

Contexto

La actuación eficaz y transparente del Poder Judicial (generalmente definido como aquella rama del poder cuya función es la administración de justicia) constituye un elemento esencial de una estrategia anti-corrupción. Sin un poder judicial independiente y competente, no pueden garantizarse los derechos fundamentales de los ciudadanos ni la aplicación de las leyes.

Hay evidencias de que en muchos países el Poder Judicial es ineficaz en la lucha contra la corrupción, debido, entre otras, a las siguientes limitaciones: (i) falta de independencia respecto del Ejecutivo y control del Poder Judicial por élites cerradas; (ii) falta de responsabilidad o ineficacia de los mecanismos de control; (iii) falta de incentivos para jueces y personal de la administración de justicia, ligada a restricciones presupuestarias, (iv) inadecuación de la legislación anti-corrupción o de las disposiciones aplicables del código penal o de las leyes procesales penales.

Si estas limitaciones existen en cierta medida en toda sociedad, tienden en cambio a exacerbarse en países en desarrollo o con economías en transición, que carecen de una tradición de independencia judicial y de una sólida base institucional, y donde las restricciones presupuestarias son grandes.

Objetivos y resultados

El objetivo general del programa piloto es contribuir a la consecución de un Poder Judicial más imparcial, independiente, responsable y eficaz, que sea capaz de controlar la corrupción en el país beneficiario.

El programa de formación se está diseñando de manera que pueda proporcionar un marco en el que los participantes clave a nivel nacional puedan identificar los factores concretos que impiden al Poder Judicial desempeñar un papel más activo y efectivo en la lucha contra la corrupción en su país.

Los resultados esperados del programa son los siguientes:

- Ofrecer un programa de formación riguroso y didáctico con amplia participación de la sociedad civil, transferencia de conocimientos e intercambio de experiencias, y el desarrollo de materiales formativos que puedan ser replicados en otros sectores o países.
- Fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales para formular una estrategia que pueda ser sometida a las autoridades competentes para llevar a cabo una reforma judicial con vistas a controlar la corrupción.

- Promover un proceso de consultas con los donantes y participantes que contribuya a formar consensos en torno a medidas específicas, incrementando la posibilidad del éxito de la reforma.

Enfoque metodológico

Para garantizar que el programa responde a las condiciones y al contexto específico de cada país y de cada sistema judicial, se ha desarrollado un método en tres fases. A través de estas fases se discutirán asuntos tales como Gobierno, Independencia y Responsabilidad de jueces y magistrados; Carrera Judicial; Administración y Modernización de los Tribunales; Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos; Formación de jueces y magistrados; Reformas legales; y Relaciones entre los Tribunales y los Medios. (Para más detalles véase el contenido de la Mesa Redonda).

Fase 1: Diseño del Programa

Un equipo del BM, compuesto de expertos juristas y especialistas en lucha anti-corrupción, recogerá información y datos en varias etapas mediante investigación, misiones de reconocimiento, consultas a sectores implicados en la administración de justicia y estudios sobre el sistema judicial o la lucha anti-corrupción cuando sean posibles o apropiados.

Fase 2: La(s) Mesa(s) Redonda(s) participativa(s) para la reforma

Sobre la base de los datos obtenidos y las consultas y misiones llevadas a cabo en la Fase 1, las Mesas Redondas estarán organizadas para reunir a sectores clave con el fin de identificar obstáculos y sugerir reformas en áreas específicas. Los participantes se dividirán en varios sub-comités que trabajarán en paralelo durante 2 ó 3 días. Expertos de alto nivel destacarán los principales asuntos y proporcionarán las "lecciones aprendidas". Cada sub-comité elaborará una serie de constataciones y recomendaciones. En la segunda parte de la Mesa Redonda –1 ó 2 días– las sesiones plenarias reunirán a todos los participantes para la presentación y aprobación de las recomendaciones para un Programa de Acción.

Fase 3 : Los módulos de Enseñanza a Distancia

Después de la Mesa Redonda, el Instituto del BM utilizará módulos de enseñanza a distancia y video-conferencias para ayudar a los participantes y a los sectores implicados a perfeccionar las medidas adoptadas y el programa de acción. El componente de enseñanza a distancia puede servir también como instrumento para supervisar la implementación de las medidas para la reforma.

● Contenido de la Mesa Redonda

Temas que podrían ser analizados durante la Mesa Redonda y los Módulos de Enseñanza a Distancia:

- Gobierno, Independencia y Responsabilidad de Jueces y Magistrados
¿Qué debe entenderse por gobierno del Poder Judicial? ¿Cómo puede el Poder Judicial aplicar las lecciones de otras instituciones estatales para mejorar su gobierno y transparencia? ¿Cuáles son los indicadores del gobierno en este sector? ¿Hay procedimientos mejores para exigir responsabilidad a los jueces? ¿Debe ser el Poder Judicial responsable ante el Ejecutivo, el Legislativo, Autoridades Judiciales Supremas (como los Consejos de la Judicatura), y/o órganos independientes? ¿Cómo se reconcilia la exigencia de responsabilidad con el principio de independencia judicial y separación de poderes? ¿Es un Poder Judicial independiente susceptible en mayor o en menor medida de corrupción, abuso de poder o discrecionalidad? ¿Qué presupuesto necesita el Poder Judicial para ser independiente y eficiente y cómo deben ser administrados y asignados los recursos dentro del sistema judicial? Responsabilidad significa también disciplina e independencia judicial, que, ciertamente, es consecuencia del modo en que los jueces son nombrados, promovidos y cesados. Es necesario, pues, integrar en la formulación de la estrategia discusiones más técnicas sobre la carrera y el estatuto de los jueces.
- Carrera Judicial
La corrupción judicial parece estar directamente vinculada al nivel de motivación de los jueces y el personal de la administración de justicia, lo que a su vez está relacionado con los salarios, la formación y las oportunidades de promoción, entre otros factores. Pero, ¿hay alguna relación científicamente probada entre el nivel de los salarios de los jueces en un país determinado y la extensión de la corrupción u otros problemas de conducta que afectan al sistema judicial de ese país? ¿Hay un nivel óptimo de salarios para prevenir la corrupción o para aumentar la motivación y la eficiencia de los jueces y el personal de la administración de justicia? ¿Dónde pueden hallarse los recursos para esos aumentos? ¿Cómo puede reconciliarse lo ideal con lo posible? ¿Hay procedimientos mejores para la selección, promoción, disciplina y cese de los jueces? ¿Qué papel juega cada uno de estos elementos en la prevención o extensión de la corrupción dentro del sistema judicial? ¿Cómo pueden los gobiernos mejorar el status del juez en la sociedad?
- Administración y Modernización de los Tribunales.

¿Hay un número óptimo de jueces por tribunal? ¿Hay procedimientos mejores para la administración de los tribunales? ¿Cuál debería ser la función del presidente del tribunal? ¿Cómo pueden los jueces ser relevados de las tareas administrativas para dedicar más tiempo en la investigación jurídica y en la resolución de casos? ¿Qué impacto podría tener la mejora de la administración de los tribunales en la percepción de la ineficacia y/o de la corrupción por parte de los ciudadanos y la partes en el litigio? ¿Qué formas de delegación pueden utilizarse a este efecto? ¿Cómo puede obtenerse un mejor rendimiento de los oficiales, auxiliares y personal de la administración de justicia? ¿Hasta qué punto es útil y necesaria la informatización en este proceso de reorganización? ¿Es la tecnología la respuesta a todos los problemas o una excusa de la que a menudo se abusa por deficiencias más graves? ¿Qué se requeriría para hacer de cada tribunal una "isla de integridad"?

- Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (ARC)
¿Deberían introducirse o desarrollarse a nivel nacional los mecanismos ARC? ¿Qué beneficios pueden esperarse de tal desarrollo? ¿Son los mecanismos ARC siempre más limpios, seguros y rápidos que el proceso judicial? ¿Cuáles son las garantías que deben establecerse contra el potencial abuso de este sistema? ¿Pueden los mecanismos ARC ayudar a reducir la "congestión" y el excesivo retraso y por tanto ayudar al Poder Judicial a mantener y a restaurar su reputación?
- Formación Judicial y Legal
Cual es el modo más apropiado para asegurar que la formación de los jueces sea un componente esencial en cualquier reforma dirigido a construir un poder judicial más fuerte, motivado y eficiente y por tanto reducir su vulnerabilidad a las presiones? Que efecto produce la formación legal y judicial a todos los niveles sobre la conciencia del poder judicial de la necesidad de mantener altos estándares de ética y conducta profesional? Que formación especializada, si existe, necesitan jueces, fiscales y personal de la administración de justicia para erradicar más efectivamente las prácticas de corrupción? Quién debería encargarse de la formación judicial? Que función pueden desempeñar los órganos profesionales-asociaciones de jueces o colegios de abogados sobre el proceso general y en la educación de profesionales sobre problemas éticos, conflictos de intereses, etc.
- Reformas Legales
Que reformas son necesarias para limitar la excesiva utilización por los jueces de poderes discrecionales tanto a niveles procesales como sustantivos? Se ha adaptado la legislación de anti-corrupción (sea en una Ley específica, sea en un conjunto de disposiciones diferenciadas) a las nuevas formas de corrupción, delitos de cuello blanco, blanqueo de

dinero, etc? Son las pruebas demasiado difíciles de obtener cuando se persigue un caso de corrupción? Debería invertirse la carga de la prueba -como suele ser el caso en la "legislación por enriquecimiento injusto"- en aquellos tipos de ilícitos en los que la prueba es particularmente difícil de obtener? Cómo puede esto conciliarse con el esencial principio de presunción de inocencia? Para fomentar que los particulares puedan aportar información y pruebas a la policía y a los jueces algunos países han introducido una Ley de Protección de Testigos; Cuál ha sido el impacto de este instrumento? Deberían crearse cuerpos y procedimientos especiales para la investigación y persecución de las denuncias de corrupción contra los jueces?

- La Relación entre los Tribunales y los Medios de Comunicación
Los Medios de Comunicación pueden desempeñar una función esencial para informar a los ciudadanos acerca de las Leyes, sus derechos, el procedimiento judicial y los problemas de la corrupción. La cobertura de los Medios de la actividad judicial puede también ayudar a prevenir el abuso de la discrecionalidad judicial. Cuando la Prensa desvela prácticas corruptas pueden originarse conflictos de intereses: La necesidad de proporcionar pruebas a los jueces por una parte, y, por otra, la protección de los confidentes. Teniendo esto en cuenta, cual es la frontera en la relación entre los Medios de Comunicación y los Jueces? Qué instrumentos podrían establecerse para lograr el acceso de los medios de comunicación y del público a información oficial incluyendo decisiones judiciales?.

El programa propuesto por el Banco Mundial permitirá a los participantes discutir estas importantes y complejos problemas y analizar su impacto en la prevención de la corrupción tanto dentro como fuera del poder judicial. Por supuesto esta lista es meramente indicativa. Los contenidos reales de la Mesa Redonda y sus módulos especializados dependerán, obviamente, de la situación real y los problemas del poder judicial para controlar la corrupción en el país beneficiario.

Destinatarios

La Justicia, el Estado de Derecho, y la lucha contra la corrupción no son sólo cuestiones que interesan a jueces y abogados. Mediante la aplicación del enfoque participativo, que ha dado resultados positivos en otras áreas, el programa de formación pretende implicar a jueces, fiscales, personal de la administración de justicia; abogados y asesores del Ministerio de Justicia y otros ministerios y agencias estatales; parlamentarios y miembros de comisiones técnicas de reforma legal o judicial; y miembros de la sociedad civil (ONGs, la Universidad,

asociaciones profesionales...) que estén interesados o tengan experiencia en reforma judicial, gobernabilidad y lucha anti-corrupción.

Países Beneficiarios

El programa se está aplicando como experiencia piloto en Paraguay. Se está estudiando la posibilidad de introducir el programa también en otras regiones (ECA). Este programa de formación se diseña a la medida de las necesidades de cada país, sobre la base de una amplia información y un análisis de la situación específica de cada país. Puede ser replicado en otros países y la metodología puede aplicarse también a otras áreas de interés. Los contenidos materiales que se desarrollen serán así mismo de aplicación a otros países.

Participantes y Equipo de Expertos

Este programa se está diseñando en colaboración con el Departamento Jurídico; la Unidad de Reducción de la Pobreza y de Administración Económica; la Fundación Ortega y Gasset, el Bufete Garrigues y Andersen, Transparency International; la Universidad Nacional de Educación a Distancia; la Unidad de Enseñanza a Distancia del Instituto del Banco Mundial; y es patrocinado en parte por el Gobierno danés.

El equipo comprende académicos y profesionales en ejercicio implicados en las diferentes facetas de la lucha anti-corrupción y de la reforma judicial. Entre los miembros del equipo del Banco Mundial están: Ko-Yung Tung, Vicepresidente y Consejero General, David Varela (Departamento Jurídico y Unidad de Reducción de la Pobreza y de Administración Económica); María Dakolias (Departamento Jurídico) y Edgardo Buscaglia (Instituto del Banco Mundial).

El equipo externo del Banco comprende: Luis Moreno Ocampo (Transparency International); el juez Baltasar Garzon; Antonio Garrigues, Felipe Ureta Redshaw, Alfredo Fernández Rancaño (Bufete Garrigues y Andersen); y Miguel Calabria, (Fundación Ortega y Gasset).

Coordinadores del Programa: María González de Asís y Xavier Forneris
Coordinador de Enseñanza a Distancia: Michael Foley
Director: Daniel Kaufmann

Para mayor información sobre Programas sobre Gobernabilidad, consulte nuestra página web: <http://www.worldbank.org/wbi> o dirijase al e-mail: dbouvet@worldbank.org