –inclusive otros jueces y autoridades judiciales–, poderes económicos, medios de prensa, opinión pública; y aun sus propios prejuicios. Excepto en este último caso, las amenazas contra la independencia judicial son externas.

La independencia judicial exige que los jueces no se dejen “influir real o aparentemente por factores ajenos al derecho mismo” y que se abstengan de la participación en actividad política partidaria.³² Los jueces también tienen el “deber de denunciar cualquier intento de perturbación de su independencia” y de no interferir “en la independencia de otros colegas”.³³

Para ser rectamente entendido, debe señalarse que este principio se aplica a cada juez individualmente al momento de decidir, y no se predica, necesariamente, del Poder Judicial como organización. El ejemplo de Canadá, donde la administración de los recursos de la justicia está a cargo directamente del Poder Ejecutivo, muestra cómo en un Poder Judicial sin autonomía presupuestaria los jueces pueden alcanzar la necesaria independencia.

Los reclamos de autonomía institucional, para la ejecución presupuestaria, nombramiento de personal, etcétera, que los Poderes Judiciales de América Latina realizan con frecuencia, no deberían fundarse en la necesidad de consolidar la independencia judicial, sino en razones de eficiencia en la ejecución de las políticas públicas. No es razonable expandir el principio de independencia judicial de la esfera del juez individual a la del Poder Judicial como institución, so pena de deformarlo gravemente y tergiversar sus objetivos.

De hecho, una de las mayores amenazas a la independencia de los jueces al momento de tomar decisiones jurisdiccionales proviene de los superio-

Magistrados, Funcionarios y Empleados del Poder Judicial de la Provincia de Corrientes, art. 3; Código de Ética para Magistrados y Funcionarios de la Provincia de Santiago del Estero, art. 1; Código de Conducta para los Jueces Federales de los Estados Unidos, canon 1; Código de Ética Judicial de Costa Rica, art. 2, inc. 1; Cánones de Ética Judicial del Tribunal Supremo de Puerto Rico, canon XI a XV; Estatuto del Juez Iberoamericano, arts. 1 a 6; Carta de los Jueces en Europa; Recomendación n.º R (94) del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros acerca de la independencia, eficiencia y rol de los jueces; Principios de Bangalore sobre Ética Judicial, valor 1.

³² Código Modelo Iberoamericano, parte I, capítulo 1, arts. 2 y 4.

³³ Ibídem, arts. 6 y 7.

res jerárquicos.³⁴ Dotarlos de mayores poderes para la administración de recursos, lejos de fortalecer la independencia de los jueces de instancias inferiores, aumenta su vulnerabilidad frente a las autoridades judiciales.

En segundo lugar, el principio de independencia judicial es una garantía de los ciudadanos, no un privilegio de los jueces que consagra una irrazonable discrecionalidad ni en la decisión (que debe ser ajustada a derecho) ni en la gestión del tribunal (donde no existe independencia, sino subordinación jerárquica).

Este deber de independencia (muchas veces descrito en conjunto con el deber de imparcialidad) implica para el juez la preocupación de no solo *ser*, sino, también, *parecer* independiente, a fin de sostener la confianza de la sociedad.

El órgano de gobierno judicial debe vigilar, con particular celo, que los jueces desarrollen su actividad en un marco exento tanto de temor como de favoritismo, ni real ni presunto, en los términos arriba descritos.

Los dos mecanismos centrales para ello son: proteger la inamovilidad de los jueces en el cargo, mientras dure su buena conducta, y la intangibilidad de sus remuneraciones.

Dado que garantizan la independencia judicial, inamovilidad e intangibilidad no son privilegios de los magistrados, sino una condición de la imparcialidad del juicio y, por ende, un derecho a favor de los justiciables.

La prohibición de actividad política partidaria es un dique para la fuente más obvia de pérdida de independencia judicial, aunque, posiblemente, no sea la mayor amenaza.

En Argentina, los jueces de primera instancia han manifestado que las dos mayores amenazas a su independencia provienen de las autoridades judiciales y de los medios de comunicación. En el primer caso, cuando estas pretenden tener una injerencia indebida en sus decisiones. En el segundo caso, se habla, hoy en día, de la dictadura de las víctimas o totalitarismo emocional. Esta denominación expresa la situación que se genera cuando un grupo de personas que ha sufrido un daño de alto impacto emotivo presiona, públicamente, sobre el juez que debe decidir en la cuestión.

34 En general, los jueces perciben tres amenazas principales a su independencia: el poder político, las autoridades judiciales y los medios de comunicación. En el Seminario Ética e Independencia Judicial para Jueces de Segunda Instancia de la Patagonia, organizado por el Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer, Fores y Argenjus, en Ushuaia, en noviembre de 2004, los participantes enunciaron como desafíos a la independencia los siguientes: “1) Embates desde el poder político provincial, en particular, sobre algunos jueces provinciales desde el gobierno provincial. 2) Presión de los medios de comunicación locales. 3) Ejercicio del poder disciplinario interno y profusión de sumarios administrativos en el fuero provincial. 4) Intentos de injerencia del poder político en los poderes judiciales, tales como puesta en comisión en forma indiscriminada, intervención federal parcial, afectación de la garantía de inamovilidad de los jueces, como garantía de independencia del poder judicial”. En Fores, Argenjus y Junta Federal de Cortes (comps.): “Conclusiones generales”, *Ética e independencia del Poder Judicial*, Sesiones de Jueces de Segunda Instancia de los Tribunales de las Provincias Argentinas de la Patagonia, n.º 4, 2004, pág. 50.

El segundo principio medular de la ética judicial es la imparcialidad, consistente en evitar todo tratamiento desigual o discriminatorio. Debe aplicarse no solo en relación con las partes, sino, también, respecto de sus abogados. Esto es particularmente importante, pues la mayoría de las veces el magistrado conoce al abogado y evitar toda impresión de familiaridad exagerada contribuye a que la otra parte no tema por la imparcialidad con que su caso será examinado.

La imparcialidad judicial tiene su fundamento en el derecho de los justiciables a ser tratados por igual.³⁵ Este tratamiento equitativo requiere que el juez mantenga “una equivalente distancia con las partes y con sus abogados” y que no demuestre ningún tipo de favoritismo o prejuicio. Por eso, el juez no puede “mantener reuniones con una de las partes o sus abogados [...] que las contrapartes y sus abogados puedan razonablemente considerar injustificadas” ni “recibir regalos o beneficios de toda índole que resulten injustificados desde la perspectiva de un observador razonable”.³⁶ En el caso de que un observador razonable perciera una falta de imparcialidad, “el juez está obligado a abstenerse”.³⁷

Las amenazas potenciales a la independencia provienen mayormente del exterior, mientras que, en el caso de la imparcialidad, provienen del fuero íntimo del juez. Entre ellas podemos catalogar el amiguismo; los prejuicios tales como el sexism o el racismo; el interés o agradecimiento derivado de la efectiva o potencial recepción de regalos y otros beneficios, etcétera.

Este punto nos lleva directamente a un tema crítico, que es el grado de libertad que tienen los jueces respecto de sus creencias íntimas y su vida privada. Tradicionalmente, la ética de la vida privada y la ética judicial son dos campos en fuerte tensión.

En principio, es común que se afirme que la magistratura tiene exigencias éticas superiores a las de otras profesiones. Requiere un plus de vocación y servicio, manifestado en remuneraciones generalmente más bajas que las que un abogado exitoso puede percibir. Y se le exige una vida privada virtuosa, cuando no una vida social recatada, en un relativo aislamiento.

Esta postura encuentra su fundamento en la tradición monárquica hispánica. El rey, designado por Dios, era el juez supremo y delegaba en los jueces parte de su autoridad. Autoridad que no necesitaba otro fundamento que el derecho divino. En esa perspectiva, los fallos no eran motivados ni debían apegarse al principio de racionalidad o legalidad. La autoridad provenía de Dios, por medio del rey. Ante semejantes márgenes de discrecionalidad de los jueces, solo la ga-

35 Código Modelo Iberoamericano, parte I, capítulo II, art. 9.

36 Ibídem, arts. 14 y 15.

37 Ibídem, art. 11

rantía moral de una vida virtuosa e intachable podía brindar una apariencia de justicia a las sentencias.³⁸

La necesidad de exponer motivos en las sentencias, introducida por el Estado liberal para controlar el efectivo acatamiento de la nueva legislación, marca un relajamiento de la tradición hispánica en las exigencias de la ética privada de los jueces que las dictan.

Por eso, debe revisarse cuidadosamente la cuestión de la esfera de intimidad del juez. Como todo ciudadano en un Estado de derecho, no puede ser discriminado por sus preferencias sexuales, aspecto físico, amistades, ideas políticas, etcétera. Aunque, justo es decirlo, debe mantener, a la vez, una cierta imagen de ecuanimidad, objetividad e imparcialidad en su vida privada.

Se debe ser muy cuidadoso en la restricción de los comportamientos privados de los jueces en el moderno Estado de derecho. A tal fin, una herramienta analítica útil puede ser la distinción del discurso ético del discurso moral. Distinguir una *mala persona* en sentido del discurso ético (relativo) y en el sentido del discurso moral (con pretensiones de universalidad) permite encontrar los límites al control de la vida privada de los jueces.

II.2.4. Los Códigos de Ética Judicial

Los Códigos de Ética Judicial proveen estándares de comportamiento ético para los jueces. Como ya se dijo, en principio, se trata de estándares supererogatorios, distintos de los deberes y obligaciones legales mínimos, pues establecen deberes más gravosos. En otras palabras, los Códigos de Ética propendan a la búsqueda de la excelencia profesional.

Las pautas de ética judicial se conciben, en este enfoque, como una esfera diferente de las regulaciones normativas que acarrean, para el caso de incumplimiento, sanciones penales, políticas (como la remoción por mal desempeño) o disciplinarias.

El problema de la codificación de la conducta judicial tiene múltiples interrogantes. Entre las preguntas que se deben responder están las siguientes: a) ¿deben promulgarse formalmente?; si la respuesta es positiva: b) ¿qué procedimientos deben seguirse para hacerlo?, c) ¿quiénes son los legitimados para hacerlo?, d) ¿son utilizables sanciones coercitivas?; y si lo son, ¿cuáles? Y, por

38 Ver Jorge F. Malem Seña: “¿Pueden las malas personas ser buenos jueces?”, en revista *Doxa: cuadernos de filosofía del derecho*, n.º 24, 2001, págs. 379-406.

último: e) ¿qué instituciones se amoldarían mejor a las respuestas que se den a estas preguntas?

No pretendemos aquí agotar la reflexión a la que invitan estas preguntas. Bastará reseñar la situación actual, para poder comprender el fenómeno de los Códigos de Ética Judicial y el rol que la sociedad civil puede tener en relación con ellos.

La codificación de reglas éticas ha adquirido un impulso creciente en el ámbito internacional. A mediados de los ochenta, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) formuló los primeros estándares de conducta para magistrados, que fueron revisados y difundidos como los Principios de Bangalore, en 2002. En 1994, el Consejo de Europa emitió, por primera vez, una recomendación para sus Estados miembros relativa a la independencia, la eficacia y el rol de los magistrados. La Unión Internacional de Magistrados aprobó, en 1999, el Estatuto Universal del Juez, que contiene algunas reglas esenciales de conducta ética, entre otras materias.

En el ámbito nacional, Estados Unidos tiene una postura de indiscutido liderazgo, pues en 1973 sancionó el Código de Conducta para los Jueces Federales de los Estados Unidos, conformado por siete cánones, complementados con detallados comentarios. En Europa occidental, los códigos judiciales son una excepción (el caso más destacado es el italiano), mientras que en Europa central y oriental son la regla.

América Latina, con el trasfondo de la crisis de confianza en las instituciones, en general, y en la justicia, en particular, se ha sumado a este movimiento. El Estatuto del Juez Iberoamericano (2001) posee un capítulo dedicado a la ética judicial. Costa Rica, Guatemala, Honduras, Chile, México, Venezuela, Puerto Rico, Perú y varias provincias argentinas han sancionado, en los últimos años, códigos de ética para jueces o para el Poder Judicial. Entre estos últimos, se destacan, por su meditada elaboración, el Código de Ética Judicial de la Provincia de Santa Fe y el Código de Ética para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba.³⁹

Señalan sus promotores que tales códigos generan incuestionables ventajas: ayudan a los jueces a resolver cuestiones de ética profesional; informan al público los estándares de conducta esperables de los jueces; y contribuyen a dar confianza al público respecto a que la justicia es administrada de manera imparcial e independiente. También son útiles, pues representan un compromiso colec-

³⁹ El compendio más exhaustivo en la materia es la obra de Jan Woischnik y Stefanie Ricarda Roos: *Códigos de Ética Judicial*, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2005.

tivo de los magistrados, quienes, por medio de su formulación, consienten un control difuso sobre sus comportamientos.⁴⁰

Por otro lado, quienes se oponen a la codificación de la ética profesional de los magistrados llaman la atención sobre los riesgos de formalizar las pautas de ética judicial. En primer lugar, consideran que puede poner en riesgo la independencia judicial si la codificación la realizan los Poderes Ejecutivo o Legislativo o los superiores jerárquicos. Este riesgo aumenta si se institucionalizan los mecanismos de sanción.

En segundo lugar, hacer explícitas las normas éticas *cristaliza* conductas, les quita flexibilidad y permite caer en un eventual cumplimiento burocrático o meramente formal. Finalmente, se señala que su eficacia práctica es muy limitada.

En la medida que los Códigos de Ética son impulsados desde la judicatura y que el solo proceso de enunciarlos lleva a los magistrados a abordar, de manera abierta, cuestiones que suelen permanecer ocultas, el saldo positivo se impone por sobre las posibles objeciones.

El Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial es un hito central para la región. Ya se han mencionado sus disposiciones en relación con la independencia y la imparcialidad judicial. Pasemos revista ahora al resto de sus disposiciones.

El tercer capítulo, acerca de la motivación judicial, refleja las exigencias fundamentales de los primeros dos capítulos: las influencias exteriores, sean políticas, personales o de las partes, no deben influir en las resoluciones judiciales. Un juez ético debe expresar la justificación en materia de hechos y derecho para su decisión. La clara expresión de motivación protege a las partes de la arbitrariedad y asegura la invocación de normas aplicables y hechos debidamente mostrados.⁴¹

El conocimiento judicial del derecho vigente, junto con “las capacidades técnicas y las actitudes éticas adecuadas para aplicarlo correctamente”, se mantienen por medio de la capacitación.⁴² Un juez ético debe capacitarse permanen-

40 En una interesante reseña, el prólogo del Código de Ética Judicial de la Provincia de Santa Fe, Argentina, menciona cinco razones a favor de la codificación: “En primer lugar, el código puede aportar a la dilucidación de dudas en torno al comportamiento judicial y, en consecuencia, al concretar opciones sobre hábitos contradictorios o distintos, pone claridad en un terreno que se ofrece confuso o con interrogantes; exemplifiquemos con la pregunta de si puede éticamente el juez recibir a los abogados de las partes: el código establece los casos y modos en que ello es posible. En segundo lugar, el código avala comportamientos que no se mostrarán como arbitrarios o disponibles, sino como indicados o prescriptos; exemplifiquemos: el no recibir, como juez, a los medios de prensa no es porque no estemos acostumbrados o porque nos molestan, sino porque, de lo contrario, asumimos el riesgo de generar alguna responsabilidad ética. En tercer lugar, el código permite distinguir entre buenos y malos jueces, según que se ajusten o no a esos parámetros que constituyen el modelo del buen o mejor juez, y así se puede discernir no sólo un control de comportamientos, sino un mecanismo de premios y castigos que evite tratar igual lo que no es justo hacerlo. En cuarto lugar, el código potencia la legitimidad del Poder Judicial, dado que explicita una preocupación para definir y exigir comportamientos que la sociedad reclama y apoya. Por fin, en quinto lugar, el código de ética fortalece a las voluntades débiles o desorientadas, dotándolas no sólo de una orientación definida, sino impulsándola bajo la amenaza de responsabilidad ética; exemplificando: el mal genio que espiéntanea y fácilmente nos surge también cuando actuamos como jueces, encuentra como freno y control la posibilidad de que alguien nos demande éticamente por esa falta de afabilidad”.

41 Código Modelo Iberoamericano, parte I, capítulo III, arts. 18-27.

42 Ibídem, art. 29.

temente y promover “la formación de otros miembros de la oficina judicial”.⁴³ “El juez debe esforzarse por contribuir, con sus conocimientos teóricos y prácticos, al mejor desarrollo del derecho y de la Administración de Justicia”.⁴⁴

La cortesía, la prudencia, la integridad, la diligencia y la honestidad profesional son deberes éticos que complementan a la independencia, la imparcialidad y el conocimiento. La transparencia de las actuaciones del juez es una garantía del cumplimiento de los deberes éticos. Así es que tal transparencia también “asegura la justicia de sus decisiones”.⁴⁵ Sin embargo, la transparencia con respecto al comportamiento del juez no se extiende a los secretos profesionales relacionados con las causas en trámite, con respecto a los cuales el juez tiene “obligación de guardar absoluta reserva”.⁴⁶

En resumen, el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial exige que los jueces latinoamericanos actúen de manera independiente e imparcial, que justifiquen sus decisiones con una descripción de sus motivaciones basadas en los hechos y el derecho, y que se mantengan al tanto de los cambios legales y de administración judicial por medio de capacitación permanente. La justicia y equidad del juez deben estar abiertas a la vista transparente, aunque el juez mantenga los secretos profesionales de las partes y de sus allegados. El juez debe trabajar de manera diligente, con integridad, cortesía, prudencia y honestidad profesional.

II.2.5. El impacto de la crisis ética

Cuando los magistrados, como colectivo, o algunos jueces con alta visibilidad pública se apartan de las conductas definidas como propias de la ética judicial o, peor aun, incumplen con el mínimo exigido legalmente y caen en lo que técnicamente se define como *corrupción judicial*, se afecta la credibilidad y el prestigio del Poder Judicial como institución. Simultáneamente, se afecta la eficacia de la justicia, ya que en las decisiones jurisdiccionales inciden factores ajenos a la racionalidad normativa y administrativa, propias de la toma de decisiones públicas.

Comportamientos de bajo nivel ético, como el tratamiento insensible de una persona analfabeta, influyen en el acceso a la justicia, desalientan o excluyen a personas vulnerables. Sin acceso generalizado al sistema judicial, los derechos carecen de protección legal y los conflictos no se solucionan, o se solucionan por mecanismos extralegales.

43 Ibídem, arts. 28 y 32.

44 Ibídem, art. 34.

45 Código Modelo Iberoamericano, parte I, capítulo IX, art. 56.

46 Código Modelo Iberoamericano, parte I, capítulo IX, art. 62.

El desprestigio del sistema de resolución de conflictos de una sociedad tiene influencia directa, aunque difícil de mensurar, sobre las decisiones de los agentes sociales, políticos y económicos.

La corrupción y falta de ética profundizan las diferencias entre ricos y pobres, porque hacen que el dinero pueda comprar justicia. A la vez que se viola el principio de igualdad frente a la justicia, aumentan las frustraciones de amplios sectores, lo cual amenaza la paz social.

Es común que se afirme que la corrupción socava el desarrollo económico. En el caso extremo, los sobornos y el fraude desvían recursos a usos no productivos, aumentan los costos de hacer negocios y, eventualmente, bajan la confianza de inversores, lo que contribuye a la fuga de capitales.⁴⁷

Semejante impacto en el tejido social, político y económico amerita que la sociedad civil se esfuerce por contribuir a elevar los estándares éticos de la magistratura.

La imagen de la justicia se ve aún más afectada cuando existe, alrededor del fenómeno de la corrupción judicial, un entorno de encubrimiento, entendido como una situación social que impide que el problema de la corrupción sea expuesto o denunciado, en segundo término, investigado o, finalmente, resuelto.

La transparencia es el valor que se contrapone al encubrimiento en su primera fase, así como la probidad, entendida como la rectitud de ánimo e integridad en el obrar, se opone a la corrupción. Un entorno de encubrimiento obstaculiza los tres momentos necesarios en el proceso de erradicación de la corrupción.

La transparencia y la probidad que exhiben una organización y sus integrantes, en especial si hablamos del Poder Judicial, resultan cruciales para la valoración que hace de ella la sociedad. En una institución integrada por jueces que permanecen en el cargo mientras dura su buena conducta, sin necesidad de someterse a la legitimación democrática proveniente del voto popular, la legitimación proviene del grado de confianza del que goce en la sociedad. Si no cuenta con este capital moral, cualquiera de sus decisiones puede ser sospechada.

Esto ha llevado a afirmar que, más que tratarse de un deber, la justicia necesita ser transparente para poder cumplir con sus fines.

Hemos dicho que la legitimación del Poder Judicial proviene del nivel de confianza del que goce en la sociedad. Sin embargo, el Informe Global sobre la Corrupción 2007, de Transparencia Internacional, señala, como principal conclu-

47 Según afirma el Resumen ejecutivo del *Global Corruption Report 2007* de Transparency International, dedicado a la corrupción judicial: "It is difficult to overstate the negative impact of a corrupt judiciary: it erodes the ability of the international community to tackle transnational crime and terrorism; it diminishes trade, economic growth and human development; and, most importantly, it denies citizens impartial settlement of disputes with neighbours or the authorities. When the latter occurs, corrupt judiciaries fracture and divide communities by keeping alive the sense of injury created by unjust treatment and mediation. Judicial systems debased by bribery undermine confidence in governance by facilitating corruption across all sectors of government, starting at the helm of power. In so doing they send a blunt message to the people: in this country corruption is tolerated".

sión, que la corrupción está minando a la justicia en muchas partes del mundo, al negar a las víctimas y acusados el derecho humano básico a un juicio justo e imparcial. Los sistemas judiciales corruptos envían el mensaje a la sociedad de que la corrupción es tolerada.

Respecto a su alcance, el informe concluye que los sistemas judiciales que sufren corrupción sistemática, generalmente, pertenecen a sociedades con altos grados de corrupción en el sector público. Considera, también, que existe una correlación entre los niveles de corrupción y los de crecimiento económico: las expectativas de que los contratos serán honrados y las disputas resueltas imparcialmente son vitales para los inversores.

La mala percepción popular de los sistemas judiciales se ve ratificada por el Índice de Confianza en la Justicia,⁴⁸ medido en Argentina desde el 2004. Este índice mide, de manera específica, sistemática y desagregada la evolución de la opinión pública respecto de la Administración de Justicia en la Argentina.

Está compuesto por dos subíndices. El primero es el subíndice conductual, que releva el comportamiento que los encuestados tendrían ante conflictos jurídicos en distintas materias (patrimonial, familiar y laboral). El segundo es el perceptual, que busca registrar la opinión de los encuestados respecto de atributos que se esperan de la justicia, en términos de imparcialidad, eficiencia y honestidad. En esta segunda área, los resultados son realmente muy malos: la confianza en la honestidad de la justicia tiene niveles extremadamente bajos, casi sin fluctuación. En julio del 2007 (última medición disponible), para el 13% de la población encuestada la honestidad de la justicia fue “confiable”, mientras que no se registró ninguna respuesta que la considerara “muy confiable”.

Sin embargo, esta pésima imagen de la justicia en los países de la región no siempre se condice con lo que los operadores judiciales piensan de sí mismos, ni con las *respuestas conductuales* de los usuarios de la justicia. Para abonar este segundo argumento, basta recordar que en lo peor de la crisis institucional argentina de 2001-2002, con los menores guarismos de confianza en las instituciones, en general, y en la justicia, en particular, se registró el récord histórico de demandas judiciales. Este hiato ofrece un campo particularmente interesante para el trabajo sobre la imagen de la justicia y la comunicación institucional.

48 Índice medido cuatrimestralmente por Fores, Universidad Torcuato Di Tella y Fundación Libertad. Más información en www.foresjusticia.org.ar.

III. EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ELEVACIÓN DEL ESTÁNDAR ÉTICO DE LOS MAGISTRADOS

Pensar que el estándar ético de los jueces puede modificarse supone, como punto de partida, aceptar la educabilidad ética, cuestión cuyo análisis se constituye en la necesaria introducción a este capítulo.

Tradicionalmente, en distintas épocas se hicieron diferentes preguntas sobre la educación ética y moral. Según el esquema planteado por De Zan,⁴⁹ se pueden distinguir tres grandes abordajes del problema de la educación.

La filosofía griega clásica se planteaba la cuestión pedagógica de cómo educar para la vida ética. Sus preguntas eran: ¿puede enseñarse la ética?, ¿cómo es posible educar para una vida virtuosa o para el comportamiento moral?

En la filosofía moderna, sin que hayan perdido vigencia las preguntas anteriores, surgieron, con mucha fuerza, nuevas interrogantes, y la cuestión viró hacia la legitimidad de la educación moral, particularmente en la escuela pública. ¿Tiene derecho el maestro o una sociedad determinada a inculcar a los alumnos su concepción ética de la vida buena o su escala de valores? ¿Es compatible con el principio liberal de la tolerancia y de la neutralidad del Estado que este diseñe planes de formación moral? ¿Cómo se puede educar en determinados valores y principios morales sin violar la autonomía y la libertad de conciencia, a la vez que se respetan las propias creencias y el modelo de vida adoptado por el grupo social de pertenencia?

En la actualidad, el problema de la educabilidad ética ha perdido fuerza y presencia en el debate pedagógico, más influido por los contenidos científicos y la racionalidad instrumental. Los tópicos contemporáneos giran en torno a preguntas tales como: ¿cómo es posible conciliar la educación en valores ideales con el desarrollo de las aptitudes y competencias para el éxito en las condiciones reales de la sociedad moderna? ¿Qué resultado cabe esperar de una educación ética y moral a contrapelo de las prácticas sociales y modelos imperantes que el niño o el

49 De Zan: o. cit.

joven encuentra fuera de la escuela, en la tv, Internet, la política o la actividad empresaria? En conclusión, la discusión aparece ligada a un enfoque pragmático, acerca de la utilidad y la eficacia de la educación ética.

Respecto a los interrogantes contemporáneos, la educación tiene que encontrar un equilibrio que evite tanto el extremo de la orientación pragmatista como del principismo. El primer extremo reduce la educación a una función acrítica y reproductiva de las pautas y de la moralidad social, de hecho, vigentes. El segundo cae en una orientación puramente principista, abstracta y utópica, que al no promover la reflexión sobre las condiciones históricas de aplicación de los criterios morales, trasmite una moralidad descontextualizada e inviable en la sociedad globalizada. Una ética de la responsabilidad debe permitir una inserción eficiente, a la vez que crítica, en la trama de la interacción social.

El relativismo o escepticismo ético, muchas veces entendido como base necesaria para la filosofía liberal de las democracias, impide cualquier intento de fundamentar la educación ética o moral. Pero la reducción de la moralidad a la esfera de la vida meramente privada no permite fundamentar las condiciones para que la libertad de cada uno pueda coexistir con la libertad de los otros, y deja sin sustento al propio Estado de derecho de las democracias liberales. ¿Cómo se podrían fundar, pues, las exigencias de moralidad de la vida pública y de justicia y solidaridad social?

Para responder a los planteos señalados, es preciso trabajar con la diferencia conceptual, ya enunciada, entre el discurso ético y el discurso moral.

Las preguntas clásicas reciben una respuesta mucho más clara cuando se diferencia a la educación ética del desarrollo de la conciencia moral. En el primer caso, el medio privilegiado de las familias y comunidades para educar éticamente a sus integrantes es la narración: contar historias, narrar modelos de vida, tales como los relatos del Evangelio cristiano. En el segundo caso, el desarrollo de la conciencia moral, como proceso de socialización que fuera descrito desde la psicología evolutiva por Piaget, es el proceso que permite al niño romper el egocentrismo inicial para reconocer primero y aceptar luego a los otros, respetar sus derechos y poder llegar a *ponerse en el lugar del otro*.

Para responder los cuestionamientos de la filosofía moderna, parece necesario diferenciar la educación en los principios morales universales y los derechos humanos (deber irrenunciable de la escuela y las instituciones democráticas), de la transmisión de un sistema de valores y forma de vida, reservado a la familia y comunidades de pertenencia. Desde aquí pueden hacerse las elecciones de modelos de vida, como elección personal o de grupos libremente adheridos a una tradición. La libertad de conciencia y las diferencias de las identidades deben ser respetadas como algo sagrado; debe afirmarse el derecho de los diferentes grupos étnicos, culturales, religiosos, etcétera, a vivir conforme a sus pro-

pias concepciones del bien; con el solo límite de que estas sean razonables, es decir, respetuosas de este mismo derecho frente a todos los demás.

Según palabras de De Zan:

Sin una moral pública, igualmente vinculante para todos los miembros de la sociedad, sin el respeto universal de los principios de justicia y solidaridad, toda convivencia humana civilizada se pone en peligro. De ahí que la educación moral, que incluye los temas de la dignidad de la persona, de los derechos humanos y del valor moral de la democracia como método para legitimar las decisiones colectivas, es el fundamento y el núcleo esencial de la educación moral y cívica.⁵⁰

El paso de sociedades tradicionales a sociedades abiertas, modernas, pluralistas y multiculturales, en el marco de una cultura globalizada con acceso instantáneo a la información, consumos y sistemas de valores de otros grupos sociales, ha generado que el análisis sobre educación moral tenga un grado de criticidad altísimo. La tensión que el terrorismo islámico ha introducido en Occidente da una gran actualidad a estas reflexiones, particularmente en las sociedades multiculturales como Inglaterra, Francia o Alemania.

El pluralismo de las concepciones éticas, como tradición cultural o como una opción individual o de grupo, genera, sin embargo, una fuerte resistencia. Mientras los grupos sociales dominantes suelen verlo como un empobrecimiento, dado que parece un riesgoso avance del escepticismo ético o de otros grupos que pretenden reemplazar las pautas sociales dominantes, desde los grupos emergentes y sectores más liberales es visto como un progreso.

Sin embargo, debe quedar claro que el problema no se resuelve con una separación entre lo privado y lo público. Sin valores éticos fuertes, provenientes de la esfera privada o comunitaria, es altamente improbable que el individuo adopte, en su conducta, principios morales y prácticas consecuentes.

En la esfera ética, la idea del bien y los planes de vida de los distintos grupos deben estar siempre abiertos a la confrontación racional crítica del discurso moral, pues este discurso tiene primacía. En cierto sentido, puede decirse que la moral se posiciona por sobre la ética. Se trata de “la prioridad de la justicia sobre el bien”, en el lenguaje de Rawls. Pero no puede dejarse de señalar, como obstáculo mayúsculo, que la apertura a la confrontación racional crítica no es propia de todos los sistemas éticos; los fundamentalismos dogmáticos lo rechazan por principio.

La búsqueda de la integración y de la articulación de la moralidad universalista con los valores e ideales de la vida buena de los grupos y culturas históricas

50 De Zan: o. cit.

particulares y con la problemática de las identidades y de las diferencias es uno de los temas más significativos de las reflexiones éticas contemporáneas.⁵¹

Vistas las consecuencias negativas de la falta de ética judicial, abordadas en el apartado anterior, urge buscar mecanismos para elevar el nivel ético de los jueces latinoamericanos.

Los poderes políticos tienen un rol clave frente a este desafío. La reformulación de los sistemas de selección de magistrados en la mayoría de los países de la región y, muchas veces, la inclusión del rediseño institucional derivado de la introducción de los Consejos de la Magistratura así lo atestigua.

Un segundo nivel de responsabilidad corresponde a los mismos magistrados, en acción individual o corporativa. Se espera de ellos una actitud de intransigencia no solo ante los actos de corrupción, sino frente a las faltas menores en el campo de la ética profesional propia y de sus colegas. Esta es una cuenta aún pendiente en América Latina, donde el liderazgo moral dentro de las magistraturas locales, en general, está vacante, o al menos así lo aprecian los ciudadanos.

La sociedad civil también tiene un papel importante frente a este desafío, desde un lugar y un rol propios, para que los esfuerzos del Estado sean eficaces. Esta es la cuestión a la que se pretende realizar un aporte desde estas reflexiones.

La diversidad de la sociedad civil permite que acerque a los jueces un sentido de la complejidad en que se desenvuelve la cultura contemporánea. Las sociedades simples y homogéneas ya no existen prácticamente: recordar esta complejidad y refinar la visión de los jueces, por medio de espacios de diálogo fecundo, es un rol que la sociedad civil está llamada a cumplir con naturalidad.

III.1. SOCIEDAD CIVIL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Una clara señal del tipo de involucramiento que la sociedad civil está llamada a tener en la lucha contra la corrupción, en general, puede verse en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,⁵² que establece, como obligación de los Estados firmantes, el fomento de la participación activa de la sociedad civil, las ONG y las organizaciones comunitarias en la prevención y lucha contra la corrupción.

51 De Zan: o. cit.

52 La Convención fue firmada por 140 países y entró en vigor en diciembre de 2005, noventa días después de producida la trigésima ratificación. La han ratificado, en América Latina y el Caribe: Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Trinidad y Tobago.

En el artículo 13 (Participación de la sociedad), se expresa:

1. Cada Estado parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que esta representa.

Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones.
 - b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información.
 - c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios.
 - d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros.
 - ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
2. Cada Estado parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.

Al revisar las medidas enunciadas, se puede concluir que es más factible confiar el impulso de la participación en las decisiones públicas, el acceso eficaz a la información pública y la realización de actividades de difusión a organizaciones antes que a individuos aislados.

Esta previsión que abre la participación de la sociedad civil se refuerza cuando se prevé que la Conferencia de los Estados parte “cooperará con organizaciones y mecanismos internacionales y regionales y organizaciones no gubernamentales pertinentes” y que podrá considerar “las aportaciones recibidas de organizaciones no gubernamentales pertinentes debidamente acreditadas” (artículo 63, Mecanismos de implementación).

Sin embargo, a la hora de abordar ya no la cuestión de la corrupción en general, sino el problema de la ética judicial, deben tomarse en cuenta las fuerzas

y debilidades de la ubicación de la sociedad civil dentro de la ecología de actores gubernamentales y no gubernamentales, si se pretende desarrollar estrategias de incidencia con alguna posibilidad de éxito.

III.2. FORTALEZAS Y LIMITACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LA ÉTICA JUDICIAL

La sociedad civil tiene fuerzas particulares que aumentan su impacto en el ámbito de la ética judicial. No obstante, un sincero reconocimiento de las debilidades concomitantes es esencial para una acción eficaz en este campo.

Si bien es cierto que las actividades que desarrollan las OSC son, por definición, insuficientes y parciales, hay que asumir estos aportes como tales, es decir, aportes a un proceso dinamizador de cambio, sin pretensiones totalizadoras.

La objetividad, entendida como una visión imparcial de las problemáticas públicas, generalmente reconocida a las OSC en los países de América Latina, es una fuerza importante en su accionar. La confianza que esta imagen genera, permite a las OSC implementar proyectos de monitoreo gubernamental y aumentar la credibilidad de sus reportes.

Debe afirmarse, además, que las OSC deben defender esa objetividad, evitar ser asociadas con algún movimiento político o económico, o con intereses sectoriales que puedan debilitar su credibilidad.

El establecimiento de fuertes contactos con los medios de comunicación también fortalece a la sociedad civil en sus programas de incidencia en el sector justicia. Esos contactos sirven al sector cuando quiere atraer la atención del público hacia un tema de importancia para la calidad de la vida democrática, como la ética judicial, e incluso para crear opinión pública o colocar temas de debate en la agenda pública. Para mantener esos contactos, las OSC deben usarlos cuidadosamente. Es recomendable recurrir a los medios cuando se cuenta con material interesante para su publicación y en los momentos en que las comunicaciones tienen mayor impacto.

La confiabilidad de la información brindada es indispensable si se pretende ser referente para los medios de prensa. Si los datos brindados por la organización son apresurados con tal de dar la información y figurar en los medios, la imagen de la organización quedará seriamente dañada.

Muchas OSC han desarrollado conocimientos especializados que pueden fortalecer proyectos de inserción en el tema de la ética judicial. Por ejemplo, el conocimiento detallado del funcionamiento de los juzgados y de los momentos en que surgen oportunidades para la corrupción facilita el monitoreo del Poder Judicial. La especialización también permite que las OSC brinden capacitación a

magistrados en temas de ética judicial, desde su propia perspectiva, y difundan en la ciudadanía mecanismos de denuncia.

La naturaleza individualizadora inevitable del tratamiento judicial de los conflictos es un obstáculo para la amplia participación social y el desarrollo de organizaciones que persigan reformas institucionales en la justicia.

El carácter altamente técnico –en muchos casos, *exagerada y deliberadamente* técnico– del funcionamiento del derecho y la ausencia de mecanismos electivos para el nombramiento de jueces, hacen que el seguimiento concreto de la actividad judicial, además de los medios de comunicación social, solamente pueda ser seguido por OSC especializadas y entidades académicas, lo que limita la participación popular.

La escasez de financiamiento, que muchas veces limita la continuidad de proyectos implementados por la sociedad civil, es una debilidad notable del sector. Dado el carácter de cambio social que tiene la lucha para elevar los estándares de la ética judicial, las estrategias de largo plazo son las que pueden tener mayor impacto y, por tanto, es necesario obtener financiamiento de largo plazo.

Debe señalarse que la ética judicial, tomada como ética profesional de los magistrados y según los argumentos que ya se han señalado, debe formularse e impulsarse primariamente desde la misma corporación. En caso contrario, los riesgos potenciales son mayores que los beneficios. Esto limita el rol de la sociedad civil, que no puede lanzarse a imponer reglas a los jueces.

La sociedad civil debe asumir, además, el rol de la denuncia ética, con la prudencia suficiente para no agraviar a los buenos jueces, quienes, muchas veces, se sienten injustamente agraviados.

Al respecto, Armando Andruet, magistrado argentino, ha dicho recientemente:

Los ciudadanos, todos, nos merecemos, en una sociedad decente, tratos recíprocos que no puedan ser considerados por sus destinatarios como humillantes: hacer denuncias que conllevan la ofensa colectiva sin individualizaciones, que lejos de devolver ciudadanía empasta aún más la amalgama no cristalina de una vida nacional, que siempre parece haber caminado en los umbrales de la juridicidad, porque su patología de base es siempre la anomia. De tal forma, que cuando se habla de la afectación a la independencia judicial, sin calificar en dónde y en quiénes, en realidad lo único que hace es terminar activando y participando en un malsano movimiento institucional de descrédito e incertidumbre.⁵³

Estas limitaciones de ningún modo anulan el papel que puede desempeñar la sociedad civil en este campo. Se imponen estrategias de cooperación con los

53 Armando Andruet: “En defensa de la independencia judicial”, en *Realidad Judicial*, Buenos Aires, 27 de setiembre de 2007.

sectores de la judicatura que comparten el objetivo de elevar los estándares éticos, a la vez que se autolimitan, en otros casos, para permitir que quienes tienen responsabilidades propias en este campo, particularmente los magistrados y sus asociaciones profesionales, las ejerzan.

Como se verá enseguida, existen múltiples formas de incidir e impulsar las virtudes en el área de la ética judicial, que la sociedad civil, aun con las limitaciones apuntadas, puede utilizar.

Es importante tener presente esta revisión de las fortalezas y debilidades de la sociedad civil, ya que determinan el impacto que puede tener sobre el sector judicial, le imponen límites y determinan la estrategia de inserción más eficaz y conveniente.

En definitiva, las OSC que trabajan en el sector justicia pueden y deben desarrollar técnicas de incidencia respecto de la ética judicial. Para ello, es necesario que aprovechen sus fuerzas institucionales, a la vez que asuman sus debilidades y limitaciones. La sociedad civil en su conjunto debe recordar que “no puede haber política anticorrupción exitosa sin que haya una participación activa de la sociedad civil. No basta con dejar actuar solamente a los sectores privado y público”.⁵⁴

54 “Sociedad civil y corrupción”, *Diario de la Sociedad Civil*, entrevista a Silke Pfeiffer, directora ejecutiva para América Latina de Transparencia Internacional, 29 de agosto de 2002, en <http://www.sociedadcivil.cl/nuevodiario/default.asp>

IV. MECANISMOS AL ALCANCE DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA PROMOVER LA ELEVACIÓN DEL ESTÁNDAR ÉTICO DE LOS MAGISTRADOS

Una amplia variedad de estrategias y metodologías están disponibles para la sociedad civil, derivadas de la creatividad personal y amplia libertad de acción de la que dispone.

El campo de la ética judicial es, en sí mismo, una oportunidad para la sociedad civil, pues es un tema que hoy está en la agenda pública y, por lo tanto, interesa a los medios de comunicación. Además, se vincula a un área en la que el Estado de derecho está en crisis en América Latina: la confianza en la justicia. Trabajar en la ética judicial es fortalecer el Estado de derecho.

Estos mecanismos comienzan con la diseminación de información, el monitoreo independiente de instituciones, acciones por medio del mismo sistema judicial, educación de ciudadanos y funcionarios judiciales, hasta demostraciones públicas, entre otros.⁵⁵

La sociedad civil puede y debe involucrarse en el desarrollo y promoción de Códigos de Ética Judicial, así como en la difusión, entre jueces y ciudadanos, de los estándares de integridad de la magistratura.

La sociedad civil puede monitorear el cumplimiento judicial de los estándares de ética y denunciar a jueces que no los alcancen. También debe colaborar en la creación, monitoreo y fortalecimiento de los mecanismos de denuncia. Mientras tanto, programas educativos y de difusión de los medios de comunicación pueden difundir los principios de la ética judicial y los procedimientos de denuncia.⁵⁶

La sociedad civil también puede aprovechar los reglamentos y procedimientos de transparencia y participación pública. Se puede participar en el proceso de selección de magistrados y utilizar las leyes de acceso a la información,

55 Baker Institute Study, *Americas Project 2003*, en <http://www.bakerinstitute.org/Pubs/study_25.pdf>

56 *Strengthening Judicial Integrity Against Corruption*, Peter Langseth, United Nations Global Programme Against Corruption, en <<http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf>>

cuando existan, para eliminar el entorno de encubrimiento que protege la conducta de los jueces del escrutinio social.

Ninguno de estos mecanismos tiene posibilidad de éxito si no se adopta una estrategia de colaboración o cooperación con el Poder Judicial como tal o alguno de sus actores claves. Esta restricción proviene de la naturaleza misma de la ética judicial como ética profesional, que hace que sus mismos practicantes sean sujeto y objeto de las determinaciones éticas. En este campo, una estrategia confrontativa solo puede ser productiva en escenarios excepcionales.

El carácter corporativo de la ética judicial se ve adicionalmente reforzado por la necesidad de preservar la independencia judicial, como se ha señalado al momento del análisis de este principio. Es decir, los mecanismos que se pasa a describir tienen que ser utilizados en el marco de una estrategia cooperativa con el Poder Judicial como tal o con algunos de sus integrantes capaces de liderar el cambio; en caso contrario, son iniciativas, seguramente, destinadas al fracaso.

IV.I. PROMOCIÓN DE LA ADOPCIÓN DE CÓDIGOS DE ÉTICA JUDICIAL

Existe un intenso movimiento internacional a favor del desarrollo de códigos de conducta de servidores públicos. La ya citada Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción los incluye entre las medidas preventivas de su segundo capítulo:

Artículo 8. Códigos de conducta para funcionarios públicos.

1. Con el objeto de combatir la corrupción, cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.
2. En particular, cada Estado parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

La codificación de reglas éticas para magistrados, como ya se ha descrito, tiene un impulso creciente en el ámbito internacional, en general, y en América Latina, en particular.

La existencia de Códigos de Ética Judicial puede realizar una contribución cierta al mejoramiento de la imagen de la justicia, a la despolitización del proceso de remoción de jueces, a la independencia judicial y a la formación de jueces con fundamentos éticos fuertemente arraigados.

La pregunta a formularse es si la sociedad civil tiene un rol en el desarrollo y promoción de esos códigos.

La sociedad civil, por principio, dado que pretende representar intereses ciudadanos, se ubica como usuaria del servicio de justicia y tiene, por tanto, un rol

legítimo en formular explícitamente sus expectativas respecto de la conducta de los magistrados.

Aquellas pautas de conductas que se consideran mínimas y obligatorias para todo juez las formularán los representantes de los ciudadanos y los legisladores democráticamente elegidos, en las leyes de organización judicial o similares; pero a la hora de formular códigos de ética, la sociedad civil organizada puede participar activamente en lo que, en definitiva, será la configuración del magistrado ideal para una determinada sociedad, en un determinado momento histórico.

Esta afirmación debe entenderse correctamente, como la posibilidad de aportar a un proceso de formulación de un código de ética profesional que, en aras de preservar la independencia judicial, corresponde que sea liderado y ejecutado por los mismos magistrados, por medio de un proceso corporativo, pero abierto a los aportes y reclamos de otros sectores.

Hay un número cada día mayor de ONG dedicadas a la justicia y una creciente red de académicos y especialistas que abordan la temática de la ética judicial. El conocimiento detallado de los procedimientos que dan lugar a la corrupción, las demandas sociales que se formulan a la magistratura y la importancia de la independencia judicial, ponen a la sociedad civil en un lugar de importancia para aportar en el desarrollo de un Código de Ética Judicial fuertemente involucrado con los reclamos y realidades sociales.

Una vez escrito el código, la sociedad civil puede utilizar sus contactos y destrezas de comunicación con los medios masivos para difundirlo. En los concretos procesos históricos, puede ser necesario impulsar una coalición de apoyo de su efectiva adopción.

La sociedad civil tiene la capacidad de organizar campañas públicas dirigidas a la modificación o ratificación de un Código de Ética Judicial, y hacer hincapié en la falta de satisfacción social respecto de la justicia, a la vez que se presenta una oportunidad para su renovación.

Una campaña semejante puede aprovechar días internacionales o nacionales contra la corrupción, como la Semana Nacional de Transparencia de México, organizada por el Instituto Federal de Acceso a la Información, o el Día Internacional contra la Corrupción, designado por las Naciones Unidas como el 9 de diciembre.

La adopción de un Código de Ética Judicial facilita la futura incidencia de la sociedad civil en la lucha para elevar el estándar ético de los jueces. Técnicas de monitoreo y denuncia de actos impropios se benefician de la definición exacta del comportamiento esperado de un juez; la capacitación judicial también se beneficia de las clarificaciones inherentes en un Código de Ética.

IV.2. PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y USO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El tema de la información pública, su accesibilidad y disponibilidad ocupa un lugar cada vez más importante en las agendas de las sociedades democráticas, por su importancia para generar un entorno de transparencia.

Simultáneamente, la rendición de cuentas de modo amplio y público, tanto en el ámbito institucional como en el personal de cada uno de los integrantes de los tres Poderes, es un mecanismo preventivo de la corrupción de gran impacto.

El derecho a la información pública consiste en la posibilidad de cualquier ciudadano de acceder a los registros e informaciones generadas por entidades públicas y privadas, que emanan de los órganos del Estado y responden a la función material que les ha sido confiada o a su funcionamiento.

Varios países latinoamericanos han implementado nuevas leyes de acceso a la información que proveen de herramientas útiles para la participación social dirigida a la elevación del nivel ético de los magistrados. Esto es así porque la transparencia facilita el monitoreo y la detección de fallos éticos.

La sociedad civil puede incidir en el desarrollo de leyes de acceso a la información y asegurar procedimientos sencillos y acceso amplio. Un grupo de ONG argentinas, que incluía a la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), realizó un documento sobre los requisitos mínimos de una ley de acceso a la información pública y lo difundió entre actores políticos y el público.⁵⁷ Aunque las leyes de acceso a la información adoptadas más tarde por el Congreso argentino no incluyeron todas las recomendaciones, se logró promover al menos su sanción.

La adopción de leyes sobre acceso a la información es solamente el primer paso en la lucha para el acceso más amplio a la información gubernamental. La implementación efectiva de estas leyes requiere un fuerte involucramiento de la sociedad civil. Para crear una tradición de implementación de las nuevas leyes, la sociedad civil debe utilizar los nuevos mecanismos de solicitud de información y probar la voluntad y capacidad de las instituciones políticas de responder.

La adopción de la resolución 562/05 por el Consejo de la Magistratura argentino, implementada por la ley 25.088 de Ética Pública en el Poder Judicial, que promete el acceso público a las declaraciones juradas patrimoniales de los jueces,

⁵⁷ Documento disponible en <http://www.farn.org.ar/docs/p29/index.html>.

permitió al Fores,⁵⁸ con sede en Buenos Aires, pedir, en 2006, el acceso a veintinueve declaraciones. Sin embargo, sólo logró acceder a diecisésis de las declaraciones solicitadas, lo cual demuestra la debilidad de la letra de la ley y la necesidad de incidencia para fortalecer la tradición de implementación. Similares resultados obtuvieron las peticiones de otras ONG e importantes medios periodísticos.

Dada la necesidad de crear una tradición de implementación constante, la sociedad civil debe expandir el conocimiento y alentar el uso de las nuevas vías de acceso a la información. Un ejemplo lo lleva adelante la Asociación de Derechos Civiles (ADC) por medio de su *Guía práctica para hacer un pedido de información pública*, una herramienta disponible en Internet. La guía explica el proceso de pedido de información, presenta formularios modelo de solicitud, información de contacto de las oficinas gubernamentales y ofrece asesoramiento individual con el pedido de información.⁵⁹

IV.3. MONITOREO DEL CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DE ÉTICA JUDICIAL

Las decisiones individuales que generan corrupción y defeciones éticas se toman después de un análisis de los costos y beneficios asociados con el comportamiento. Si un juez decide recibir un soborno, lo hace porque le parece que los costos de tal comportamiento son menores que los beneficios. En este caso, el beneficio sería el dinero recibido y el costo sería la probabilidad de detección y la gravedad del castigo.

Es más probable que un magistrado pida o acepte un soborno si evalúa que hay poca probabilidad de detección o de ser señalado por llevar adelante una conducta poco ética, o que, si fuera identificado, el castigo sería mínimo. Por ejemplo, en un caso de coimas, un juez chileno sancionó a los infractores con multas más bajas que los dineros que obtuvieron ilegítimamente.⁶⁰ Seguramente esa sanción no los disuadirá de pedir sobornos en el futuro.

El monitoreo influye en el análisis de costos y beneficios, por medio de la elevación de los costos de la actividad corrupta o antiética. El monitoreo no solo aumenta la probabilidad de detección, sino, también, empeora el castigo.

Agréguese a este análisis, como información del contexto sociopolítico, que el Estado en América Latina no ha logrado crear aparatos eficaces de control de responsabilidad y eficiencia de sus funcionarios. Por tanto, el monitoreo desde la sociedad civil, en cierta forma, está llamado a suplir este vacío.

58 Más información disponible en <www.foresjusticia.org.ar>.

59 Más información disponible en <<http://www.adc.org.ar>>.

60 Ricardo Gallardo Puema: *Coimas, el poder judicial y el político. Justicia en su grado mínimo*, en <<http://www.sociedadcivil.cl/nuevodiario/default.asp>>.

El monitoreo es un mecanismo diseñado para transparentar la burocracia gubernamental y facilita, en este caso, la detección de fallos éticos. Cuando el monitoreo se acompaña por difusión de información, puede crear un castigo social que pesa en el análisis de costos. Así es como el monitoreo puede llegar a ser un mecanismo de incidencia poderoso en la lucha por una magistratura ética.

IV.4. DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA ÉTICA JUDICIAL

La sociedad civil puede activar el juicio del público con la difusión de información, al crear nuevas consideraciones que influyan en el balance de costos y beneficios de las conductas de los magistrados.

La difusión de información es muy importante para influir en la actitud cultural con respecto a la corrupción. Los cambios en el comportamiento judicial pueden provenir de un ambiente social que acepta o rechaza ciertas acciones, no solo de sus funcionarios públicos, sino, también, de sus amigos, familiares o conocidos.

Si desde la información pública se condena o rechaza a individuos y comportamientos antiéticos, se contribuye a difundir en la sociedad, en general, una actitud intransigente con la corrupción y exigente, éticamente, con los servidores públicos.

La difusión de información respecto a conductas esperables o reprochables de los magistrados puede hacerse por medio de:

1. Los medios de comunicación, con campañas de propaganda estatales o privadas;
2. manifestaciones populares;
3. la difusión puntual de propuestas;
4. planes educativos generales;
5. directamente en el ámbito de la capacitación judicial.

Si bien resulta evidente para el lector atento, no está de más explicitar que aquí no se está proponiendo influenciar decisiones de los jueces y afectar su imparcialidad o independencia en el marco de los procesos jurisdiccionales, sino actuar sobre el marco legal y el ambiente cultural para fortalecer la ética judicial.

1. Difusión en los medios de comunicación

Se debe comunicar con los medios de manera efectiva, buscar el momento más impactante de difusión y crear vínculos fuertes con los distribuidores de información. Cada medio de comunicación tiene un alcance diferente, así que se

debe considerar el público destino de la información y el mensaje que se quiere comunicar antes de elegir la vía más apropiada.

La radio tiene el beneficio de la pasividad, la calidez y la inmediata actualidad; y se comunica con un espectro amplio del público sin costos altos. La radio también permite la retroalimentación del público por medio de llamadas, mensajes de texto, correo electrónico, etcétera, y una relación directa con las inquietudes del oyente que hasta puede llegar a cambiar el foco del problema con su participación.

La televisión comparte el alcance masivo de la radio, sin el beneficio directo de interacción con el público. Sin embargo, la televisión utiliza el poder de la imagen y la capacidad de edición de las noticias para poder transmitir una información de la manera elegida. Aquí surgen los riesgos de la ética periodística y el necesario cuidado de las organizaciones civiles a la hora de trabajar con ellos en la difusión de un tema.

Por ejemplo, en el sonado caso del asesinato de María Soledad Morales, en Catamarca, Argentina, las imágenes televisivas mostraron un guiño de un juez a otro en el estrado, lo que provocó un escándalo público que obligó a suspender el juicio y a reiniciarlo luego con otro tribunal. Esta imagen quedó grabada en el imaginario popular argentino como símbolo de la corrupción judicial. La imagen de un juez frente a una cámara, reiterada una y otra vez, puede llegar a determinar la imagen que el público tiene sobre el caso y, sin dudas, la imagen que se forma sobre la justicia, en general.

Los medios gráficos gozan de menos masividad, pero inspiran mayor confianza por la permanencia de la palabra escrita. Además, la información periodística tiene la posibilidad de relectura y permite el intercambio de opiniones con el público. La gente no tiende a confiar tanto en la información publicada en Internet, porque es información volátil y de fuentes entremezcladas o desconocidas, pero hoy se ha convertido en un medio muy importante, ya que tiene cada vez mayor público lector, su publicación es instantánea y de bajo costo.

Una organización puede elegir el mejor medio de comunicación para disseminar su mensaje, aunque nunca se debe despreciar ningún público por más insignificante que parezca.

También debe tenerse en cuenta que una organización civil comunica con su trabajo, aunque no se lo proponga. Esto significa que los medios de comunicación observan su accionar y, a partir de él, buscan relacionarse cada vez más con ellas. Hoy en día son valoradas desde los medios como fuentes legítimas de información.

La eficaz utilización de los medios puede servir para crear una coalición de apoyo popular para una agenda de reforma judicial. Por ejemplo, el proyecto hondureño Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia logró que la demanda de una reforma a fondo del sistema de Administración de Justicia en Honduras

se convirtiera en una prioridad ciudadana, cuando “sólo entre enero y octubre del 2001 se publicaron 577 informaciones relativas al sistema de justicia en los cuatro diarios de circulación nacional”.⁶¹

2. *Difusión por medio de manifestaciones populares*

Las manifestaciones públicas también son una herramienta de información ciudadana. Una manifestación podría condenar a un juez corrupto, incidir fuertemente en la opinión pública y modificar el balance de costos y beneficios del comportamiento judicial. Sin embargo, las demostraciones no comunican todos los mensajes con la misma eficacia. Las manifestaciones apuntadas a la denuncia de acciones específicas o al apoyo de una reglamentación puntual tienden a ser más impactantes.

Por ejemplo, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (Buenos Aires, Argentina) llevó adelante, en 2005, el *abrazo al Palacio de Justicia*: una movilización en rechazo al proyecto de reforma del Consejo de la Magistratura que reunió a agrupaciones de jueces, abogados, académicos de todo el país y a figuras del mundo de la política tras la consigna *por un Poder Judicial independiente*.⁶² Aunque esta expresión no logró su objetivo, se empleó una manifestación pública en un contexto apropiado: el de la denuncia contra una acción específica.

La Fundación Axel Blumberg también usó las manifestaciones públicas para difundir sus quejas de la justicia argentina. Blumberg, padre de un muchacho secuestrado y asesinado, empleó las manifestaciones no para oponerse a una iniciativa gubernamental, sino para apoyar medidas concretas de reforma de la justicia penal. En una multitudinaria manifestación en la plaza de Mayo, en agosto de 2006, Blumberg y otros familiares de las víctimas de la inseguridad leyeron un petitorio que, entre otras cosas, exigió políticas de Estado para combatir el narcotráfico, bajar la edad de imputabilidad, sacar a los chicos de la calle y brindarles asistencia, urbanizar las villas de emergencia, capacitar a la policía, frenar la venta de drogas en las cárceles e investigar el incremento patrimonial de los jueces federales.

3. *Difusión puntual*

La difusión puntual se focaliza sobre determinados públicos, como funcionarios gubernamentales u organizaciones internacionales, sobre los que se pre-

61 The Due Process of Law Foundation, Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial, *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en la selección judicial*, Claves de la experiencia ciudadana en la reforma del sistema de justicia de Honduras, José León Aguilar, en http://www.dplf.org/CS/span/pe_cs02/pe_cs02_leon.htm.

62 Más información en http://www.cpacf.org.ar/gris/X_todoCDM/X_16feb2006.htm.

tende incidir. A título de ejemplo, se pueden difundir sugerencias para fortalecer leyes anticorrupción o acceso a la información entre legisladores.

Fores, de Argentina, realizó una acción de este tipo en el 2005, para oponerse a una reforma del Consejo de la Magistratura que fortaleció la influencia del sector político oficialista en el gobierno de la judicatura, así como en la selección y remoción de jueces. A consecuencia de esa presentación, se le permitió intervenir en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado. Fue una de las pocas voces contrarias a la iniciativa gubernamental que pudieron escucharse públicamente.

Otro caso es el grupo de ONG argentinas que presentó una serie de documentos titulados “Una Corte para la democracia”, que influyó para que el presidente Kirchner dictara los decretos 222/03 y 588/03, que crearon mecanismos de participación social en el sistema de selección de magistrados argentinos.

La difusión puntual puede, también, apuntar a incidir sobre organismos internacionales, generar presión sobre actores gubernamentales y darles fuerza a los pedidos de cambio. Es el caso de los *shadow reports* (informes paralelos), que plantean el nivel de cumplimiento de una convención internacional por el país y se presentan ante un cuerpo internacional encargado de la implementación de la convención.

De manera parecida, se puede difundir información entre OSC que actúen en el ámbito internacional. La Asociación Mexicana para el Derecho de la Información documenta casos concretos de falta de cumplimiento gubernamental de la normativa de acceso a la información y ofrece la información a organizaciones internacionales como la ONU, la Unesco, Amnistía, etcétera.⁶³ A veces, la difusión puntual es aun más eficiente que la difusión masiva, ya que activa la opinión de actores capaces de influir en las maneras en que los Gobiernos enfrentan la problemática.

4. Difusión por medio de planes educativos

Planes educativos destinados a estudiantes secundarios o universitarios que hablen de la ética personal, el servicio público y las filosofías que guían el comportamiento humano pueden subrayar la importancia de la ética en la vida cotidiana, de manera de influir sobre el comportamiento de los líderes del futuro.

La erradicación de infracciones éticas menores, como copiar en los exámenes o sobornar a un policía, influyen en el largo plazo sobre la sociedad entera y su capacidad de soportar comportamientos de bajo nivel ético. Por ejemplo, la institución de un código de honor universitario que deje que los estudiantes hagan

63 En <<http://www.laneta.apc.org/foro/amdi.htm>>

sus exámenes en sus casas y confíen en que cada estudiante usará sólo el tiempo y los materiales designados puede influir en los estándares éticos sociales, los cuales se trasfieren a la justicia.

Otra técnica de inserción educativa sería la creación de un día de la ética para estudiantes secundarios o universitarios. Un colegio secundario de Virginia, Estados Unidos, inició un Día de Ética, hace cinco años, con el objetivo de que los estudiantes piensen en las decisiones que afectan a sus vidas cotidianas.⁶⁴

Los estudiantes se reúnen en grupos pequeños para discutir la confiabilidad, el respeto y la responsabilidad. Se discuten varios ejemplos hipotéticos que se tratan del racismo, sexism, decisiones de estilo de vida y caracteres. También se simula un juicio en el cual los estudiantes actúan como jurados y tienen que determinar la culpabilidad de los acusados.

La capacitación del público también puede servir para formar “una imagen del Poder Judicial más cercana a la realidad, [crear] un espacio de reflexión sobre el valor de la justicia y sobre el rol del juez y sus funciones, y [transmitir] una imagen real de los jueces y funcionarios, presentando sus funciones de modo de tal de favorecer su comprensión”.⁶⁵ Esto es lo que hacen el Programa de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional y la Asociación Conciencia, por medio del programa La Justicia va a la Escuela. Este proyecto, dirigido a jóvenes que estén cursando los dos últimos años del ciclo secundario, “propicia la creación de espacios que posibiliten el desarrollo del pluralismo, el respeto a las diferentes posturas y la adquisición del juicio crítico”.

5. Difusión por medio de la capacitación judicial

Los programas de educación judicial pueden dirigirse de manera más directa a la ética judicial. Aunque, como se señaló más arriba, el comportamiento judicial está afectado por un balance de costos y beneficios, los elementos del cálculo no son exclusivamente monetarios.

Esto significa que un juez con una fuerte capacitación ética puede recibir un beneficio psicológico y personal importante cuando orienta su conducta hacia la práctica de virtudes profesionales. A la vez, la capacitación ética general de la magistratura puede crear costos vinculados con el comportamiento no ético o corrupto, como el rechazo social de un juez por sus pares. Por tanto, la capacitación judicial con respecto a la ética puede modificar el comportamiento judicial.

El Ciclo de Seminarios sobre Ética e Independencia Judicial, organizado por Argenjus, Fores y el Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad

64 Información con respecto al Ethics Day, en <<http://www.fairfaxcounty.gov/sheriff/news/ethicsday.htm>>.

65 Más información disponible en <<http://www.conciencia.org>>

Adenauer entre 2003 y 2006, con reuniones en Argentina, Uruguay y Perú, discutido más adelante en esta obra, es un importante ejemplo de la capacitación ética.

La capacitación judicial también es importante para ayudar a los jueces a que entiendan sus deberes éticos, exista o no un Código de Ética Judicial.

[Esto es necesario] porque, en ocasiones, dentro de las conductas éticamente admisibles, los Códigos optan, por razones de oportunidad y de coordinación, por un determinado curso de acción, de entre varios posibles; por ejemplo, a pesar de que, en principio, podría haber diversas opciones para establecer el modo en que es éticamente autorizado que el juez se reúna con los abogados de las partes, el hecho de que un Código escoja una de ellas despeja las dudas que legítimamente pueden suscitarse entre sus destinatarios.⁶⁶

Aun cuando una norma identifique un comportamiento lícito y otro ilícito, la división entre ambos, a veces, permanece borrosa. Por ejemplo, un juez de un tribunal de apelaciones, que puede revisar las decisiones legales del juez de primera instancia, pero no sus determinaciones de los hechos, puede tener dificultad al distinguir las determinaciones que puede modificar. Capacitaciones que aclaran los deberes judiciales también sirven para crear coaliciones de apoyo para proyectos de ética judicial dentro de la magistratura y fortalecen los vínculos entre la sociedad civil y los jueces; socios esenciales en el trabajo de elevar el estándar ético de la magistratura.

La capacitación judicial es útil no solo para capacitar a los jueces con respecto al comportamiento ético, sino, también, para ayudarlos a comunicar sus fundamentos éticos con el público. Fores, Argenjus y el Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer impulsan, desde el 2006, un ciclo de seminarios titulados Justicia y Sociedad: Estrategias de Comunicación, con el fin de entrenar a los jueces en técnicas de comunicación con los medios. En la medida en que el Poder Judicial adquiera destrezas para comunicarse con el público de los medios, el público tendrá más comprensión y, es de esperar, más confianza en la justicia.

IV.5. FORTALECIMIENTO DE SISTEMAS DE DESIGNACIÓN DE JUECES PARA ASEGURAR LA SELECCIÓN Y PROMOCIÓN DE PROFESIONALES CON FUNDAMENTOS ÉTICOS FUERTEMENTE ARRAIGADOS

Los sistemas de selección judicial proveen el primer mecanismo de exclusión de individuos con bajos niveles de ética personal o profesional del Poder Judicial. Sin embargo, cuando se observa cómo se elige a los jueces o a los funcionarios

66 Código Iberoamericano de Ética Judicial, Exposición de motivos.

rios que dirigen las instituciones de control, no se ven procesos de selección profesionalizados, realmente basados en el mérito profesional, sino, muchas veces, negociaciones entre partidos políticos. La sociedad civil puede participar en el diseño de sistemas de selección de jueces basados en el mérito profesional, que incluyan los aspectos éticos, más allá de intereses sectoriales o contactos políticos o en la judicatura.

La sociedad civil puede abogar por la implementación de un sistema de selección objetivo y transparente. La Corporación Excelencia en la Justicia de Colombia actúa en este campo por medio de su Veeduría Ciudadana para la Designación de Magistrados de las Altas Cortes, un proyecto que se discutirá en detalle más adelante. Aunque el sistema colombiano actual es poco transparente, la creación de una veeduría y la insistencia en el derecho de la sociedad civil a acceder a los procesos de selección judicial es un primer paso hacia el abandono de un sistema de selección judicial sin criterios objetivos, públicos y basados en el mérito profesional.

Muchas veces, una veeduría o monitoreo del sistema de selección puede crear un espacio para la participación de la sociedad, aunque la ley no lo prevea específicamente. Una tradición de monitoreo no solo prepara el camino para futuros monitores, sino, también, aumenta el conocimiento público de la importancia de la selección judicial en el desempeño futuro de la judicatura y difunde información crítica cuando la selección no se basa en el mérito de los postulantes.

Varios países latinoamericanos han adoptado sistemas de selección manejados por un Consejo de la Magistratura o sistemas que, por lo menos, requieren la aprobación de los candidatos judiciales por la legislatura. Mientras se promueve la adopción de mejoras en los sistemas de selección, se deben aprovechar las oportunidades de participación actuales.

La Argentina tiene un mecanismo particularmente interesante respecto a la participación de la sociedad civil o de ciudadanos a título personal. En el sistema vigente, la sociedad civil puede opinar con respecto a los participantes de un concurso; respecto a un magistrado ternado por el Consejo de la Magistratura de la Nación, una vez que el Consejo haya elevado la terna al Poder Ejecutivo; y, nuevamente, cuando el pliego del postulante es analizado en el Senado.⁶⁷

Al iniciarse cada concurso público de antecedentes y oposición para un cargo de juez, el Consejo de la Magistratura de la Nación publica los nombres de los inscriptos para permitir que sean objetados. La práctica indica que en esta instancia son muy escasas las presentaciones realizadas que objeten la participación de algún concursante.

⁶⁷ Emilio Cárdenas y Héctor Chayer: *Corrupción Judicial. Mecanismos para prevenirla y erradicarla*, Fores, La Ley, Buenos Aires, 2005.

La segunda instancia de participación de la sociedad se abre al momento que el Poder Ejecutivo tiene que decidir por un candidato, una vez recibida una terna desde el Consejo de la Magistratura, o una vez que nomina un candidato para la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El gobierno del presidente Kirchner tuvo en cuenta los pedidos de la sociedad civil y diversas propuestas de la Mesa Permanente de Justicia y ONG del sector, y creó, en el 2003, un mecanismo de consulta pública sobre los nominados.

El mecanismo, establecido por el decreto PEN 222/03 en relación con los ministros de la Corte Suprema, parte del compromiso de que, en un plazo de treinta días de producida una vacante, el Poder Ejecutivo da a conocer un candidato para ocuparla. Sus datos completos se publicitan en el *Boletín Oficial*, dos diarios de circulación nacional y la página que el Ministerio de Justicia de la Nación posee en Internet; se incluyen los antecedentes personales, aun los estudios jurídicos en los cuales participó y los clientes a los que asistió en los últimos ocho años.

El procedimiento incluye la solicitud a la Administración Federal de Ingresos Públicos de informes sobre la situación impositiva del candidato, quien también deberá cumplir con los preceptos de la ley de Ética Pública en orden y presentar una declaración jurada patrimonial.

A partir de entonces las ONG, organizaciones profesionales, entidades académicas y de derechos humanos y ciudadanos, en general, pueden presentar posturas, observaciones y datos de interés para la selección, tras lo cual el presidente tomará la decisión de elevar o no al Senado la respectiva candidatura.

Posteriormente, el decreto 588/2003 hizo extensivo este proceso al nombramiento del procurador general de la nación y del defensor general de la nación, y estableció un procedimiento similar, aunque simplificado, de consulta sobre los ternados para jueces de tribunales federales inferiores, antes de que el Poder Ejecutivo decida por uno de ellos para enviar al Senado.

Lamentablemente, luego de su aplicación en cuatro nominaciones para ministros de la Corte Suprema, la nominación del procurador general de la nación y varias decenas de jueces, este proceso participativo, lentamente, está siendo visualizado como un mecanismo para convalidar decisiones ya tomadas.

El papel de estas consultas para canalizar el derecho a la participación ciudadana en el manejo de las cuestiones públicas ha quedado cuestionado, porque graves o numerosas objeciones al candidato no fueron contabilizadas por el Ministerio de Justicia, se omitieron en el informe al presidente o, finalmente, no recibieron respuesta alguna, y el pliego fue elevado al Senado. A todas luces es necesario que, si se convoca a la participación, se brinde una respuesta pública, expresa y directa en relación con las objeciones planteadas, so pena de desalentar esa participación que se pretende alentar.

La tercera oportunidad de participación se da cuando el Senado recibe el pliego del postulado por el Ejecutivo. Se realiza entonces una audiencia pública de la Comisión de Acuerdos, en la cual se da lectura a las opiniones favorables y las objeciones recibidas y se formulan las preguntas propuestas desde la sociedad civil y por los senadores para que las respondan los candidatos. Si bien en esta instancia decrece la participación, en comparación con la consulta impulsada por el Ministerio, no puede dejar de señalarse que es el único momento en el cual el candidato a juez responde, de manera pública y directa, a las objeciones y preguntas que se le formulan.

El nombramiento de jueces, si bien ha sido diseñado por la Constitución como un acto complejo en el que participan el Poder Ejecutivo y el Senado, que expresan su acuerdo, la práctica argentina lo ha transformado en un acto unilateral formal. Unilateral, porque prima la voluntad del Ejecutivo, y formal, porque se trata del cumplimiento ritual, pero vacío de contenido, del requisito de pedir el acuerdo del Senado.

En la práctica, el Senado argentino prácticamente ha abdicado de su obligación de ejercer el control sobre el candidato, sus antecedentes, cualidades y méritos, y la oportunidad y conveniencia del nombramiento. Mientras el Senado de los Estados Unidos ha rechazado 34 sobre 154 nominaciones para la Corte Suprema en el período 1789-2002 (un 22%), el Senado argentino aprobó las 13 nominaciones para ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el período 1983-2004. Bastan estos números para justificar lo expresado.

Organizaciones tan diversas como ACIJ, Poder Ciudadano, ADC, el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y Fores participan en estos procesos. A pesar de la imperfección del nuevo sistema, que no asegura la efectiva consideración de las opiniones de la sociedad civil, se crean oportunidades que no se deben perder. Mientras la sociedad civil aproveche esas oportunidades, se fortalecerán los mecanismos de participación y se creará una tradición de colaboración con el sistema que permitirá su mejora.

La sociedad civil también puede insertarse en el sistema de selección de magistrados, por medio de evaluaciones o monitoreos sistemáticos. En 2004 y 2005, el Fores realizó un análisis profundo del proceso de selección de jueces federales, conducido por el Consejo de la Magistratura, y arribó a importantes conclusiones. Entre ellas se pueden señalar:

1. El sistema como tal considera, de manera exacerbada, la especialidad de los postulantes, con un sesgo academicista.
2. Existe una notable diferencia en el puntaje que obtienen los candidatos para puestos en la capital y en el interior.
3. No se valoran suficientemente aspectos éticos, gerenciales y de desempeño anterior.

4. No se valoran los resultados del postulante en concursos similares anteriores y se debe repetir todo el proceso.
5. El proceso es sumamente lento.
6. No existe un perfil de juez explícito contra el cual contrastar a los postulantes.⁶⁸

En la misma línea sistémica, Poder Ciudadano llevó a cabo un monitoreo del proceso de selección de candidatos para cubrir vacantes en el Cuerpo de Peritos de la Corte Suprema de Justicia en Argentina.

A tal fin, comparó la Acordada de la Corte Suprema n.º 202/03 que llamó a concurso para cubrir las vacantes del Cuerpo Oficial de Peritos Contadores, con el proceso de selección que realiza el Consejo de la Magistratura de la Nación y con el Sistema de Selección de Funcionarios del Sistema Nacional de la Administración Pública. La comparación arrojó algunos déficits imputables al concurso de peritos.⁶⁹

Así fue que se monitoreó el cumplimiento del Consejo de la Magistratura de sus propios reglamentos, para evaluar la objetividad de un proceso de selección.

IV.6. ACCIONES A TRAVÉS DEL SISTEMA JUDICIAL

Otra técnica de incidencia en la lucha para una magistratura ética es la acción por medio del sistema judicial. La sociedad civil tiene la capacidad de asesorar a víctimas de la corrupción y defender sus derechos en los tribunales. Aunque las reglamentaciones y el derecho penal castigan algunos fallos éticos, ya que son parte del mínimo exigido legalmente, el derecho civil es esencial para la recuperación de daños individuales y el fortalecimiento del castigo asociado con los fallos éticos.

Las ONG pueden usar el litigio no solo para reparar los daños de la víctima, sino, también, para presionar a los actores públicos y difundir información. Esto requiere la selección cuidadosa del caso y el aprovechamiento de los pasos procesales para darle forma a una estrategia integral.

También se puede usar el litigio para subrayar la falta de independencia judicial o para proteger a jueces éticos de ataques políticos. Así lo hizo el CELS en su representación de las juezas Ana María Careaga y Adriana Gallo, quienes fueron removidas de sus cargos en forma ilegítima por el Jurado de Enjuiciamiento de la Provincia de San Luis, en 1998. El caso llegó a la Corte Suprema, la cual resolvió que la justicia puntana debía revisar el caso de las juezas, un fallo que da

68 Horacio Lynch y Laura Bierzychudek: “Designación de magistrados y perfil del juez”, en *Estudios sobre la Administración de Justicia*, año II, n.º II, Fores, Buenos Aires, 2005.

69 <<http://www.poder-ciudadano.org/index.php?do=temas&id=85>>.

un mensaje a los poderes políticos provinciales acerca de que deben evitar la utilización de los procedimientos de destitución de jueces como mecanismo de avasallamiento de la independencia judicial y garantizar el debido proceso y la defensa en juicio de los magistrados acusados.

El litigio también se puede usar para subrayar las debilidades del Poder Judicial que necesitan modificación.

El litigio de casos simples, fácilmente comprendidos por el ciudadano común, se puede usar para demostrar la inhabilidad de la magistratura de tratar con temas críticos de justicia. Tal estrategia puede ser útil cuando un grupo promueve la reforma judicial, pero requiere coordinación del litigio con una campaña de difusión de información que enfoque en el papel de la magistratura y amplíe el conocimiento de sus fallos.⁷⁰

Una última estrategia de litigio involucra el trabajo de *amicus curia*, si existe tal procedimiento en el país. La sociedad civil puede insertarse en casos penales que involucren a jueces por medio de la presentación de opiniones de apoyo, para su consideración por parte del juez. Este mecanismo también crea un lugar para señalar el papel de tratados internacionales en el litigio doméstico, particularmente, la Convención Contra la Corrupción de la OEA, en casos de corrupción judicial.

IV.7. FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONES ANTICORRUPCIÓN Y MECANISMOS DE DENUNCIA

En varios países latinoamericanos se han creado oficinas anticorrupción, como la Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador, la Comisión Nacional Anticorrupción de Perú, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción de Colombia y la Oficina de Anticorrupción de Argentina, así como mecanismos para denunciar actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos.

Sin embargo, estos elementos no han logrado plenamente los fines previstos. En muchos casos, no solo por limitaciones políticas a su accionar, sino, también, por la falta de diseminación de información con respecto a las instituciones y mecanismos disponibles para combatir la corrupción. También ha influido la debilidad de las instituciones jóvenes.

Las limitaciones de los nuevos mecanismos e instituciones crean un espacio de incidencia poderoso para la sociedad civil, que puede actuar para fortalecerlos. En ese sentido, puede diseminar información a usuarios de servicios públicos, particularmente del sistema judicial, a fin de que entiendan las instituciones dispo-

70 Richard Wilson y Jennifer Rasmussen: *Promoting justice: a practical guide to human rights lawyering*, International Human Rights Law Groupk, 2001. (traducción del autor)

nibles para ayudarlos en caso de corrupción. Dicha diseminación de información, a la vez, fortalecerá a las instituciones y mecanismos nuevos por su uso frecuente y la creación concomitante de una tradición institucional de trabajo eficaz.

IV.8. PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE ADOPCIÓN, RATIFICACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO DE TRATADOS INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN⁷¹

La sociedad civil puede insertarse en el proceso de adopción, implementación y monitoreo de los tratados internacionales anticorrupción. Actualmente, hay cuatro tratados relacionados con la corrupción judicial vigentes en Latinoamérica: la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el Convenio de las Naciones Unidas en contra del Crimen Organizado Transnacional y el Convenio de Lucha Contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, convenio que es hoy conocido como Convención de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

En Latinoamérica, la Convención de la OCDE solo ha sido ratificada por Argentina, Chile y Brasil. El Convenio Contra la Corrupción ha sido adoptado por Argentina, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, mientras que la CICC tiene la mayor cantidad de adherentes en las Américas: incluye a Venezuela, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Para organizaciones que operan en países donde todavía no se han adoptado las convenciones mencionadas, la sociedad civil puede empezar una campaña de difusión de información, para crear una presión doméstica e internacional que impulse la ratificación de un tratado.

La implementación de los tratados internacionales, muchas veces, requiere cambios en la política nacional; por ejemplo, expansión del acceso público a la información o penalización de ciertos actos de corrupción. La sociedad civil puede incidir en el desarrollo de leyes para asegurar el cumplimiento de los tratados internacionales y la creación de un régimen cuidadosamente diseñado.

La sociedad civil puede involucrarse en el monitoreo del cumplimiento de los tratados internacionales de dos maneras distintas: primero, puede fortalecer el sistema de monitoreo ya creado bajo los términos del mismo tratado y, segundo, puede crear un sistema de monitoreo propio. Los monitoreos requeridos por los tratados demandan recursos económicos y humanos que el Estado suele tener

71 Convenciones Anticorrupción en América, Transparency International.

dificultad en proveer. Si la sociedad civil agrega su conocimiento y recursos humanos al esfuerzo, además de un punto de vista independiente, facilita sustancialmente el monitoreo. Las obligaciones internacionales pueden servir de lista de verificación para los proyectos de monitoreo.

En los casos de las convenciones de la OEA y la OCDE, los cuales requieren un automonitoreo de implementación del tratado por los Estados miembros, la sociedad civil puede examinar el monitoreo estatal y comentar con respecto a su certeza o escribir su propio monitoreo paralelo o *shadow report* e indicar su evaluación del estado actual de implementación.

Las OSC pueden subrayar los compromisos internacionales de sus Gobiernos por medio de otras técnicas de incidencia. Por ejemplo, una manifestación popular relacionada con la ética judicial puede llegar a tener más impacto en el aniversario de la ratificación de un tratado internacional anticorrupción. De la misma manera, la mención de compromisos internacionales dota de una nueva legitimidad a argumentos basados en derecho local.

Otra técnica de emplear las obligaciones internacionales fue implementada por el Poder Judicial de la Provincia de Río Negro, Argentina, que por Acordada n.º 01/2007 ha declarado la aplicación obligatoria a los magistrados, con extensión a los funcionarios judiciales, de los Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial. La implementación de estos principios, desarrollados por las Naciones Unidas, no solo regula el comportamiento judicial, sino, también, manda un mensaje al público con respecto a la dedicación ética de los jueces. La sociedad civil podría impulsar la adopción de este tipo de acordada por otros Poderes Judiciales nacionales y provinciales.

En definitiva, si bien está llamada a actuar localmente, la sociedad civil no debería olvidar la fuerza retórica y legal de los instrumentos internacionales para lograr transformaciones.

V. PROYECTOS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA ELEVAR EL ESTÁNDAR ÉTICO DE LOS JUECES

En general, para elevar el estándar de ética judicial un proyecto requiere de la combinación de varias de las técnicas de incidencia descriptas, de forma de crear un proyecto integral con el máximo impacto posible. La combinación apropiada de técnicas o mecanismos depende del contexto histórico, político y social del país de incidencia. Sin embargo, la experiencia de las OSC latinoamericanas puede proveer lecciones interesantes con respecto a combinaciones fructíferas de técnicas y mecanismos en este campo particularmente difícil de abordar.

Seis estrategias de incidencia diseñadas para elevar el estándar de ética judicial en Latinoamérica fueron discutidas en el Encuentro Regional Ética e Independencia Judicial para Organizaciones no Gubernamentales.⁷² El encuentro internacional, organizado por Fores, Argenjus, el Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer y la Comisión Andina de Juristas, hizo posible un intercambio de experiencias y lecciones útiles como base para otras organizaciones interesadas.⁷³

Este encuentro obró como disparador de las reflexiones que aquí se presentan. La revisión de las experiencias que allí se discutieron ayudan a detectar los puntos de apalancamiento en los que las iniciativas de la sociedad civil, en el campo de la ética judicial, pueden lograr el máximo impacto.

La envergadura y el impacto de los proyectos en el campo de la ética judicial varían ampliamente. Y la eficacia de cada proyecto depende, sustancialmente, del clima político del país en que se implemente y del nivel de transparencia del Poder Judicial.

A pesar de estas diferencias, los proyectos que se analizan sirven como casos testigo que otras organizaciones interesadas en agregarse a la lucha por elevar el estándar ético de los jueces latinoamericanos pueden considerar con provecho.

72 Este encuentro fue realizado en Lima, Perú, en octubre de 2006.

73 Lista de asistentes: Anexo II. Conclusiones de los participantes: Anexo III.

Se debe tomar nota de los obstáculos que enfrentaron estas organizaciones y las debilidades que limitaron su éxito. Una debilidad generalizada, que es difícil de superar en el ámbito de la ética judicial, es la complejidad de los mecanismos para medir el impacto real de los proyectos. La conducta ética, como tal, es difícil de medir directamente. Sin embargo, hay mecanismos indirectos disponibles, como cuantificar los miembros de la comunidad jurídica capacitados o encuestar a usuarios del sistema judicial para medir cambios en la percepción de la ética judicial.⁷⁴

Toda organización debe definir con claridad los objetivos al momento de diseñar un proyecto y reflexionar con detenimiento sobre los mecanismos para evaluar, regularmente, su acercamiento a dichos objetivos.

V.I. FORES - FORO DE ESTUDIOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SU PROYECTO PREMIO A LA EXCELENCIA JUDICIAL

Fores es una ONG argentina, fundada hace más de treinta años por un grupo de abogados independientes, que buscaba una justicia eficaz y transparente al servicio del ciudadano. Hoy esos ideales mantienen plena vigencia y Fores sigue trabajando por la justicia. Los temas principales de la agenda cotidiana son el fortalecimiento del Estado de derecho, la formulación de políticas públicas, la capacitación de jueces y abogados, la seguridad jurídica y el acceso a la justicia.

En el 2001, luego de la profunda crisis económica e institucional que vivió la Argentina, circulaba en su sociedad el eslogan “que se vayan todos”, referido a políticos y funcionarios públicos. Las instituciones que venían padeciendo una profunda crisis fueron nuevamente cuestionadas y se generó así un clima de muchísima desconfianza hacia los poderes del Estado. El Poder Judicial, por su parte, también estaba atravesando una crisis endémica debido a su mal desempeño en casos resonantes de corrupción.

En este marco, en el 2002, surgió en el Fores la posibilidad de hacer el Premio a la Excelencia Judicial, para destacar que no todo es malo, poco eficiente o corrupto en el Poder Judicial, sino que hay personas y juzgados que trabajan con excelencia y brindan un verdadero servicio de justicia orientado al ciudadano. Para ello, buscó la cooperación de IDEA (Instituto para el Desarrollo Empresarial Argentino).

El objetivo que se fijaron fue contribuir a restablecer la confianza en el Poder Judicial. El premio busca resaltar no solo habilidades jurídicas o académicas

⁷⁴ Las dificultades y posibles alternativas para evaluar, en general, a los programas que apuntan a la mejora del Estado de derecho son abordadas por Sandra Elena y Héctor Chayer en “Evaluating democracy support, methods and experiences”, IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency), Estocolmo, Suecia, 2007; Defining the impact of ROL Programs, publicado en *Democracy at Large*, vol. 3, n.º 1, IFES, Washington, Estados Unidos, 2006;

cas, sino, también, virtudes éticas y el buen servicio de justicia al ciudadano, reflejado en el cumplimiento de los plazos y la buena atención.

El premio consiste en destacar de manera pública, anualmente, un juzgado de los fueros no penales y otro de los fueros penales de la Capital Federal, por medio de un sistema con dos características principales: sólidos fundamentos empíricos y doble vuelta (Consejo Consultivo y Jurado).

La primera fase del proyecto se pone en marcha con la determinación de los dos fueros sobre los que se trabajará durante el año y la formación del Consejo Consultivo. Este es integrado por prestigiosas figuras con conocimiento especializado en los fueros bajo análisis e intachable reputación en la comunidad jurídica. Sus funciones consisten en realizar un proceso de selección que culmina al proponer una terna al jurado, con los fundamentos necesarios. Un equipo de investigadores del Fores realiza diversos estudios y análisis que son estudiados por el Consejo y utilizados en el proceso de selección. Como primer paso, se revisan las estadísticas oficiales y se generan indicadores de productividad basados en ellas.

El segundo insumo que se ofrece para la labor del Consejo Consultivo es un trabajo de campo que releva la atención al público en las distintas secretarías y tribunales analizados. El estudio permite crear un *ranking* que refleja, entre otras cosas, el mandamiento del Código Modelo Iberoamericano de ser cortés y transparentar la actividad judicial.

La cortesía es la forma de exteriorizar el respeto y consideración que los jueces deben a sus colegas, a otros miembros de la oficina judicial, a los abogados, a los testigos, a los justiciables y, en general, a todos cuantos se relacionan con la Administración de Justicia. [A la vez] el juez ha de procurar ofrecer, sin infringir el derecho vigente, información útil, pertinente, comprensible y fiable.⁷⁵

Con esta información, el Consejo Consultivo, con su criterio prudencial sobre el desempeño ético y calidad jurídica de los jueces y tribunales en estudio, selecciona a un grupo reducido, de aproximadamente diez juzgados de cada fuero, para realizar un nuevo análisis.

Consiste en una encuesta detallada a abogados, defensores públicos y fiscales que litigan en el fuero sobre esos tribunales u otros que quieran agregar. Los abogados, celosos de los derechos de sus clientes, están pendientes de la actuación imparcial e independiente del juez y esperan motivación válida y concreta para justificar las decisiones judiciales.

Con toda la información recolectada, el Consejo Consultivo está en condiciones de elaborar una terna de cada fuero, con amplios fundamentos sobre su

75 Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, parte I, capítulo vii, art. 49.

desempeño, eficiencia, atención al público, calidad jurídica y ética, que eleva al jurado.

El jurado se compone de doce a quince personas con amplio prestigio, designadas por los organizadores y seleccionadas entre empresarios, abogados, periodistas, dirigentes del tercer sector y líderes de opinión. No se busca especialistas en temas judiciales, sino personalidades respetadas por la sociedad, que, con su predicamento, aseguren que el mensaje llegue más allá de la comunidad jurídica. El jurado recibe, con anticipación, una carpeta con la descripción del método aplicado y las ternas, y se reúne luego para deliberar.

El jurado selecciona así entre las oficinas judiciales finalistas a los dos premiados. Se valora el trabajo en equipo, la figura del magistrado a cargo, su ejemplaridad ética y su dedicación al trabajo. Concluye la labor con un acta en la que constan cuáles fueron los juzgados ganadores, firmada por cada uno de los integrantes del jurado.

Más tarde, en un acto público al que se busca dar la máxima relevancia, con invitados de la prensa y de las instituciones a cargo, se realiza la ceremonia de premiación.

En ella, se entrega un diploma a cada uno de los integrantes de los juzgados premiados y colecciones jurídicas. Además, los jueces premiados son invitados a participar en el Coloquio Anual de IDEA, prestigioso evento empresario.

El acto de entrega de los premios sirve de manifestación pública. Es una técnica de incidencia diseñada para comunicarse con el público. Junto con un documento de difusión, del cual se desprenden las gacetillas de prensa y la comunicación a todos los medios, se busca obtener el máximo impacto.

La difusión en los medios es una fortaleza ejemplar del proyecto del Premio a la Excelencia Judicial. En los últimos años, la ceremonia de premiación fue noticia de tapa de uno de los principales matutinos nacionales, el diario *La Nación*, además de difundirse por radio, televisión y otros medios periodísticos.

La comunicación facilita la evaluación pública del comportamiento judicial y promueve la actividad ética y el reconocimiento social de conductas valiosas. Esto amplía el impacto del proyecto y lo retroalimenta, pues aumenta el prestigio del premio, y se convierte en un incentivo importante para los jueces.

Otra fortaleza del premio es que incentiva no sólo al juez, sino, también, a los empleados judiciales. Es decir, el premio valora al equipo y reconoce que un juez solo no sería capaz de llevar a cabo el trabajo de un juzgado eficiente y ético sin el apoyo de todo el personal.

En resumen, la creación de incentivos que impulsen el comportamiento ético es una estrategia considerada clave y altamente replicable por otros proyectos de la sociedad civil.

El Premio a la Excelencia Judicial se ha entregado de manera ininterrumpida desde el 2002 y se ha transformado en un galardón ambicionado y altamente valorado en la comunidad jurídica argentina.

V.2. ARGENJUS - ARGENTINA JUSTICIA Y SU PROYECTO CICLO DE SEMINARIOS SOBRE ÉTICA E INDEPENDENCIA JUDICIAL

Argenjus es un consorcio formado por las más importantes y representativas ONG e instituciones educativas y científicas de Argentina preocupadas por el mejoramiento del sistema de justicia, para propender a afianzar la independencia de la justicia como poder del Estado; una mayor eficacia y eficiencia del sistema de justicia; experimentar y analizar sistemas de formación de los recursos humanos del sistema judicial, que busquen una mayor profesionalización y preparación integral, incluida la búsqueda de solución efectiva de los conflictos que se suscitan en la comunidad.

A fines del 2002, cuando la Argentina atravesaba un período de crisis social, económica e institucional en el que el Poder Judicial no escapaba a los cuestionamientos y al descrédito, desde el Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer y Argenjus se revisaron los posibles campos de acción común y se acordó la realización de actividades conjuntas respecto a un tema que interesaba a ambas instituciones y era central para el sistema democrático y republicano: la ética e independencia judicial.

Con el objetivo de contribuir a reconstruir y recuperar la institución judicial, Argenjus consideró la variedad de mecanismos de incidencia disponibles para la sociedad civil y desarrolló un proyecto que combina varios, como forma de intentar elevar el nivel ético de los jueces argentinos.

El Ciclo de Seminarios sobre Ética e Independencia Judicial tiene su enfoque en la difusión de información ética a la comunidad judicial, por medio de la capacitación y la comunicación de los esfuerzos y conclusiones de esa comunidad al público en una serie de libros. Estas actividades apuntaron no sólo a la elevación del estándar ético de los jueces, sino, también, a la concientización pública de la situación actual en la que se encuentra la ética judicial.

En mayo del 2003, Argenjus organizó un primer seminario de Ética e Independencia Judicial, en la ciudad de Santa Fe, que contó con el auspicio de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las provincias argentinas y el apoyo de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe.

La actividad reunió a los jueces de los Superiores Tribunales de Justicia de las provincias argentinas en dos jornadas de intenso trabajo y aguda reflexión, en las que, a partir de una guía de trabajo, elaborada para tal efecto, se analizaron

aspectos como la racionalidad de la ética, la especificidad de la ética profesional, la posible juridización de la ética, los tribunales de ética, las sanciones, la imparcialidad, la imagen de la justicia y el perfil del juez, entre otros. Se alcanzaron, en muchos temas, importantes consensos y se registraron con cuidado los inevitables disensos.

El éxito alcanzado con esta actividad y la participación activa y constructiva de los magistrados y asistentes motivaron la expansión del proyecto. En el 2004, Argenjus y la Fundación Konrad Adenauer, a partir de entonces con la colaboración de Fores, reunieron a los magistrados de segunda instancia de los Poderes Judiciales argentinos en un ambicioso proyecto en el que se realizaron tres encuentros en tres regiones.

En el 2005, el programa se extendió a los jueces de primera instancia de otras provincias en otros tres encuentros, y se realizó un encuentro en Montevideo, Uruguay, con jueces de la Corte Suprema y tribunales de apelaciones.

La metodología utilizada en las reuniones es la de taller, con una presencia de no más de treinta magistrados. Una de las fortalezas de este formato es que invita al debate. Argenjus no proyectó ninguna línea de pensamiento a priori. Los seminarios no impulsan el pensamiento de un sentido u otro, sino que se proponen generar el diálogo y la elaboración de ideas entre pares, a partir de breves exposiciones.

Otra fortaleza del proyecto ha sido la identificación de y colaboración con actores públicos claves. El proceso de selección de jueces para participar en los seminarios ha sido diseñado para atraer magistrados considerados agentes de cambio y referentes escuchados. La identificación de y colaboración con estos líderes es una fuerza importante del proyecto, ya que sirve de técnica de ampliación del impacto de los seminarios.

El proceso de selección de magistrados comienza con un pedido de recomendaciones de jueces participantes de tres organizaciones argentinas: la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia, la Federación Argentina de la Magistratura y la Asociación Nacional de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial.

Argenjus solicitó diez sugerencias de jueces participantes de cada organismo y acompañó su pedido con una lista de parámetros, la cual incluía la capacidad, la cercanía con el tema de ética e independencia, el perfil de líder entre sus pares y su capacidad de reproducir el proyecto. Según esos parámetros, Argenjus consiguió treinta participantes líderes, veinte jueces provinciales y diez jueces federales con asiento en las provincias, para cada seminario.

Doscientos jueces asistieron a los seminarios, pero el impacto del proyecto fue mucho mayor ya que, en muchos casos, los participantes eran líderes en sus

regiones y realizaron actividades al regreso de los seminarios para compartir el mensaje con sus colegas.

Argenjus, con el apoyo de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de las Provincias Argentinas y el Fores, publicó cinco tomos de una serie titulada *Ética e independencia judicial*, que recoge los debates, las conclusiones de los talleres y el conocimiento académico de la ética judicial.

Los libros difundieron en el público las lecciones aprendidas de los talleres judiciales. A la vez, la elaboración de ideas para los libros implicaba una comunicación extendida después del seminario, que mantenía el interés y la presión política con respecto a la ética y la independencia.

La vigencia continua del tema impulsó más que a la discusión. También influyó en la adopción de un Código de Ética Judicial en la Provincia de Córdoba, la inclusión de cursos de ética en los currículos de las escuelas judiciales provinciales y una aguda reflexión sobre la ética.

El financiamiento de largo plazo, que permitió realizar un ciclo de tres años de duración y cinco publicaciones, fue una de las fortalezas del proyecto, que permitió alcanzar un alto impacto en la comunidad jurídica.

V.3. CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA (CEJ) Y SU PROYECTO VEEDURÍA CIUDADANA PARA LA DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS DE LAS ALTAS CORTES

A mediados de los noventa se creó en Colombia la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), en medio de un clima de inseguridad jurídica, altas tasas de impunidad y una justicia alejada de la sociedad. La organización, integrada por ciento dos asociados entre empresas, medios de comunicación, entidades gremiales y otros, busca promover la excelencia en la justicia mediante el liderazgo y la promoción de una transformación cultural e institucional que satisfaga el anhelo colectivo de una pronta y cumplida justicia para los colombianos.

Dentro de esa línea, se creó el proyecto Veeduría Ciudadana para la Designación de Magistrados de las Altas Cortes. La CEJ comenzó el proyecto en 1999, cuando impulsó la primera veeduría ciudadana para la designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

Después de informar a la Corte Suprema de Justicia, entidad encargada de construir la terna que realizaría un seguimiento del proceso de selección de magistrados, y solicitar información sobre la forma en que se constituiría la terna y el sistema de selección, la CEJ difundió información a la sociedad con respecto a cómo había quedado formada la terna e incluyó las hojas de vida de los candidatos.

Como parte de esta primera etapa del proyecto, la CEJ elaboró un estudio de caso sobre el proceso de designación de magistrados en las dos Cortes y se

sentaron las bases para ejercer la vigilancia ciudadana en el proceso. Se generó y utilizó un espacio de participación por medio del ejercicio de la vigilancia y de actividades de seguimiento a fin de motivar a los ciudadanos. Se abrió, además, un espacio de difusión y conocimiento que permitiera conocer el funcionamiento y acercarse más a las instituciones de justicia.

El resultado fue la amplia difusión de información sobre cómo se llevaba a cabo la elección de los funcionarios y la calidad de estos, y sirvió para hacer sentir a las entidades encargadas de los procesos de selección que estaban siendo vigiladas por la ciudadanía.

Aunque el proyecto vivió una primera etapa en el año 1999, la CEJ lo puso en práctica, en forma permanente, en el 2006 y realizó, específicamente, un seguimiento para la elección de un candidato a una vacante a la Corte Constitucional. Actualmente, la CEJ prevé el monitoreo de quince procesos de selección en el 2007: dos en la Sala Civil, uno en la Sala Laboral, dos en la Sala Penal, uno en la Corte Constitucional, seis en el Consejo de Estado, uno en la Sala de Consulta y Servicio Civil y dos en el Consejo Superior de la Judicatura.⁷⁶

La CEJ combina una variedad de mecanismos de incidencia para crear una veeduría integral que apunte a la selección de jueces éticos. Las veedurías incluyen, simultáneamente, varias actividades y objetivos: impulsan la transparencia del proceso de selección, el monitoreo de los avances en el área de la transparencia, la difusión de información al público, la expansión de acceso a información y a mecanismos de denuncia, y la difusión de información con respecto a los candidatos en varios medios de comunicación.

La CEJ usa la difusión puntual de información para alentar la adopción de medidas que fortalezcan la transparencia del proceso de selección. Por ejemplo, propone la definición previa de un perfil específico para los cargos de magistrados y de los criterios de selección, junto con la aclaración de los pasos procesales precisos del procedimiento de selección en cada instancia. Estas propuestas se comunican directamente con los jueces y funcionarios que llevan a cabo la selección de magistrados.

Otras sugerencias que acompañan incluyen la definición y publicación de las políticas para el manejo de conflictos de intereses, los procedimientos para entrevistas individuales con los candidatos y la divulgación de piezas pedagógicas dirigidas a la ciudadanía, sobre la importancia de la labor de las Cortes y la responsabilidad de los magistrados.

La CEJ también difunde información al público por medio de Internet, periódicos y la televisión. Realiza entrevistas escritas a los candidatos, para lo que

76 Más información en <<http://www.cej.org.co>>.

utiliza preguntas que permiten develar su ideología, y luego las publica en su página web y en el periódico *El Tiempo*, con el cual tiene un acuerdo. Junto con las entrevistas y respuestas correspondientes, la CEJ publica una caracterización de cada candidato (por ejemplo, por universidad, edad, sexo, especialidad, etcétera).

Al mismo tiempo que la CEJ aprovecha de la facilidad de la presentación en Internet y de la credibilidad de la publicidad en los medios gráficos, también asegura la masividad de su mensaje. La televisión asegura que la información le llegue a una cantidad sustancial de la población. Una audiencia pública televisada con los candidatos finales a los cargos de magistrados y otra con cada magistrado nuevamente elegido permiten que la ciudadanía conozca a los jueces actuales y potenciales.

El proceso de selección del proyecto de veeduría también apunta a crear y fortalecer mecanismos de denuncia de los candidatos. La CEJ no solo informa al público sobre la existencia de los canales de acceso para realizar denuncias y promueve su uso, sino que, también, habilita un mecanismo de denuncia propio, por medio de su página web. Los ciudadanos pueden enviar alguna tacha contra los candidatos y la CEJ la comunicará a la entidad de selección correspondiente.

Una vez concluido el período de impugnaciones en el 2006, la CEJ envió al Congreso, órgano encargado del nombramiento, la información recogida durante todo el proceso. Además, participó en el debate sobre la integración de la terna y luego continuó con el seguimiento.

Un obstáculo que enfrentó durante el proyecto de veeduría fue la falta de transparencia del Poder Judicial y la dificultad para acceder a sus procesos internos. Pero este proyecto demostró la capacidad de convertir un obstáculo en un nuevo desafío y de reenfocar el proyecto en la transparentación de los procesos de selección.

Debido a las dificultades que enfrentaba la veeduría en conseguir información básica con respecto a los candidatos, la integración de las ternas y los procesos de selección, la CEJ modificó su estrategia para abogar por una legislación que permitiera a la sociedad civil ejercer este tipo de veedurías y presentar las tachas de los candidatos judiciales.

La flexibilidad de la sociedad civil y la evaluación continua de los logros y desafíos de un proyecto de ética judicial facilita la modificación de estrategias cuando se torna necesario.

El enfoque en el fortalecimiento de la transparencia del proceso de selección implicó identificar pasos concretos hacia la transparencia y, también, usar a los medios de comunicación para crear una presión que alentara la adopción de sus sugerencias.

La CEJ aboga por la transparencia sin enajenar al Poder Judicial, ya que siempre procura mantener la diferencia entre la legalidad del proceso de selección y su transparencia. El abandono de la antipatía tradicional entre el Gobierno y la sociedad civil es una fortaleza importante de este proyecto, particularmente porque aboga por el mejoramiento de un proceso gubernamental.

V.4. CORPORACIÓN LATINOAMERICANA PARA EL DESARROLLO Y SU PROYECTO UNA CORTE DE JUSTICIA CON LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

La Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) es una organización sin fines de lucro, creada en Ecuador en 1989, cuya misión es contribuir al fortalecimiento de la vida democrática en el país y procurar la formación de una sociedad civil que lidere la transformación jurídica e institucional del Estado.

En diciembre del 2004, una mayoría política en Ecuador decidió destituir, inconstitucional e ilegalmente, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y, arbitrariamente, nombrar a otra, sin ninguna legitimidad. A partir de entonces, se iniciaron acciones tendientes a cambiar la arbitrariedad decisión y proceder a la elección de una nueva Corte. En abril del 2005 se logró la destitución de la Corte en mención y se aprobó un novedoso sistema de selección de magistrados.

El sistema, conducido por una comisión especial encargada de dirigir el proceso y aprobar el reglamento, incluye la selección por oposición y merecimiento, apartada de todo interés político, económico o gremial, con la activa participación de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

El proceso de selección tiene tres fases. Durante la primera se verifica el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución y la ley. En una segunda fase se abre la posibilidad de presentar impugnaciones en contra de los postulantes que, previamente, hayan aprobado la primera fase. La última fase consiste en la calificación de los méritos de cada candidato, de manera que se elija a los mejores.

Para aprovechar el espacio de participación ciudadana creado, para fortalecer y transparentar el nuevo sistema de selección de magistrados, la CLD decidió poner en marcha el proyecto Una Corte de Justicia con la Participación de la Ciudadanía y constituirse en veedores del proceso de selección.

Como primer paso, la CLD propuso un proyecto de reglamento. La presentación del reglamento procesal a la comisión especial no solo abogaba por la implementación de un sistema de selección objetivo y transparente, sino, también, respaldaba la fortaleza institucional de la nueva comisión.

La CLD agregó el monitoreo del sistema de selección de jueces a su plan de fortalecimiento de las nuevas instituciones a cargo del proceso. Ese monitoreo

tomó la forma del desarrollo de actividades paralelas a las que realizaba el comité de selección. Por ejemplo, la CLD verificaba el cumplimiento de requisitos y calificaba las hojas de vida de los candidatos de manera independiente, para asegurar que se llegara a similares conclusiones que el comité, con la aplicación del mismo reglamento.

Ese monitoreo pretende asegurar la selección y promoción de profesionales con fundamentos éticos y prevenir la interferencia de consideraciones políticas en el proceso de selección, las cuales amenazan a la independencia judicial.

Aunque la CLD analizaba a los candidatos en forma paralela a las nuevas instituciones de selección, quiso asegurar el conocimiento de todos los datos relevantes al perfil judicial de los candidatos a magistrado. Así fue que la CLD promovió la presentación de impugnaciones a los candidatos.

Además, usó los medios de comunicación para educar al público con respecto al nuevo sistema de selección y a los candidatos al Corte Suprema. Por medio de un programa de televisión, en el cual se presentaron la mayoría de los candidatos, la CLD logró dar mayor legitimidad al proceso de selección y se convirtió en una fuente adicional de información y opinión con respecto a los candidatos.

Con la veeduría, la CLD aprovechó un nuevo mecanismo de participación ciudadana creado por la legislatura. Tal aprovechamiento, a su vez, fortaleció los nuevos procedimientos y contribuyó a crear una tradición institucional de cumplimiento de ellos.

Después de seis meses de arduo trabajo, el 30 de noviembre de 2005, se posesionó una nueva Corte Suprema de Justicia en Ecuador, libre de influencias políticas en el proceso de designación.

La creación y efectividad de este proyecto de veeduría para la reconstitución de la Corte Suprema de Ecuador dependía de la comprensión de la CLD de la gravedad histórica de la destitución constitucional de la Corte en el 2004, y del reconocimiento de la oportunidad presentada por el Congreso cuando empezó a diseñar un nuevo sistema de selección de magistrados.

La lección de agilidad y capacidad de reacción es importante: los proyectos de ética judicial pueden ser más efectivos cuando la organización es lo suficientemente rápida como para aprovechar los cambios y coyunturas que vive el sistema judicial.

El proyecto de la CLD también tiene como activo el ser un proyecto dedicado al fortalecimiento de un proceso gubernamental ya encaminado. El fortalecimiento de instituciones gubernamentales, como las oficinas de anticorrupción, es una técnica de inserción especialmente efectiva.

V.5. IDEA - INSTITUTO DE DERECHO Y ECONOMÍA AMBIENTAL Y SU PROGRAMA POR UNA JUSTICIA CON JUECES ÉTICOS

IDEA es una ONG sin fines de lucro, constituida en la República del Paraguay, cuya misión es promover el desarrollo sustentable por medio del derecho y la economía en beneficio del interés público.

En marzo del 2004, cuando vio la posibilidad de alcanzar la reforma del Poder Judicial por medio de una serie de actividades de capacitación y apoyo a sus autoridades, IDEA puso en marcha el Programa Por una Justicia con Jueces Éticos.

El proyecto apunta a cambios sostenibles en la ética judicial por medio de la combinación de mecanismos de incidencia. Los elementos centrales del proyecto son la formulación y aplicación de un Código de Ética para Magistrados y un Registro de Candidatos a Juez. Estos elementos combinan el desarrollo y promoción de Códigos de Ética Judicial con la difusión de información por medio de la educación judicial y el monitoreo del sistema de selección de magistrados.

IDEA hizo hincapié en que Paraguay ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción, para subrayar la obligación gubernamental de asegurar que los jueces y funcionarios judiciales tengan “la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades”, y para promover la adopción de un Código de Ética Judicial.

El Código de Ética Judicial debería reflejar las necesidades de independencia e imparcialidad judicial. A la vez y dadas las dificultades del contexto paraguayo, el impacto del Código depende, sustancialmente, de la amplitud de la coalición que lo apoya.

Dada la importancia y necesidad de difundir [la existencia del proyecto de promoción de un Código de Ética Judicial] y, a la vez, recoger las inquietudes y opiniones de los jueces y la comunidad jurídica del Paraguay acerca de los temas que abarca este Código, se realizaron talleres de difusión y recolección de insumos en todas las circunscripciones del país, para la posterior elaboración del proyecto.⁷⁷

De acuerdo con la necesidad de una coalición de apoyo amplia, IDEA seleccionó dos públicos como meta: por un lado, la comunidad judicial, fiscales, defensores, escribanos, estudiantes de derecho, etcétera, y, por el otro, jueces y magistrados. Ambos públicos participaron en los talleres, fueron capacitados respecto a la ética, a la vez que contribuyeron activamente en el desarrollo de un Código de Ética que abarcaría los problemas actuales que enfrentan los jueces paraguayos.

77 Ver <<http://www.idea.org.py/programa/codigoetica.html>>.

Para la realización de los talleres, IDEA capacitó a un equipo de implementación que sería el encargado de exponer el material en los talleres del interior. Además, confeccionó un formulario en el que los participantes de los talleres expusieron sus comentarios y aportes, y adaptó una guía metodológica para los talleres.

En total se realizaron diecisiete talleres en las nueve circunscripciones judiciales. En la mañana se realizaba para el público objetivo: jueces y magistrados, y en la tarde para la comunidad judicial.

El resultado del trabajo de IDEA, de la comunidad judicial y de la sociedad paraguaya fue la aprobación de un Código de Ética para Magistrados Judiciales aprobado y en funcionamiento,⁷⁸ que pretende regular la imagen que deben proyectar los funcionarios a quienes se les aplica, a fin de incidir en la conducta de los magistrados, pues tienen a su cargo una de las funciones más difíciles y sagradas que un Estado puede encomendarle a una persona: administrar justicia.⁷⁹

El desarrollo y promoción del Código de Ética se complementó con la creación de un Registro de Candidatos a Juez, herramienta que permitiría al Consejo de la Magistratura seleccionar a los candidatos a jueces que mejor pudieran adaptarse a las aspiraciones sociales plasmadas en el Código de Ética. El Registro contiene información con respecto a los candidatos judiciales y proporciona los indicadores que resaltarán las cualidades de los mejores profesionales.

El diseño e implementación del proyecto de IDEA exhibe varias fortalezas que deberían ser consideradas durante la fase de diseño de futuros proyectos de incidencia en el ámbito de la ética judicial.

Primero, el uso de las obligaciones internacionales del Paraguay para alentar la adopción de un Código de Ética Judicial fue una estrategia fuerte. Los instrumentos internacionales proveen una herramienta importante para la sociedad civil, ya que los compromisos internacionales de un Gobierno son vistos como esenciales para su presencia y prestigio internacional. Así es que, la sociedad civil puede usar instrumentos internacionales para impulsar y dar fuerza a sus argumentos y propuestas.

Otra fortaleza del proyecto fue el uso de capacitadores secundarios para extender la influencia del proyecto y llegar a una cantidad elevada de participantes. La capacitación secundaria refiere a la formación de un equipo para que ellos repliquen las capacitaciones a lo largo y a lo ancho del país. IDEA implementó esta técnica en Paraguay e hizo posible la capacitación de más de seiscientos miembros de la comunidad jurídica.

⁷⁸ Además de IDEA, también fueron parte del proceso participativo impulsado por la Corte Suprema de Justicia, representantes de la justicia, la Asociación de Magistrados Judiciales de Paraguay y otras osc, como SUMANDO. La Agencia del Gobierno de los Estados Unidos de América para el Desarrollo (USAID) dio su apoyo.

⁷⁹ El texto completo del Código de Ética Judicial está disponible en <http://www.idea.org.py/documentos/Acordada390.doc>.

Un obstáculo que enfrentó IDEA, que también debe ser tomado en cuenta, durante la fase de diseño de otros proyectos: una fuerte oposición de los abogados a su plan de desarrollar e implementar un Código de Ética Judicial.

Como reflexión final, podría rescatarse la importancia de tomar el tiempo necesario para reunir a contrapartes y grupos importantes de la comunidad jurídica durante las primeras fases del proyecto, para expandir la coalición de apoyo y evitar, o al menos disminuir, la resistencia al cambio.

V.6. COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS Y SU PROYECTO DE AUDITORÍA SOCIAL AL SISTEMA DE JUSTICIA

La promoción de la ética judicial en Latinoamérica se ve reflejada en el proyecto de Auditoría Social al Sistema de Justicia, llevado a cabo por la Comisión Andina de Juristas (CAJ) en Perú. La CAJ trabaja en la región andina a favor del Estado de derecho y de los principios y valores de la democracia en función de la vigencia de los derechos humanos y el desarrollo.

La CAJ desarrolló el proyecto Auditoría Social al Sistema de Justicia con el objetivo de lograr que la sociedad civil tenga mayor participación en el ejercicio, vigilancia y control del rol de la judicatura, en orden a la construcción de una sociedad más justa, transparente y democrática, a partir de la generación de espacios de intercambio entre los jueces y la sociedad.

Este proyecto se implementó en el contexto político que se vivía en Perú luego del desarrollo de la maraña de corrupción montada en el gobierno de Alberto Fujimori (de la que no escapó el Poder Judicial). Ese contexto hizo que la sociedad peruana y las instituciones públicas tuvieran una alta sensibilidad para deslindar posiciones frente a la corrupción, lo cual generó un espacio de incidencia para la sociedad civil.

Lamentablemente, algunas ONG que desarrollaban proyectos en materia de justicia establecieron una relación de confrontación con el Poder Judicial, lo cual desgastó la apertura inicial y generó un ambiente anti-ONG. El proyecto de la CAJ proponía una estrategia de relación que superara ese ambiente y le permitiera alcanzar sus objetivos.

El proyecto combina varios mecanismos de incidencia, incluye el fomento de la transparencia, la difusión de información puntual en los medios de comunicación y el monitoreo del cumplimiento de estándares de ética judicial.

El proyecto comenzó con una encuesta de percepción de la sociedad civil sobre el servicio de justicia, el desempeño de los magistrados y la credibilidad del Poder Judicial. Esta encuesta es particularmente útil no solo porque describe la situación actual, sino, también, porque crea una línea de base, como mecanismo de evaluación de los logros del proyecto.

Una vez familiarizada con la percepción de la sociedad sobre la justicia, la CAJ implementó las dos actividades principales del proyecto: el Banco de Datos y los Cuadernos Personales de Decisiones Jurisdiccionales. Estas actividades reúnen el monitoreo con la difusión de información, de manera que beneficia a los jueces éticos y aumenta los costos de la actividad judicial sin fundamentos éticos.

El desarrollo de las actividades del proyecto se lleva a cabo con la participación, sustancialmente voluntaria, de estudiantes de Derecho que conforman lo que se denomina Comités de Auditoría Social al Sistema de Justicia (en adelante, Comités).

Los voluntarios iniciales fueron contactados por su participación previa en foros y discusiones de la CAJ. Una vez visto el valor del trabajo voluntario y la necesidad de sostener la colaboración voluntaria a lo largo del tiempo, la CAJ decidió proponer la creación de oficinas de voluntarios que articularan las actividades del proyecto en las principales Facultades de Derecho del país. Esas oficinas se enfocan, particularmente, en la creación de los Cuadernos Personales de Decisiones Jurisdiccionales.

El prestigio de la CAJ ha facilitado la creación de vínculos y oficinas en las universidades de Perú. Hoy en día la CAJ tiene firmados convenios interinstitucionales con las principales Facultades de Derecho para instaurar las oficinas de voluntariado. Estas universidades son:

	Universidad	Estado de la relación
1.	Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima)	El consejo de Facultad ha aceptado suscribir el convenio. Se está elaborando el convenio marco para suscribirse con el Rectorado.
2.	Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima)	El consejo de Facultad ha aceptado suscribir el convenio. Se está elaborando el convenio marco para suscribirse con el Rectorado.
3.	Universidad Nacional de Trujillo (La Libertad)	Convenio firmado.
4.	Universidad Privada Santo Toribio de Mogrovejo (Lambayeque)	Convenio firmado.
5.	Universidad Católica Santa María (Arequipa)	Convenio firmado.
6.	Universidad Nacional de San Agustín (Arequipa)	El consejo de Facultad ha aceptado suscribir el convenio. Se está elaborando el convenio marco para suscribirse con el Rectorado.
7.	Universidad San Pablo (Arequipa)	Convenio firmado.
8.	Universidad Peruana los Andes (Junín)	Convenio firmado.
9.	Universidad (Cajamarca)	Convenio firmado.
10.	Universidad Andina (Cusco)	El consejo de Facultad ha aceptado suscribir el convenio. Se está elaborando el convenio marco para suscribirse con el Rectorado.
11.	Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco	Problemas administrativos de la Universidad limitan las conversaciones.

Mediante las alianzas con universidades, la CAJ expandió la disponibilidad de recursos humanos dedicados a la Auditoría Social al Sistema de Justicia. Muchas veces existen recursos humanos disponibles para colaborar con programas apuntados a la elevación del nivel ético judicial, y las OSC no sacan pleno provecho de ellos. La CAJ demostró la fortaleza de saber aprovechar los recursos humanos disponibles en su comunidad. Dados los recursos económicos limitados de la sociedad civil, se subraya esta fortaleza para alentar su repetición en proyectos futuros.

La CAJ no solo pide la colaboración de los estudiantes voluntarios con la Auditoría, sino, también, provee capacitación y herramientas de incidencia. En una serie de encuentros organizados para los Comités, la CAJ les presenta videoconferencias y actividades orientadas a promover mecanismos de participación ciudadana, difundir el principio de transparencia como valor democrático y generar reflexiones sobre la generación de espacios de análisis y valor de la labor jurisdiccional.

Esta actividad constituye una difusión de información puntual, es decir, a estudiantes voluntarios interesados en el funcionamiento del Poder Judicial y en participar en su reforma y mejoramiento. También, las actividades sirven para explicar la estrategia de relación con el Poder Judicial que propone la CAJ para alcanzar sus objetivos. Esa estrategia no utiliza las actitudes de protesta militante y los vínculos con la actividad partidaria, sino que apunta al desarrollo de destrezas de comunicación y diálogo.

La difusión de información puntual, dirigida a un grupo con interés en la ética y la transparencia judicial, es un mecanismo efectivo para activar a la ciudadanía. Muchas veces, individuos interesados en la temática de la ética judicial no participan en la reforma, solo porque carecen de herramientas de incidencia.

Luego de capacitar a los estudiantes voluntarios de los Comités de Auditoría, la CAJ aprovechó el interés de los voluntarios para optimizar el rendimiento de las actividades del Banco de Datos y Cuadernos Personales. Los Comités hicieron operativo el Banco de Datos, apoyados en cada localidad por un abogado de prestigio local, con quien se realizaban las coordinaciones con el equipo de la CAJ.

La creación del Banco de Datos tomó como ejemplo la experiencia de la Fundación Poder Ciudadano de Argentina y reunió información general de los magistrados. Tal información incluye datos sobre su historial académico, su experiencia en la actividad judicial y en la actividad privada, así como sus opiniones sobre el Poder Judicial.

La información incluida en el Banco de Datos es proporcionada, voluntariamente, por los magistrados e incluye: datos personales del juez, estudios de

pregrado y posgrado, antecedentes en materia laboral, carrera judicial, actuación política y académica, publicaciones, organizaciones a las que pertenece, situación patrimonial, causas judiciales en las que haya sido parte demandante o demandada, y sanciones disciplinarias. El trabajo de los Cuadernos Personales, además, incorpora un análisis estadístico mínimo sobre el trabajo de cada juez y un breve prólogo en el que cada juez presenta su trabajo del año y explica, brevemente, por qué considera importante publicar sus decisiones.

Los Comités han sistematizado la información provista por los jueces en forma de Banco de Datos y la han publicado en el portal en Internet del proyecto. La CAJ eligió Internet como medio de comunicación. Llega así a un público con acceso a una computadora y un demostrado interés en la justicia que lo lleve a la página apropiada. La comunicación con este público, más limitado que el público masivo al que se accede por la radio o la televisión, activa a un grupo interesado en el tema de la justicia y provee información útil para el estudio o monitoreo del sistema judicial.

La CAJ supera la problemática tradicionalmente asociada con Internet –la falta de confianza– mediante el vínculo de la página del proyecto con la página de la CAJ, una organización respetada y conocida en la región.

La presentación de la información judicial al público lector de Internet hace que ese público reflexione sobre las características que le gustaría que tuvieran los jueces peruanos, y le permite comparar esos objetivos con la realidad. Es decir, que la difusión de información tiene una función pedagógica o de formación ciudadana.

A la vez, la información incluida en el Banco de Datos, referida a la situación ideológica, patrimonial y académica de los jueces, facilita el monitoreo público, pone un nuevo peso en el balance de costos y beneficios y dirige la acción judicial.

Después de algunos meses de trabajo y difusión del Banco de Datos, el Consejo Nacional de la Magistratura decidió publicar un banco muy parecido. Luego de impulsar esta nueva política pública, que comprende a todos los magistrados del ámbito nacional, la CAJ decidió suspender el levantamiento de información a su Base de Datos, aunque mantiene la información que ya se había recabado.

La suspensión del crecimiento del Banco de Datos facilitó el enfoque programático en los Cuadernos Personales de Decisiones Jurisdiccionales de los Jueces Peruanos. Los Comités de Auditoría también participan en la elaboración, sistematización, edición, publicación y difusión de los Cuadernos. Estos documentos procuran recopilar la integridad de las resoluciones (autos y sentencias) emitidas por un magistrado a lo largo de un año, con la finalidad de ser sistematizadas y expuestas públicamente.

Se puede acceder a los Cuadernos en la página web de la Auditoría.⁸⁰ El objetivo del trabajo es publicar temáticamente las decisiones de los jueces para poder evaluar si brindan un tratamiento igualitario a los usuarios en casos similares.

La CAJ cree que un juez es honesto y justo cuando conserva una línea personal coherente en sus decisiones. Aunque un juez puede cambiar de criterios, debe expresar las razones para hacerlo, de una manera suficiente para justificar el cambio.

La publicación del conjunto de las decisiones de un magistrado promueve la predictibilidad en la producción jurisdiccional individual, ya que los usuarios pueden acceder a información sistematizada que les permita analizar la coherencia y consistencia del pensamiento de cada magistrado. Tal publicación también permite a los usuarios y ciudadanos, en general, valorar, con mayor objetividad, el trabajo de un magistrado y constituye una importante fuente de estudio y conocimiento, tanto para especialistas en derecho como para estudiosos de otras áreas de conocimiento.

Por medio de los Cuadernos Personales de Decisiones Judiciales, la CAJ facilita el monitoreo público de las decisiones judiciales y asegura que tales decisiones estén fundamentadas en la ley y en los hechos adecuadamente probados.

Ese monitoreo público refleja la obligación judicial, bajo el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, de basar las decisiones en materia de hechos y demostrar, en concreto, lo que aporta cada medio de prueba, y en las normas aplicables, especialmente en las resoluciones sobre el fondo de los asuntos.⁸¹

Si un juez no expresa “de manera ordenada y clara, razones jurídicamente válidas, aptas para justificar la decisión”, corre el riesgo de tomar una decisión arbitraria, carente de motivación o inapropiada, que tiene motivación externa al derecho y hechos.⁸² Con el acceso a las decisiones jurisdiccionales de los jueces por medio de los Cuadernos Personales, el público puede evaluar la motivación de las decisiones y protegerse de las decisiones arbitrarias o inapropiadas.

Otra actividad prevista dentro del proyecto Auditoría Social al Sistema de Justicia es el monitoreo directo por parte de los Comités de Auditoría. En este caso, a partir de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) se desarrolló una tabla con las funciones de los órganos judiciales como la Sala Plena de cada Corte Superior, el presidente de cada Sala Superior o el presidente de cada Corte Superior.

Junto con los artículos de la LOPJ se colocan una serie de preguntas para verificar el cumplimiento de sus disposiciones y las facilidades y dificultades que

80 En http://www.auditoriajudicial.org.pe/impacto_general.htm.

81 Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, capítulo III, arts. 23 y 24.

82 Ibídem, arts. 19 y 20.

se presentaban en cada localidad. Se esperaba recoger, mensualmente, esta información y publicarla como información interna para cada Corte Superior, y algunos datos relevantes serían expuestos públicamente en Internet. Sin embargo, esta actividad fue suspendida para concentrar esfuerzos en la recolección y publicación de los Cuadernos Personales de Decisiones Jurisdiccionales.

El abandono del monitoreo y del Banco de Datos podría expresar una respuesta a la coyuntura o una debilidad del proyecto, depende del análisis más circunstanciado.

Las actividades planeadas requirieron más esfuerzo, tiempo e inversión que el inicialmente planificado. El solo procesamiento de las resoluciones que componen los Cuadernos Personales de Decisiones Jurisdiccionales tomó un tiempo mayor que el esperado, debido a que la calidad de la sistematización y el proceso de anonimización que lograban los voluntarios no eran satisfactorios, por lo cual fue necesario supervisar y corregir los trabajos en Lima.

La CAJ tuvo que contratar abogados litigantes con experiencia, que pudieran dar mayor solidez al trabajo de los Comités, especialmente a la sistematización de la información.

Posteriormente, el escaneado de las resoluciones y su incorporación Internet debió hacerse en el único escáner con que contaba la CAJ, y como, en promedio, cada magistrado había entregado unas cinco mil páginas, se requirió constancia y mucho tiempo.

Por otro lado, se había pensado en publicar en CD el trabajo de cada juez y con eso darle algo de materialidad a cada Cuaderno. Esa publicación también tomó un tiempo mayor que el esperado. Por la importancia para el proyecto de materializar estos productos que dieron visibilidad a la utilidad y potencialidades del trabajo, se decidió postergar las demás actividades previstas en el proyecto.

Aunque la CAJ tuvo que postergar o suspender algunas actividades previstas en el proyecto, queda claro que, cuando surgieron obstáculos en su implementación, se priorizaron los objetivos para quedarse con los más relevantes. De ese modo, el proyecto como tal puede considerarse exitoso, dado que se pudo enfocar en las metas más importantes y asumir las contingencias propias de un proyecto de semejante envergadura.

VI. LECCIONES APRENDIDAS

Aunque su influencia es limitada y, muchas veces, resistida por los mismos magistrados, la sociedad civil puede jugar un papel importante en la elevación del estándar ético judicial en América Latina.

Como se ha visto, la sociedad civil puede recurrir a una variedad de mecanismos de incidencia para influir positivamente en la moralidad de los magistrados. La combinación de mecanismos como los descritos en esta obra puede crear proyectos integrales de elevación del estándar ético judicial, con impacto cierto y mensurable; por ejemplo, a través de la imagen que tiene en la ciudadanía.

Sin embargo, antes de afrontar un proyecto de este tipo, es recomendable estudiar las lecciones aprendidas en la región por las organizaciones interesadas en la ética judicial. Las experiencias proveen aprendizajes valiosos con respecto al impacto de las diversas técnicas y previenen potenciales errores u obstáculos al éxito de un proyecto.

Cada uno de los proyectos estudiados demuestra fortalezas que programas futuros pueden replicar. La flexibilidad de la organización con respecto a la modificación del proyecto es esencial para evitar un choque con obstáculos, como la falta de acceso a la información.

La mera introducción en la agenda pública del tema de la conducta de los jueces y los tipos de comportamiento virtuosos esperables de ellos facilita elementos para el debate, da una ocasión para mostrar el trabajo real de los jueces y permite transmitir valores vinculados a la función judicial. Las organizaciones dedicadas al monitoreo, que conocen detalladamente los procesos a monitorear, tuvieron más éxito.

Una técnica que demostró ser efectiva para la multiplicación del impacto es la de formar a los destinatarios de las capacitaciones, sean jueces o miembros de la comunidad legal, para que ellos mismos dicten talleres de capacitación para sus pares. Ese uso de *capacitadores secundarios* también ayuda a ampliar la coalición de apoyo para un proyecto de incidencia, una tarea esencial para su éxito.

El impacto de un proyecto también puede aumentar a partir de la colaboración de individuos o instituciones gubernamentales. Un enfoque en el fortalecimiento de instituciones o procesos anticorrupción de reciente creación puede contribuir al desarrollo de nuevas tradiciones institucionales, que les provean prestigio, autonomía y capacidad de acción independiente.

Una fortaleza que expande el impacto de todo proyecto es la comunicación efectiva y puntual en los medios. No se debe despreciar una alianza con los medios de comunicación, para incentivar su rol educativo y de formación de opinión en la sociedad. La exposición de los miembros de la justicia en los medios es un factor importante para mostrar a la sociedad quiénes son y qué hacen los jueces e incentivar su conducta ética.

A la vez, la colaboración con jueces o funcionarios, particularmente los que son capaces de inspirar cambio entre sus iguales, se constituye en una clave para cualquier proyecto de ética judicial.

Los proyectos exitosos aprovecharon los recursos de sus comunidades y la legislación local. Por ejemplo, la discusión de obligaciones internacionales para abogar por cambios domésticos se ha mostrado eficaz. El aprovechamiento de recursos humanos voluntarios por organizaciones que crearon redes de colaboración y sistemas de manejo de los voluntarios logró extender el impacto de proyectos diseñados para elevar el estándar ético de los jueces en Latinoamérica.

Esas técnicas de incidencia deberían ser replicadas por otros proyectos de la sociedad civil. Los errores cometidos por organizaciones con experiencia, en el ámbito de la ética judicial, deberían ser evitados.

Durante la fase de planificación, se debe evitar la tentación de realizar proyectos excesivamente ambiciosos, con recursos económicos insuficientes o aún no comprometidos en sostener un proyecto en el largo plazo.

Tampoco se debe contar con el acceso a información gubernamental como punto de partida en un país donde los derechos de acceso a la información siguen débiles, sea por falta de consagración normativa o por prácticas que los limitan.

Otro error es la falta de foco en la construcción de una coalición suficientemente amplia que dé apoyo al proyecto. Es posible que un programa enfocado en la ética judicial enfrente resistencias serias de algún sector de la sociedad o de la comunidad jurídica. Para prevenir el impacto negativo de tal resistencia, se debe colaborar con actores de múltiples sectores a fin de expandir el apoyo para el proyecto desde el comienzo.

Se espera que estas lecciones sirvan como orientación para el desarrollo de futuros proyectos, cuyo objetivo sea la elevación de los estándares éticos de la magistratura latinoamericana.

A su vez, las organizaciones deben aprovechar de las técnicas de evaluación del impacto de los proyectos para aprender del pasado, mejorar las técnicas de incidencia y fortalecer el accionar de la sociedad civil.

ANEXO I

CÓDIGO MODELO IBEROAMERICANO DE ÉTICA JUDICIAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. La actualidad de la ética judicial en Iberoamérica

En nuestro espacio geográfico y cultural se asiste, en los últimos años, a la sanción de Códigos de Ética Judicial o reglamentaciones particulares análogas (hasta la fecha se han establecido en quince países), con contenidos y diseños institucionales diversos. La misma Cumbre Judicial Iberoamericana ha avalado esa alternativa, incluyendo en el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobado en Canarias en el año 2001, un capítulo dedicado específicamente a la ética judicial.

En sintonía con esos antecedentes, en la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano (Cancún, 2002), se reconoció “un derecho fundamental de la población a tener acceso a una justicia independiente, imparcial, transparente, responsable, eficiente, eficaz y equitativa”. Esa realidad motivó que en la Declaración Copán-San Salvador (2004) los presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia y de Consejos de la Judicatura pertenecientes a los veintidós países que integran Iberoamérica, aprobaran la siguiente declaración:

Primera: Reiterar como principios éticos básicos para los juzgadores iberoamericanos los ya establecidos en la Segunda Cumbre Iberoamericana de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, que tiene su reflejo en el Estatuto del Juez Iberoamericano y en la Carta de Derechos del Ciudadano frente a la justicia.

Segunda: Realizar todos los esfuerzos necesarios para que se aprueben e implanten dichos principios en la normativa de todos los países de Iberoamérica, en particular, en aquellos donde todavía no existe un Código de Ética, promoviendo su creación.

Tercera: Revisar el texto de los Códigos de Ética que ya existen, a efecto de promover que las normas que rigen la ética de los jueces se acoplen al principio de independencia respecto a cualquier otra autoridad y respecto de cualquier

ra de las partes involucradas en los procesos judiciales concretos, y a los principios derivados de aquel.

Cuarta: Dar a conocer en su respectiva judicatura los principios de ética que se consagran en cada uno de sus Códigos de Ética Judicial e integrarlos a los programas de capacitación existentes en cada país.

Quinta: Difundir entre los justiciables, a través de distintos medios informativos, sus Códigos de Ética con el propósito de incrementar la confianza y la autoridad moral de los juzgadores.

Sexta: Impulsar la elaboración de un Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial.

II. El Código Modelo como fruto del desarrollo regional de la ética judicial

La identidad de Iberoamérica cuenta con rasgos visibles y explicaciones históricas extendidas pero, sobre todo, Iberoamérica aparece en el mundo globalizado del presente como un espacio que interactúa con otras culturas, sin perder por ello sus propias características que la tornan peculiar. En ese marco, los Poderes Judiciales iberoamericanos han ido construyendo –trabajosa, pero exitosamente– una realidad que, por encima de las particularidades nacionales, exhibe rasgos comunes desde los cuales es posible ir delineando políticas de beneficio mutuo.

En la configuración de la ética judicial iberoamericana hay rasgos comunes con otras experiencias análogas que ofrecen distintos espacios culturales, pero, también, algunas características distintivas que expresan aquella identidad. La realización de un Código Modelo Iberoamericano supone un nuevo tramo de ese camino, que ya se ha ido recorriendo, y posibilita que la región se presente al mundo desde una cierta tradición, pero, también, como un proyecto inacabado, que sin suprimir las individualidades nacionales, descubre y ofrece una riqueza común.

III. El Código Modelo como compromiso institucional con la excelencia y como instrumento para fortalecer la legitimación del Poder Judicial

A pesar de aquella decisión de la Cumbre Judicial Iberoamericana y del contexto señalado que la respalda, dado que persisten voces judiciales escépticas o desconfiadas, se hace necesario justificar este empeño en la aprobación de un Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial. En último término, se trata de, a partir de las exigencias que el propio derecho plantea a la actividad judicial, profundizar en las mismas y añadir otras, de cara a alcanzar lo que podría llamarse el *mejor juez* posible para nuestras sociedades.

La ética judicial incluye los deberes jurídicos que se refieren a las conductas más significativas para la vida social, pero pretende que su cumplimiento responda a una aceptación de los mismos por su valor intrínseco, esto es, basada en razones morales; además, completa esos deberes con otros que pueden parecer menos perentorios, pero que contribuyen a definir la excelencia judicial. De lo cual se sigue que la ética judicial supone rechazar tanto los estándares de conducta propios de un *mal* juez, como los de un juez simplemente *mediocre* que se conforma con el mínimo jurídicamente exigido.

A este respecto, corresponde advertir que la realidad actual de la autoridad política, en general, y de la judicial, en particular, exhibe una visible crisis de la legitimidad que conlleva, en los que la ejercen, el deber de procurar que la ciudadanía recupere la confianza en aquellas instituciones.

La adopción de un Código de Ética implica un mensaje que los mismos Poderes Judiciales envían a la sociedad, reconociendo la inquietud que provoca esa débil legitimidad y el empeño en asumir voluntariamente un compromiso fuerte por la excelencia en la prestación del servicio de justicia. Resulta oportuno señalar que no obstante el recurso a una terminología muy extendida en el mundo del derecho, tal como *código*, *tribunal*, *responsabilidad*, *sanción*, *deber*, etcétera, ella es asumida no con aquella carga, sino como términos que permiten ser utilizados en el campo ético, con las particularidades que esta materia implica.

IV. La ética judicial y la necesidad de armonizar los valores presentes en la función judicial

Cabe recordar que en el Estado de derecho al juez se le exige que se esfuerce por encontrar la solución justa y conforme al derecho, para el caso jurídico que está bajo su competencia, y que ese poder e *imperium* que ejerce procede de la misma sociedad que, a través de los mecanismos constitucionales establecidos, lo escoge para tan trascendente y necesaria función social, con base en haber acreditado ciertas idoneidades específicas. El poder que se confiere a cada juez trae consigo determinadas exigencias que serían inapropiadas para el ciudadano común que ejerce poderes privados; la aceptación de la función judicial lleva consigo beneficios y ventajas, pero, también, cargas y desventajas. Desde esa perspectiva de una sociedad mandante se comprende que el juez no sólo debe preocuparse por *ser*, según la dignidad propia del poder conferido, sino, también, por *parecer*, de manera de no suscitar legítimas dudas en la sociedad acerca del modo en el que se cumple el servicio judicial. El derecho ha de orientarse al bien o al interés general, pero en el ámbito de la función judicial adquieren una especial importancia ciertos bienes e intereses de los justiciables, de los abogados y de los demás auxiliares y servidores de la justicia, que, necesariamente, han de tenerse en consideración. La ética judicial debe proponerse y

aplicarse desde una lógica ponderativa que busca un punto razonable de equilibrio entre unos y otros valores: si se quiere, entre los valores del juez en cuanto ciudadano y en cuanto titular de un poder, cuyo ejercicio repercute en los bienes e intereses de individuos concretos y de la sociedad en general.

V. La ética judicial como apelación al compromiso íntimo del juez con la excelencia y con el rechazo a la mediocridad

El derecho puede ser visto como una regulación de la conducta por parte de autoridades legitimadas para ello, que cabe usar para juzgar formalmente, *ex post facto*, aquellos comportamientos que la violan. Las normas éticas pueden ser usadas también con esa función, pero en el *enjuiciamiento* ético no hay ninguna razón que pueda esgrimir el denunciado por una falta contra la ética que quede fuera de la deliberación; dicho de otra manera, un Tribunal de Ética puede aceptar razones que serían inaceptables si actuara como un tribunal jurídico. Mientras en el derecho las formas generales mediante las que se determina la responsabilidad son indisponibles y esencialmente orientadas hacia el pasado, en la ética se tornan flexibles, puesto que lo primordial es modificar el futuro comportamiento del juez y lograr la excelencia. Para la ética profesional, podría llegar a afirmarse que más importante que descubrir faltas a sus deberes, es obtener una firme e íntima adhesión a los mismos para lograr que el servicio se preste con excelencia. Si existiera una conciencia ética firme e integral por parte del profesional, sin duda, se tornarían irrelevantes buena parte de los deberes jurídicos.

VI. El Código Modelo como explicitación de la idoneidad judicial y complemento de las exigencias jurídicas en el servicio de justicia

En las tradiciones de las antiguas profesiones, al señalar quiénes estaban autorizados para ejercerlas y cómo debían prestarse los servicios correspondientes, se filtraban reclamos a la conciencia ética profesional, por lo que las violaciones respectivas incluían la pérdida de la posibilidad de seguir prestándolo. De ahí que en la tarea judicial se tuviera en cuenta, originalmente, cierta idoneidad ética y se previeran mecanismos de destitución cuando se incurriía en mal desempeño. El ejercicio de la función judicial no debe, obviamente, ser arbitrario, pero, en ocasiones, es inevitable que el juez ejerza un poder discrecional. Esa discrecionalidad judicial implica innegables riesgos que no pueden solventarse simplemente con regulaciones jurídicas, sino que requieren el concurso de la ética. Parece así adecuado que, a la hora de plantearse el nombramiento o la promoción de los jueces, o de enjuiciar su conducta en cuanto jueces, se tengan en cuenta aquellas cualidades o hábitos de conducta que caracterizan a la excelencia profesional y que van más allá del mero cumplimiento de las normas jurídicas. Las

constituciones contemporáneas contienen un marco general de aquella dimensión ética implicada en el servicio judicial, especialmente, cuando indican quiénes pueden ser jueces o cuándo procede su destitución. De ese modo, la ética judicial encuentra asidero constitucional, en cuanto supone una explicitación de aquellos enunciados constitucionales.

VII. El Código Modelo como instrumento esclarecedor de las conductas éticas judiciales

La formulación de un Código de Ética Judicial puede ser una fuente muy importante de clarificación de conductas. Obviamente, porque un Código de Ética Judicial, como cualquier ordenamiento, supone una división de la conducta que pretende regular en lícita e ilícita y, de esta manera, sirve de guía para sus destinatarios. Pero, también, porque, en ocasiones, dentro de las conductas éticamente admisibles, los Códigos optan, por razones de oportunidad y de coordinación, por un determinado curso de acción, de entre varios posibles; por ejemplo, a pesar de que en principio podría haber diversas opciones para establecer el modo en que es éticamente autorizado que el juez se reúna con los abogados de las partes, el hecho de que un Código escoja una de ellas despeja las dudas que, legítimamente, pueden suscitarse entre sus destinatarios.

VIII. El Código Modelo como respaldo de la capacitación permanente del juez y como título para reclamar los medios para su cumplimiento

Al mismo tiempo que un Código clarifica conductas, las facilita, en tanto se le provee al juez de un respaldo para la realización de las mismas, evitando el riesgo de quejas por parte de eventuales perjudicados. No sólo el juez sabe a qué atenerse, sino, también, aquellos vinculados a su servicio. Pero dado que la ética no puede exigir conductas imposibles, el Código simultáneamente se constituye en una fuente de razones a las que puede apelar el juez en el cumplimiento de sus exigencias. De ese modo, si un Código reclama capacitación, es necesario que se le brinde a sus destinatarios los medios para acceder a la misma: si estos no existieran, sería difícil exigir responsabilidad por eventuales incumplimientos.

IX. El Código Modelo como estímulo para fortalecer la voluntad del juzgador y como pauta objetiva de calidad ética en el servicio de justicia

El Código puede también ser visto como un instrumento para fortalecer la voluntad del juez, en tanto determina conductas y consagra eventuales responsabilidades éticas ante su infracción. Asimismo, al proveer criterios y medidas determinadas con las que juzga la calidad ética del servicio, el Código dota de cierta

objetividad al concepto de *excelencia judicial*. Ello vale no sólo para los propios jueces, sino también para la sociedad que ha conferido el poder y que puede, a partir del Código, evaluar éticamente a los jueces, tanto para reprocharles su conducta como para reconocer su excelencia.

X. Del Código Modelo de Ética Judicial a la ética de las otras profesiones jurídicas

Un Poder Judicial que cuenta con un Código de Ética está más legitimado para exigir de las otras profesiones vinculadas a su servicio una respuesta equivalente para sus integrantes. Es obvio que, más allá de la centralidad del juez en el servicio de justicia, la excelencia ética en el mismo también depende de otras profesiones, por lo que resulta coherente y conveniente extender esa preocupación más allá del ámbito estrictamente judicial. La falta de ética judicial remite, en ocasiones, a otras deficiencias profesionales, especialmente la de abogados, fiscales, procuradores e, incluso, docentes jurídicos; un reclamo integral de excelencia debe incorporar a esos otros espacios profesionales, y el Código de Ética Judicial habilita para que el mismo Poder Judicial lo impulse.

XI. Un Código Modelo como fruto de un diálogo racional y pluralista

El Código de Ética Judicial que se propone busca la adhesión voluntaria de los distintos jueces iberoamericanos atentos a la conciencia profesional que exigen los tiempos actuales y trata, por ello, de presentarse como el fruto de un *diálogo racional* en el que se ha otorgado un considerable peso a las razones procedentes de los códigos ya existentes. Sería inadecuado que el presente Código surgiera como un emprendimiento desarraigado en el tiempo y en el espacio o como un mero acto de voluntad de la autoridad con competencia para ello. Por el contrario, su fortaleza y eficacia dependerán de la prudente fuerza racional que logre traducir en su articulado y de que, consiguientemente, sea capaz de movilizar íntimas adhesiones en función de los bienes e intereses comprometidos en el quehacer judicial. El Código debe ser una permanente y dinámica interpellación a la conciencia de sus destinatarios para que, desde el compromiso de la excelencia, logre encarnarse históricamente en aquellos que han aceptado prestar un servicio demandado por la sociedad.

XII. Los principios éticos como núcleos concentrados de ética judicial

Desde la lectura comparada de los Códigos de Ética Judicial vigentes es posible identificar ciertas exigencias centrales que muestran una importante concentración del modo en que se pretende la prestación del servicio de justicia de manera excelente o completa. Esos núcleos concentradores de la ética judicial

reciben distintos nombres, pero parece aconsejable insistir –de conformidad con los documentos iberoamericanos ya aprobados– en la denominación de *principios*, dado que ellos reclaman cierto perfil intrínseco valioso, cuya concreción histórica queda sujeta a posibilidades y circunstancias de tiempo y lugar. Los *principios éticos* configuran el repertorio de las exigencias nucleares de la excelencia judicial, pero, como tales, pueden justificar diferentes normas en donde se especifiquen distintas conductas en relación con determinadas circunstancias. Así, por ejemplo, la independencia es inequívocamente uno de esos *principios*, y, desde ella, es posible delinear normas que, de manera más concreta, modalicen conductas exigibles. Esos principios, al procurar modelar el ideal del mejor juez posible, no sólo reclaman ciertas conductas, sino que alientan que, tras la reiteración de las mismas, se arraiguen en hábitos beneficiosos, facilitadores de los respectivos comportamientos y fuente de una más sólida confianza ciudadana.

XIII. Las proyecciones de los principios en normas o reglas éticas

El Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial ofrece así un catálogo de principios que, en buena medida, ya han sido receptados en Códigos vigentes en Iberoamérica. Estos principios ordenan genérica y concentradamente la excelencia judicial, y posibilitan que otras normas vayan concretando ese ideal, a tenor de cambiantes y variadas circunstancias de tiempo y lugar. Cabe advertir que estos principios pueden ser reconstruidos con el lenguaje propio de las virtudes –como se hace en algunos Códigos Iberoamericanos–, en tanto la habitualidad de las conductas pertinentes consolida disposiciones para la excelencia en el servicio judicial.

XIV. La experiencia iberoamericana en materia de faltas éticas y asesoramiento ético judicial

Con independencia de que se estime conveniente alentar y procurar que las exigencias de los Códigos Éticos no queden libradas a la sola voluntad de los destinatarios, una lectura comparativa de los distintos sistemas vigentes en Iberoamérica en materia de ética judicial permite constatar la existencia de un tratamiento muy diversificado. Así, existen países que han optado por establecer Tribunales de Ética Judicial *ad hoc* que juzgan, de manera particular, las faltas a sus respectivos Códigos de Ética, mientras que, en otros, los Tribunales de Ética se limitan a declarar la existencia de una falta ética, pero dejan a los órganos disciplinarios habituales la decisión final que, eventualmente, pueda adoptarse. Además, hay países en que las faltas éticas se encuentran incluidas dentro del régimen jurídico disciplinario que aplican los órganos administrativos o judiciales competentes. Y, finalmente, otros que confían la eficacia del Código a la voluntad individual de sus destinatarios. Por otro lado, además de Tribunales de Ética,

algunos Códigos han previsto la existencia de Comisiones de Consultas Éticas a las que se pueden remitir dudas o cuestiones con el propósito de recabar una opinión, que puede o no ser reservada; de esta manera, al mismo tiempo que se presta un servicio de asesoramiento, se van enriqueciendo y concretando las exigencias éticas generales establecidas por los principios.

XV. Comisión Iberoamericana de Ética Judicial

Partiendo de esta diversificada experiencia institucional, el Código Modelo propone la creación de una Comisión Iberoamericana de Ética Judicial. Sus funciones principales son las de asesorar a los diferentes Poderes Judiciales cuando estos lo requieran, y la de crear un espacio de discusión, difusión y desarrollo de la ética judicial en el ámbito iberoamericano. La Comisión estará integrada por nueve miembros que habrán de estar vinculados, directa o indirectamente, al quehacer judicial.

PARTE I

Principios de la Ética Judicial Iberoamericana

CAPÍTULO I

Independencia

ART. 1. Las instituciones que, en el marco del Estado constitucional, garantizan la independencia judicial no están dirigidas a situar al juez en una posición de privilegio. Su razón de ser es la de garantizar a los ciudadanos el derecho a ser juzgados con parámetros jurídicos, como forma de evitar la arbitrariedad, y de realizar los valores constitucionales y salvaguardar los derechos fundamentales.

ART. 2. El juez independiente es aquel que determina, desde el derecho vigente, la decisión justa, sin dejarse influir real o aparentemente por factores ajenos al derecho mismo.

ART. 3. El juez, con sus actitudes y comportamientos, debe poner de manifiesto que no recibe influencias –directas o indirectas– de ningún otro poder público o privado, bien sea externo o interno al orden judicial.

ART. 4. La independencia judicial implica que al juez le está éticamente vedado participar de cualquier manera en actividad política partidaria.

ART. 5. El juez podrá reclamar que se le reconozcan los derechos y se le suministren los medios que posibiliten o faciliten su independencia.

ART. 6. El juez tiene el derecho y el deber de denunciar cualquier intento de perturbación de su independencia.

ART. 7. Al juez no sólo se le exige éticamente que sea independiente, sino, también, que no interfiera en la independencia de otros colegas.

ART. 8. El juez debe ejercer con moderación y prudencia el poder que acompaña al ejercicio de la función jurisdiccional.

CAPÍTULO II

Imparcialidad

ART. 9. La imparcialidad judicial tiene su fundamento en el derecho de los justiciables a ser tratados por igual y, por tanto, a no ser discriminados en lo que respecta al desarrollo de la función jurisdiccional.

ART. 10. El juez imparcial es aquel que persigue, con objetividad y con fundamento en la prueba, la verdad de los hechos, manteniendo, a lo largo de todo proceso, una equivalente distancia con las partes y con sus abogados, y evita todo tipo de comportamiento que pueda reflejar favoritismo, predisposición o prejuicio.

ART. 11. El juez está obligado a abstenerse de intervenir en aquellas causas en las que se vea comprometida su imparcialidad o en las que un observador razonable pueda entender que hay motivo para pensar así.

ART. 12. El juez debe procurar evitar las situaciones que, directa o indirectamente, justifiquen apartarse de la causa.

ART. 13. El juez debe evitar toda apariencia de trato preferencial o especial con los abogados y con los justiciables, proveniente de su propia conducta o de la de los otros integrantes de la oficina judicial.

ART. 14. Al juez y a los otros miembros de la oficina judicial les está prohibido recibir regalos o beneficios de toda índole que resulten injustificados desde la perspectiva de un observador razonable.

ART. 15. El juez debe procurar no mantener reuniones con una de las partes o sus abogados (en su despacho o, con mayor razón, fuera del mismo) que las contrapartes y sus abogados puedan, razonablemente, considerar injustificadas.

ART. 16. El juez debe respetar el derecho de las partes a afirmar y contradecir, en el marco del debido proceso.

ART. 17. La imparcialidad de juicio obliga al juez a generar hábitos rigurosos de honestidad intelectual y de autocritica.

CAPÍTULO III

Motivación

ART. 18. La obligación de motivar las decisiones se orienta a asegurar la legitimidad del juez, el buen funcionamiento de un sistema de impugnaciones pro-

cesales, el adecuado control del poder del que los jueces son titulares y, en último término, la justicia de las resoluciones judiciales.

ART. 19. Motivar supone expresar, de manera ordenada y clara, razones jurídicamente válidas, aptas para justificar la decisión.

ART. 20. Una decisión carente de motivación es, en principio, una decisión arbitraria, sólo tolerable en la medida en que una expresa disposición jurídica justificada lo permita.

ART. 21. El deber de motivar adquiere una intensidad máxima en relación con decisiones privativas o restrictivas de derechos, o cuando el juez ejerza un poder discrecional.

ART. 22. El juez debe motivar sus decisiones, tanto en materia de hechos como de derecho.

ART. 23. En materia de hechos, el juez debe proceder con rigor analítico en el tratamiento del cuadro probatorio. Debe mostrar, en concreto, lo que aporta cada medio de prueba, para luego efectuar una apreciación en su conjunto.

ART. 24. La motivación en materia de derecho no puede limitarse a invocar las normas aplicables, especialmente, en las resoluciones sobre el fondo de los asuntos.

ART. 25. La motivación debe extenderse a todas las alegaciones de las partes, o a las razones producidas por los jueces que hayan conocido antes del asunto, siempre que sean relevantes para la decisión.

ART. 26. En los tribunales colegiados, la deliberación debe tener lugar y la motivación expresarse en términos respetuosos y dentro de los márgenes de la buena fe. El derecho de cada juez a disentir de la opinión mayoritaria debe ejercerse con moderación.

ART. 27. Las motivaciones deben estar expresadas en un estilo claro y preciso, sin recurrir a tecnicismos innecesarios y con la concisión que sea compatible con la completa comprensión de las razones expuestas.

CAPÍTULO IV

Conocimiento y capacitación

ART. 28. La exigencia de conocimiento y de capacitación permanente de los jueces tiene como fundamento el derecho de los justiciables y de la sociedad, en general, a obtener un servicio de calidad en la Administración de Justicia.

ART. 29. El juez bien formado es el que conoce el derecho vigente y ha desarrollado las capacidades técnicas y las actitudes éticas adecuadas para aplicarlo correctamente.

ART. 30. La obligación de formación continuada de los jueces se extiende tanto a las materias específicamente jurídicas como a los saberes y técnicas que puedan favorecer el mejor cumplimiento de las funciones judiciales.

ART. 31. El conocimiento y la capacitación de los jueces adquiere una especial intensidad en relación con las materias, las técnicas y las actitudes que conduzcan a la máxima protección de los derechos humanos y al desarrollo de los valores constitucionales.

ART. 32. El juez debe facilitar y promover, en la medida de lo posible, la formación de los otros miembros de la oficina judicial.

ART. 33. El juez debe mantener una actitud de activa colaboración en todas las actividades conducentes a la formación judicial.

ART. 34. El juez debe esforzarse por contribuir, con sus conocimientos teóricos y prácticos, al mejor desarrollo del derecho y de la Administración de Justicia.

CAPÍTULO V

Justicia y equidad

ART. 35. El fin último de la actividad judicial es realizar la justicia por medio del derecho.

ART. 36. La exigencia de equidad deriva de la necesidad de atemperar, con criterios de justicia, las consecuencias personales, familiares o sociales desfavorables surgidas por la inevitable abstracción y generalidad de las leyes.

ART. 37. El juez equitativo es el que, sin transgredir el derecho vigente, toma en cuenta las peculiaridades del caso y lo resuelve basándose en criterios coherentes con los valores del ordenamiento y que puedan extenderse a todos los casos sustancialmente semejantes.

ART. 38. En las esferas de discrecionalidad que le ofrece el derecho, el juez deberá orientarse por consideraciones de justicia y de equidad.

ART. 39. En todos los procesos, el uso de la equidad estará especialmente orientado a lograr una efectiva igualdad de todos ante la ley.

ART. 40. El juez debe sentirse vinculado no sólo por el texto de las normas jurídicas vigentes, sino, también, por las razones en las que ellas se fundamentan.

CAPÍTULO VI

Responsabilidad institucional

ART. 41. El buen funcionamiento del conjunto de las instituciones judiciales es condición necesaria para que cada juez pueda desempeñar adecuadamente su función.

ART. 42. El juez institucionalmente responsable es el que, además de cumplir con sus obligaciones específicas de carácter individual, asume un compromiso activo en el buen funcionamiento de todo el sistema judicial.

ART. 43. El juez tiene el deber de promover en la sociedad una actitud, racionalmente fundada, de respeto y confianza hacia la Administración de Justicia.

ART. 44. El juez debe estar dispuesto a responder voluntariamente por sus acciones y omisiones.

ART. 45. El juez debe denunciar ante quien corresponda los incumplimientos graves en los que puedan incurrir sus colegas.

ART. 46. El juez debe evitar favorecer promociones o ascensos irregulares o injustificados de otros miembros del servicio de justicia.

ART. 47. El juez debe estar dispuesto a promover y colaborar en todo lo que signifique un mejor funcionamiento de la Administración de Justicia.

CAPÍTULO VII

Cortesía

ART. 48. Los deberes de cortesía tienen su fundamento en la moral y su cumplimiento contribuye a un mejor funcionamiento de la Administración de Justicia.

ART. 49. La cortesía es la forma de exteriorizar el respeto y consideración que los jueces deben a sus colegas, a los otros miembros de la oficina judicial, a los abogados, a los testigos, a los justiciables y, en general, a todos cuantos se relacionan con la Administración de Justicia.

ART. 50. El juez debe brindar las explicaciones y aclaraciones que le sean pedidas, en la medida que sean procedentes y oportunas y no supongan la vulneración de alguna norma jurídica.

ART. 51. En el ámbito de su tribunal, el juez debe relacionarse con los funcionarios, auxiliares y empleados, sin incurrir –o aparentar hacerlo– en favoritismo o cualquier tipo de conducta arbitaria.

ART. 52. El juez debe mostrar una actitud tolerante y respetuosa hacia las críticas dirigidas a sus decisiones y comportamientos.

CAPÍTULO VIII

Integridad

ART. 53. La integridad de la conducta del juez fuera del ámbito estricto de la actividad jurisdiccional contribuye a una fundada confianza de los ciudadanos en la judicatura.

ART. 54. El juez íntegro no debe comportarse de una manera que un observador razonable considere gravemente atentatoria contra los valores y sentimientos predominantes en la sociedad en la que presta su función.

ART. 55. El juez debe ser consciente de que el ejercicio de la función jurisdiccional supone exigencias que no rigen para el resto de los ciudadanos.

CAPÍTULO IX

Transparencia

ART. 56. La transparencia de las actuaciones del juez es una garantía de la justicia de sus decisiones.

ART. 57. El juez ha de procurar ofrecer, sin infringir el derecho vigente, información útil, pertinente, comprensible y fiable.

ART. 58. Aunque la ley no lo exija, el juez debe documentar, en la medida de lo posible, todos los actos de su gestión y permitir su publicidad.

ART. 59. El juez debe comportarse, en relación con los medios de comunicación social, de manera equitativa y prudente, y cuidar especialmente que no resulten perjudicados los derechos e intereses legítimos de las partes y de los abogados.

ART. 60. El juez debe evitar comportamientos o actitudes que puedan entenderse como búsqueda injustificada o desmesurada de reconocimiento social.

CAPÍTULO X

Secreto profesional

ART. 61. El secreto profesional tiene como fundamento salvaguardar los derechos de las partes y de sus allegados, frente al uso indebido de informaciones obtenidas por el juez en el desempeño de sus funciones.

ART. 62. Los jueces tienen obligación de guardar absoluta reserva y secreto profesional en relación con las causas en trámite y con los hechos o datos conocidos en el ejercicio de su función o con ocasión de esta.

ART. 63. Los jueces pertenecientes a órganos colegiados han de garantizar el secreto de las deliberaciones del tribunal, salvo las excepciones previstas en las normas jurídicas vigentes.

ART. 64. Los jueces habrán de servirse tan solo de los medios legítimos que el ordenamiento pone a su alcance en la persecución de la verdad de los hechos en los actos de que conozcan.

ART. 65. El juez debe procurar que los funcionarios, auxiliares o empleados de la oficina judicial cumplan con el secreto profesional en torno a la información vinculada con las causas bajo su jurisdicción.

ART. 66. El deber de reserva y secreto profesional que pesa sobre el juez se extiende no sólo a los medios de información institucionalizados, sino, también, al ámbito estrictamente privado.

ART. 67. El deber de reserva y secreto profesional corresponde tanto al procedimiento de las causas como a las decisiones adoptadas en las mismas.

CAPÍTULO XI
Prudencia

ART. 68. La prudencia está orientada al autocontrol del poder de decisión de los jueces y al cabal cumplimiento de la función jurisdiccional.

ART. 69. El juez prudente es el que procura que sus comportamientos, actitudes y decisiones sean el resultado de un juicio justificado racionalmente, luego de haber meditado y valorado argumentos y contraargumentos disponibles, en el marco del derecho aplicable.

ART. 70. El juez debe mantener una actitud abierta y paciente para escuchar o reconocer nuevos argumentos o críticas en orden a confirmar o rectificar criterios o puntos de vista asumidos.

ART. 71. Al adoptar una decisión, el juez debe analizar las distintas alternativas que ofrece el derecho y valorar las diferentes consecuencias que traerán aparejadas cada una de ellas.

ART. 72. El juicio prudente exige al juez la capacidad de comprensión y esfuerzo por ser objetivo.

CAPÍTULO XII
Diligencia

ART. 73. La exigencia de diligencia está encaminada a evitar la injusticia que comporta una decisión tardía.

ART. 74. El juez debe procurar que los procesos a su cargo se resuelvan en un plazo razonable.

ART. 75. El juez debe evitar o, en todo caso, sancionar las actividades dilatorias o, de otro modo, contrarias a la buena fe procesal de las partes.

ART. 76. El juez debe procurar que los actos procesales se celebren con la máxima puntualidad.

ART. 77. El juez no debe contraer obligaciones que perturben o impidan el cumplimiento apropiado de sus funciones específicas.

ART. 78. El juez debe tener una actitud positiva hacia los sistemas de evaluación de su desempeño.

CAPÍTULO XIII
Honestidad profesional

ART. 79. La honestidad de la conducta del juez es necesaria para fortalecer la confianza de los ciudadanos en la justicia y contribuye al prestigio de la misma.

ART. 80. El juez tiene prohibido recibir beneficios al margen de los que por derecho le correspondan y utilizar abusivamente o apropiarse de los medios que se le confíen para el cumplimiento de su función.

ART. 81. El juez debe comportarse de manera que ningún observador razonable pueda entender que se aprovecha de manera ilegítima, irregular o incorrecta del trabajo de los demás integrantes de la oficina judicial.

ART. 82. El juez debe adoptar las medidas necesarias para evitar que pueda surgir cualquier duda razonable sobre la legitimidad de sus ingresos y de su situación patrimonial.

PARTE II

Comisión Iberoamericana de Ética Judicial

ART. 83. La Comisión Iberoamericana de Ética Judicial tiene por objeto:

- a. Asesorar a los diferentes Poderes Judiciales y Consejos de la Judicatura Iberoamericanos o a la propia Cumbre Judicial cuando lo soliciten.
- b. Facilitar la discusión, difusión y desarrollo de la ética judicial a través de publicaciones o de la realización de cursos, seminarios, diplomados y demás encuentros académicos.
- c. Fortalecer la conciencia ética judicial de los impartidores de justicia iberoamericanos.

ART. 84. La Comisión estará integrada por nueve miembros y un secretario ejecutivo, elegidos por un período de cuatro años con posibilidad de reelección. Los cargos serán honoríficos.

ART. 85. Cada órgano integrante de la Cumbre Judicial Iberoamericana podrá proponer a un candidato por cada vacante de la Comisión, debiendo acompañar el respectivo currículum vitae.

ART. 86. Los candidatos deberán estar vinculados directa o indirectamente con el quehacer judicial, contar con una amplia trayectoria profesional y gozar de reconocido prestigio. Podrán provenir de la magistratura, la abogacía o la actividad académica y estar en activo o jubilados.

ART. 87. Integrarán la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial aquellos candidatos que obtengan el mayor número de votos en la Asamblea General de la Cumbre Judicial.

ART. 88. La Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana propondrá a la Asamblea General el candidato a ocupar la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, debiendo obtener la mayoría absoluta de los votos presentes.

ART. 89. El candidato a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial podrá ser de cualquier nacionalidad de los veintidós países iberoamericanos y deberá cumplir con los mismos requisitos que los miembros de la Comisión.

ART. 90. El Secretario Ejecutivo de la Comisión tendrá las siguientes funciones:

- a. Propiciar y convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial.
- b. Recibir, tramitar y archivar las solicitudes de asesoría, consultas o cualquier otro documento.
- c. Levantar actas de las sesiones de la Comisión.
- d. Rendir cuentas a los miembros de la Comisión y a la Cumbre Judicial Iberoamericana cada año y en cada oportunidad que se le solicite.
- e. Coordinarse con las Secretarías Permanente y Pro Témpore.
- f. Ejecutar y notificar las decisiones de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial.
- g. Participar en las deliberaciones de la Comisión Iberoamericana con voz, pero sin voto.

ART. 91. El domicilio de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial será el de la Secretaría Ejecutiva.

ART. 92. Las solicitudes de asesoría o cualquier otra petición de los órganos integrantes de la Cumbre Judicial Iberoamericana o los de la propia Cumbre Judicial deberán dirigirse a la Secretaría Ejecutiva.

ART. 93. Una vez recibida una solicitud o petición, la Secretaría Ejecutiva, en el plazo de 72 horas, deberá ponerla en conocimiento de los integrantes de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial.

ART. 94. La Comisión Iberoamericana deberá pronunciarse en el plazo de 90 días naturales o corridos, contados a partir de la recepción de la solicitud o petición.

ART. 95. Los dictámenes, las recomendaciones, las asesorías o cualquier pronunciamiento de la Comisión Iberoamericana, en ningún caso, tendrán fuerza vinculante para los Poderes Judiciales o Consejos de la Judicatura ni para la propia Cumbre Judicial.

ANEXO II

LISTA DE INVITADOS AL ENCUENTRO REGIONAL ÉTICA E INDEPENDENCIA JUDICIAL PARA ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES, REALIZADO EN LIMA EN OCTUBRE DE 2006

	Organización	País	Apellido	Nombre	Cargo
1	Fores / Argenjus	Argentina	Chayer	Héctor	Director /Secretario
2		Argentina	Ciuro Caldani	Miguel	Expositor
3	Argenjus - Argentina Justicia	Argentina	Brenna	Ramón	Presidente
4	Argenjus - Argentina Justicia	Argentina	Andruet	Armando	Ministro Superior Tribunal de Justicia-Córdoba
5	Fores - Foro de estudios sobre la administración de justicia	Argentina	González Rodríguez	Alejandra	Directora de Relaciones Institucionales
6	Fores - Foro de estudios sobre la administración de justicia	Argentina	Sanz	Carlos	Fiscal de la Cámara Nacional en lo Civil
7	Comisión Andina de Juristas	Perú	Ruiz Ballón	Antonio	
8	Comisión Andina de Juristas	Perú	Cárdenas	Wilda	Vocal Corte Superior de Justicia de La Libertad
9	Corporación Excelencia en la Justicia CEJ	Colombia	Borrero Restrepo	Gloria María	Directora Ejecutiva
10	Corporación Excelencia en la Justicia CEJ	Colombia	Bueno Miranda	Guillermo	Magistrado y Pres. Sala Adm. Cons. Sup. de la Judicatura
11	Instituto de Derecho y Economía Ambiental IDEA	Paraguay	Ferrara	Marta	Directora
12	Instituto de Derecho y Economía Ambiental IDEA	Paraguay	Kriskovich de Vargas	Esteban A.	Director Coord. de la Oficina de Ética Judicial del Poder Judicial
13	Corporación Latinoamericana para el Desarrollo CLD	Ecuador	Bahamonde	Cristian	Director ejecutivo
14	Corporación Latinoamericana para el Desarrollo CLD	Ecuador	Jiménez Carbó	Ramón	Juez
INVITADOS ESPECIALES					
1	Programa Estado de Derecho	Nicaragua	Macías Cano	Suheid	Consultora
2	Hagamos Democracia - Pro Justicia	Nicaragua	López	Cairo M.	Coordinador del Grupo Projusticia
3	Movimiento por Nicaragua	Nicaragua	Martínez	Pilar	Directora Ejecutiva

ANEXO III

CONCLUSIONES DEL ENCUENTRO REGIONAL ÉTICA E INDEPENDENCIA JUDICIAL PARA ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES, REALIZADO EN LIMA EN OCTUBRE DE 2006

Grupo: *Ramón Brenna, Gisela Elsner, Gloria Borrero*

La ética judicial es un proceso que va de adentro hacia fuera, es conducta, es acción –no es teoría–, se ve en hechos concretos y comprobables; quienes se encuentran fuera del sistema judicial pueden facilitar las expresiones éticas y exigir el castigo por su falta.

Por ser la ética judicial el inicio del desprestigio y la deslegitimación del Poder Judicial, es el tema principal en el que debemos trabajar las ONG.

El reconocimiento del papel de la sociedad civil en el campo de la ética judicial es un tema complejo; su rol es muy importante aunque, muchas veces, se crea lo contrario. En este sentido, las OSC, sin pretender sustituir a las instituciones, debemos oír y hacer resonar las voces de la sociedad, y procurar acercar los jueces a la realidad. Debemos actuar como grupos de presión de intereses que no se encuentran representados, pero que son indispensables para la reconstrucción del tejido social. También debemos funcionar como intermediarios entre la sociedad y los medios, a fin de acompasar el tiempo de la justicia.

Para lograr mejores resultados es importante la mutua colaboración entre las distintas organizaciones que trabajan en la ética judicial.

Grupo: *Pilar Martínez, Esteban Kriskovich, Armando Andruet*

Si se unifican los esfuerzos de los Gobiernos y de la sociedad civil se fortalecerían los temas de ética judicial. Se podrían crear observatorios nacionales y regionales que monitorearan la excelencia, independencia y la ética de los jueces. Para que los resultados de estas observaciones sean útiles habría que establecer previamente los criterios de calidad de las ONG, para asegurar su confiabilidad.

Grupo: *Marta Ferrara, Alejandra González Rodríguez, Armando Andruet, Carlos Sanz, Eddie Condor Chuquiruna*

Debido a la complejidad que presenta el mejoramiento de la ética judicial y social, el tema se ha convertido en un desafío. Se trata de desarrollar estrategias de incidencia en políticas públicas que apunten a mejorar la ética de los jueces y de las sociedades.

Grupo: *Suheid Macías, Luis Ávila, Guillermo Bueno Miranda, Héctor Chayer*

Para mejorar o fortalecer los valores éticos comunes, es importante establecer relaciones estructuradas, formales e informales entre la sociedad civil y el Poder Judicial. Estas relaciones deben ayudar a superar el sentimiento de agresión que, muchas, veces experimentan los jueces, y, como contrapartida, evitar la minimización de la sociedad civil y su rol por parte de los Poderes Judiciales

Se constata la necesidad de que la judicatura tenga un perfil no tanto orientado a cumplir ritos o formalidades legales, sino, también, orientado a la materialización de la justicia y de los valores éticos propios del Poder Judicial.

Es importante el rol de las ONG, ya que estas tiene la oportunidad de intervenir con mayor naturalidad que la judicatura en los medios de comunicación.

ESTRATEGIAS

Grupo: *Ramón Brenna, Gisela Elsner, Gloria Borrero*

Hay que instalar el tema de la ética judicial en la agenda de los jueces. Una de las formas de hacerlo es por medio de:

- Sistema de monitoreo permanente sobre la gestión de los jueces y sobre la calidad del servicio que brindan a los ciudadanos. Este sistema permitiría señalar no sólo las faltas de ética, sino, también, el buen desempeño de los magistrados en su cargo.

Un tal sistema aseguraría que sean los mejores candidatos, aquellos que tengan adecuados y eficientes sistemas de méritos, quienes ingresen al sistema judicial.

Grupo: *Pilar Martínez, Esteban Kriskovich, Armando Andruet*

- Generar observatorios, que sirven como un espacio de intercambio entre la sociedad y el Poder Judicial, permitirá visualizar las fortalezas y debilidades en la Administración de Justicia, lo que se puede traducir en programas de mejoras prácticas.

El cumplimiento de los estándares mínimos de formación de las ONG aseguran los parámetros de objetividad, imparcialidad y excelencia que estas deben tener en su trabajo judicial a fin de hacerlo público.

Grupo: *Marta Ferrara, Alejandra González Rodríguez, Armando Andruet, Carlos Sanz, Eddie Cóndor Chuquiruna*

- Asegurar una educación popular basada en valores, bajo la perspectiva de construir una ciudadanía efectiva. Así como, también, la promoción y difusión de buenas prácticas y la construcción de redes.

Grupo: *Suheid Macías, Luis Avila, Guillermo Bueno Miranda, Héctor Chayer*

- Elaborar un diagnóstico de los problemas y realidades de la judicatura desde la perspectiva de los ciudadanos; la sociedad civil puede incentivar a la formación de un perfil de jueces con valores éticos.
- Crear una oferta académica basada en el consenso, que busque formar jueces críticos y proactivos.
- Reconocer las buenas prácticas de los juzgados y resaltar el rol de todos los funcionarios que lo integran.