

ECUADOR

Debate⁹⁶

Quito/Ecuador/Diciembre 2015

Legitimidad judicial: control e independencia

El horizonte de la crisis que viene

Conflictividad socio política:
julio · octubre 2015

Algunos determinantes de la independencia judicial interna: un estudio comparado de las cortes de Chile, Perú y Ecuador

El rol de la Corte Suprema de Justicia de la Argentina en el impulso de la participación política en la jurisdicción

El Papel de las Audiencias en la Protección de Derechos y la Construcción de Legitimidad Judicial. El Caso de Colombia

¿Un Tribunal Constitucional para la República Argentina? Reflexiones en torno a la dimensión política del control de constitucionalidad a partir del modelo chileno

Debates en torno al perfil recomendable para los magistrados de un Tribunal Constitucional. El caso español y datos comparados

La cuestión agraria hoy:
perspectivas y retos

La visión estratégica del cambio social: acción heroica o transformación silenciosa

El nacionalismo autoritario, la religiosidad popular y el rechazo del liberalismo en Bolivia. Una crítica a la obra de René Zavaleta Mercado

ECUADOR DEBATE 96

Quito-Ecuador • Diciembre 2015

PRESENTACIÓN / 3-5

COYUNTURA

- El horizonte de la crisis que viene / 7-12
Hernán Ibarra
- Conflictividad socio-política: julio-octubre 2015 / 13-18

TEMA CENTRAL

- Algunos determinantes de la independencia judicial interna: un estudio comparado de las cortes de Chile, Perú y Ecuador / 19-37
Santiago Basabe-Serrano
- El rol de la Corte Suprema de Justicia de la Argentina en el impulso de la participación política en la jurisdicción / 39-49
Sebastián Sancari
- El Papel de las Audiencias en la Protección de Derechos y la Construcción de Legitimidad Judicial. El Caso de Colombia / 51-72
César Augusto Valderrama Gómez
- ¿Un Tribunal Constitucional para la República Argentina? Reflexiones en torno a la dimensión política del control de constitucionalidad a partir del modelo chileno / 73-88
Lisi Trejo
- Debates en torno al perfil recomendable para los magistrados de un Tribunal Constitucional. El caso español y datos comparados / 89-112
Jorge O. Bercholc

DEBATE AGRARIO-RURAL

- La cuestión agraria hoy: perspectivas y retos / 113-123
Francisco Rhon Dávila

ANÁLISIS

- La visión estratégica del cambio social: acción heroica o transformación silenciosa / 125-142
Patricio Moncayo

- El nacionalismo autoritario, la religiosidad popular y el rechazo del liberalismo en Bolivia.
Una crítica a la obra de René Zavaleta Mercado / 143-157
H. C. F. Mansilla

RESEÑAS

- El nuevo rostro de la democracia / 159-162
- Arenas de conflicto y experiencias colectivas.
Horizontes utópicos y dominación / 163-165

TEMA CENTRAL

Algunos determinantes de la independencia judicial interna: un estudio comparado de las cortes de Chile, Perú y Ecuador¹

Santiago Basabe-Serrano²

Este artículo explora los principales determinantes de la independencia judicial interna en tres países de América Latina. Ante la ausencia relativa de investigaciones que se enfoquen en esta dimensión de la vida judicial, este artículo es innovador en cuanto evidencia que la calidad en la formación de los jueces y el respeto a la carrera judicial como criterio de ascensos y traslados constituyen las variables que explican por qué unos países gozan de mayor independencia judicial interna que otros. Contrariamente a lo que se suele creer, el artículo constata también que el grado de activismo judicial de los jueces no tiene un impacto significativo sobre la independencia judicial interna. Recurriendo a un estudio comparado de las cortes de Chile, Perú y Ecuador y a la práctica de encuestas y entrevistas semi estructuradas, esta investigación demuestra además que la autonomía de los jueces respecto a los políticos no sigue necesariamente la misma trayectoria que la independencia de los jueces inferiores respecto a sus superiores jerárquicos.

Introducción

Dentro de los estudios sobre política y justicia en América Latina, la independencia judicial es uno de los campos que mayor atención académica ha concitado. Entendida como la ausencia de influencias de cualquier orden sobre la toma de decisiones de los jueces, la independencia judicial puede ser considerada desde tres dimensiones específicas. La primera, conocida como independencia externa, hace referencia

a la injerencia que desde la esfera de la política podría generarse sobre los fallos judiciales. La segunda dimensión, denominada imparcialidad o en términos más amplios corrupción judicial, tiene que ver con la influencia que los abogados litigantes o las partes procesales pueden ejercer sobre las decisiones de los jueces a través de cualquier tipo de pagos ilegítimos (Couso, 2005; Domingo, 2000). Finalmente, la tercera arista

1 Este artículo fue publicado originalmente en 2014 en la revista *International Journal of Law, Crime and Justice* 42 (2): 130-145 bajo el título "Some Determinants of Internal Judicial Independence: A Comparative Study of the Courts in Chile, Peru and Ecuador". La empresa *Elsevier* ha cedido gentilmente los derechos para la traducción del artículo al español. Este artículo fue escrito con el apoyo del Fondo de Desarrollo Académico (FDA) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Una versión preliminar fue presentado en el trigésimo Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), mayo 23 a 26 de mayo de 2012. San Francisco-California). El autor desea agradecer por los comentarios y sugerencias de Daniel Brinks, John Polga-Hecimovich y Tomás Mandl. El autor también reconoce el apoyo en la recolección y procesamiento de la información de Sergio García Rendón (Ecuador), Jorge Morel Salman (Perú) y Jorge Jocelín Almendras (Chile).

2 Becario de la Fundación Alexander von Humboldt e Investigador post-doctoral del Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área (GIGA). Profesor Titular del Departamento de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador. Correspondencia diríjirla a: <sbasabe@flacso.edu.ec>

de la independencia judicial es aquella que observa la influencia que los jueces superiores podrían ejercer sobre sus colegas de inferior nivel dentro de la jerarquía del Poder Judicial. A esta dimensión se la conoce como independencia judicial interna (en adelante, IJI).

A pesar de que el estudio de las tres dimensiones de la independencia judicial es igual de importante para una comprensión amplia de los desempeños de las cortes de justicia, su tratamiento en América Latina ha sido marcadamente asimétrico. En efecto, la mayor parte de los trabajos se han concentrado en la independencia judicial externa, un número menos considerable ha estudiado la independencia judicial respecto a terceros; y, finalmente, la IJI ha recibido un tratamiento francamente residual. Aunque es importante el análisis de las interacciones que se dan entre jueces y poder político o aquellas que enfrentan a jueces respecto a usuarios y operadores del servicio judicial, el estudio de las variables que inciden en la autonomía de los jueces inferiores respecto a sus superiores al momento de resolver los casos es importante por al menos tres razones esenciales.

En primer lugar, porque al estudiar los distintos niveles de autonomía judicial entre jueces se puede conocer cómo los diseños institucionales afectan al conjunto de incentivos selectivos que orientan la dinámica interna de las cortes de justicia. En segundo lugar, porque al analizar las variaciones en la IJI es posible identificar los factores de contexto social que ejercen influencia sobre el comportamiento de unos jueces respecto de otros. En tercer lugar, porque el estudio de los factores que inciden sobre los diferentes grados de IJI ofrece una panorámica respecto a las lógicas buro-

cráticas que orientan la actividad judicial. En definitiva, explorar la autonomía de los jueces que en virtud de la corta edad con la que suelen ingresar al Poder Judicial están más alejados de la influencia de la política, ofrece una visión más clara de cómo se toman decisiones judiciales en arenas que están más cercanas a las necesidades cotidianas de la ciudadanía y menos de los políticos (Guarnieri y Perdezoli, 1999; Damaska Mirjan, 1986; Merryman, 1985).

En la primera parte de este artículo se hace una revisión de los principales aportes sobre IJI provenientes de trabajos anclados en la Ciencia Política y más específicamente en el sub campo de las políticas judiciales. En la segunda parte se ofrece un marco teórico que identifica variables de contexto y otras de naturaleza endógena a las cortes de justicia que permiten valorar por qué unos países tienen mayor IJI que otros. Específicamente, el artículo analiza variables relacionadas con (i) el escenario político y social en el que las cortes funcionan; y, (ii) las lógicas de acción e interacción dadas entre los jueces. Este ejercicio analítico, junto con la observancia de las variables institucionales utilizadas en estudios previos, proveen una panorámica más amplia de las motivaciones que explican las diferencias en IJI entre los países latinoamericanos. La tercera parte somete a testeo las hipótesis que se desprenden de la propuesta teórica previa a través de un modelo comparado de las cortes de Chile, Perú y Ecuador. Los resultados demuestran que la calidad de la formación de los jueces y el respeto a la carrera judicial explican por qué unos países gozan de mayor IJI que otros. Adicionalmente, el análisis empírico evidencia que el activismo judicial no tiene una influencia significativa sobre la IJI.

La última sección presenta conclusiones y algunos puntos a ser valorados en futuras agendas de investigación.

Revisando la investigación sobre independencia judicial interna en América Latina

En contraste con la independencia judicial externa, el estudio de la IJI ha recibido escasa atención en América Latina. Como consecuencia de ello, los pocos trabajos que existen son valiosos en cuanto proveen algunas ideas para la comprensión tanto de las interacciones dadas en las cortes como también de los factores que influyen en la variación de la autonomía de las cortes inferiores e intermedias respecto a las de mayor nivel jerárquico. Entre las investigaciones seminales sobre IJI en América Latina hallamos la realizada por Julio Ríos-Figueroa (2006). En dicho trabajo se analiza el grado de autonomía de los jueces inferiores respecto a sus superiores jerárquicos en función de seis variables institucionales relacionadas con la forma de selección de los jueces, el tiempo en funciones, los mecanismos formales para obtener ascensos, transferencias o aplicar sanciones; y, la autonomía salarial. En esencia, Ríos-Figueroa asume que si la Corte Suprema o las cortes de apelaciones controlan -por la vía institucional- los procesos de selección de jueces o la aplicación de incentivos selectivos de diverso orden, entonces será más probable que tales jueces puedan ejercer influencia sobre las decisiones de sus colegas ubicados en la parte más baja de la pirámide judicial. Una explicación similar ofrece Gamarra (1991) al estudiar la IJI en Bolivia.

En el caso del proceso de selección, Ríos-Figueroa argumenta que si el diseño institucional establece que la Corte Suprema o las cortes de apelaciones tienen capacidad de designar a los jueces inferiores o intermedios, existirá un menor grado de IJI. Respecto a los períodos de funciones de los jueces el razonamiento es similar. Si la Corte Suprema o las cortes de apelaciones definen la permanencia de los jueces inferiores cada cierto tiempo, en función de procesos de evaluación, la IJI irá también en descenso (Ríos-Figueroa, 2006: 33). De otro lado, si los incentivos selectivos relacionados con ascensos, transferencias y sanciones administrativas de los jueces inferiores, y que guardan relación con la importancia otorgada a la carrera judicial, dependen directamente de la voluntad de las cortes intermedias o de la Suprema, la IJI también se hallará mermada (Popkin, 2002: 115). Finalmente, si los salarios de los jueces están garantizados a nivel constitucional, ese constituiría un buen referente de un mayor grado de IJI.

Con el razonamiento previo, Ríos-Figueroa analiza la IJI de dieciocho países de América Latina a partir de un índice que va de 0 a 6 y que asigna valores dicotómicos en función de la presencia o no de las restricciones institucionales ya anotadas.³ En dicha escala "6" corresponde a un país provisto de un diseño institucional que garantiza ampliamente la IJI mientras que "0" corresponde a un país que carece de salvaguardas institucionales para la defensa de la IJI. Acorde al Anexo No 1, en el año 2002 -último período de medición del trabajo citado- los resultados reflejan que nueve

3 El índice anotado considera las disposiciones constitucionales de los 18 países entre 1950 y 2002.

de los dieciocho países presentan rendimientos absolutamente deficientes -Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela- (0), mientras que solamente Argentina alcanza la máxima puntuación (6). Bolivia (4), Colombia (3), Brasil (3), Guatemala (2), Perú (2), México (1), Paraguay (1) y Uruguay (1) siguen el orden de mayor a menor grado de IJI.

Los resultados expuestos resultan llamativos pues existen países como Costa Rica (0), Chile (0) y Uruguay (1) que en trabajos previos han sido bien valorados en cuanto a independencia judicial externa y que, no obstante, aparecen con puntuaciones extremadamente bajas en la dimensión de IJI (Wilson et al, 2004; Scribner, 2004; Brinks, 2003). Desafortunadamente, Ríos-Figueroa (2006) no realiza una medición empírica de la IJI en dichos países por lo que no se puede efectuar una valoración respecto a las posibles distancias entre las mediciones *de jure* y *de facto* de dicha variable. Aunque el propio Ríos-Figueroa realiza dicho análisis, focaliza su atención solamente en la independencia judicial externa y en lo que él llama autonomía -entendida como las relaciones entre ejecutivo y legislativo respecto al judicial (Ríos-Figueroa, 2006: 84).

De otro lado, Pérez-Liñán et al. (2006) al estudiar el caso boliviano plantean que las probabilidades de que los jueces inferiores se sometan a las cortes superiores aumentan si: a) en unos y otros jueces existe similitud de criterios respecto a la interpretación de la ley; b) los jueces inferiores pueden anticipar que si dictan los fallos acorde a su propio criterio serán sujetos a revocatoria por parte de los jueces superiores; y, c) los jueces inferiores temen una manipulación política de

sus carreras profesionales. Aunque este trabajo se halla enmarcado en la teoría de juegos y específicamente en el modelo principal-agente, el argumento planteado fundamentalmente en el literal c) guarda coherencia con el expuesto por Ríos-Figueroa. En otras palabras, se parte del supuesto que, si los jueces superiores tienen capacidades institucionales de remover o transferir a sus colegas de inferior nivel jerárquico, entonces la IJI estaría en cuestionamiento.

Una crítica que se le puede plantear al trabajo de Pérez-Liñán et al. es que deja de lado la influencia que podría ejercer sobre la IJI la capacidad de sanción del propio Poder Judicial hacia los jueces superiores que intentan influir en las decisiones de las cortes de menor nivel jerárquico. En efecto, al mantener dicho factor como una constante, se perdería un elemento de juicio esencial para el estudio de una dimensión de la independencia judicial que debe ser comprendida a partir de variables endógenas a las cortes de justicia. No obstante, y a diferencia del trabajo de Ríos-Figueroa, en la investigación planteada por Pérez-Liñán existe una constatación *de facto* de las conjeturas teóricas ya descritas, recurriendo para ello a encuestas aplicadas a jueces de distintos niveles jerárquicos del Poder Judicial de Bolivia.

A pesar del gran aporte de las investigaciones reseñadas, es notorio el vacío que existe en la literatura de políticas judiciales latinoamericanas en relación tanto a una medición empírica de la IJI como respecto a los factores que explican las variaciones entre unos países y otros. En ese aspecto, este artículo propone cubrir dicha deficiencia recurriendo al análisis de variables relacionadas con: (i) el contexto político y social en el que se desenvuelven las cortes; y, (ii) las

lógicas de acción que se verifican entre unos jueces y otros. Tal ejercicio, sumado a la consideración de variables de naturaleza institucional ya mencionadas en trabajos previos, podría otorgar una panorámica más amplia de las distintas motivaciones que explican los diferentes rendimientos de la IJI en los países de América Latina.

Una aproximación teórica a la independencia judicial interna

Mi principal argumento teórico es que las diferencias en IJI se deben a la calidad de la formación de los jueces, la importancia otorgada a la carrera judicial y el grado de activismo judicial. A diferencia de los análisis sobre independencia judicial externa en los que se asume que la amenaza de destitución de los cargos constituye un medio eficaz a través del que los políticos intentan conseguir decisiones judiciales que les sean favorables, en el caso de la IJI tal mecanismo es menos efectivo (Helmke, 2005, 2002; Iaryczower et al., 2002). Dado que los países de tradición legal romano-germánica, como los de América Latina, construyen sus Poderes Judiciales alrededor de una estructura burocrática piramidal a la que se suele acceder a temprana edad y con seguridades en cuanto a estabilidad laboral, las probabilidades de que los jueces inferiores e intermedios puedan ser removidos de sus cargos de forma abrupta son residuales. En ese aspecto, las capas bajas del Poder Judicial siguen las pautas de permanencia y estabilidad de la burocracia en general (Peters, 1999: 371).

Como consecuencia, cuando los jueces superiores o supremos pretenden incidir sobre las decisiones de sus colegas de menor jerarquía institucional deben recurrir a una estrategia diversa a la

amenaza de destitución. En ese plano, la capacidad de persuasión que unos jueces pueden ejercer sobre otros vendría dada por sus mayores destrezas jurídicas y por el bagaje de conocimientos sedimentados a lo largo del tiempo. Razones de edad y experiencia profesional requeridas para acceder a tales cargos justificarían la asimetría presentada en cuanto a la formación de los jueces superiores respecto a la de sus pares de inferior nivel jerárquico. En otras palabras, el mayor capital y recursos simbólicos adquiridos por los jueces supremos y superiores constituyen las principales herramientas de persuasión utilizadas para incidir sobre la toma de decisiones judiciales.

Desde luego, no es posible asumir que por el solo hecho de pertenecer a una corte de mayor jerarquía tales jueces gozan de un mayor grado de formación académica y profesional. De hecho, bien podría darse el caso de jueces de primer grado con conocimientos y preparación jurídica igual o incluso mayor que la observada en aquellos ubicados en las cortes de segunda o tercera instancia. En definitiva, el argumento que se sostiene es que la seguridad que ofrece a un juez el asumirse dotado de las destrezas para resolver los casos constituye una de sus principales herramientas para minimizar la capacidad de persuasión argumentativa proveniente de sus superiores jerárquicos. Trasladando este argumento a una conjetura susceptible de testeo empírico se podría decir que, *a medida que aumenta la calidad en la formación de los jueces inferiores, aumenta también el grado de IJI.*

Un segundo factor que ejerce influencia sobre la IJI tiene que ver con la importancia que se otorga a la carrera judicial como criterio de promoción de

los jueces, tanto hacia cortes de mayor jerarquía como también hacia tribunales del mismo nivel pero asentados en diferente ubicación geográfica. Si bien los jueces inferiores e intermedios tienen menor aversión al riesgo de ser destituidos de sus cargos, sin embargo son susceptibles de manipulación en cuanto a las políticas utilizadas por sus superiores para otorgar ascensos o traslados. En ese aspecto, si la trayectoria burocrática de los jueces dentro del Poder Judicial es valorada de forma marginal al momento de llenar vacantes en tribunales de mayor jerarquía o en ciudades más céntricas -tradicionalmente apetecidas por los jueces situados en lugares más lejanos-, la propensión a que tales actores sean condescendientes con sus superiores irá en aumento.

En efecto, si los méritos alcanzados por los jueces a lo largo de su actividad laboral no constituyen un marco referencial para la promoción de cargos y, por el contrario, priman criterios personalistas al momento de definir el futuro de su carrera profesional, existirían incentivos suficientes para que los jueces superiores generen clientelas y espacios de influencia entre sus colegas inferiores. En términos de Pérez-Liñán *et al.* (2006: 285) la relación entre unos jueces y otros estaría dada por un juego principal-agente a través del que los jueces superiores “premián” a los inferiores con ascensos o traslados deseados a cambio de que éstos resuelvan los casos en función de sus propias preferencias. Puesto que este es un juego de largo plazo -súper juego-, los jueces inferiores irán acumulando la reputación suficiente para que, en el momento específico, sus superiores los recompensen con ascensos, traslados o cualquier otra forma de incentivos selectivos.

En sentido contrario, cuando la política burocrática de ascensos e incentivos al interior de las cortes de justicia está marcada por la prioridad otorgada a aquellos jueces con una carrera judicial mejor articulada, los juzgadores superiores tendrán menos incentivos y recursos para influir sobre las decisiones de sus colegas de menor jerarquía. Dicha relación causal no debe ser vista desde una perspectiva prescriptiva puesto que, aunque las constituciones u otros cuerpos legales suelen hacer explícita la garantía que se otorga a los jueces para que la carrera judicial sea un parámetro determinante para las políticas de promoción o traslados, en muchos países de la región esta declaración normativa suele ser irrespetada.

Desde la economía política, el trabajo de Feld y Voigt (2003) aporta evidencia empírica adicional relacionada al tema materia de este artículo. En efecto, tales autores constatan que en 57 países del mundo, entre los que se encuentran buena parte de los latinoamericanos, existe una distancia considerable entre lo que constituye la independencia judicial *de jure* y la *de facto*. Bajo el mismo argumento también podrían darse casos en los que, a pesar de la inexistencia de una declaración constitucional que garantice la carrera judicial, las cortes de justicia tácitamente consideran a dicha dimensión como esencial para propiciar mayor IJI. La discusión previa se la puede trasladar a hipótesis empíricamente observable al señalar que, *a medida que la importancia otorgada a la carrera judicial como criterio de promoción de los jueces aumenta, la IJI también tiende a acrecentarse.*

Un factor adicional que influye sobre la IJI tiene relación con el grado de activismo judicial que impera entre los

jueces inferiores. El activismo judicial constituye una tendencia filosófica que plantea que el proceso es una garantía constitucional y que, por tanto, el juez debe actuar como director de ese proceso, impulsándolo aun cuando las partes no lo soliciten y ejerciendo la iniciativa probatoria para alcanzar la verdad material a través de fallos que hagan realidad la justicia y no solo apliquen la ley (Gozaini, 2008: 32). Por tanto, el activismo judicial propende a que los jueces gocen de mayor autonomía para hacer efectivas las garantías otorgadas constitucionalmente a las personas, buscando que en sus sentencias prime la verdad material por encima de la verdad procesal.

Como parte de esta autonomía, los jueces están liberados de las influencias que los jueces superiores o supremos podrían ejercer a través de la aplicación del principio *stare decisis et non quieta movere* (en adelante *stare decisis*).⁴ Este aforismo señala que los jueces inferiores tienen la obligación legal de tomar sus decisiones de forma similar a lo resuelto por ellos mismos o por cortes de mayor jerarquía en casos análogos previos. En otras palabras, mientras el activismo judicial invoca que el juez sea un actor efectivo en la resolución de los casos sometidos a su decisión, el aforismo *stare decisis* limita la gestión judicial a la reproducción de las opiniones jurídicas que se han venido sedimentando a lo largo del tiempo por parte de las cortes superiores o supremas. Por tanto, si los jueces están identificados con los principios del activismo judicial los jueces superiores o supremos tienen menos incentivos para intentar influenciar sobre la *III* usando el aforismo del *sta-*

re decisis como su herramienta de persuasión. Como consecuencia, *a medida que el activismo judicial se incrementa la III tenderá a incrementarse también.*

En definitiva, este artículo sostiene que la calidad en la formación profesional de los jueces, la importancia otorgada a la carrera judicial como criterio de promociones y traslados; y, el grado de activismo judicial imperante entre los jueces, constituyen las principales variables que explican diferentes grados de *III* en las cortes de América Latina.

Midiendo la independencia judicial interna en Chile, Perú y Ecuador

Para testear el conjunto de hipótesis descritas previamente a continuación se ofrece un análisis comparado de las cortes de justicia de Chile, Perú y Ecuador. Los Poderes Judiciales de estos países resultan valiosos para la comparación pues, a pesar de mantener una tradición jurídica similar, ofrecen rendimientos diferentes en cuanto a la *III* de sus jueces. Adicionalmente, dicha selección de las unidades de análisis es metodológicamente justificada por dos razones. Por un lado, porque garantiza varianza en la variable dependiente. Por otro lado, porque disminuye los sesgos de variable truncada que podrían aparecer cuando se recurre a unidades de análisis con valores extremos en la variable dependiente. Dado que Chile ha sido considerado tradicionalmente como un país con un Poder Judicial altamente autónomo, Ecuador como un caso diametralmente opuesto y Perú como un país con una situación intermedia en este tema, los posibles efectos de sobreestimación o subestimación originados por la presencia

4 Estar sobre lo dicho y no moverse de aquello.

de variables truncadas se hallarían controlados.

En cuanto al período analizado, se consideraron tres momentos históricos críticos para cada uno de los Poderes Judiciales seleccionados. En el caso de Chile, el primer corte temporal va del 11 de marzo de 1990 al 11 de marzo de 1994. Este es el período de retorno a la democracia y en el que aún se podría notar la influencia de enclaves dictatoriales en las formas de relacionamiento entre jueces de diferentes niveles jerárquicos. El segundo período va del 11 de marzo de 1994 al 31 de diciembre de 1997. Dicho corte corresponde al afianzamiento del régimen democrático, lo que debería traer como consecuencia una mayor independencia de Poderes del Estado y, a la par, mayor autonomía interna de las cortes de justicia. Finalmente, el tercer período va del 1 de enero de 1998 hasta la actualidad. La puesta en vigencia de un agresivo proceso de reforma judicial a inicios de 1998, que englobaba no sólo al campo procesal sino además al relacionado con los procesos de reclutamiento de jueces, permiten asumir que aquí se marca la etapa de despegue del Poder Judicial chileno en términos de mayor autonomía interna de las cortes y jueces inferiores (Harrasic, 2007).

En el caso del Perú, el primer corte temporal va del 28 de julio de 1985 al 5 de abril de 1992. Esta es una época de profunda dominación política del Partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). Para las cortes y fundamentalmente para la IJI éste sería un período de injerencia política abierta en la designación de jueces superiores y supremos y, por tanto, de aparente declive de la autonomía de los jueces inferiores. El segundo período va del 5

de abril de 1992 al 22 de noviembre de 2000. Este momento histórico inicia con el "auto golpe" del Presidente Fujimori y concluye con su salida del poder. Esta es una época en la que la vigencia de reglas mínimas del régimen democrático se encuentra claramente en duda. En el caso de la autonomía judicial interna el escenario político descrito haría pensar que se trata de una etapa en la que los jueces superiores y supremos tuvieron los recursos suficientes para diezmar la capacidad de los jueces inferiores para decidir independientemente. El tercer período va desde el 22 de noviembre de 2000 hasta el 30 de junio de 2011. El retorno a la democracia y la efectiva reforma judicial, tanto en lo relacionado a las estructuras institucionales como a las estrategias utilizadas para la capacitación de los jueces, harían prever que durante este período la IJI ha mejorado en relación al momento histórico previo.

En el caso del Ecuador, el primer corte temporal va de octubre de 1997 a diciembre de 2004. Puesto que este momento histórico es correlativo a la designación de jueces de la Corte Suprema por períodos vitalicios, dicha estabilidad en la máxima instancia de la justicia ecuatoriana haría prever que en el resto de las cortes y, por ende, en las relaciones entre jueces existiría un mayor respeto por la autonomía judicial interna. El siguiente período va de diciembre de 2005 a diciembre de 2008. Este corte temporal coincide con la reinstalación tanto de la Corte Suprema como del Tribunal Constitucional luego de un período de acefalia de ambos órganos de justicia como consecuencia de la salida anticipada del Presidente Gutiérrez (Basabe-Serrano, 2012). Se esperaría, por tanto, que los rendimientos de la IJI guarden cierta armonía con la observa-

da en el período previo. El último período va de diciembre de 2008 hasta el 30 de junio de 2011. Este momento histórico es correlativo con la vigencia de un nuevo diseño constitucional y, sobre todo, con el surgimiento de un proceso político con rasgos hegemónicos (Basaibe-Serrano et al., 2010). En dicho escenario, la independencia judicial en general y la IJI tenderían a **menoscabarse**.⁵

A fin de otorgar mayor homogeneidad a las series temporales, inicialmente se planteó una medición anual de la IJI. No obstante, las primeras encuestas realizadas evidenciaron que los informantes no podían distinguir cambios en la variable dependiente si se les pedía hacer una valoración año a año. Por el contrario, casi unánimemente, los encuestados identificaron cambios en función de los períodos históricos ya descritos. Adicionalmente, intentar una medición anual implicaba que los encuestados otorguen una cantidad de tiempo superior a la que las élites suelen destinar a contestar cuestionarios de este orden. Por las razones expuestas, se cambió la estructura

de las preguntas y se procedió a tomar nuevas encuestas en las que no se consideró a los informantes **previos**.⁶ En total, se realizaron ciento cincuenta encuestas (50 en Santiago, 50 en Lima; y, 50 en Quito) a abogados de reconocido prestigio en diferentes áreas del **Derecho**.⁷

Aunque las encuestas fueron diseñadas con la intencionalidad de mantener el equilibrio de género y la diversidad ideológica de los informantes, la posibilidad del sesgo conocido como *recording bias* aún existe. Más aún si se considera la ausencia de mediciones sistemáticas respecto al tema **estudiado**.⁸ Sin embargo, el hecho de que los informantes sean personas con amplia experiencia en los temas sobre los que fueron consultados tiende a minimizar los errores de medición que surgen del problema metodológico expuesto. Los resultados de la medición constan en la Tabla 1.

Como era previsible, la IJI en Chile tiene un proceso de mejoría luego de la salida del gobierno del General Pinochet. Durante el primer período analizado

5 Los períodos de tiempo seleccionados para cada país no son coincidentes. No obstante, un razonable punto de comparación proviene del hecho de que cada uno de estos períodos corresponde a un momento significativo en la vida institucional del respectivo sistema judicial. Como se mencionó en el marco teórico, los cambios en la IJI no están directamente relacionados con factores políticos. Por esta razón, las variaciones halladas en lo fáctico solamente sirven para identificar diferentes períodos en la vida del sistema judicial de cada uno de los países analizados.

6 Aunque se elaboró una pregunta para cada período histórico analizado, la pregunta central fue similar y decía: “Entendida la independencia interna como la no interferencia de los jueces superiores sobre el contenido o dirección de las decisiones de los jueces inferiores o intermedios, cómo calificaría usted a los siguientes períodos en su país. Considere que el intervalo que se propone va desde 1 que corresponde a una ausencia total de independencia interna de los jueces inferiores o intermedios y va hasta 10, que corresponde a una presencia total de independencia interna de los jueces inferiores o intermedios”.

7 Las encuestas se realizaron entre los meses de abril y junio de 2011.

8 Sobre este último punto, la encuesta incluyó una pregunta relacionada con la auto ubicación ideológica de los informantes. Específicamente, se requirió a los encuestados que califiquen su propia tendencia ideológica en una escala que va de “1”, que corresponde a una persona auto ubicada como de extrema izquierda y que va hasta “10”, que corresponde a una persona auto ubicada como de extrema derecha. Los resultados de la media de cada país en esta pregunta fueron de 5,22 para Chile, 4,95 para Perú; y, 4,92 para Ecuador. Tales valores reflejan que los informantes, en general, se ubican en posicionamientos ideológicos moderados, lo que permitiría disminuir los sesgos atribuibles a los informantes. No obstante, el sesgo conocido como *recording bias* se mantiene y, dada la ausencia de mediciones sistemáticas sobre el tema, se lo debe asumir como parte de la incertidumbre propia de cualquier investigación científica. En todo caso, el hecho de que los encuestados son personas con una amplia experiencia en los temas preguntados atenúa en cierta forma los errores de medición que se originan por el problema metodológico ya indicado.

INDEPENDENCIA JUDICIAL INTERNA EN CHILE, PERÚ Y ECUADOR			
País	Período 1	Período 2	Período 3
Chile	5.18	5.8	6.8
Perú	3.46	2.29	5.45
Ecuador	6.26	6	3.84

Fuente: Encuestas realizadas a expertos.
Elaboración del autor.

(1990-1994) el indicador aún muestra las falencias propias de la transición a la democracia (5,18/10) y los enclaves autoritarios que indefectiblemente llegaron al Poder Judicial. Aunque tradicionalmente se ha considerado a la justicia chilena como conservadora (Hilbink, 2007), este período es el que presenta los resultados más pobres en términos de IJI. El segundo momento histórico que se analiza (1994-1997) ofrece una mejoría en la autonomía de los jueces inferiores respecto a sus colegas de superior nivel jerárquico aunque sin despuntar del todo (5,80/10). Finalmente, el tercer período considerado (1998-2011) plantea una mejoría importante en la variable anotada, aunque sin llegar a los niveles que se observa en otras dimensiones de la independencia judicial chilena (6,80/10).

En el caso peruano, los indicadores de independencia judicial hasta iniciado el año 2000 no son satisfactorios. Durante el primer período analizado (1985-1992), que implica el gobierno del Presidente García y los primeros dos años del Presidente Fujimori, la autonomía de los jueces respecto a sus superiores es muy deficiente (3,46/10). Dicha falencia se acrecienta aún más durante el segundo corte temporal (1992-2000) en el que Perú vivió una etapa de constantes irrespetos a las reglas básicas de la demo-

cracia (Dargent, 2009). De hecho, durante este momento histórico la IJI es la más baja no sólo desde 1985 sino también en comparación con los otros dos países analizados (2,29/10). Finalmente, el tercer corte temporal (2000-2011) da cuenta de una agresiva mejoría en la IJI. Sin llegar a un nivel óptimo, al menos se observa una importante mejoría de más de tres puntos en la escala elaborada para este artículo (5,45/10).

Ecuador presenta un comportamiento particular en cuanto a IJI. Mientras en el primero (1997-2004) y segundo (2005-2008) períodos analizados no hay mayor variación en cuanto al comportamiento de la variable anotada (6,26/10 y 6,0/10 respectivamente), durante el último corte temporal se verifica un descenso drástico en la IJI (3,84/10). Más allá de esta importante tendencia a la baja observada en el tercer período estudiado (2008-2011), es llamativo que las primeras mediciones para el caso ecuatoriano dan cuenta de valores similares a los observados en Chile, considerado en este artículo y en general dentro de la literatura sobre políticas judiciales, como un país con un Poder Judicial con buenos desempeños institucionales (Scribner, 2004). Al mismo tiempo, la medición de IJI del Ecuador en la actualidad (3,84/10) lo volverían a situar en los niveles observados en el Perú durante el primer gobierno del Presidente García y los primeros años del Presidente Fujimori (3,46/10).

Más allá de las diferencias en cuanto a los períodos utilizados para cada país, lo que sí es posible comparar en términos temporales es la situación actual de cada uno de ellos. Si bien Chile mantiene un mejor nivel de IJI (6,8/10) respecto a lo que ocurre en Perú (5,45/10) y fundamentalmente en Ecuador (3,84/10), esto

no significa que los valores alcanzados por ese país resulten satisfactorios. A pesar de que no existen mediciones de IJI para el resto de países de América Latina -lo que permitiría hacer una evaluación más rigurosa-, la codificación utilizada para este artículo permite señalar, al menos intuitivamente, que los desempeños de las cortes de justicia chilenas en la dimensión de la independencia judicial analizada no se encuentran dentro de los niveles más altos de la escala de 1 a 10. El caso peruano es aún más preocupante y, evidentemente, el de Ecuador es el que mayor atención debe generar tanto a los diseñadores de políticas judiciales como a los propios operadores del sistema judicial de ese país.

Formación de los jueces, carrera judicial y activismo como determinantes de la independencia judicial interna

Para valorar la correlación existente entre los resultados expuestos y el comportamiento de las variables que este artículo asume como explicativas de la IJI, la encuesta ya descrita incluyó preguntas orientadas a generar evidencia empírica en relación al nivel de formación de los jueces, a la importancia atribuida a la carrera judicial como criterio de promoción; y, a la prevalencia del activismo judicial por parte de los jueces. Aunque la medición planteada asume como aproximación de las variables anotadas a las percepciones de los expertos sobre cada tema, ésta constituye la forma más viable de capturar información de este

tipo. No obstante, es necesario agregar dos aclaraciones respecto a la estrategia metodológica utilizada. En primer lugar, la percepción de los informantes acerca de los valores de la variable dependiente podría afectar sus percepciones sobre las variables independientes, lo que podría conducir a un sesgo en la medición. En segundo lugar, los informantes en Chile, Perú y Ecuador podrían tener diferentes percepciones acerca de la formación de los jueces, la carrera judicial y el activismo, lo que podría generar sesgos de equivalencia.

A fin de mejorar la calidad de la evidencia empírica y reducir los posibles sesgos, triangulé la información ya referida con entrevistas semi estructuradas realizadas a expertos que, en su gran mayoría, no habían sido considerados para las encuestas. En total se realizaron 87 entrevistas -26 en Santiago, 29 en Lima y 32 en Quito-, tomadas de forma personal entre los meses de abril y julio de 2011.⁹ La Tabla 2 resume la información empírica capturada a través de las encuestas.

Formación de los jueces

En relación a esta variable, la encuesta realizada en los tres países preguntaba: "Entendida la calidad en la formación de los jueces como las capacidades académicas y analíticas que tienen para dictar sentencias, cómo calificaría usted a tales actores en los siguientes períodos en su país. Considere que el intervalo que se propone va desde "1" que corresponde a una deficiente calidad académica y analítica de los jueces y va hasta "10",

9 Por la naturaleza de la investigación y dado que muchos de los entrevistados litigan frecuentemente en las cortes de justicia de los países analizados, se les garantizó que se guardaría reserva de sus identidades. Al igual que en las encuestas, se buscó mantener la equidad de género y posicionamientos ideológicos variados. Esto último se consiguió seleccionando expertos cuya práctica profesional se focaliza en diversas áreas del Derecho.

País	Período	Independencia Judicial Interna	Formación de Jueces	Carrera Judicial	Activismo
Chile	1990-1994	5.18	5.33	5.63	5.08
	1994-1998	5.80	5.75	6.26	5.6
	1998-	6.80	6.62	7.22	8.42
Perú	1985-1992	3.46	3.21	3.14	2.31
	1992-2000	2.29	2.89	2.28	2.35
	2000-	5.45	4.79	5.48	4.55
Ecuador	1997-2004	6.26	5.98	5.58	4.46
	2005-2008	6	5.28	5.18	4.34
	2008-	3.84	3.98	3.78	4.34

Fuente: encuestas realizadas a expertos en Santiago, Lima y Quito. Elaboración propia.

que corresponde a una excelente calidad académica y analítica de los jueces". La media de los valores obtenidos para los países analizados en cada período seleccionado refleja, para el caso chileno (5,33/10; 5,75/10; 6,62/10) y peruano (3,21; 2,89/10; 4,79) un proceso de mejoría en cuanto a la formación y capacitación otorgada a los jueces. Al contrario, en el caso ecuatoriano se observa un ciclo regresivo durante los últimos años en relación a los valores de las mediciones previas (5,98/10; 5,28/10; 3,98/10). En conjunto, los cambios en el nivel de la formación de los jueces están plenamente relacionados con los cambios en la IJI, lo que corrobora la primera hipótesis que este artículo defiende.

Acorde a las entrevistas efectuadas, uno de los elementos decisivos para mejorar la calidad de los jueces constituye la consolidación de centros de capacitación especializados, generalmente conocidos como academias judiciales o

escuelas de la magistratura. En el caso chileno, cuyos jueces actualmente resultan los mejor valorados en relación a los peruanos y ecuatorianos, el paso por la Academia Judicial constituye un requisito indispensable para acceder a un cargo como juez. El proceso de formación académica se inicia con una minuciosa selección de candidatos, quienes durante al menos nueve meses tienen dedicación exclusiva y remunerada.¹⁰ Creada en 1994 pero consolidada a finales de esa década, la Academia Judicial de Chile basa buena parte de su éxito en la ausencia de una planta de profesores propia que dirija los programas de formación. Por el contrario, el Consejo Directivo de la Academia Judicial efectúa concursos en los que pueden participar equipos multidisciplinarios de profesionales provenientes del libre ejercicio profesional, la magistratura y la docencia universitaria. De esta forma no sólo se garantiza diversidad y pluralismo sino

¹⁰ Durante uno de los últimos procesos de selección, que usualmente son tres por año, se presentaron cerca de 400 candidatos de los que finalmente solamente 24 accedieron a la Academia Judicial. La admisión está integrada por un examen de aptitudes académicas y uno de carácter psicológico. En la actualidad un estudiante de la Academia Judicial recibe un ingreso mensual de 830.000 pesos chilenos, alrededor de 1700 USD. En caso de que el estudiante sea ya parte del Poder Judicial mantiene su remuneración durante el tiempo que dura la formación académica.

que se evita también posibles lógicas de cooptación entre estudiantes y funcionarios de la Academia Judicial.

La Academia de la Magistratura del Perú nace normativamente con la Constitución de 1993 aunque empieza a ejercer sus funciones realmente en 1995. No obstante, por la captura de todos los Poderes del Estado en el denominado período “fujimorista”, esta institución fue parte del proceso de cooptación gubernamental con lo que el objetivo de capacitar y mejorar la formación de los jueces se cumplió de forma marginal. Por tanto, recién en el año 2000 con el retorno a la democracia y el impulso a la independencia judicial generado desde diferentes sectores sociales y fundamentalmente desde el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, la Academia de la Magistratura empieza a generar rendimientos importantes. Para la mayoría de los entrevistados, el trabajo realizado por esta institución a partir del año 2000 –junto a la eliminación de los jueces temporales- ha sido uno de los puntos claves en la capacitación de los jueces peruanos. No obstante, por tratarse de un proceso iniciado hace poco tiempo, sus mejores resultados aún están por llegar.

En el caso ecuatoriano, la ley orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, dictada en marzo de 1998, establecía como atribución de ese organismo la creación de un sistema de capacitación para los jueces. No obstante, recién a finales de 2003 se dicta un reglamento a través del que se da vida jurídica a la Escuela Judicial del Ecuador, que nunca llegó a funcionar plenamente. Posteriormente, el Código Orgánico de la Función Judicial, promulgado en marzo de 2009, dispone la creación de la Escuela de la Función Judicial. Sin embargo, y

al igual que en el caso anterior, hasta la presente fecha dicho centro de capacitación de los jueces no ha iniciado sus actividades. Independientemente de ello, y a pesar de la ausencia de una estructura orgánica -a lo que se debe sumar la ausencia de presupuesto e infraestructura-, desde finales de la década de los noventa y hasta la promulgación de la nueva Constitución de 2008 existió algún interés por la formación de los jueces, recurriendo para ello a actividades tales como seminarios o talleres de capacitación. Posteriormente, la larga transición en la que se encuentra el Consejo de la Judicatura del Ecuador y el Poder Judicial en general ha llevado a que incluso estas actividades marginales vayan desapareciendo de a poco.

Importancia dada a la carrera judicial como criterio de promoción

Sobre cuán importante es para los países analizados la carrera judicial como criterio de traslados y ascensos de los jueces, la encuesta preguntó a los informantes: “Entendida la carrera judicial como los años de permanencia y capacitación recibida por los jueces inferiores e intermedios, cómo calificaría usted a la importancia dada a este criterio para la promoción de jueces inferiores hacia juzgados superiores en su país. Considere que el intervalo que se propone va desde 1 que corresponde a una ausencia absoluta de importancia dada a la carrera judicial al momento de promover jueces inferiores hacia juzgados superiores y va hasta 10, que corresponde a una importancia prioritaria y definitiva dada a la carrera judicial al momento de promover jueces inferiores hacia juzgados superiores”. Las medias obtenidas de las encuestas evidencian una tendencia creciente hacia un mayor respeto a la carre-

ra judicial en el caso chileno (5,63/10; 6,26/10; 7,22/10); un repunte de la importancia otorgada a dicha variable en el Perú (3,14/10; 2,28/10; 5,48/10); y, finalmente, un descenso notorio en el caso ecuatoriano (5,58/10; 5,18/10; 3,78/10). Al igual que en el análisis de la formación de los jueces, en el caso de la importancia otorgada a la carrera judicial es visible la relación directa que existe entre esta variable y la IJI. Así, la segunda hipótesis que este artículo sostiene se verifica empíricamente.

De otro lado, puesto que los diseños institucionales de Chile, Perú y Ecuador contienen expresas referencias respecto a la importancia de la carrera judicial al momento de valorar los méritos de los jueces de cara a ascensos o traslados administrativos o geográficos, tales variables institucionales no generarían mayor efecto en los diferentes valores de IJI observados entre países. Lo dicho no tensiona con los resultados del indicador diseñado por Ríos-Figueroa (2006: 67) en el que se coloca a Chile y Ecuador con un puntaje de 0/7 y a Perú con 2/7 en IJI pues en esa medición se observó solamente la existencia o no de ciertas garantías básicas a nivel constitucional mientras que en este artículo se consideró también a las leyes orgánicas y demás normativa relacionada con el funcionamiento del Poder Judicial.¹¹ Por tanto, si bien el diseño institucional es importante para otorgar mayor autonomía a los jueces inferiores respecto a sus superiores jerárquicos, la evidencia empírica hallada parece demostrar que dichos acuerdos normativos no son suficientes.

Acorde a la opinión de los expertos entrevistados en Santiago, Lima y Quito, lo que permite colocar a la carrera judicial como un parámetro referencial para las políticas de ascensos y traslados al interior de las cortes de justicia es la decisión política asumida por los actores involucrados en el tema. En efecto, la existencia de acuerdos orientados a respetar –más allá de lo normativo– la carrera judicial de los jueces como un elemento decisivo para incrementar la independencia interna de las cortes es uno de los puntos críticos a considerar en el análisis planteado. Al respecto, dichos acuerdos en Chile se han ido sedimentando desde el retorno a la democracia, en el Perú se encuentran aún en proceso de consolidación mientras que en el caso ecuatoriano, por el contrario, se han ido debilitando con el transcurso del tiempo.

Activismo judicial

En relación al activismo judicial que imprimen los jueces en sus sentencias, la pregunta formulada a los encuestados fue la siguiente: “Entendido el activismo judicial como la voluntad de los jueces para interpretar, crear sentidos o llenar vacíos legales, cómo calificaría usted el grado de activismo judicial de los jueces de cortes inferiores e intermedias de su país. Considere que el intervalo que se propone va desde 1 que corresponde a un juez absolutamente renuente al activismo judicial y va hasta 10, que corresponde a un juez absolutamente partidario del activismo judicial”. Los resultados obtenidos en la medición de esta variable dan cuenta de algunas particularidades en relación al comporta-

11 En la revisión se incluyó no sólo a las leyes orgánicas del Poder Judicial de cada país sino también a los arreglos institucionales relacionados con los Consejos de la Magistratura, la carrera judicial y demás legislación conexas.

miento observado en las variables explicativas antes analizadas.

En el caso chileno, el activismo judicial presenta una ligera variación entre los dos primeros períodos de análisis; no obstante, el crecimiento observado desde 1998 hasta junio de 2011 es bastante acelerado, lo que demostraría un cambio radical en la forma de razonamiento de los jueces para dictar sentencias (5,08/10; 5,60/10; 8,42/10). Más allá de la pronunciada mejora en el activismo judicial de los jueces chilenos, este hallazgo empírico tensiona con dos cuestiones esenciales. De un lado, con el trabajo de Hilbink (2007) en el que se afirma que los jueces chilenos suelen ser conservadores en su perspectiva de la justicia y esencialmente en el respeto al principio jurídico del *stare decisis*, que constituye un limitante al ejercicio del activismo judicial. De otro lado, y más importante aún, la medición de 8,42/10 en activismo judicial en Chile no es proporcional al nivel de IJI que para el mismo período este artículo ha ubicado en 6,80/10. En otras palabras, la intensidad con la que ha aumentado el activismo judicial es mayor a la intensidad con la que ha aumentado la IJI.

La ausencia relativa de compatibilidad entre las mediciones de activismo judicial e IJI en el caso chileno puede deberse a dos razones; una teórica y otra metodológica. Respecto a la primera, los hallazgos empíricos expuestos reflejarían la ausencia de relaciones de causalidad entre las dos variables anotadas. Con relación a un posible problema metodológico, éste tendría que ver con la existencia de sesgo en la medición del activismo judicial. En otras palabras, podría haber una distancia muy pronunciada entre el concepto teórico y el referente empírico tomado como apro-

ximación a través de las encuestas realizadas. No obstante, dado que el conjunto de personas encuestadas son expertos con altos niveles de conocimiento respecto al desempeño de las cortes de justicia, es poco probable que el sesgo surja por esta vía.

En el caso peruano, el activismo judicial es residual durante los dos primeros períodos analizados (1985-1992 y 1992-2000), observándose una mejora luego del retorno a la democracia (2,31/10; 2,35/10; 4,55/10). No obstante, la IJI en este último período (5,45/10) ha mejorado mucho más que el activismo de los jueces. Luego, y al contrario de lo ocurrido en Chile, en Perú la intensidad con la que ha aumentado el activismo judicial es menor a la intensidad con la que ha aumentado la IJI. Finalmente, en el caso ecuatoriano se da un fenómeno particular pues el activismo judicial se mantiene relativamente bajo durante los tres períodos analizados (4,46/10; 4,34/10; 4,34/10). En otras palabras, el descenso de la IJI en dicho país durante el último período analizado (3,84/10) no guarda relación con el grado de activismo judicial pues éste se mantiene constante.

Independientemente de lo expuesto hasta aquí, los entrevistados en los tres países plantearon como un factor clave para la mejora en el activismo judicial la generación de asociaciones de jueces. No obstante, el tipo de organización a la que se hace referencia no es la tradicional agremiación judicial, generalmente de pertenencia obligatoria, que se orienta fundamentalmente a la defensa de sus asociados. Por el contrario, el tipo de asociación que influiría sobre el activismo de los jueces es aquella de afiliación voluntaria y que tiene por objetivo que los jueces discutan diferentes

criterios entre sí y con organizaciones similares de otros países. De esta forma, el intercambio que provoca este tipo de organización conllevaría a que ideas innovadoras, como las que se encuentran alrededor del activismo judicial, se vean reflejadas en los fallos judiciales.

En Chile, una de las organizaciones que de mejor forma representa lo antes descrito es la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial. Su actividad orientada a desarrollar la criticidad de los magistrados y el impulso otorgado por actores emblemáticos, como la jueza Francisca Zapata, han servido de fundamento para mejorar el activismo de los juzgadores inferiores respecto a sus colegas jerárquicamente superiores. En el caso peruano, la Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia (JUSDEM) constituye la organización más representativa de ese país en temas de defensa de la independencia judicial y, a la par, de formación de jueces con un mayor activismo. Creada en la década de los noventa como respuesta a los abusos del gobierno del Presidente Fujimori, JUSDEM encuentra en la juez Antonia Saquicuray Sánchez una de sus principales baluartes y propulsores de una mayor autonomía de las cortes inferiores respecto a las superiores. Finalmente, en el caso del Ecuador este tipo de organizaciones es prácticamente inexistente, limitándose la capacidad de asociación de los jueces a la Federación Nacional de Asociaciones Judiciales del Ecuador (FENAJE), cuyos fines son esencialmente gremialistas y de ejercicio de presión política frente a diferentes instancias no solo del Poder Judicial sino de la arena política.

Como se expresa en la Tabla No. 2, la calidad en la formación de los jueces y la importancia otorgada a la carrera ju-

dicial como criterio determinante para valorar ascensos y traslados constituyen las variables que de mejor forma explican cambios en la IJI en Chile, Perú y Ecuador. Como se ha observado, el activismo judicial no es lo suficientemente sistemático para asumirlo como un factor que ejerza influencia sobre la variable dependiente considerada para el análisis. La comparación efectuada tanto en perspectiva histórica dentro de cada Poder Judicial como también la que observa a los países entre sí arroja elementos de juicio suficientes para afirmar que dos de las tres hipótesis planteadas en este artículo se han verificado empíricamente. Finalmente, la presencia de garantías legales para la IJI en Chile, Perú y Ecuador evidencia también que, por sí mismo, el diseño institucional no es suficiente para garantizar que los jueces inferiores gocen de autonomía respecto a sus superiores al momento de tomar decisiones.

Conclusiones

Este artículo identifico algunas de las principales variables que explican los diferentes grados de IJI en Chile, Perú y Ecuador. A pesar de la importancia que tiene esta dimensión de la vida institucional de las cortes no sólo para las partes intervinientes en los procesos legales sino también para las percepciones que se generan en el conjunto de la sociedad sobre los rendimientos del Poder Judicial, su estudio en América Latina ha sido marginal. Entre las razones que han justificado esta desatención figura, principalmente, la dificultad existente para medir de forma fiable dicha variable. No obstante, y siguiendo una de las ideas centrales arrojadas por el innovador trabajo de Pérez-Liñán et. al. (2006) en cuanto destaca la valía de las encues-

tas para encarar problemas de este tipo, este artículo recurrió a dicha herramienta metodológica, considerando para ello a expertos en temas judiciales en Chile, Perú y Ecuador.

Este artículo ha constatado empíricamente que los cambios en la IJI en las cortes de los tres países analizados se explican por variaciones en el nivel de formación profesional de los jueces y en la importancia otorgada a la carrera judicial como criterio esencial para la promoción o traslados administrativos de los jueces. A pesar de que el grado de activismo judicial también ha sido considerado en el análisis, el comportamiento de dicha variable tanto al interior de Chile, Perú y Ecuador como en la comparación entre países no se presenta lo suficientemente sistemático como para concluir que existe una relación causal de dicha variable con la IJI.

Independientemente de que Chile presente los mejores resultados de IJI respecto a Perú y Ecuador, aquello no implica afirmar que sus rendimientos en dicha dimensión sean satisfactorios. Si se considera que en la actualidad los jueces chilenos atraviesan su mejor momento en la medición de dicha variable y que el valor arrojado es 6,8/10 eso daría cuenta de la existencia aún de restricciones a la IJI en ese país. De otro lado, analizada la evidencia empírica que este artículo ofrece en comparación con la que existe respecto a independencia judicial externa en Chile es notoria la presencia de una asimetría. Así, mientras el Informe de Competitividad Global 2010 del Foro Económico Mundial coloca a ese país en el puesto 25 entre 139 países del mundo en relación a independencia judicial externa, la independencia de los jueces inferiores chilenos frente a sus superiores je-

rárquicos al momento de tomar decisiones es menos convincente. Este hallazgo refleja que las distintas dimensiones de la independencia judicial no se desarrollan necesariamente con la misma intensidad por lo que es imprescindible que las investigaciones se realicen capturando de forma analítica las distintas facetas de la vida judicial.

El desbalance entre los dos niveles de independencia judicial observado en Chile se ratifica al efectuar una comparación similar para el caso peruano. De hecho, mientras en IJI Perú presenta una mejoría considerable luego del año 2000, en la medición de independencia judicial externa proporcionada por el Informe de Competitividad Global 2010 del Foro Económico Mundial este país se ubica en el lugar 119 entre 139 países analizados (Schwab, 2010). Finalmente, aunque en el caso del Ecuador la disonancia entre las dos dimensiones de la independencia judicial es menos marcada, los desempeños de sus cortes es realmente alarmante. Así, como este artículo ha evidenciado, Ecuador no sólo presenta rendimientos deficientes en IJI sino que en la medición de independencia judicial externa realizada por la fuente ya citada se ubica en el puesto 135 de 139 países observados. Lo dicho refleja un crónico proceso de ausencia de autonomía de los jueces en todos los niveles en dicho país.

Mayor formación profesional a los jueces, fundamentalmente a través de academias especializadas; y, la generación de acuerdos en torno a respetar la carrera judicial como criterio esencial para el desempeño de la vida burocrática de las cortes, constituyen los elementos esenciales que se deben tener presentes para garantizar mayores niveles de independencia al interior de los Po-

deres Judiciales de América Latina. Aunque la autonomía de los jueces respecto a los políticos es una dimensión clave para el desempeño del régimen democrático, la independencia de los jueces inferiores respecto a sus superiores jerárquicos facilita que la administración de justicia cotidiana, la que más interesa a la ciudadanía, genere confianza y respeto hacia el Poder Judicial.

Bibliografía

- Basabe-Serrano, Santiago. 2012. "Judges without Robes and Judicial Voting in Contexts of Institutional Instability: The Case of Ecuador's Constitutional Court, 1999-2007" *Journal of Latin American Studies*, 44 (1), 127-161.
- Basabe-Serrano, Santiago, Pachano, Simón, Mejía, Andrés. 2010. "La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2007)" *Revista de Ciencia Política*, 30 (1), 65-85.
- Brinks, Daniel. 2003. "Informal Institutions and the Rule of Law: The judicial response to Killings in Buenos Aires and Sao Paolo in the 1990s" *Comparative Politics*, 36 (1), 1-19
- Bruce, Wilson, Juan Carlos, Rodríguez, and Roger Handberg. 2004. "The Best leis schemes...Gang aft Agley: Judicial Reform in Latin America-Evidence from Costa Rica" *Journal of Latin American Studies*, 36 (3), 507-531.
- Couso, Javier A. 2005. "The Judicialization of Chilean Politics: The rights revolution that was never was". in Sieder, Rachel, Line Schjolden, and Alan Angell (eds), *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 105-130.
- Damaska Mirjan R, 1986. *The Faces of Justice: A Comparative Approach to the Legal Process*. New Haven: Yale University Press.
- Dargent, Eduardo. 2009. "Determinants of Judicial Independence: Lessons from Three 'Cases' of Constitutional Courts in Peru (1982-2007)" *Journal of Latin American Studies*, 41 (2), 251-278.
- Domingo, Pilar. 2000. "Judicial independence: The politics of the Supreme Court in Mexico" *Journal of Latin American Studies*, 32 (3), 705-735.
- Feld, Lars and Voigt, Stefan. 2003. "Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence using a New Set of Indicators" *European Journal of Political Economy*, 19, (3), 497-527.
- Gamarra, Eduardo. 1991. *The System of Justice in Bolivia: An Institutional Analysis*. Miami: Center for the Administration of Justice-Florida, International University.
- Gozaini, Oswaldo. 2008. *Problemas actuales del derecho procesal*. México: Universidad Autónoma de México.
- Guarnieri, Carlo and Perdezoli, Patrizia. 1999. *Judges and politics: Judicial power and democracy*. Spain: Taurus.
- Harasic, Davor. 2007. "Chile's partial success", in Schwab, Klaus (ed), *Global Corruption Report*. New York: International Transparency and Cambridge University Press, 187-189.
- Helmke, Gretchen. 2005. *Courts under Constraints. Judges, Generals, and Presidents in Argentina*. New York: Cambridge University Press.
- Helmke, Gretchen. 2002. "The logic of Strategic Definition: Court-Executive relations in Argentina under Democracy and Dictatorship" *American Political Science Review*, 96 (2), 291-303.
- Hilbink, Lisa. 2007. *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Iaryczower, Matias, Pablo, Spiller, and Mariano Tomassi. 2002. "Judicial Decision-Making in Unstable Environments" *American Journal of Political Science*, 46 (4), 699-716.
- Merryman John Henry. 1985. *The Civil Law tradition. An Introduction to the Legal Systems of the Western Europe and Latin America*. California: Stanford University Press.
- Pérez-Liñán, Aníbal, Ames, Barry, Seligson, Mitchell. 2006. "Strategy, Careers, and Ju-

- dicial Decisions: Lessons from the Bolivian Courts" *The Journal of Politics* 68 (2), 284-295.
- Peters, Guy. 1999. *La Política de la Burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Popkin, Margaret. 2002. "Efforts to enhance Judicial independence in Latin America: A Comparative Perspective", in Office of Democracy and Governance (ed.), *Guidance for Promoting Judicial Independence and impartiality*. Washington D.C.: U.S. Agency for International Development, 100-132.
- Ríos-Figueroa, Julio. 2006. *Judicial Independence: Definition Measurement, and its Effects on Corruption. An Analysis of Latin America*". Unpublished PhD Thesis. Department of Politics, New York University.
- Schwab, Klaus (ed.) 2010. *Global Competitiveness Report 2010-2011*. Geneva- Switzerland: World Economic Forum.
- Scribner Druscilla. 2004. *Limiting Presidential Power: Supreme Court-Executive relations in Argentina and Chile*". Unpublished PhD Thesis, Department of Political Science, University of California-San Diego.

Anexos

Anexo 1	
Independencia Judicial Interna en América Latina en el año 2002	
País	Independencia judicial interna
Argentina	6
Bolivia	4
Colombia y Brasil	3
Guatemala y Perú	2
México, Paraguay y Uruguay	1
Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela	0

Fuente: Ríos-Figueroa, 2006