
Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado*

SILVIA INCLÁN**
MARÍA INCLÁN***

Resumen

Este documento estudia las implicaciones de recientes esfuerzos de reforma realizados en diferentes países latinoamericanos para otorgar a sus poderes judiciales mayor independencia. El objetivo es contribuir al entendimiento de la medida en que las reformas judiciales influyen sobre la sujeción del Estado a la ley y la consolidación democrática. Presenta un análisis de regresión de los efectos de las reformas en trece países que las han impulsado y diez que no lo han hecho con respecto a la rendición de cuentas horizontal y vertical durante un periodo de 29 años (1973–2001) utilizando indicadores de *Polity Project IV*. Este trabajo arguye que las modificaciones formales, o *de jure*, que trajeron las reformas han tenido efectos positivos prácticos, o *de facto*, significativos en la sujeción del Estado a la ley y en garantizar la competitividad en la participación ciudadana.

Abstract

This paper studies the implications on state accountability of recent judicial reform efforts made by Latin American countries to grant their judicial branches increased independence. The aim of this paper is to further understand the extent to which judicial reforms influence the submission of the state to the law and democratic consolidation. It offers a regression analysis of the effects of reforms in thirteen reforming and ten non-reforming countries on horizontal and vertical accountability over a 29-year period (1973–2001) using indicators by the *Polity Project IV*. Drawing on its results, this paper argues that the introduction of constitutional safeguards for judicial independence brought about by the reforms has had a positive and significant effect in enhancing state accountability.

Palabras claves: reforma judicial, independencia judicial, rendición de cuentas, restricciones al ejecutivo, competitividad de participación ciudadana, América Latina, consolidación democrática, reforma del Estado.

Key words: judicial reform, judicial independence, accountability, executive constraints, competitiveness of participation, Latin America, democratic consolidation, democratic institution building.

* Agradecemos a Lee Ann Banaszak, Michael Bernhard, Gretchen Casper, Michael Ebeid y Quan Li por sus comentarios a versiones preliminares de este trabajo, así como a los dos dictaminadores anónimos de esta revista por sus revisiones.

** Candidata a doctora en Ciencia Política. Department of Political Science The Pennsylvania State University.

*** Doctora en Ciencia Política del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Introducción

Una tarea fundamental de las democracias de la tercera ola (Huntington, 1991) es el establecimiento del imperio de la ley. En la década de 1980, los países latinoamericanos celebraron elecciones democráticas después de una historia con décadas de gobierno autoritario. De las elecciones surgieron gobiernos electos democráticamente, pero también aparecieron nuevas especies de regímenes democráticos. “Democracias Delegativas” fue el nombre que O’Donnell (1994: 55–69) utilizó para describir los gobiernos civiles electos en los que el gobierno se ejerce abusando de los límites constitucionales para su autoridad, a menudo gobernando únicamente a través de poderes extraordinarios o de emergencia. El establecimiento de instituciones que acotaran la autoridad de los gobernantes y garantizaran la rendición estatal de cuentas se convirtió entonces en un reto importante para las democracias emergentes.

En consecuencia, el poder judicial, guardián de la constitución y de todas las leyes establecidas, debía haber adquirido un papel fundamental en el proceso de democratización. Sin embargo, al transformarse en democracias, la mayoría de los países de la tercera ola no contaba con poderes judiciales capaces de limitar la autoridad del gobierno. En la historia de la región, los poderes judiciales fuertes e independientes, es decir, aquellos que pueden restringir la autoridad ejecutiva dentro de los términos constitucionales, habían sido un fenómeno raro. Históricamente los poderes judiciales de las nuevas democracias latinoamericanas carecían de protecciones constitucionales básicas para su independencia. A menudo, los miembros de la Suprema Corte se designaban y destituían directa, práctica o únicamente por el Ejecutivo. Los magistrados de las supremas cortes, por lo tanto, operaban sin más protección para sus empleos y salarios que la proporcionada por sus relaciones informales y personales con el Ejecutivo. Más aún, las Supremas Cortes de la mayoría de los países en la región carecían de efectivos poderes de revisión constitucional, ya fuera por estar limitadas a resoluciones en materia de amparos o *habeas corpus*, o porque existían áreas importantes de legislación sobre las que no estaban autorizadas constitucionalmente a fallar (Larkins, 1996: 606–626). Para conseguir un sometimiento efectivo del Estado a la ley, la institución judicial primero debía liberarse de la manipulación por parte del Estado y de otros actores poderosos.

En los noventa, las naciones latinoamericanas emprendieron reformas profundas para mejorar la independencia de sus poderes judiciales y revertir con ello una histórica

debilidad y subordinación (Messik, 1999; Vaky, 1998).¹ Las reformas varían de país a país, pero todos los proyectos incluyen modificaciones constitucionales para resolver los problemas relacionados con la falta de independencia de los poderes judiciales y su debilidad respecto al Ejecutivo. ¿Cuáles han sido los efectos? La mera existencia de protecciones constitucionales no implica más que eso. El paso de su existencia al uso no es automático. Por eso resulta interesante explorar si las reformas han permitido que los poderes judiciales de la región acoten al poder ejecutivo o, en la práctica, se han quedado como letra muerta en los textos de las cartas magnas. ¿Ha mejorado la rendición de cuentas estatal? Estas son algunas de las preguntas que aborda este estudio.²

Una evaluación, a sólo una década de implementar las reformas, podría considerarse prematura. Sin embargo, la mayor parte de los países reformadores hoy se encuentran inmersos en una segunda etapa de reforma judicial que busca alternativas para mejorar otros aspectos como el acceso a la justicia, y en conseguir más eficiencia y efectividad en la administración de la misma.³ Por lo tanto, evaluar los resultados iniciales ayuda a determinar si la nueva jornada de reformas está sembrándose en campo fértil.

Este trabajo estudia los efectos de las reformas sobre la rendición de cuentas del Estado, tanto en su dimensión horizontal como en la vertical (O' Donnell, 1994: 55–69) que, durante los noventa, se realizaron en trece países latinoamericanos. Evaluamos las implicaciones de las reformas sobre la rendición de cuentas al estimar sus efectos sobre indicadores de restricción del ejecutivo y competitividad de participación ciudadana, elaborados por *Polity Project IV* (Marshall y Jagers, 2000), y usados como aproximaciones de rendición de cuentas horizontal y vertical, respectivamente. Los efectos se comparan antes y después de las reformas en los países que las llevaron a cabo, y entre trece países reformadores y diez que no lo han sido en la región.

¹ Durante los noventa, los países latinoamericanos se comprometieron en importantes proyectos de reforma judicial, en la mayoría de los casos con ayuda técnica y financiera de agencias extranjeras y organizaciones financieras internacionales. Desde 1994, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo Asiático habían aprobado más de \$500 millones en préstamos para proyectos de reforma judicial en 26 países. Otros grupos gubernamentales y privados también están financiando programas para modernizar el poder judicial. Véase, Messik (1999). En la década anterior el “*Latin American and Caribbean Bureau of the US Agency for International Development*” (Departamento de Latinoamérica y del Caribe de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional) había desembolsado cerca de \$200 millones en proyectos de justicia en los que cada país de la región ha participado en alguna forma. Estos proyectos varían desde \$200,000 para un programa de intercambio judicial con México a \$36 millones de dólares para un proyecto de seis años destinado a una reestructuración multidimensional del sistema de justicia de Colombia. Véase Vaky (1998: 139).

² En este trabajo no se hace referencia a la discusión de los factores políticos que determinan el efectivo uso del poder e independencia que las constituciones dan al poder judicial, pero véase, por ejemplo, Helmke Gretchen (2002) y Julio A. Ríos (2004) para discusiones sobre la existencia de gobiernos divididos como posible factor determinante del ejercicio independiente de las cortes.

³ Véase World Bank–Conferencia Regional CIDE “*Nuevos retos para atender la demanda de justicia*”, del 10 al 12 de mayo de 2001, México, D.F. <http://www.cide.edu/Conf-BM/index.htm>

La revisión se basa en un análisis de regresión que utiliza datos panel para veintitrés países durante un lapso de 29 años (1973–2001). El objeto de hacer un análisis longitudinal es evaluar la medida en la que las reformas judiciales han afectado la rendición de cuentas estatal en la región a través del tiempo y los países, controlando los efectos de la duración democrática. En otras palabras, el interés radica en evaluar las repercusiones de las reformas judiciales sobre los indicadores de rendición de cuentas estatal en los países con diferente duración democrática. El estudio utiliza modelos de panel con corrección de errores estándar tomando en consideración los posibles efectos fijos al incluir variables dicotómicas para los países en cada uno de nuestros modelos. El primer modelo evalúa la dimensión horizontal de la rendición de cuentas estatal. El segundo se encarga de la dimensión vertical.

La hipótesis de este trabajo es que las reformas judiciales latinoamericanas de los noventa, cuyo objeto fue dar mayor independencia a sus poderes judiciales, han tenido un primer impacto positivo sobre la rendición de cuentas estatal en las democracias en proceso de consolidación, es decir, en las democracias jóvenes. Probamos nuestra hipótesis contra el argumento de Lipset (1959: 69–105) quien suponía que la mejora en la rendición de cuentas era función directa de un mayor desarrollo social. Esto es, probamos la importancia de las reformas judiciales sobre la mejora de la rendición de cuentas estatal en relación con los procesos de socialización ya en curso y la duración democrática (Przeworski, *et al.*; 1996: 39–55).

El supuesto básico del argumento de Lipset es que, conforme el nivel de desarrollo social en un sistema político se incrementa, los ciudadanos tienen más poder y facultades no únicamente a través de instituciones necesarias que podrían garantizar la protección de los derechos civiles y políticos, sino también por procesos sociales que los hacen concientes de sus derechos. Si este argumento es correcto, observaríamos mejoras en la rendición de cuentas estatal como resultado del proceso de socialización y las reformas judiciales no tendrían ningún impacto significativo.

El supuesto de la duración democrática sostiene que los países con una vasta experiencia deberían tener mejores registros de rendición de cuentas estatal que aquellos que se encuentren en proceso de democratización. En este caso, deberíamos observar mayores efectos de duración democrática en los registros de rendición de cuentas que los que las reformas judiciales pudieran tener.

No obstante, si nuestra hipótesis es correcta, observaríamos que las reformas judiciales están teniendo impactos positivos adicionales en la mejora de la rendición de cuentas estatal en regímenes en proceso de consolidación, inclusive después de controlar los de la duración democrática y de los procesos de socialización.

Nuestros resultados arrojan que, a sólo una década de implementarse las reformas, éstas han tenido consecuencias positivas en la mejora de la rendición de cuentas estatal hori-

zontal y vertical, inclusive en democracias jóvenes. Muestran que la secuela de las reformas en el progreso de la rendición de cuentas estatal vertical está comenzando a notarse, aun después de calcular los efectos de las variables de modernización social, concretamente tasas de analfabetismo y urbanización, y de las consecuencias de la duración democrática.

Rendición de cuentas estatal y reformas judiciales

Este trabajo se concentra en los factores de la definición clásica de la rendición de cuentas estatal, que son aquellos que proporcionan las verificaciones y balances entre los tres poderes del gobierno para la rendición de cuentas horizontal, y aquellos de los procesos electorales periódicos para la rendición de cuentas vertical (O'Donnell, 1994: 55–69).⁴ El concepto de rendición de cuentas horizontal, según lo propone O'Donnell, se refiere a la capacidad de las instituciones estatales para limitar los abusos por parte de otras, o a las relaciones inter-poderes. Su concepto de rendición de cuentas vertical se refiere a la capacidad de los ciudadanos para someter a sus gobernantes y sus actos a escrutinio por medio de elecciones periódicas.⁵

La metáfora de rendición de cuentas horizontal *vs.* vertical que se utiliza para distinguir estos dos mecanismos que limitan el poder del Estado, se basa en una imagen jerárquica de relaciones de poder. La primera describe las relaciones entre los actores con poderes iguales y la segunda los de poder no equitativo. Es importante destacar, sin embargo, que en el mundo real de la política, la igualdad de poder se traduce como “legalmente facultado y autorizado” a imponer sanciones a la parte responsable para castigar un comportamiento inadecuado. El poder equitativo entre los tres poderes gubernamentales, por lo tanto, se traduce como estar “legalmente autorizado” para castigar, pero también como estar “facultado” a hacerlo porque existe independencia de la parte responsable en todas las decisiones que son de su competencia y a diferenciarse funcionalmente de la parte responsable.

⁴ En este trabajo se utiliza la definición del concepto de rendición de cuentas del Estado de O'Donnell. Existen, sin embargo, otras definiciones como la de Przeworski, Stokes y Manin (1999) en las cuales el concepto tiene que ver con la obligación de los gobernantes de informar, explicar sus actos y recibir las sanciones y los estímulos correspondientes; así como de fomentar una mayor participación ciudadana en la función gubernamental. La medición de estos factores de la rendición de cuentas no son el propósito de este estudio por no ser éstos objetivos directos de las reformas.

⁵ Cabe notar que, como mencionan Schedler, Diamond y Plattner (1999), las sociedades democráticas han desarrollado diferentes mecanismos para limitar el poder de sus gobernantes. Éstos van desde el establecimiento de disposiciones jurídicas e institucionales para asegurar la información adecuada acerca de los actos de los gobernantes, hasta el establecimiento de procedimientos para la exposición pública de los funcionarios públicos. También mencionan que la lista de los “agentes de rendición de cuentas” se ha expandido para incluir a instituciones tan variadas como comisiones de elección, tribunales electorales, agencias auditoras, organismos anticorrupción, defensores del pueblo, tribunales administrativos, tribunales constitucionales, comisiones de derechos humanos y bancos centrales.

Las recientes reformas judiciales latinoamericanas de la institución judicial se destinaron, precisamente, a darle facultades legales —en relación con el Ejecutivo— para otorgar independencia a sus actos como agente de rendición de cuentas horizontal. Sin embargo, los promotores de las reformas preveían un resultado positivo de alcance general. Podría entonces esperarse que la sola existencia de un poder judicial fuerte e independiente también tuviera un impacto en la rendición de cuentas vertical.

En términos de rendición de cuentas vertical o del poder de los ciudadanos para someter a sus gobernantes a juicio en forma “directa”, la disposición clásica de igualdad de poder se traduce en que se lleven a cabo elecciones periódicas. Sin embargo, para que las elecciones se consideren justas y limpias, es decir, para que operen en forma efectiva como mecanismo de rendición de cuentas vertical, deben llevarse a cabo en una atmósfera política que se base en el respeto de un conjunto de derechos poliárquicos o políticos que permitan y faculten a los ciudadanos a ejercer su poder de escrutinio mediante el voto. Un poder judicial independiente podría también ayudar de manera indirecta a crear este clima de protección de los derechos políticos.

De acuerdo con la literatura de consolidación democrática, un poder judicial autónomo y efectivo “necesita más que jueces independientes y profesionales (que a su vez requieran una buena paga, un periodo seguro y sustancial en funciones, y mecanismos de selección no politizados). Exige que los jueces cuenten con recursos de personal, financieros y técnicos que les permitan eficacia, y que sirvan y sean servidos por una infraestructura de instituciones que conformen un sistema legal efectivo: abogados, defensores públicos, policía, investigadores, programas de asistencia de un abogado de oficio, asociaciones de barras, facultades de derecho” (Diamond, 1999).⁶ Más aún, para limitar en forma efectiva el poder del gobernante, el poder judicial requiere también un amplio alcance de competencia o la capacidad de fallar sobre la constitucionalidad de todas o de la mayoría de las áreas de legislación (Clark, 1975: 405–442; Larkins, 1996: 606–626).

La mayoría de las reformas judiciales latinoamericanas cubrieron aquellas áreas en las que se supone que los cambios institucionales tienen un impacto positivo en la independencia judicial. Los paquetes de reforma judicial de la mayoría de los países latinoamericanos incluyeron salvaguardas constitucionales/legales para aumentar el poder relativo de las supremas cortes e inferiores a través de modificaciones a las reglas de nominación y designación de los jueces, a los mecanismos de asignación presupuestal y la autonomía administrativa; así como para dar poderes de revisión legal y constitucional a los más altos tribunales o la creación de tribunales constitucionales.⁷ Estas medidas se

⁶ Diamond (1997) reconoce, sin embargo, que para lograr un poder judicial independiente y efectivo que garantice el imperio de la ley no basta con que éste tenga el apoyo de estructuras efectivas, sino que se requiere también del compromiso de todos los ciudadanos con el mismo.

orientaron de manera clara en facultar al poder judicial respecto de los poderes ejecutivo y legislativo, así como en dar a los jueces poder e independencia suficientes, para asegurar la autonomía tanto de cada uno de los poderes como de sus jueces en lo individual. Por lo tanto, se esperaba hallar progresos en las limitaciones efectivas al poder ejecutivo, pero también lo mismo en la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

El contenido de las reformas

Los paquetes de reforma judicial adoptados por los países latinoamericanos en los noventa contenían una serie de elementos en común. La mayoría incluía revisiones a los mecanismos para seleccionar los magistrados de la Suprema Corte y jueces inferiores, aumentos salariales, el establecimiento de cargos más duraderos o vitalicios, así como incrementos presupuestales para el poder judicial (en algunos casos, inclusive, a través de porcentajes del PIB fijados en disposiciones constitucionales). Entre las modificaciones más importantes se encontraba la creación de consejos de la magistratura, encargados de la administración del presupuesto y de la custodia de la independencia de los jueces, así como de los programas de educación para mejorar el profesionalismo de los mismos. Adicionalmente, a estas protecciones estructurales de la independencia judicial, la mayoría de los proyectos incluía también modificaciones para otorgar mayores facultades de revisión constitucional a las supremas cortes o la creación de tribunales constitucionales separados.

Reglas para designación y vigencia. Un obstáculo común para la independencia judicial en la región era que los jueces de la Suprema Corte eran designados y destituidos directa, o prácticamente por el Ejecutivo. Para crear o fortalecer la independencia judicial, buena parte de las reformas incluyó modificaciones importantes a las leyes relativas a la nominación y designación de los jueces, en especial los de las supremas cortes. En la mayoría de los casos se introdujeron nuevos requisitos de carrera, se amplió la duración de los cargos, se incorporaron tablas para la renovación escalonada de los integrantes de la Suprema Corte, y se dio a los consejos de magistratura (en algunos casos a comisiones *ad hoc* o juntas nominadoras) la facultad de elaborar listas de candidatos para llenar las vacantes. Entre las modificaciones más comunes estuvieron también la de incluir al poder legislativo en

⁷ Dadas las similitudes entre los países de la región en cuanto a los problemas de garantizar el acceso equitativo de todos los ciudadanos a la justicia, y de resolver las demoras en la impartición de justicia, la mayor parte de los paquetes de reforma son comparables en cuanto a los mecanismos usados para mejorar la eficiencia de las cortes y aumentar los presupuestos de sus poderes judiciales. Otro componente común entre la mayoría de las reformas de la región son también los programas educativos para mejorar el profesionalismo de los jueces (Correa en Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999). Sin embargo, estos aspectos de las reformas no son objeto de este estudio.

el proceso o la de requerir dos terceras partes de votos en el Senado, en lugar de mayoría simple, para designar los nuevos integrantes de la Suprema Corte, introduciendo con esto elementos de transparencia, competencia y credibilidad a los procesos.

Cuadro 1 Reformas relativas al proceso de nominación de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia en trece países latinoamericanos

País	Año	Reforma
Argentina	1994	La constitución de 1994 establece requisito de 2/3 de voto del Senado. ^I
Bolivia	1995	La modificación constitucional de 1994 faculta al Consejo para nominar lista de candidatos y al Congreso para designarlos con 2/3 de voto. ^{II}
Colombia	1992	La constitución de 1991 (art. 231) introduce nuevos requisitos y duración de los cargos y faculta al Consejo para nominar lista de candidatos y a la propia Corte para designarlos. ^{III}
Costa Rica	1994	La ley orgánica del poder judicial (núm.7333) introduce nuevos requisitos y modifica el procedimiento para la reelección. ^{IV}
Ecuador	1992	La constitución de 1992 fija cargos de seis años y establece renovación escalonada. ^V
El Salvador	1994	La constitución de 1992 retoma el requisito de 2/3 de voto de la asamblea, faculta al Consejo para nominar lista de candidatos (art. 187) y establece renovación escalonada. ^{VI}
Guatemala	1986	La constitución de 1985 faculta a una comisión mixta para presentar candidatos y al Congreso para designarlos, fija cargos de 5 años y establece renovación escalonada (art. 215). ^{VII}
Honduras	2001	El decreto 262-2000 da facultad a una Junta nominadora para nombrar lista de candidatos y al Congreso para designarlos con 2/3 de voto; introduce nuevos requisitos de carrera y modifica el tamaño de la Corte. ^{VIII}
México	1995	La reforma constitucional de 1994 faculta al Ejecutivo para presentar ternas de candidatos, comparecencias de éstos ante el Senado que designa por 2/3 de voto, y renovación escalonada. ^{IX}
Panamá	1990	El 4 de enero de 1990 se nombra una nueva Suprema Corte compuesta por 9 magistrados designados por el Consejo de Gabinete (resolución del 2 de enero de 1990). ^X
Paraguay	1992	La constitución de 1992 faculta al Consejo para nominar lista de candidatos y al Senado para su designación con aprobación del ejecutivo, establece nuevos requisitos de carrera y cargos vitalicios. ^{XI}
Perú	2001	La nueva constitución de 1993 dio facultades al Consejo para nombrar los jueces de Suprema Corte. ^{XII}
República Dominicana	1997	La constitución de 1994 faculta al Consejo para designar a los magistrados. ^{XIII}

- I Anteriormente el Senado designaba por mayoría simple. A partir de la reforma de 1994 se modificó parcialmente la composición de la Suprema Corte argentina. La reforma judicial en Argentina presupuso una concertación entre el Partido Peronista y el Partido Radical para pasar la nueva constitución. En un pacto informal se intercambió la reforma judicial y la renovación de algunos de los jueces de la Suprema Corte por la posibilidad de reelección de Menem (Finkel, 2004). Sin embargo, las nominaciones de nuevos miembros de la Suprema Corte bajo el gobierno de Menem despertaron duda de si el presidente mantuvo una mayoría en la Suprema Corte que era favorable a sus políticas (Larkins, 1996). Una renovación claramente acorde con lo previsto en la reforma no se da hasta iniciado el gobierno de Kirchner en 2003.
- II Anteriormente eran designados por la Cámara de Diputados por mayoría absoluta, de ternas presentadas por el Senado para cada vacante. Corte Suprema de Justicia de Bolivia: <http://suprema.poderjudicial.gov.bo/>
- III A partir de 1991 la Suprema Corte está integrada por 23 magistrados cuyo mandato individual dura 8 años y no son reelegibles. La nueva constitución de 1991 también reestructuró la organización y funciones de la Suprema Corte. (Rama Judicial República de Colombia Corte Constitucional http://www.ramajudicial.gov.co:7777/csj_portal/jsp/frames/index.jsp?idsitio=2)
- IV La reforma judicial promovida primordialmente por la propia Suprema Corte se inicia con la nueva ley orgánica del poder judicial (núm. 7333) aprobada en mayo de 1993 y publicada en 1994. Las reformas de 1994 reestructuraron la organización y funciones del poder judicial, crearon el consejo de la judicatura e introdujeron nuevos requisitos de carrera. Los magistrados de la Suprema Corte son electos por períodos de ocho años por la Asamblea Legislativa y se renuevan en sus cargos, a no ser de que las dos terceras partes de los legisladores voten para que tal situación no se produzca. La ley 7728 del 15 de diciembre de 1997 modifica nuevamente la estructura y funciones del poder judicial y en 2003 (ley 8365) se introduce la mayoría calificada de la Asamblea Legislativa para la designación de los magistrados de la Suprema Corte.
- V Anteriormente los cargos eran fijos de cuatro años. La nueva constitución de 1992 también reorganiza las salas de la Suprema Corte. En 1997 el Congreso renueva la totalidad de la Corte, establece cargos vitalicios y modifica su tamaño a 32 magistrados electos a partir de una lista integrada por un colegio electoral y grupos cívicos. La nueva constitución de 1998 establece que el pleno de la Suprema Corte designará los nuevos ministros cuando se produzca una vacante y conforme a los requisitos establecidos en la ley reglamentaria del mismo año. El 8 de diciembre de 2004, de nuevo los 31 magistrados de la Suprema Corte fueron suspendidos por una resolución del Congreso. El 13 de enero, Ramón Rodríguez, presidente de la Suprema Corte desde el 10 de diciembre de 2004, renunció por discrepancias en la conformación del Consejo Nacional de la Judicatura.
- VI El requisito de 2/3 de voto de la Asamblea estaba establecido en la constitución de 1983. La primera Corte electa por 2/3 de votos de la Asamblea se conforma en 1994 (Hammergren, 1998: 206-218).
- VII La reforma judicial inicia como parte de la nueva constitución de 1985 (en vigor a partir del 14 de enero de 1986), adoptada tras la histórica transición a un gobierno civil electo en el mismo año. La comisión mixta, encargada de nominar candidatos está integrada por 16 miembros. La reforma también dio facultad a la Suprema Corte para nombrar a su presidente (Sieder, 2004).
- VIII Durante las décadas de los ochenta y noventa se hicieron una serie de intentos por reformar la estructura, organización y funciones del poder judicial, para incrementar su independencia. Por ejemplo, desde 1980 se prevé la creación del primer antecedente de Consejo de la Judicatura. Otra versión más autónoma e independiente de consejo se legisla en 1987. En 1992 se legisla en relación a la carrera judicial. Sin embargo, la percepción de una Suprema Corte altamente politizada lleva a la aprobación del decreto núm. 262-2000 del 2 de diciembre. La nueva Corte quedó conformada por 15 miembros.
- IX Anteriormente el Ejecutivo nominaba un candidato para cada vacante para su designación por el Senado. “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123 de la Constitución

- Política Mexicana.” 1994, diciembre 31. *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F. La nueva Corte se instaló en febrero de 1995 (Inclán, 2003).
- X La renovación de la Suprema Corte obedeció a la renuncia de los magistrados anteriores tras el retorno a la democracia a partir de la invasión de los Estados Unidos para capturar al presidente Noriega. El Consejo de Gabinete que nombró la nueva Corte está formado por el presidente y su gabinete de ministros (López, 1993): <http://www.organojudicial.gob.pa/contenido/documentos/centenario/CARLOSLUCASLOPEZ.doc>
- XI La constitución de 1992 modificó también el tamaño de la nueva Corte integrada por nueve magistrados asignados en salas civil y administrativa, constitucional y criminal. (CEJA. *Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas, 2002-2003*, 2003). Los cargos vitalicios sustituyeron los anteriores fijos de cinco años que hacían a los magistrados altamente vulnerables frente a las mayorías políticas (Correa, 1999: 275).
- XII La ley orgánica del poder judicial de 1991 modificó el tamaño de la Corte adicionando siete magistrados a los 23 anteriores y creando una sala para asuntos constitucionales y administrativos. Los siete nuevos magistrados no llegan a elegirse por el autogolpe de Fujimori el 5 de abril de 1992. Un subsecuente cambio a la ley orgánica en abril de 1992 reduce el tamaño de la Corte a 18 y las salas a tres. En 1996 tras la reelección de Fujimori en 1995, el poder judicial queda bajo control de un comité ejecutivo al cual se da facultades para remover a los jueces de la Suprema Corte. Consecuentemente se modifica su integración y queda conformada por 13 magistrados titulares y 23 vocales. No es sino hasta después del anuncio de la renuncia de Fujimori en septiembre de 2000 que el Congreso comienza a aprobar una nueva legislación para reinstalar las instituciones del poder judicial. En el diario oficial *El Peruano* se publicó la ley núm. 27368 que restablece las atribuciones al Consejo Nacional de la Magistratura y que dispone la convocatoria a concurso nacional para magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- XIII Desde 1844 hasta esta la reforma de 1994, los nombramientos de todos los jueces del Poder Judicial estaban a cargo originalmente del Consejo Conservador y luego del Senado de la República, dentro del sistema bicameral legislativo o por el Senado consultor, la Cámara Legislativa o el Congreso Nacional en los años en que reinó el sistema unicameral. Por Ley núm. 156-97, el número de jueces de la Suprema Corte de Justicia fue elevado a dieciséis, un Presidente y tres cámaras identificadas como, Primera (Civil), Segunda (Penal), y Tercera (Tierra, Laboral, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario), (“Breve historia de la Suprema Corte”, Suprema Corte de Justicia, República Dominicana, <http://www.suprema.gov.do/scj/hscj.htm>). El nombramiento, bajo las nuevas reglas, de los primeros magistrados se hizo en 1997.

Consejos de la Magistratura. En los noventa, Argentina (1994), Bolivia (1994), Colombia (1991), Costa Rica (1993), Ecuador (1992), Guatemala (1999), México (1994), Paraguay (1992), Perú (1993) y República Dominicana (1994) modificaron sus constituciones para crear Consejos de la Magistratura o Consejos del Poder Judicial. Por su parte, en El Salvador una reforma constitucional de 1991 dio al Consejo (establecido desde 1989) independencia de la Suprema Corte; en Honduras, el Consejo (previsto desde 1980) se estableció en el 2001; y en Panamá, donde el Consejo se encontraba previsto a nivel legislativo desde 1984, se reforzó la independencia del órgano con modificaciones legales en 1987 y 2000. Chile y Nicaragua, también han realizado análisis recientes de modificaciones constitucionales para crear dichos organismos (Correa, 1999: 255).

Cuadro 2
Reformas relativas a la carrera judicial o la formación de
Consejos de la Magistratura en trece países latinoamericanos

País	Año	Reforma
Argentina	1998	La constitución de 1994 prevé la creación de un Consejo (Art. 114) regulado por la ley 24 937, su correctiva 24 939 de enero de 1998, y el decreto 816/99. ^I
Bolivia	1998	La reforma constitucional de 1994 prevé la creación de un Consejo (Art. 122 y 123) regulado por la ley 1817 de diciembre de 1997. ^{II}
Colombia	1992	La constitución de 1991 prevé la creación de un Consejo (Art. 254 a 257). ^{III}
Costa Rica	1994	La reforma a la ley orgánica del poder judicial de 1993 dio origen al Consejo de la Judicatura. ^{IV}
Ecuador	1998	La reforma constitucional de 1992 prevé la creación de un Consejo (Art. 99; y 100 según modificación constitucional de 1996). ^V
El Salvador	1993	La reforma constitucional de 1991 (Art. 187) da al Consejo independencia de la Suprema Corte, lo cual se regula con una nueva ley orgánica del 18 de diciembre de 1992. ^{VI}
Guatemala	1999	En 1999 se aprueban las leyes para crear un Consejo de carrera judicial, regular la carrera judicial y crear una Junta de disciplina judicial. ^{VII}
Honduras	2001	El decreto 262/2000 ratificado por el decreto 38-2001 y su ley reglamentaria establecen el Consejo. ^{VIII}
México	1995	La reforma judicial de 1994 prevé la creación de un Consejo. ^{IX}
Panamá	1991	En 1991 se hicieron modificaciones legales relativas a los procesos de nominación y remoción, y requisitos de carrera.(Acuerdo 46 del 27 de septiembre de 1991). ^X
Paraguay	1994	La nueva constitución de 1992 prevé la creación de un Consejo reglamentado por la ley 296/94 de 1994. ^{XI}
Perú	2001	La nueva constitución de 1993 aumenta las facultades del Consejo. ^{XII}
República Dominicana	1997	La nueva constitución de 1994 prevé la creación de un Consejo que se regula y establece en 1997 (ley 169 del 2 de agosto). ^{XIII}

- I Memoria Anual del Consejo de la Magistratura 1998/99, <http://www.pjn.gov.ar/getobj.php?id=4048>
- II El Consejo se designa el 31 de marzo de 1998. Poder Judicial, República de Bolivia, <http://www.poderjudicial.gov.bo/consejo/>
- III El Consejo inició funciones el 15 de marzo de 1992 y ellas se modificaron por la ley 270 de 1996. Consejo Superior de la Magistratura, Rama Judicial, República de Colombia, http://www.ramajudicial.gov.co:7777/csj_portal/jsp/frames/index.jsp?idsitio=21
- IV La reforma entró en vigor el 1° de enero de 1994. Poder Judicial Gobierno de Costa Rica, <http://www.poder-judicial.go.cr>
- V El Consejo se regula e instala hasta 1998 con subsecuentes reformas constitucionales (Art. 206 y 207) y la ley orgánica respectiva. *La reforma judicial en la región andina. ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?*, 2000; Salgado, 2003; Fix-Zamudio y Fix-Fierro, 1996). Los antecedentes de este Consejo datan de 1937 y los de su versión moderna de 1973 (Ungar, 2002: 172).
- VI La constitución de 1983 preveía la creación de un Consejo regulado y establecido en 1989. (Hammergren, 1998: 206-218; Fix-Zamudio, y Fix-Fierro, 1996).
- VII Sieder, 2004.
- VIII La creación del Consejo previsto en 1980 como órgano afiliado a la Suprema Corte que se regula hasta 1987. Sin embargo, Honduras es un caso que ejemplifica cómo los actos ejecutivos pueden bloquear o desmantelar las reformas judiciales (Ungar, 2002: 231). La reforma judicial no se materializa cabalmente hasta 2001 con el decreto 262/2000 ratificado por el decreto 38-2001 y la ley reglamentaria que atañe al proceso para nominación de la Suprema Corte, y crean la Sala Constitucional y el Consejo de la Judicatura.
- IX El Consejo se establece tras entrar en vigor las modificaciones constitucionales el 1 de febrero de 1995. ("Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123 de la Constitución Política Mexicana." 1994, diciembre 31, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., Inclán, 2003).
- X Posteriormente el acuerdo 230 del 14 de junio de 2000 profundiza las reformas de 1991. Órgano Judicial de la República de Panamá <http://www.organojudicial.gob.pa/contenido/organizacion/normas/carrera.htm>; el Consejo, en Panamá, sólo está consagrado a nivel legislativo por los artículos 431 a 439 del libro I del Código Judicial publicado por la Asamblea Legislativa en 1987 (Fix-Zamudio y Fix-Fierro, 1996). El Consejo tiene antecedente en la ley 29 de 1984 que establece una ley de carrera judicial y que mandaba la creación de un Consejo judicial para implementarla (Ungar, 2002: 172).
- XI *Ibid.*
- XII El Consejo fue creado en 1969, recuperado en la constitución de 1979, suspendido por el autogolpe de 1991 pasando sus funciones a un tribunal de honor fue reinstituído en 1993 ampliando su poder al darle facultades de control sobre la nominación de todos los jueces, inclusive los de la Suprema Corte. El Consejo fue puesto bajo control de un comité ejecutivo en 1996 (leyes Número 26 623 junio y 26 695 de diciembre). Poco después el Consejo deja de funcionar y no fue sino hasta después de la renuncia de Fujimori en septiembre de 2000 que el congreso aprobó legislación para sacar al poder judicial del control del comité ejecutivo y para reinstituír las instituciones judiciales previstas en la constitución de 1993. (Hammergren, 1998: 92-94; Finkel, 2004: 56-80). El funcionamiento regular del Consejo no ocurre hasta 2001 luego de que la ley 27 368 restableciera las atribuciones al Consejo Nacional de la Magistratura y que dispusiera la convocatoria a concurso nacional para magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- XIII Actualmente el Consejo se rige por la ley núm. 141-02 del 4 de septiembre del 2002. (CEJA. *Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas, 2002-2003*, 2003).

Estos consejos de asesoría para las judicaturas, que se basan en el modelo de la posguerra europea, tienen tres funciones principales: intervención en la formación, selección, nominación y promoción de jueces; monitoreo del desempeño de los jueces, magistrados y funcionarios judiciales; y administración y organización de entidades judiciales. Los elementos más importantes detrás de estas funciones, y aquellos que explican el establecimiento de estos consejos, son la autonomía del poder judicial en términos de la administración de su presupuesto y, más importante aún, la independencia externa e interna de los jueces. Estos consejos, por lo tanto, tienen la delicada función de hacer que las carreras de los jueces dependan de los méritos de cada uno y no de sus relaciones con otros jueces y funcionarios gubernamentales de mayor rango.

El espectro de competencia y la independencia de estos consejos en lo concerniente a la Suprema Corte varían de un país a otro. En algunos casos, los consejos se hacen a cargo de la administración del presupuesto de todos los tribunales, mientras que en otros, dicho asunto no está incluido entre sus facultades. En algunos países estos consejos también supervisan directa o indirectamente los programas educativos.

El objeto de estos consejos es evitar el control político del poder judicial por parte del poder ejecutivo o de elites políticas. Por lo tanto, estas instituciones se integran por individuos que son designados por todos los poderes del gobierno pero no representan los intereses de los mismos. Los miembros de estos consejos tampoco son responsables frente al ejecutivo o el legislativo y no pueden ser destituidos por éstos.

Poder de revisión constitucional y tribunales constitucionales. Con el fin de incrementar el poder relativo del poder judicial respecto de los otros dos poderes, la mayoría de las reformas incluyeron también modificaciones para dar a las supremas cortes facultades de revisión constitucional efectiva (como en México en 1994) o la creación de tribunales o cortes constitucionales separadas —como en Bolivia (1998), Colombia (1991), Ecuador (1996), Guatemala (1985), y Perú (1993)— o salas constitucionales de las supremas cortes —como en Costa Rica (1989), El Salvador (1994), Honduras (2001), y Paraguay (1992).

Cuadro 3
Reformas que dotan a la Suprema Corte de mayores facultades de revisión constitucional o la creación de tribunales constitucionales en trece países latinoamericanos.

País	Año	Reforma
Argentina	1994	La constitución de 1994 no modificó el poder de revisión de constitucionalidad de la Corte que ésta había ejercido con un amplio espectro de autoridad desde 1957. ^I
Bolivia	1998	La reforma constitucional de 1994 incorporó como máximo órgano de control constitucional al Tribunal Constitucional. ^{II}
Colombia	1992	La constitución de 1991 creó la Corte Constitucional. ^{III}
Costa Rica	1989	La ley orgánica del poder judicial de 1993 (núm. 7333) reestructura la organización y funciones de la Sala Constitucional. ^{IV}
Ecuador	1996	La reforma constitucional de 1996 (Registro oficial núm. 863 del 16 de enero) crea el Tribunal Constitucional. ^V
El Salvador	1994	La constitución de 1983 prevé la creación de una Sala Constitucional. ^{VI}
Guatemala	1986	La constitución de 1985 crea la Corte Constitucional. ^{VII}
Honduras	2001	El decreto 262-2000 del 22 de diciembre crea la Sala Constitucional.
México	1995	La reforma constitucional de 1994 da a la Suprema Corte mayores facultades de revisión constitucional a través de las acciones de constitucionalidad y las controversias constitucionales. ^{VIII}
Panamá	1991	El control de la constitucionalidad objetivo está concentrado en la Suprema Corte. ^{IX}
Paraguay	1992	La constitución de 1992 reorganiza la Suprema Corte en salas, y establece la Sala Constitucional con facultades para conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos. ^X
Perú	2001	La nueva constitución de 1993 crea el Tribunal Constitucional. ^{XI}
República Dominicana	1997	La constitución de 1994 restableció el control concentrado de la constitucionalidad por la Suprema Corte. ^{XII}

Fuente: *Base de datos políticos de las Américas*, 1998.

- I La Suprema Corte posterior a las reformas de 1994 continuó revisando y fallando sobre una gran variedad de asuntos como tradicionalmente lo había hecho (sobre los límites de los poderes de decreto de la presidencia; sobre conflictos de autoridad civil y militar, federal y provincial; la validez de decretos emitidos por gobiernos de facto; y la validez de contratos gubernamentales). Cabe notar, sin embargo, que en la etapa posterior a la reforma de 1994 las decisiones de la Suprema Corte fueron en su mayoría a favor de las políticas presidenciales (Larkins, 1996: 605-626).
- II El Tribunal Constitucional inicia sus funciones con base en la ley núm. 1836 del 1 de abril de 1998. Tribunal Constitucional República de Bolivia Ley 1836 del Tribunal Constitucional <http://www.tc.gov.bo/tcopen.html?name=leytc>
- III La Corte Constitucional entró en funcionamiento en 1992. (Uprimny, 2004).
- IV La ley 7333 fue aprobada en mayo de 1993 y publicada en 1994. La Sala Constitucional tiene como antecedente la creada en 1989 (leyes 7128 y 7135 reglamentarias al artículo 10 constitucional). *Poder Judicial. Gobierno de Costa Rica. Historia, Organización y Funcionamiento* <http://www.poder-judicial.go.cr>
- V El Tribunal Constitucional tiene como antecedente un tribunal de garantías constitucionales que, según reformas de 1983, sometía sus resoluciones a consideración del Congreso. Posteriormente, en 1992, se creó la sala constitucional de la Suprema Corte dándole facultades de revisión de las resoluciones del tribunal de garantías constitucionales. El Tribunal Constitucional creado en 1996 es retomado íntegramente en la nueva constitución de 1998. <http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/historia.asp>
- VI Sin embargo, la primera Suprema Corte designada bajo un procedimiento de nominación reformado, con nuevos requisitos de carrera y con participación del consejo de la judicatura se conforma en 1994. (Hammergren, 1998: 215).
- VII Conforme la constitución de 1985 (en vigor desde 1986) los miembros de la Corte constitucional son designados por la Corte Suprema, el Congreso, el Ejecutivo, la Universidad Nacional y la Barra de Abogados (Sieder, 2004).
- VIII Las acciones de inconstitucionalidad son procesos a través de los cuales facciones de la Cámara de Diputados, las legislaturas de los estados, el procurador general de la república y los partidos políticos (en relación a leyes electorales) pueden solicitar la revisión de la constitucionalidad de las leyes que les afectan. Las controversias constitucionales fueron creadas para la resolución de conflictos entre niveles de gobierno iguales o distintos sobre la constitucionalidad de normas generales o individuales. El poder de revisión constitucional de las leyes electorales escapó a la reforma de 1994 y no fue sino hasta 1996 cuando se creó el Tribunal Federal Electoral para velar por la constitucionalidad de las leyes electorales (Inclán, 2003).
- IX El ejercicio del control subjetivo de la constitucionalidad (*habeas corpus*, amparo de garantías) es difuso, en atención a la jerarquía de las autoridades que cursan los actos impugnados. La nueva Suprema Corte, nombrada en 1990, emite el primer fallo en materia de constitucionalidad en 1991 (“Historia y biografía de la Justicia Panameña en sus primeros 100 Años”, 2003. (<http://www.organojudicial.gob.pa/contenido/documentos/centenario/Libro1.pdf>)
- X Constitución de la República de Paraguay, 1992.
- XI En Perú, el Tribunal Constitucional tiene antecedente en el Tribunal de Garantías Constitucionales establecido en la constitución de 1979. En 1993 la nueva constitución crea el Tribunal Constitucional con facultades de revisión constitucional ampliadas. En 1996, el Tribunal Constitucional es puesto bajo el control de un comité ejecutivo y poco después el Tribunal deja de funcionar. No es sino hasta 2001, con las leyes para la desactivación de la comisión ejecutiva, que se reestablece el Tribunal Constitucional y las demás instituciones del poder judicial según lo previsto en la constitución de 1993.
- XII *Breve historia de la Suprema Corte*, Suprema Corte de Justicia, República Dominicana, <http://www.suprema.gov.do/scj/hscj.htm>

Como parte de su reforma, en algunos países se aumentó el presupuesto del poder judicial para garantizarle fondos suficientes y adecuados. Algunos, incluso, decidieron establecer en sus constituciones que un porcentaje del presupuesto público fuera para él. Los porcentajes estipulados no son bajos: varían entre dos y seis por ciento.

Una gran cantidad de los paquetes de reforma incluyó cambios adicionales, no directamente destinados a incrementar la independencia del poder judicial sino a mejorar el acceso a la justicia a través de la mejora de las oficinas del ministerio público⁸ y la educación de los jueces⁹.

Las reformas judiciales latinoamericanas han empezado a atraer la atención de algunos investigadores (Ungar, 2002; Prillaman, 2000; Siedler y Costello, 1996; Hammergren, 1998; Jarquin y Carrillo, 1998; Rowat, Malik y Dakolias, 1995), pero sus posibles efectos sobre la mejora de la rendición de cuentas aún no se han evaluado. Hasta ahora los estudios de reformas judiciales encaminadas a incrementar la independencia de esa institución se han enfocado al análisis de “insumos”, es decir, a la evaluación del contenido de las reformas, o bien, al análisis de los “productos o resultados” de las reformas (Prillaman, 2000). Los primeros han sido criticados por asumir que las modificaciones constitucionales que crean la independencia judicial formal constituyen un paso hacia adelante en sí mismos, pero no reflejan la realidad. Los segundos se han enfocado a mediciones de eficiencia y acceso a la justicia, pero no a la independencia judicial, debido en buena medida a que estos resultados se prestan mejor a una medición cuantitativa (Prillaman, 2000; Buscaglia y Ulen, 1995).

Este trabajo se apega a la visión de que las protecciones constitucionales para independencia judicial son un paso hacia adelante en sí mismos, porque, cuando menos, constituyen demarcaciones que le permiten a los ciudadanos y a las instituciones detectar abusos y señalarlos como tales (Basu, 1997). En este trabajo se evalúan los resultados de las reformas en su objetivo principal, concretamente en la creación de un gobierno limitado a través de la formación de poderes judiciales independientes. Para lograr esto, estimamos los efectos de tres tipos de modificaciones: a las reglas de designación y de destitución de los jueces de la Suprema Corte; a la creación de

⁸ La mayoría de los paquetes de reforma judicial incluyen modificaciones a procesos penales orientándolos en un modelo más verbal y menos inquisitorial. Conforme lo calculó Correa (1999), Perú, México, Guatemala y Ecuador están reconociendo mecanismos informales creados por el pueblo para resolución de controversias. El resto, por ahora, busca establecer mecanismos de mediación y arbitraje con base en los modelos que han sido exitosos en Estados Unidos o Francia. El incremento al presupuesto y las reorganizaciones de las oficinas del ministerio público también son parte de la mayoría de los programas.

⁹ Véase Correa (1999) para un recuento de las escuelas recientemente creadas o mejoradas en la región. El resultado de estas últimas mejoras no podría observarse más que en el largo plazo y por medios fuera del alcance de este estudio.

consejos de la judicatura o la adopción de medidas para introducir los requisitos de carrera, así como para monitorear el desempeño de los jueces; y el otorgarle mayores facultades de revisión constitucional a la Suprema Corte o la creación de tribunales constitucionales.

Variables, casos y modelos

Variables dependientes. Para la medición de la rendición de cuentas en sus dos dimensiones utilizamos los indicadores “Restricciones al Ejecutivo” (XCONST) y “Competitividad de Participación” (PARCOMP) que ofrece la base de datos del *Polity Project IV*.

Rendición de cuentas horizontal. *Polity Project IV*¹⁰ define las “Restricciones al Ejecutivo” como la extensión de límites institucionalizados sobre los poderes de decisión de los ejecutivos, sean éstos individuales o colectivos. A continuación se enlista la escala de siete categorías que se utiliza para esta medición:

- 1 = Autoridad ilimitada. No existen limitaciones regulares sobre las acciones del ejecutivo.
- 2 = Categoría intermedia.
- 3 = Limitaciones escasas a moderadas. Existen algunas limitaciones reales pero limitadas sobre las acciones del ejecutivo.
- 4 = Categoría intermedia.
- 5 = Limitaciones sustanciales. El ejecutivo tiene más autoridad efectiva que cualquier otro grupo obligado a rendición de cuentas, pero está sujeto a limitaciones sustanciales impuestas por dichos grupos.
- 6 = Categoría intermedia.
- 7 = Paridad o subordinación ejecutiva. La rendición de cuentas es ejercida eficazmente sobre el ejecutivo.

Esta medición de la rendición de cuentas es útil para este estudio porque estima el uso real de las facultades y restricciones que las constituciones dan a los poderes del Estado.

La evidencia que se utiliza para su operacionalización está basada en mediciones de conducta o del uso que los poderes legislativo y judicial hacen de sus facultades

¹⁰ Marshall y Jagers, 2000, *Polity Project IV, Dataset Users Manual*.

constitucionales de control inter-poderes.¹¹ El hecho de que se incluya la existencia de un poder judicial independiente dentro de esta medición puede hacer parecer que las variables dependiente e independiente no se diferencian. Sin embargo, nuestra variable independiente califica las provisiones institucionales de independencia judicial, mientras que nuestra variable dependiente califica el uso de dichas provisiones. Es decir, la variable independiente considera la independencia judicial *de jure* y la variable dependiente la independencia judicial *de facto*. Por lo tanto, esta medición ayuda a identificar si las provisiones formales, constitucionales para controlar al ejecutivo que se implementaron a raíz de las reformas judiciales de los noventa han sido honradas, o si los valores de este indicador muestran cambios significativos cuando son comparados antes y después de las reformas.

Rendición de cuentas vertical. *Polity Project IV* define la “Competitividad de participación” como el grado en el que las plataformas políticas y los candidatos compiten por el voto.¹² Esta variable se codifica sobre una escala de seis categorías:

- 0 = No regulada. La competencia política implica un grado significativo de interacción civil.
- 1 = Suprimida. No se permite actividad política opositora significativa fuera de los rangos del régimen y del partido gobernante.
- 2 = Restringida/transitoria. Existe cierta competencia política organizada fuera del gobierno sin fraccionalismo serio, pero dentro de los límites del régimen en cuanto a forma y extensión, que excluyen substancialmente la participación de otros grupos.
- 3 = Facciosa. Sistemas políticos con patrones de competencia facciosa o facciosa-restringida.
- 4 = Transitoria. Arreglos transitorios entre patrones de competencia facciosos o restringidos y patrones de competencia plenamente competitivos.

¹¹ La evidencia que se usa para la estimación de esta variable es: i) la legislatura inicia algunas categorías de legislación; ii) la legislatura bloquea la implementación de actos y decretos del Ejecutivo; iii) los intentos del Ejecutivo por cambiar algunas restricciones constitucionales como aquellas para sucederlo, extender su mandato, fallan y no son adoptadas; iv) el partido gobernante inicia cierta legislación o toma alguna acción administrativa independiente del Ejecutivo; v) la legislatura o partido aprueba algunas categorías de designación de cargos nominados por el Ejecutivo; vi) existe un poder judicial independiente (Marshall y Jagers, 2000, *Polity Project IV, Dataset Users Manual*). Estas evidencias son conductuales, sin embargo incluyen algunas conductas que el poder legislativo y judicial no podrían observar sin el respaldo de la formalización constitucional de un poder judicial independiente y con facultades de revisión constitucional o sin las facultades que para ello les dieran las reformas judiciales.

¹² Marshall y Jagers, 2000, *op. cit.*

5 = Competitiva. Existen grupos políticos relativamente estables y duraderos que compiten regularmente por influencia política a nivel nacional; la competencia entre ellos rara vez causa violencia generalizada o desorden.

Variables Independientes

Reformas judiciales. La reforma judicial en América Latina es todavía un proceso en marcha que ha implicado que los cambios significativos no hayan sido introducidos en forma simultánea. Por esta razón, decidimos deliberadamente considerar las fechas en las cuales las principales reformas fueron hechas, tomando en cuenta el año en el cual se implementa por vez primera una de las reformas mayores o reformas judiciales. Nos referimos como reformas mayores o reformas judiciales a los cambios en las reglas de designación de los jueces; el establecimiento de provisiones o instituciones para monitorear la carrera y el desempeño; y a una mayor adjudicación de control de constitucionalidad a la Suprema Corte o a las cortes constitucionales. Pocas veces estos cambios se realizaron en distinta fecha, por lo que se pueden considerar como paquetes de reforma.

Esta es una variable dicotómica que identifica con valor de “1” el año y los subsiguientes en los que las reformas fueron adoptadas; y con un valor de “0” los años anteriores a su implementación.¹³

Duración democrática. *Polity Project IV* ofrece un perfil del tipo de régimen a partir de las características autocráticas y democráticas. Este indicador es calculado al restar el correspondiente a la autocracia del de la democracia asignado a cada país. La escala va desde -10 (régimen principalmente autocrático), a +10 (régimen principalmente democrático). Siguiendo este modelo, consideramos que valores mayores a +7 indican procesos de profundización democrática. Con base en esto construimos una variable dicotómica para identificar los regímenes principalmente democráticos. Después construimos una variable para medir la permanencia de la democracia, concepto denominado “duración”, tomando en cuenta los años consecutivos que cada país recibió una calificación de +7 o mayor. Así, nuestra variable de duración mide de forma progresiva el número de años que cada país ha sido calificado como principalmente democrático.

¹³ No construimos una variable continua porque el número de observaciones en las cuales distintas reformas fueron implementadas en diferentes fechas era muy poco para justificarla.

Otras variables de control. Como se mencionó antes, comparamos nuestra hipótesis contra el argumento de la socialización, el cual relaciona un mayor desarrollo social con un mejor sistema de rendición de cuentas del Estado. Para acceder de forma cuantitativa al argumento del desarrollo social, consideramos índices de urbanización y analfabetismo como variables de control. Las variables se operacionalizan usando los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Casos. Veintitrés países latinoamericanos fueron considerados en este estudio y, para ello, se clasificaron en dos grupos: los reformadores y los no-reformadores. El primer caso incluye a Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Estas naciones son comparadas contra un grupo de diez países en la región que no han comenzado reformas en materia judicial. El grupo de países no-reformadores incluye a Brasil, Cuba, Chile, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela. Otros casos de no-reformadores no fueron incluidos por falta de información hasta la fecha.

Modelos. Con base en las sugerencias de Beck y Katz (1995: 639–647), hemos llevado a cabo un análisis de serie de tiempo tipo panel con errores estándar corregidos. Dicho análisis corrige los errores estándar producidos cuando se usa un modelo de mínimos cuadrados generalizado (MCG, Parks, 1967: 500–509). Correr un modelo MCG con nuestro tipo de datos (series de tiempo tipo panel) puede tener como resultado el cálculo incorrecto de errores estándar debido a problemas de heteroscedasticidad, correlación contemporánea y correlación serial. Por lo tanto, resulta más adecuado utilizar una combinación de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) para estimar parámetros con errores estándar corregidos. Para controlar posibles efectos fijos, se utilizan modelos adicionales con variables dicotómicas para los diferentes países. El modelo MCO realiza un análisis de correlación entre las variables dependiente e independientes por lo cual los resultados ofrecen únicamente una relación probabilística, mas no causal.¹⁴

¹⁴ Por esto se podría pensar que las reformas judiciales pudieran igualmente ser el resultado de mejoras en la rendición de cuentas. Sin embargo la literatura reciente que se ocupa del estudio de los factores políticos que detonan la ocurrencia de reformas judiciales atribuye el origen de estos proyectos a factores como presión externa de instituciones financieras (Finkel, 2004: 56–80; Domingo y Sieder, 2001), o de derechos humanos (Sieder, 2004; Hammergren, 1998), internacionales, incentivos electorales (Finkel, 2004: 56–80; Inclán, 2003), o a políticas de aseguramiento con cálculos estratégicos no miopes (Finkel, 2005: 87–113), pero no a incrementos en la rendición de cuentas.

Resultados

Los resultados muestran que las reformas judiciales implementadas en países en proceso de profundización democrática tuvieron un efecto positivo significativo en el mejoramiento de la rendición de cuentas en sus dos dimensiones: horizontal y vertical. Los resultados sugieren que las reformas han tenido un impacto positivo sin importar la antigüedad de la experiencia democrática en los distintos casos estudiados.

La Tabla 1 presenta los efectos positivos y significativos de las reformas judiciales sobre la rendición de cuentas del estado en su dimensión horizontal.

Tabla 1
Estimaciones de los efectos de las reformas judiciales sobre
la rendición de cuentas horizontal

	Rendición de cuentas horizontal: restricciones al Ejecutivo
Intersección	.3095 (.2414)
Duración democrática	.0063 (.0051)
Reforma judicial	.1870** (.0856)
Población urbana (%)	.0019 (.0029)
Población analfabeta (%)	-.0006 (.0058)
Restricciones al ejecutivo (lagged)	.9143*** (.0207)
Número de observaciones: 57 (descontando valores perdidos)	
Número de grupos: 23	
Chi cuadrada: .8877	

** Estadísticamente significativo al .05%

*** Estadísticamente significativo al .01%

Más aún, nuestros resultados demuestran que las hipótesis alternativas incluidas en este estudio, representadas aquí por la duración democrática y los porcentajes de población urbana y analfabeta, no tienen ningún efecto estadístico significativo sobre el mejoramiento de la rendición de cuentas horizontal. Es decir, que ni una larga experiencia democrática, ni los procesos de socialización en marcha, como consecuencia de la democratización de la región, mejoran por sí mismos los sistemas de rendición de cuentas del Estado una vez que las reformas judiciales han sido implementadas en regímenes considerados como democráticos.

La siguiente Tabla muestra los efectos de las reformas judiciales sobre la rendición de cuentas vertical.

Tabla 2
Estimaciones de los efectos de las reformas judiciales sobre la rendición de cuentas vertical

	Rendición de cuentas vertical: competitividad de participación
Intersección	.2627*** (.0825)
Duración democrática	.0029 (.0031)
Reforma judicial	.0649* (.0401)
Población urbana (%)	.0009 (.0011)
Población analfabeta (%)	-.0019 (.0026)
Competitividad de participación (lagged)	.9144*** (.0201)
Número de observaciones: 577 (descontando valores perdidos)	
Número de grupos: 23	
Chi cuadrada: .8968	

*** Estadísticamente significativo al .01%

* Estadísticamente significativo al .10%

Al igual que en la Tabla 1, los resultados presentados en la Tabla 2 muestran efectos estadísticamente significativos de las reformas judiciales sobre el mejoramiento en la rendición de cuentas vertical. Éstos deben considerarse como notables, ya que las reformas judiciales no fueron diseñadas específicamente para afectar la competencia política. En términos estadísticos, es importante señalar los efectos de las reformas, ya que los indicadores utilizados como variables dependientes en nuestras series de tiempo muestran una alta correlación serial y una alta estabilidad en la varianza. Sin embargo, aun tomando en cuenta esto, las reformas judiciales llevadas a cabo siguen mostrando un impacto positivo en la rendición de cuentas vertical.

De manera consistente con los resultados referentes a la rendición de cuentas horizontal mostrados en la Tabla 1, las hipótesis alternativas no ofrecen ninguna explicación adicional. Ni la experiencia democrática de los países, ni los índices de población urbana y/o analfabeta muestran ningún efecto estadísticamente significativo en el mejoramiento del grado de competitividad de participación política.

Los modelos adicionales que se corrieron para controlar los efectos fijos no mostraron ninguna presencia significativa de efectos regionales.

Discusión

Esta estimación del impacto de las reformas sobre su objetivo principal, esto es, de dotar a los poderes judiciales de un mayor peso relativo con respecto del Ejecutivo, muestra, en general, resultados positivos y esperanzadores para las nuevas democracias latinoamericanas. Si las reformas formales, o *de jure*, han tenido un impacto positivo efectivo, o *de facto*, en acotar la autoridad de los poderes ejecutivos en los países que las implementaron, esto quiere decir que los recursos humanos, materiales y financieros invertidos en ellas no han sido vanos, que los países reformadores pueden continuar confiados con subsecuentes reformas para mejorar otros aspectos de justicia como son el acceso y la eficiencia. Esto implica también que los países que aún no se han comprometido en reformas para mejorar la independencia judicial o que todavía no las han implementado del todo, cuentan con evidencia empírica de los beneficios que este tipo de reforma puede producir.

Otra conclusión práctica de este trabajo es que muestra que el proceso de democratización puede “acelerarse” mediante reformas encaminadas a darle mayor independencia y poder relativo a los poderes judiciales. Es decir, que al comprometerse con reformas institucionales como las aquí estudiadas, los gobiernos de las nuevas democracias pueden “apresurar” el proceso de consolidación por otros medios que

no sean la mejora de sus variables de modernización o simplemente esperar a que su experiencia democrática “mature” por sí misma con el tiempo.

Los modelos utilizados en este trabajo muestran tan sólo una de las posibles formas de estimar las implicaciones de las reformas. Pero, tal vez lo más importante, muestran la necesidad de profundizar en el estudio de las reformas decanas con el fin de conocer su impacto y potencial como detonadores de mejoras en la calidad y la viabilidad de la democracia y para explorar las condiciones políticas de cada país o región que facilitan u obstruyen su cabal utilización.

La introducción de salvaguardas formales a la independencia judicial ha tenido una repercusión *de facto* positiva en la operación de los poderes legislativo y judicial como contrapesos al poder ejecutivo. Esto era el objetivo principal de las reformas. Sin embargo, los efectos parecen sobrepasar los propósitos originales, por ejemplo, el fortalecimiento de la competitividad de participación ciudadana en procesos electorales. Estos resultados plantean la interrogante sobre los alcances de las reformas en otros aspectos de la consolidación democrática. Para descifrar por qué esas reformas tuvieron un efecto positivo en la competitividad de participación, así como para saber de sus posibles repercusiones en otras áreas se requieren estudios más profundos.

Apenas ha transcurrido una década desde los primeros esfuerzos latinoamericanos de reforma judicial, por lo cual los resultados de este trabajo sólo pueden ser preliminares. Sin embargo, muestran que, aun a pesar de la larga y vergonzosa lista de abusos documentados en la literatura como impedimentos para la justicia, el estado de derecho y la consolidación democrática, un proceso positivo parece estar en marcha en la región. Esperamos que nuestros resultados fomenten el desarrollo de la investigación para evaluar el impacto y el desarrollo de las reformas con estudios de caso, pero también con estudios regionales.

Bibliografía

Base de datos políticos de las Américas, 1998, “Composición de la Corte Suprema. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales”, Georgetown University y OEA. <http://www.georgetown.edu/pdba/Judicial/Comp/Suprema/composicion.html> (2 de diciembre, 2004).

Basu, Kaushik, 1997, “The Role of Norms in Laws and Economics: An Essay on Political Economy”, paper presented at the Conference sponsored by the Institute for Advanced Study, Princeton, May, 1997.

- Beck, Nathaniel y Jonathan N. Katz, 1995, "What To Do (And Not To Do) With Time Series Cross-Section Data", en *American Political Science Review*, núm. 89, West Nyack.
- Buscaglia, Edgardo y Thomas Ulen, 1995, "A Quantitative Analysis of Judicial Sectors in Latin America", paper presented at the Annual Meeting of the American Law and Economics Association, May, 1995.
- "CEJA, *Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas*, 2002–2003, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, CEJA, 2003.
- Clark, Davis, 1975, "Judicial Protection of the Constitution in Latin America", en *Hastings Constitutional Law Quarterly*, núm. 2, San Francisco.
- Correa Sutil, Jorge, 1999, "Judicial Reforms in Latin America", en *The (Un) Rule of Law and the Unprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Diamond, Larry, 1999, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Domingo, Pilar y Rachel Sieder, eds., 2001, "Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform", Londres, Institute for Latin American Studies, University of London.
- Finkel, Jodi, 2005, "Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s", en *Latin American Politics and Society*, 46:4.
- , 2004, "Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How electoral incentives shape institutional change", en *Latin American Research Review*, núm. 3, Austin, Texas.
- Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix-Fierro, 1996, "El Consejo de la Judicatura", en *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, núm. 3, México.
- Hammergren, Linn A., 1998, *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America*, Boulder, Westview Press.
- Helmke, Gretchen, 2002, "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Democracy and Dictatorship", en *American Political Science Review*, vol. 96, núm. 2, junio.

“Historia y biografía de la justicia panameña en sus primeros 100 Años”, 2003, en *Obras conmemorativas, resultados del Proyecto Centenario*, Anexo 14, Panamá, Órgano Judicial de la República de Panamá.

Huntington, Samuel, 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.

Inclán, Silvia 2003, “*Judicial Reform and Democratization: Mexico in the 1990’s*”, Disertación Doctoral, Boston, Boston University.

Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo, 1998, *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

La reforma judicial en la región andina. ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?, 2000, Lima, Comisión Andina de Juristas.

Larkins, Christopher M., 1996, “Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis”, en *The American Journal of Comparative Law*, núm. 44, Berkeley.

Lipset, Seymour M., 1959, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, en *American Political Science Review*, núm. 53, West Nyack.

López, Carlos L., 1993, “El cuatrenio 1990–1993: una nueva etapa de la administración de justicia”, *Suplemento Conmemorativo núm. 11, Resultados del Proyecto Centenario*, Panamá, Órgano Judicial de la República de Panamá.

Marshall, Monty G. y Keith Jagers, 2000, *Polity IV Dataset Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–1999*, College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.

Méndez, Juan E., Guillermo O’Donnell, y Paulo Sergio Pinheiro, eds., 1999, *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Messik, Richard E., 1999, “Judicial Reform and Economic Development. A Survey of the Issues”, en *The World Bank Observer*, núm. 14, Washington, DC, pp. 117–136.

- O'Donnell, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, núm. 5, Baltimore.
- Parks, Richard, 1967, "Efficient Estimation of a System of Regression Equations When Disturbances Are Both Serially and Contemporaneously Correlated", in *Journal of the American Statistical Association*, núm. 62, New York.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, y Bernard Manin, eds., 1999, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- , Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, 1996, "What Makes Democracies Endure?", en *Journal of Democracy*, núm. 7, Baltimore.
- Prillaman, William C., 2000, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, Praeger.
- Rios, Julio A., 2004, "El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994–2002", 1er. lugar *Certamen Nacional de Ensayos Francisco I. Madero: el poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*, México, Instituto Federal Electoral.
- Rowat Malcom, Walled H. Malik, y Maria Dakolias, 1995, "Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference", en *World Bank Technical Paper*, núm. 280, Washington, DC.
- Salgado Pesantes, Hernán, 2003, "El Poder Judicial en el Ecuador", ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Departamento de Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla, Sevilla, España 3 al 5 de diciembre de 2003.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, 1999, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Sieder, Rachel, 2004, "Judicial Reform in Post-War Guatemala", en *Democratization and the Judiciary: The Accountability function of Courts in New Democracies*, Londres, Frank Cass Publishers.
- y Patrick Costello, 1996, "Judicial Reform in Central America: Prospects for the Rule of Law", en *Central America: Fragile Transitions*, New York, St. Martin's Press.

Ungar, Mark, 2002, *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Uprimni, Rodrigo, 2004, "The Constitutional Court and Control of Presidential Extraordinary powers in Colombia", en *Democratization and the Judiciary. The Accountability Function of Courts in New Democracies*, Londres, Frank Cass Publishers.

Vaky, Paul S., 1998, "US Agency for International Development", en *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Recibido en Junio de 2004
Aceptado en Marzo de 2005